

Vergaderjaar 2007–2008

31 294

Interpellatie van het lid Kant inzake de eigen bijdrage AWBZ

31 283

Goedkeuring van de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123)

Nr. 17 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2008

1. Inleiding

In deze brief bied ik u, mede namens de Staatssecretarissen van VWS en SZW, de informatie over de inkomenspositie van mensen in een intramurale instelling die ik op 17 april schriftelijk heb toegezegd. (31 294/31 283, nr. 14) Zoals aangekondigd richt ik me in deze brief zich niet zozeer op het zak- en kleedgeld in enge zin, maar op het besteedbaar inkomen voor verschillende groepen die intramuraal verblijven.

Uit deze brief blijkt dat de vrije ruimte (besteedbaar inkomen minus de eigen bijdrage AWBZ en de aanvullende ziektekostenpolis) van de meeste mensen in een verplegings- of verzorgingshuis hoger is dan het zak- en kleedgeld en de afgelopen jaren is gegroeid. Hierbij is uitgegaan van de structurele situatie en is dus geabstraheerd van het effect dat verzekerden in 2008 hebben kunnen ervaren als gevolg van het vervallen van het overgangsrecht. Ook wordt duidelijk dat de voorgenomen hervormingen van de (T)BU, zoals gepresenteerd aan uw Kamer in de brief van 29 april, een gunstige uitwerking hebben op het grootste deel van deze groep. Dit is met name te danken aan het vervallen van het niet-gebruik binnen de (T)BU. In de bijlage² bij deze brief wordt voor verschillende representatieve voorbeelden de vrije ruimte berekend en afgezet tegen het zak- en kleedgeld.

Mijn toezegging dat het besteedbaar inkomen voor verschillende groepen in een intramurale instelling zal worden afgezet tegen het besteedbaar inkomen van mensen die niet in een intramurale instelling verblijven is te voorbarig gebleken. Om deze toezegging gestand te doen is een objectieve vergelijking nodig van de uitgaven voor wonen en voeding van mensen binnen en buiten een instelling. Het onderzoek daarnaar vindt plaats in het kader van «Scheiden Wonen en Zorg» en zal pas in het najaar worden afgerond. De staatssecretaris van VWS zal uw Kamer in het najaar informeren over de (inkomens-)consequenties van scheiden wonen zorg. Hierin zullen de verschillen in kosten tussen intramurale zorg en extramurale zorg inzichtelijk worden gemaakt.

¹ Eerder abusievelijk gedrukt onder kamerstuknummer 31 294/31 283, nr. 33 wat hiermee komt te vervallen.

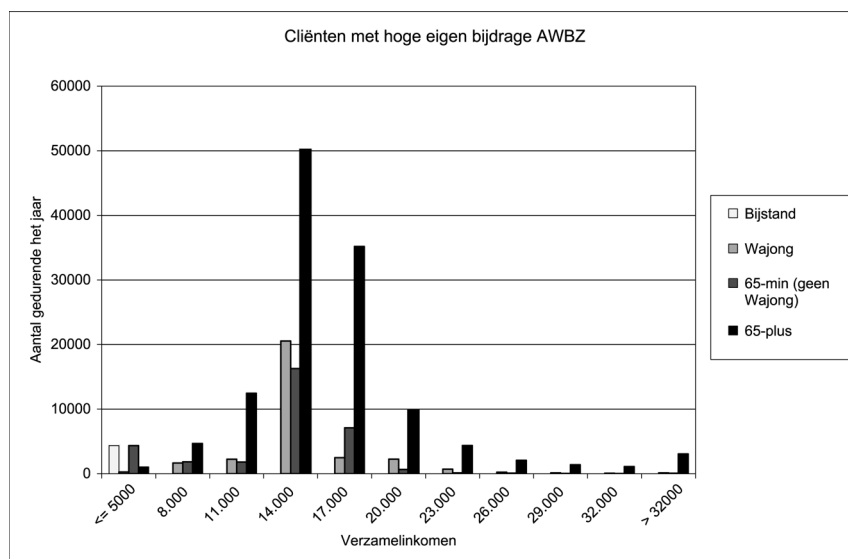
² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Toelichting

Vanuit het oogpunt van zak- en kleedgeld zijn er twee typen bewoners van intramurale instellingen. Allereerst is er de groep zonder eigen inkomen (ca 2% van de totale AWBZ-populatie) die aangewezen is op een bijstands-uitkering en geen eigen bijdrage voor de AWBZ verschuldigd is. Het betreft een klein deel van de totale populatie die over het algemeen kort in de instelling verblijft. Het overgrote deel van de bewoners beschikt echter over eigen inkomen en betaalt op basis daarvan een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de AWBZ.

Figuur 1 presenteert een frequentieverdeling van mensen die gedurende het jaar de hoge eigen bijdrage voor de intramurale AWBZ hebben betaald of waren aangewezen op een bijstandsuitkering. Hieruit blijkt dat circa tweederde van de intramurale bevolking ouder is dan 65 jaar, en de groep bijstandsgerechtigden gering is. Ook valt op dat de meeste mensen een inkomen hebben rond het Wettelijk Minimumloon.

Figuur 1 Frequentieverdeling hoge bijdrage AWBZ naar leeftijd en inkomen



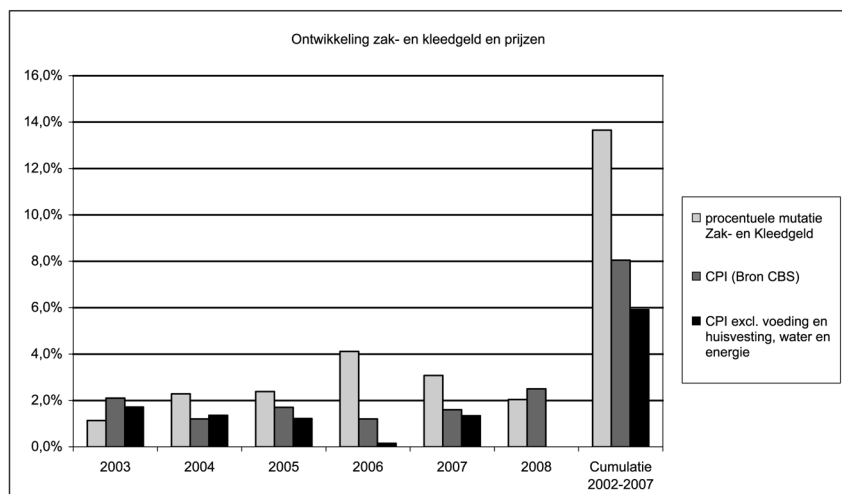
2.1. Bijstandsgerechtigden en Zak- en kleedgeld

Bijstandsgerechtigden in een intramurale instelling zijn aangewezen op het zak- en kleedgeld en betalen geen eigen bijdrage voor de AWBZ. Het zak- en kleedgeld is geregeld in artikel 23 van de Wet werk en bijstand en is de algemene bijstandsnorm voor personen die in een inrichting verblijven en die geen eigen middelen hebben om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Het zak- en kleedgeld voor 2008 is voor een alleenstaande € 3 385 (incl. verhoging m.i.v. 1 juli 2008 en incl. vakantiegeld) per jaar en voor een meerpersoonshuishouden € 5 265 (incl. verhoging m.i.v. 1 juli 2008 en incl. vakantiegeld) per jaar. Het zak- en kleedgeld volgt de ontwikkeling van het netto minimumloon.

Figuur 2 toont de procentuele ontwikkeling van het zak- en kleedgeld vanaf 2002. Dit is het jaar na de laatste beleidsmatige verhoging van het zak- en kleedgeld (ter uitvoering van Motie Melkert; Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, nr. 8). In de figuur is de procentuele mutatie van het zak- en kleedgeld afgezet tegen de gemiddelde prijsstijging van alle bestedingen (CPI) en de prijsstijging gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van voeding en huisvesting. De laatste prijsstijging is relevant omdat personen in instellingen binnen deze categorieën geen uitgaven doen.

Hieruit blijkt dat het zak- en kleedgeld in reële termen, dus gecorrigeerd voor de relevante inflatie, vanaf 2002 met 7½ % is gestegen.

Figuur 2 Vergelijking van de ontwikkeling van het zak- en kleedgeld en de prijzen



2.2 Bijstandsgerechtigden; uitgaven en inkomen

Mensen die intramuraal verblijven maken geen kosten voor wonen (inclusief de eventuele bijhorende kosten zoals gas- en licht, verzekeringen etc), maaltijden en zorg binnen de instelling. Desondanks blijven er kosten over die moeilijk te vermijden vallen. Op basis van de NIBUD minimum voorbeeldbegroting voor alleenstaanden in 2008 is in tabel 1 een inschatting gemaakt van de hoogte en het soort kosten waar veel verzekerden mee te maken krijgen. Deze kosten, die optellen tot circa € 330, zijn indicatief en niet normstellend voor de hoogte van het zak- en kleedgeld. Naast het zak- en kleedgeld zijn er nog andere inkomsten waar bijstandsgerechtigden die in een AWBZ-instelling verblijven van profiteren. Zo ontvangen bijstandsgerechtigden sinds 2006 een vergoeding van de nominale premie ZVW. Deze vergoeding is gelijk aan het verschil tussen de normpremie en de zorgtoeslag. Tevens vergoedt het CAK bij deze groep de bovengemiddelde eigen betaling binnen de ZVW en ontstaat er op basis van de aanvullende polis en de extra ziektekosten die het NIBUD veronderstelt (€ 18 per maand) aanspraak op (T)BU. Het voordeel van de (T)BU verdwijnt overigens in 2009. Hiervoor in de plaats komt een jaarlijks forfait van € 250.

Tot slot kan er sprake zijn van inkomensondersteuning door gemeenten. Bewoners van instellingen hebben, indien zij aan de in artikel 36 van de WWB genoemde voorwaarden voldoen, recht op langdurigheidstoeslag. Het betreft een eenmalig bedrag per 12 maanden van € 341. Eveneens kunnen zij onder de werkingssfeer vallen van gemeentelijke regelingen voor categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten. In individuele gevallen kan bijzondere bijstand worden verleend als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Zulks ter beoordeling aan de gemeente.

Tabel 1 indicatieve uitgaven en inkomensbronnen voor alleenstaanden in 2008

Omschrijving	Indicatief bedrag
Kosten voor telefoon en kabel (inclusief internet)	– 46
Diverse verzekeringen, zoals:	– 128
• <i>nominale premie ZVW (inclusief eigen risico)</i>	– 91
• <i>aanvullende verzekering voor de zorgkosten,</i>	– 21
• <i>aansprakelijkheidsverzekering,</i>	– 3
• <i>inboedelverzekering</i>	– 6
<i>uitvaartverzekering</i>	– 7
Kleding	– 48
Persoonlijke verzorging	– 19
Inventaris	– 21 ¹
Vervoer: Strippenkaart en fiets	– 12
Extra ziektekosten	– 18
Diversen	– 18
Waskosten: Het wassen van o.a. kleding en beddengoed	– 20 ²
Indicatie uitgaven	– 335
Zak- en Kleedgeld	282
Vergoeding ZVW premie	54
Voordeel (T)BU bij bovengenoemde zorg-uitgaven	11
Zorgtoeslag	46
Vergoeding CAK voor eigen risico	4
Indicatie inkomen (inclusief langdurigheids-toeslag)	+ 397 (425)

¹ Hierbij is uitgegaan van 1/3 van de kosten die iemand maakt die niet in een intramurale instelling verblijft. Dit is conform de aanname in NIBUD-onderzoek op basis van de cijfers 1997 naar de bestedingen van intramurale GGZ-populatie.

² Dit is niet gebaseerd op basis van Nibud cijfers, maar betreft een inschatting van VWS.

3. Niet Bijstandsgerechtigden

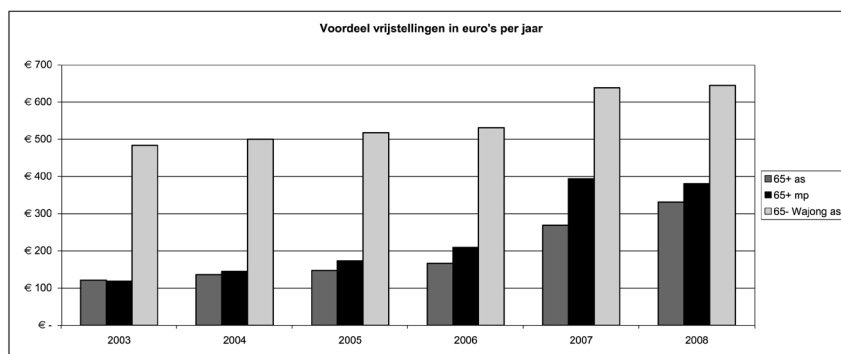
Mensen met eigen inkomen uit bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsuitkering of ouderdomspensioen betalen wel een eigen bijdrage voor de AWBZ. Voor deze groep bestaat het vrij te besteden inkomen (vrije ruimte) grofweg uit de som van het zak- en kleedgeld, vrijstellingen en het voordeel van de BU¹. Het zak- en kleedgeld is het bedrag dat verzekerden die in een AWBZ-instelling verblijven en de zogenoemde hoge inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen, na betaling van die eigen bijdrage, minimaal van hun inkomen ter vrije ruimte moeten overhouden. De ontwikkeling van het zak- en kleedgeld is hierboven reeds beschreven. Vrijstellingen verlagen de eigen bijdrage AWBZ. De BU zorgt er tenslotte voor dat een deel van de eigen bijdrage fiscaal gecompenseerd wordt. De vrijstellingen en de BU verhogen beiden de vrije ruimte.

3.1 Vrijstellingen Eigen Bijdrage AWBZ

Voor bepaalde delen van inkomen is besloten dat deze niet (geheel) mogen worden afgeroomd door een hogere eigen bijdrage AWBZ maar ten goede moeten komen aan de vrije ruimte van de mensen. Dit geldt allereerst voor een deel van het inkomen uit tegenwoordige arbeid. Ook generieke inkomensondersteuning aan ouderen en Wajongers is vrijgesteld van de eigen bijdrage. In figuur 3 staat een overzicht van de hoogte van de vrijstelling van Wajongers en ouderen met enkel een AOW-uitkering vanaf 2003.

¹ Ook de zorgtoeslag en het saldo van de ZVW premie en zorgtoeslag geldt als vrijgesteld inkomen bij de bepaling van de eigen bijdrage. Hiervan dient echter de nominale premie te worden voldaan waarmee deze vrijstelling niet leidt tot een hogere vrije ruimte. De premie voor de Zvw wordt niet betaald uit het zak- en kleedgeld (zie ook tabel 1 uit de bijlage).

Figuur 3 Ontwikkeling van vrijstellingen binnen de hoge eigen bijdrage AWBZ



De vrijstelling voor 65-plussers bedraagt 25% van de ouderenkortingen plus de netto AOW tegemoetkoming. De ouderenkortingen werken vertraagd door in de hoogte van de vrijstelling. Dit komt doordat de eigen bijdrage in jaar *t* bepaald wordt door de hoogte van het verzamelinkomen in jaar *t-2*. Zo is de hoogte van de ouderenkorting in 2006 bepalend voor de vrijstelling en daarmee de eigen bijdrage in 2008. De vrijstelling van ouderen is de afgelopen jaren gestegen van € 121 in 2003 tot € 331 in 2008 waarmee de vrijstelling in 2008 leidt tot circa 7% aan extra vrije ruimte ten opzichte van het zak- en kleedgeld.

Bij Wajongers is de vrijstelling gelijk aan de gehele Jonggehandicapten-korting. Jonggehandicapten hebben geprofiteerd van de verhoging met € 100 in 2005 (motie Verhagen; Kamerstukken II 2004/2005, 29 800, nr.4) die vanwege eerder genoemde vertraging in 2007 doorwerkt in een lagere bijdrage. De vrijstelling voor Wajongers is de afgelopen jaren gestegen van € 484 in 2003 tot € 645 in 2008 en vergroot de vrije ruimte inmiddels met 12%.

Inkomen (niet uit tegenwoordige arbeid) wordt boven een drempel voor 12,5% vrijgesteld. Als bewoners van een intramurale instelling inkomen uit arbeid hebben, wordt 15% daarvan buiten de grondslag voor de eigen bijdrage gehouden. In de bijlage is een voorbeeld opgenomen van een 25 jarige met Wajong-uitkering die niet werkt en een 25 jarige met Wajong-uitkering die werkt met een looninkomen gelijk aan de uitkering.

3.2 Buitengewone Uitgavenaftrek

Vanaf 2003 is de BU-regeling meerdere malen aangepast met positieve inkomensgevolgen voor mensen in een intramurale instelling. De belangrijkste veranderingen waren de verhoging van de vermenigvuldigingsfactor en het verzilverbaar maken van het voordeel van de BU door de introductie van de (T)BU.

Voor degenen die aanspraak maken op het voordeel van de BU-aftrek levert deze aftrekpost inmiddels een aanzienlijke bijdrage aan de vrije ruimte. Het voordeel voor 65-minners is groter dan voor 65-plussers. Ouderen kunnen in 2008 grofweg 8,5%¹ van de eigen bijdrage gecompenseerd krijgen via de (T)BU. Voor 65-minners is dit percentage ruim 2 maal zo hoog². Dit komt omdat het voordeel van een aftrekpost afhankelijk is van de hoogte van het marginale belasting tarief en de vermenigvuldigingsfactor.

3.3 Balansverkortings

In de brief aan de Kamer van 29 april het kabinet een zo concreet mogelijke uitwerking gegeven van de plannen die moeten leiden tot een betere regeling voor de tegemoetkoming in de meerkosten van chronisch zieken

¹ Het marginaal tarief voor 65-plus 1e schijf 15,70% x 25% (25% van de eigen bijdrage intramuraal is aftrekbaar) x 2,13 (vermenigvuldigingsfactor) is 8,4%.

² Het marginaal tarief voor 65-min 1e schijf 33,60% x 25% (25% van de eigen bijdrage intramuraal is aftrekbaar) x 2,13 (vermenigvuldigingsfactor) is 17,9%.

en gehandicapten. De berekeningen hieronder en in de bijlage gaan uit van de in de brief genoemde bedragen en percentages. Daarbij dient te worden aangetekend dat definitieve besluitvorming binnen het Kabinet omtrent de verschillende maatregelen nog niet is afgerond en de precieze effecten dus nog kunnen veranderen.

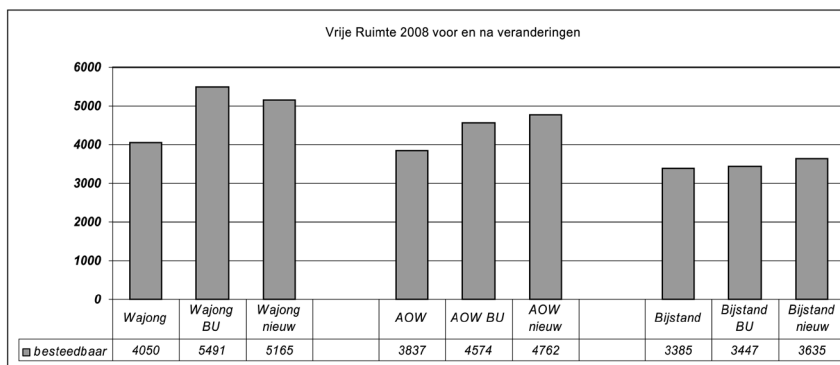
Conform de brief wordt de (T)BU vervangen door een beperkte fiscale regeling waarbij onder meer de eigen bijdrage AWBZ niet meer aftrekbaar is. Ter compensatie wordt de eigen bijdrage met gemiddeld 10% verlaagd (balansverkortung). Hieronder is uitgegaan van een kortingspercentage dat voor iedereen gelijk is namelijk 10%. Tevens verdwijnt de generieke inkomensondersteuning van ouderen en arbeidsongeschikten die tot op heden via de BU was vormgegeven. Voor de arbeidsongeschikten wordt dit verlies gecompenseerd door een compensatie van € 225. Ouderen ontvangen circa € 150 via de ouderenkortungen en de AOW-tegemoetkoming. Ten slotte ontvangen de bewoners van een intramurale instelling het specifieke forfait voor chronisch zieken. Een 65-plusser ontvangt € 100 en een 65-minner ontvangt € 250.

Algemeen geldt dat de niet-gebruikers van de BU erop vooruit gaan. Deze mensen zien hun vrije ruimte als gevolg van de voorgestelde compensatiemaatregelen fors stijgen. Voor de mensen die de weg naar de BU wel hebben gevonden, ontstaat een gedifferentieerd beeld. De 65-plussers gaan er, uitgaande van de gemiddelde korting van 10%, in inkomen op vooruit. Voor de 65-minners geldt een inkomensachteruitgang. Dit beeld valt in belangrijke mate te verklaren uit de zeer hoge aftrek die 65-minners als gevolg van hun marginaal tarief en vermenigvuldigingsfactor onder de BU hebben. De inkomenseffecten zijn dus een gevolg van een combinatie van niet-gebruik en zeer hoge aftrekmogelijkheden voor 65-minners die de weg naar de BU wisten te vinden. Deze conclusie wordt betrokken bij de definitieve vaststelling van de korting op de eigen bijdragen. De Kamer zal bij de indiening van het wetsvoorstel hierover nader worden geïnformeerd.

Op macroniveau wordt het afschaffen van de aftrekbaarheid van de eigen bijdrage ruimschoots gecompenseerd door de voorgestelde korting op de bijdrage (10% gemiddeld). Deze korting is gebaseerd op het gemiddelde fiscale voordeel dat de eigen bijdrage de huidige (T)BU gebruikers oplevert. Het budgettaire bedrag dat met de aftrek van de hoge eigen bijdrage gemoeid was, bedroeg circa € 85 mln. op (bij een niet gebruik van de (T)BU van 45%). De 10% korting op de eigen bijdrage (met een gebruik van 100%) betekent in macrotermen € 150 mln. Door de balansverkortung gaat de intramurale populatie als geheel er dus € 65 mln. (€ 150 mln. minus € 85 mln.) op vooruit.

Het effect van de veranderingen wordt geïllustreerd in figuur 4. In de figuur zijn de inkomensniveaus en de veranderingen daarin voor een Wajonger, een bijstandsgerechtigde en een AOW-er grafisch weergegeven.

Figuur 4. Inkomenseffecten veranderingen (T)BU



In de allereerste plaats is duidelijk dat alle bewoners die wel eigen bijdrage betalen maar die nu geen gebruik maken van de BU, er fors op vooruit gaan. Dit geldt voor iets minder dan de helft van de populatie (niet-gebruik BU 45%). Zoals te verwachten is het afschaffen van de BU voor 65-plussers voordelig en nadelig voor 65-minners. Het voordeel van de BU voor 65-minners was groter terwijl de verlaging van de eigen bijdrage met 10% voor beide groepen gelijk uitpakt. Bijstandsgerechtigden merken niets van de balansverkortings; zij betalen geen eigen bijdrage.

4. Conclusie

Zoals ik heb laten zien is de groei van het zak- en kleedgeld in de afgelopen jaren als gevolg van de koppeling aan het minimumloon groter geweest dan de ontwikkeling van de prijzen. De hoogte en de ontwikkeling van het zak- en kleedgeld is – zoals alle normbedragen in de WWB – gebaseerd op de in die wet vastgelegde uitgangspunten ten aanzien van de voorziening in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan. De wijze waarop de bijstandsnorm voor personen in een inrichting is vastgesteld en de wijze waarop deze norm periodiek wordt aangepast geeft naar mijn mening voldoende garantie voor een toereikend inkomensniveau voor personen met een minimumuitkering in een inrichting. Voor degenen met «eigen inkomen» vervult het zak- en kleedgeld een andere functie dan binnen de WWB. Bij de AWBZ gaat het om de vaststelling van een door de burger aan de overheid te betalen bedrag, terwijl het bij de WWB gaat om een door de overheid aan de burger uit te betalen bedrag. De hoogte van die bijdrage is niet alleen afhankelijk van de bijstandsnorm maar ook van de verschillende vrijstellingen en de hoogte van het inkomen. Hiervoor heb ik laten zien dat de groep met eigen inkomen volop geprofitteerd heeft van het generieke inkomensbeleid. Dit geldt zowel voor de verhogingen van gerichte heffingskortingen als voor het voordeel van de BU waar mensen in een intramurale instelling, gegeven hun specifieke situatie, aanspraak op kunnen maken. De vrije ruimte van het overgrote deel van de mensen in een instelling ligt daarom significant hoger dan het zogenaamde zak- en kleedgeld. Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat de gepresenteerde inkomenseffecten nog kunnen wijzigen afhankelijk van besluitvorming over de precieze vormgeving van het compensatiepakket.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner