

Vergaderjaar 2008–2009

30 597

Toekomst AWBZ

Nr. 32

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2008

Inleiding

In deze brief zal ik nader ingaan op de eerder aangekondigde invoering van een «vermogenstoets in de AWBZ». Aanvankelijk was het mijn bedoeling om binnenkort in één gecombineerde brief in te gaan op deze «vermogenstoets», de cumulatie van alle wijzigingen van de eigen bijdrage AWBZ en de samenloop met de afschaffing van de buitengewone uitgavenregeling. Gelet op de vragen die de afgelopen week zijn gerezen over de zogenaamde «vermogenstoets» hecht ik eraan de Kamer nu reeds te informeren over de wijze waarop het kabinet deze aanpassing van de eigen bijdrage vorm wil geven en de alternatieven die zijn overwogen. Met deze brief doe ik mijn toezegging naar aanleiding van de motie-De Vries (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVI, nr. 44) gestand.

Korte voorgeschiedenis

De aanpassing van de eigen bijdrage AWBZ staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van het aanvullende pakket waartoe het kabinet vorig jaar heeft besloten om de langetermijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën te vergroten. In schriftelijke antwoorden op vragen bij de Algemene Politieke Beschouwingen heeft de minister-president dit nog eens toegelicht (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 3, blz. 187). Voorts heeft de minister van Financiën bij de daarop volgende Algemene Financiële Beschouwingen aangegeven dat vormen van een inkomens- en vermogenstoets in de AWBZ waarbij de hogere inkomens wat nadrukkelijker worden aangesproken dan de mensen die het toch al zwaar hebben, een eis van rechtvaardigheid zijn (Handelingen der Kamer I, vergaderjaar 2007–2008, nr. 10, blz. 331).

Bij de behandeling van de VWS-begroting heeft de heer De Vries aangegeven niet terug te willen naar de tijd vóór 1997, toen er nog een vermogenstoets voor de bejaardenoorden was. Het kabinet-Kok I heeft

deze vermogenstoets indertijd afgeschaft toen de bejaardenoorden werden overgeheveld naar de AWBZ. Tegelijkertijd heeft de heer De Vries aangegeven dat de eigen bijdrage AWBZ als zodanig wel iets omhoog kan, mits de sterkste schouders de zwaarste lasten zouden dragen (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 23, blz. 1657).

In de motie-De Vries wordt de regering onder verwijzing naar de vroegere vermogenstoets voor de bejaardenoorden verzocht om bij het aanscherpen van de eigen bijdrage af te zien van de vermogenstoets. Ik heb hem naar aanleiding van de motie toegezegd inzicht te geven in alternatieven in de sfeer van de eigen bijdragen, waarbij het uitgangspunt is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen en daarmee een extra bijdrage leveren aan de te verwachten toename in de zorgkosten. Op grond daarvan is de motie aangehouden.

Huidig voorstel: vermogensinkomensbijtelling

Mede tegen de achtergrond van de opvattingen in uw Kamer heeft het kabinet gekozen voor een aanpassing van de eigen bijdrage AWBZ met een relatief beperkte doorwerking van het vermogen in de hoogte van de eigen bijdrage. Het voorstel voor de aanpassing van de eigen bijdrage AWBZ betreft dan ook geen vermogenstoets in de zin van de Wet op de Bejaardenoorden. Evenmin zal het vermogen een rol spelen die vergelijkbaar is met de wijze waarop in de Wet werk en bijstand en de Wet op de huurtoeslag rekening wordt gehouden met het vermogen. Gebruikers van AWBZ-zorg met vermogen zullen wel een hogere eigen bijdrage moeten gaan betalen dan tot nu toe het geval was, maar dit zal op een veel minder vergaande wijze geschieden dan bij de bovengenoemde wetten. Concreet betekent de regeling dat er een vermogensinkomensbijtelling zal gaan plaatsvinden voor de eigen bijdrage AWBZ en Wmo. Deze bijtelling houdt in dat 4% van het vermogen van box 3 bij het verzamelinkomen wordt opgeteld. Het gaat bij het vermogen om het bedrag aan sparen en beleggen dat boven het heffingsvrije vermogen uitkomt. Voor de volledigheid zij aangetekend dat in het verzamelinkomen zelf nu ook al 4% van het vermogen boven de heffingsvrije grens wordt meegenomen. Deze grens bedraagt per persoon € 20 014 voor alle 65-minners en voor 65-plussers met een inkomen boven € 18 836. Voor 65-plussers met een lager inkomen gelden hogere grenzen.

Waar het vermogen en de eigen bijdrage aan de orde zijn, kan al snel de indruk ontstaan dat ouderen die een (klein) vermogen bijeen hebben gespaard, gedwongen worden om binnen korte tijd hun totale vermogen, of zelfs hun eigen huis, op te eten. Het nu voorliggende voorstel laat het overgrote deel van het vermogen van ouderen echter intact. Ook het eigen huis hoeft in dit voorstel – anders dan bij de Wet op de Bejaardenoorden in het verleden – niet te worden opgegeten. De stijging van de bijdrage als gevolg van het invoeren van de maatregel is ten opzichte van het vermogen – niet zijnde het eigen huis – relatief beperkt, ook gegeven de vaak korte tijd (aantal jaren) dat men er verblijft. Het is al met al dan ook beter om te spreken van een «vermogensinkomensbijtelling» in plaats van een «vermogenstoets».

De vermogensinkomensbijtelling ligt in de lijn van andere inkomensafhankelijke regelingen waarbij de doorwerking veel geringer is dan bij de bijstand en de huurtoeslag.

Een belangrijke overweging om een vermogensinkomensbijtelling op grond van de AWBZ en de Wmo te introduceren is om verzekerden die hun oudedagsvoorziening hebben geregeld door een eigen vermogen op te bouwen, een eigen bijdrage te laten betalen die meer in overeenstemming is met hun financiële situatie. Hiermee wordt hun situatie beter

vergelijkbaar met degenen die hun oudedagsvoorziening hebben geregeld door een reguliere pensioenopbouw.

Het instellen van een «vermogensinkomensbijtelling» heeft de volgende consequenties. Huishoudens met een vermogen boven de heffingsvrije vermogens gaan een hogere eigen bijdrage betalen.

Dit betekent niet dat huishoudens met een vermogen boven de heffingsvrije vermogensvoet altijd de maximale bijdrage gaan betalen en/of worden uitgesloten van zorg. Om aan te geven wat er niet verandert aan de systematiek het volgende. De systematiek die nu geldt bij het bepalen van vermogen blijft intact.

Het eigen huis behoort niet tot het box 3 inkomen en zal dan ook bij dit voorstel niet bij het vermogen worden opgeteld.

Het vermogen tot aan de heffingsvrije vermogensgrenzen wordt, net zoals nu onder het fiscale stelsel gebeurt, geheel buiten beschouwing gelaten. Bovendien geldt dat de bijtelling van de extra 4% van het vermogen boven de heffingsvrije grenzen (bovenop de nu al geldende 4%) enkel gebruikt wordt bij vaststelling van de eigen bijdrage AWBZ/Wmo. Het verzamelinkomen in de fiscaliteit verandert dus niet.

Budgettaire effecten

De maatregel levert structureel circa € 80 miljoen op. Hiervan wordt circa € 60 miljoen opgebracht door de intramurale populatie en € 20 miljoen door de extramurale populatie. Aangezien de maatregel een half jaar later in werking treedt dan vorig jaar was beoogd, treedt er een incidenteel besparingsverlies op van € 40 mln in 2009.

Inkomenseffecten

Op basis van gegevens van de Belastingdienst en het Centraal Administratiekantoor (de instantie die de eigen bijdrage regeling AWBZ/WMO uitvoert) is nagegaan hoeveel mensen een vermogen hebben dat hoger is dan de grenzen van het heffingsvrije vermogen uit box 3. Dit blijkt circa 10% van de AWBZ/Wmo populatie te zijn. Voor de intramurale populatie, waar de effecten het grootst zijn, betreft het ruim 50 000 verzekerden. Circa 33 000 verzekerden zijn alleenstaand en 65 jaar en ouder, 12 000 verzekerden zijn alleenstaand en jonger dan 65 jaar en bij nog eens 8 000 verzekerden betreft het meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder.

Op basis van beide bestanden is berekend wat de gemiddelde inkomenseffecten zijn voor de groep verzekerden met vermogen die gebruik maken van intramurale AWBZ/WMO zorg. De alleenstaanden van 65 jaar en ouder met vermogen gaan vanaf 1 juli 2009 gemiddeld € 135 per maand meer betalen. De alleenstaanden, jonger dan 65 jaar gaan vanaf 1 juli 2009 gemiddeld € 115 per maand meer betalen. De meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder gaan vanaf 1 juli 2009 gemiddeld € 100 per maand meer betalen. De groep meerpersoonshuishoudens, jonger dan 65 jaar is zo klein dat de effecten voor deze groep niet zijn berekend.

Ter illustratie: voor een verzekerde van 65 jaar of ouder in een intramurale instelling met een vermogen van € 80 000 wordt de eigen bijdrage circa € 135 per maand hoger. Voor een verzekerde van 65 jaar of ouder die extramurale zorg gebruikt en een vermogen heeft van € 80 000, wordt de eigen bijdrage circa € 20 per maand hoger.

De spreiding van de effecten is echter groot, omdat de effecten mede afhangen van de vraag of de verzekerde extramurale of intramurale zorg ontvangt en van de hoogte van zijn inkomen en zijn vermogen.

Uitvoering

Het CAK ontvangt de inkomensgegevens voor de uitvoering van de eigenbijdrageregeling van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft aangegeven dat men in staat is om het hiervoor genoemde bedrag aan vermogen aan het CAK aan te leveren.

Ook het CAK heeft laten weten de maatregel per 1 juli van volgend jaar te kunnen uitvoeren. Daarmee is invoering van de maatregel per 1 juli mogelijk.

Voorlichting

Verzekerden zullen tijdig worden geïnformeerd over een wijziging van de eigen bijdrage halverwege het kalenderjaar, indien zij een vermogen hebben boven het heffingsvrije deel. Ik zal alle bijdrageplichtigen in januari/februari per brief informeren over deze maatregel. Dat gebeurt ongeveer gelijktijdig met de indiening van het voorstel bij de Kamer.

Wetgevingstraject

Het tijdpad voor het wetsvoorstel waarmee wordt geregeld dat ook het vermogen een (beperkte) rol speelt bij het vaststellen van de eigen bijdrage, is krap. Ik ga ervan uit dat plaatsing in het staatsblad in juni mogelijk is uitgaande van een spoedige advisering door de Raad van State en een spoedige behandeling in uw Kamer en de Eerste Kamer. Indiening van het wetsvoorstel bij de Raad van State vindt naar verwachting plaats in de eerste week van november.

Overwogen alternatieven

Bij de afwegingen omtrent de aanpassing van de eigen bijdrage zijn verschillende alternatieven verkend om – eventueel in combinatie – de ingeboekte meeropbrengst te hanteren. Dit betreft de volgende zaken.

- *het verhogen van het marginaal tarief extramuraal naar 25%*
Het marginale tarief bij de extramurale eigen bijdrage bedraagt op dit moment 15%. Dit betekent dat boven de grens van 120% van het wettelijke minimum loon (vanaf hier: WML) van elke euro er 15% procent eigen bijdrage betaald moet worden. Het marginale tarief zou verder verhoogd kunnen worden. Als het marginale tarief verhoogd wordt naar 20% levert dit circa € 60 miljoen op. Een verhoging naar 25% levert circa € 110 miljoen op. De maatregel betekent voor huishoudens tot 120% van het WML geen verhoging van de eigen bijdrage. Voor huishoudens met een inkomen dat € 5 000 hoger ligt betekent dit dat zij met een marginaal tarief van 20% circa € 250 op jaarbasis meer kwijt zijn. Een verdere verhoging van het marginale tarief naar 25% betekent dat zij € 500 op jaarbasis meer kwijt zijn.
- *de afschaffing van de vrijstelling voor de intramurale eigen bijdrage*
Op dit moment geldt er voor alle huishoudens een vrijstelling boven het minimum inkomen van € 381 per jaar. Dit betekent dat huishoudens die een inkomen net boven het minimum hebben geen extra bijdrage betalen. Overwogen kan worden de vrijstelling te laten vervallen en ook dit deel in aanmerking te laten komen voor eigen bijdrage. Naar verwachting levert dit circa € 50 miljoen tot € 60 miljoen op. Het betekent voor een huishouden dat nog net binnen de vrijstelling valt dat de eigen bijdrage omhoog gaat met € 300 tot € 330 per jaar.
- *het verhogen van het intramurale marginale tarief van 87,5% naar 92,5%*
Het marginale tarief boven de vrijstelling bedraagt nu 87,5%. Een verhoging naar 92,5% levert circa € 50 tot € 60 miljoen op. Voor een

huishouden met een minimuminkomen en net daarboven blijft de eigen bijdrage gelijk.

Voor een huishouden met een inkomen van € 5 000 daarboven betekent een verhoging van het marginale tarief dat zij € 250 per jaar extra gaan betalen.

– *het invoeren van een minimale intramurale eigen bijdrage*

Op dit moment geldt er geen minimum eigen bijdrage voor huishoudens in intramurale instellingen.

Dit betekent dat huishoudens die door verschillende aftrekposten een (heel) laag verzamelinkomen hebben ook (hele) lage aan eigen bijdrage betalen. Het is irreal om te veronderstellen dat deze huishoudens inderdaad ook geen inkomen genieten. Het is mogelijk om voor deze huishoudens een minimale bijdrage in te voeren die gelijk is aan de eigen bijdrage die wordt betaald door een huishouden met een verzamelinkomen gelijk aan het minimuminkomen. De verwachte opbrengst van deze maatregel is € 40 tot € 60 miljoen.

– *het afschaffen van de uitzonderingen op zak- en kleedgeld bij de intramurale eigen bijdrage*

Het zak- en kleedgeld is afgeleid van de minimumnormen die voortvloeien uit de Wet werk en bijstand. De afgelopen jaren zijn deze normen voor bepaalde groepen (WAJONG-ers en 65-plussers) verhoogd, zodat zij een bijdrage ontvangen die hoger ligt dan het vastgestelde sociaal minimum. Het gelijk trekken van het zak- en kleedgeld voor alle groepen op het niveau van bijstand levert circa € 40 miljoen op.

– *het verhogen van het marginale tarief voor het PGB naar 25%*

De PGB betreft een aparte subsidieregeling waarbij de eigen bijdrage nu nog wordt berekend conform de systematiek die geldt voor de eigen bijdrage die wordt betaald in de zorg in natura. Het is echter mogelijk om voor de eigen bijdrage voor de PGB een ander regime te laten gelden. Een mogelijkheid is om het marginale tarief van 15% te verhogen naar 25%. Dit levert circa € 30 tot € 40 miljoen euro op. Omdat het PGB netto wordt uitgekeerd betekent dit dat huishoudens na deze verhoging feitelijk minder PGB krijgen uitgekeerd. Voor huishoudens tot 120% van het WML verandert er niks aan het ontvangen PGB. Voor huishoudens met een inkomen van € 5 000 boven 120% WML betekent dit dat zij € 500 PGB op jaarbasis minder gaan ontvangen. Een gemiddelde PGB bedraagt nu tussen de € 12 000 en € 18 000.

Geen van deze mogelijkheden is in de afweging uiteindelijk een serieus alternatief gebleken voor de vermogensinkomensbijtelling. Vooral varianten die lopen via het inkomen (bijvoorbeeld het verhogen van de marginale druk binnen het huidige systeem) tasten ook de inkomenspositie van de lagere inkomens aan. Sommige maatregelen staan bovendien haaks op de maatregelen die het kabinet neemt bij de compensatie van de afschaffing van de buitengewone uitgavenregeling (bijvoorbeeld de verhoging van het intramurale marginale tarief; in het kader van de Wtcg wordt juist een verlaging tot 75% voorgesteld).

Conclusie

Gebruikers van AWBZ-zorg behoren tot de kwetsbare groepen in de samenleving kijkend naar hun fysieke en/of mentale situatie. Tegelijkertijd betekent gebruik van een AWBZ-voorziening niet per definitie dat er ook sprake is van een financieel kwetsbare situatie.

Dat geldt in het bijzonder voor die groep AWBZ-cliënten die beschikt over een zodanig hoog vermogen dat men de heffingsvrije grenzen in de fiscaliteit overschrijdt. Het kabinet acht het verdedigbaar en met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ook wenselijk, dat bij de vaststel-

ling van de eigen bijdrage voor deze groep een groter deel van het vermogen in deze vaststelling wordt betrokken. Dit geldt te meer in de wetenschap dat veel werknemers geen AWBZ-zorg consumeren en wel een hoge AWBZ-premie betalen, ook als zij niet beschikken over een vergelijkbaar hoog vermogen als sommige AWBZ-gebruikers.

Het kabinet acht het rechtvaardig en evenwichtig dat ook het vermogen van de gebruikers van AWBZ-zorg in beperkte mate bij hun financiële draagkracht wordt betrokken. Door van de gebruikers een eerlijke bijdrage te vragen kunnen we de hoge solidariteitsbijdrage verantwoorden die we opleggen aan de niet-gebruikende premiebetalers.

Zo bevorderen we dat de solidariteit in de AWBZ tussen gebruikers en niet-gebruikers stevig wordt gestut en blijvend kan worden geborgd.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker