

Vergaderjaar 2011–2012

33 024

Wijziging van de Wet op de zorgtoeslag, in verband met de introductie van een vermogenstoets

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Dit kabinet heeft als doelstelling om in 2015 de overheidsfinanciën op orde te hebben. De economische crisis en oplopende begrotingstekorten maken hervormingen en bezuinigingen noodzakelijk. Aan iedereen wordt een bijdrage gevraagd om de overheidsfinanciën weer in het gareel te krijgen.

Het kabinet wil hiertoe, zoals ook blijkt uit de bijlagen bij het Regeerakkoord en het Gedoogakkoord (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 53 en 54 en blz. 91 en 92) onder andere maatregelen nemen op het terrein van de zorgtoeslag. Eén van de aspecten die bij de bezuinigingen een rol speelt, is dat het kabinet inkomensondersteunende maatregelen, zoals de zorgtoeslag, alleen bij die mensen terecht wil laten komen, die deze echt nodig hebben. Dit wetsvoorstel regelt dat huishoudens met een fors vermogen geen recht meer hebben op zorgtoeslag.

§ 2. Systematiek zorgtoeslag

De zorgtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van de (nominale) premie voor een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De hoogte van de zorgtoeslag wordt bepaald door de standaardpremie (de gemiddelde nominale premie voor een zorgverzekering plus het gemiddeld verplicht eigen risico) en het inkomen van de aanvrager en, als hij deze heeft, zijn partner.

De Wet op de zorgtoeslag (Wzt) veronderstelt dat de aanvrager respectievelijk de aanvrager en zijn partner maximaal een bepaald, in artikel 2, derde lid, van die wet opgenomen percentage van het inkomen reserveert respectievelijk reserveren voor de betaling van de nominale premie voor de zorgverzekeringen die zij hebben en voor betaling van onder het verplicht eigen risico vallende zorg.

Indien de standaardpremie voor een zorgverzekering hoger is dan eerderbedoeld percentage, wordt het restant automatisch door middel van een zorgtoeslag gecompenseerd. Indien de standaardpremie voor een

zorgverzekering daarentegen minder dan dat percentage bedraagt, wordt geen zorgtoeslag uitbetaald. Voor alleenstaanden ligt de inkomensgrens waarop er nog zorgtoeslag wordt uitgekeerd op € 36 022, voor partners op € 54 264 (cijfers 2011).

De kosten van de zorgtoeslag nemen in de toekomst fors toe, niet alleen in euro's, maar ook als percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Die forse groei treedt op omdat de uitgaven voor de Zvw – en daarmee ook de nominale premies – harder stijgen dan de ontwikkeling van de inkomens. In de laatste vergrijzingsstudie gaat het Centraal Planbureau (CPB)¹ ervan uit dat de Zvw-uitgaven in reële termen 1% per jaar harder stijgen dan de inkomens.

De systematiek van de Zvw impliceert dan ook dat de nominale premie 1% per jaar harder groeit dan de inkomens. Op grond daarvan neemt het budgettaire beslag van de zorgtoeslag fors toe. Om die reden is ten tijde van het vorige kabinet reeds een maatregel ingevoerd om de percentages die binnen een huishouden voor het kunnen betalen van de nominale premie(s) moeten worden gereserveerd de komende dertig jaar ieder jaar heel licht te laten stijgen (Stb. 2010, 714), terwijl het huidige kabinet deze percentages van 2012 tot en met 2016 nog extra wil laten stijgen. Dit laatste wordt bij algemene maatregel van bestuur (amvb) geregeld. Deze amvb is medio september in het kader van de voorhang naar de Kamer gestuurd.

§ 3. Voorgestelde maatregel

De regering wil de zorgtoeslag alleen bij mensen terecht laten komen die deze nodig hebben. Daarom wordt voorgesteld het recht op zorgtoeslag met ingang van 2013 te beëindigen voor huishoudens met een vermogen dat hoger is dan het heffingvrije vermogen uit box 3 als bedoeld in de inkomstenbelasting, plus € 80 000. Het kabinet is van mening dat mensen die een vermogen boven deze grens hebben geen inkomensondersteuning nodig hebben. Een vergelijkbare vermogenstoets wordt overigens in een afzonderlijk wetsvoorstel voorgesteld voor het kindgebonden budget. De bovenbedoelde grenzen voor het recht op de zorgtoeslag onderscheidenlijk op het kindgebonden budget, zijn opgenomen in het regeerakkoord (bijlage, punten F16 en F17).

Het vermogen uit box 3 is een reeds uit de inkomstenbelasting bekend begrip.

De eigen woning valt hier bijvoorbeeld niet onder. Het heffingvrije vermogen uit box 3 kent in 2011 een hoogte van € 20 785 voor een alleenstaande en het dubbele voor partners. Voor ieder minderjarig kind wordt het heffingvrije vermogen verhoogd met € 2 779. Daarnaast kent box 3 overigens nog een aantal vrijstellingen voor bepaald vermogen, te weten maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal, waar lang niet alle belastingplichtigen gebruik van zullen maken, en onder omstandigheden een extra heffingsvrij vermogen voor belastingplichtigen van 65 jaar of ouder. Ook dit vermogen telt niet mee voor de vermogensstoets.

De voorgestelde vermogenstoets komt er op neer dat een huishouden dat over kalenderjaar t voor een vermogen van meer dan € 80 000 wordt belast in box 3, niet meer in aanmerking komt voor de zorgtoeslag over dat jaar. Praktisch gezien vervalt het recht op zorgtoeslag dus voor alleenstaanden met een vermogen van meer dan ruim € 100 000² en bij partners bij een vermogen van meer dan ruim € 120 000. Het vermogen dat voor de vermogenstoets in aanmerking wordt genomen, is het vermogen op 1 januari van het berekeningsjaar (dat wil zeggen het kalenderjaar waarop de zorgtoeslag betrekking zou hebben).

¹ Centraal Planbureau, Vergrijzing verdeeld, juni 2010.

² Op basis van het heffingvrij vermogen 2011 ligt de grens – indien de alleenstaande geen maatschappelijke beleggingen of beleggingen in durfkapitaal heeft of van een extra vrijstelling voor 65-plussers gebruik maakt – op 100 785 euro. In 2013 ligt de grens naar huidig inzicht rond de 101 500 euro.

Als gevolg van de invoering van de vermogenstoets, komt ongeveer 6% van de huishoudens die thans zorgtoeslag ontvangen, daar niet meer voor in aanmerking¹.

Bij de vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is gekozen voor een andere hoogte van het vermogen dan bij de vermogenstoets voor de huurtoeslag. Dit heeft te maken met de inkomens-effecten die een vermogenstoets teweeg brengt. Immers, hoe lager de grens van het vermogen bij de vermogenstoets wordt gesteld, hoe groter het aantal huishoudens is dat nu wel recht heeft op zorgtoeslag en geen recht heeft op de zorgtoeslag na invoering van de vermogenstoets. Voor al deze huishoudens betekent dit een inkomensachteruitgang. Met de gekozen vermogenstoets wordt een dergelijke inkomensachteruitgang beperkt tot ongeveer 6% van de huishoudens met recht op zorgtoeslag met de hoogste vermogens.

Inhoudelijk is er geen samenhang tussen voorliggend wetsvoorstel en de eerder bedoelde amvb tot verhoging van de percentages van het inkomen dat binnen een huishouden gereserveerd dient te worden om de nominale premie(s) voor de zorgverzekering te kunnen betalen. Die amvb raakt vrijwel alle huishoudens met recht op zorgtoeslag. De introductie van een vermogenstoets in dit wetsontwerp, daarentegen, leidt er toe dat een beperkt deel van de huidige rechthebbenden op zorgtoeslag dat recht verliest.

§ 4. Budgettaire gevolgen

In onderstaande tabel zijn de budgettaire gevolgen van de introductie van een vermogenstoets in de zorgtoeslag per 2013 opgenomen.

Budgettaire effecten introductie zorgtoeslag (in miljoenen euro's)

	2013	2014	2015	Structureel
Uitgaven zorgtoeslag	- 170	- 170	- 170	- 170

De eenmalige uitvoeringskosten van het wetsvoorstel bedragen circa € 1 mln. Het gaat hier onder meer om het aanpassen van de automatisering van de Belastingdienst/Toeslagen, het aanpassen van voorlichtingsmateriaal en het verzenden van brieven aan ongeveer 240 000 huishoudens die al zorgtoeslag krijgen maar die in het eerste jaar waarvoor de vermogenstoets zal gelden waarschijnlijk een te hoog vermogen voor een zorgtoeslag zullen hebben (zie paragraaf 6). De structurele uitvoeringskosten bedragen circa € 0,3 miljoen per jaar en betreffen vooral extra werkzaamheden van de Belastingdienst/Toeslagen die het gevolg zullen zijn van bezwaren en beroepen tegen het niet verlenen van de zorgtoeslag in verband met een te hoog vermogen.

§ 5. Inkomensgevolgen

In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten weergegeven van het voorstel voor huishoudens met zorgtoeslag. Uit dit overzicht blijkt dat voor 94% van de huishoudens met recht op zorgtoeslag er geen inkomens-effect optreedt. In 6% van de gevallen, 0,3 miljoen huishoudens, raakt een huishouden het recht op zorgtoeslag kwijt omdat het vermogen groter is dan de norm. Uit de tabel blijkt dat de inkomenseffecten neerslaan bij huishoudens met een inkomen boven het sociaal minimum, en

¹ Dit percentage is bepaald met behulp van een microsimulatiemodel op basis van een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking waarin de inkomens en vermogens van huishoudens zijn opgenomen.

dat huishoudens met een groter inkomen relatief vaker last hebben van de maatregel.

Inkomenseffecten vermogenstoets zorgtoeslag naar inkomensniveau huishouden

	Minimum	minimum- modaal	modaal- 1.5 x modaal	1.5-2.0 x modaal	> 2 x modaal	Totaal
geen effect	100%	96%	92%	90%	81%	94%
- 0,5 tot 0%	0%	0%	1%	2%	4%	1%
- 1 tot - 0,5%	0%	0%	1%	3%	4%	1%
- 2 tot - 1%	0%	1%	2%	2%	2%	1%
<-2%	0%	4%	4%	3%	10%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal huishoudens met zorgtoeslag (x 1000)	8%	60%	23%	8%	1%	5 400

§ 6. Uitvoeringsaspecten

De Belastingdienst/Toeslagen werkt voor het verstrekken van zorgtoeslag met een systeem van automatische continuering: huishoudens die in het jaar t - 1 recht hadden op zorgtoeslag, krijgen over jaar t automatisch een voorschot op de toeslag, tenzij zij melden dat er iets in hun situatie is veranderd. Omdat het vermogen over het jaar t pas in t + 1 bij de Belastingdienst/toeslagen bekend wordt, zou dit zonder nadere maatregelen betekenen dat huishoudens die in het eerste jaar waarvoor de vermogenstoets zal gelden (beoogd wordt: 2013) een te hoog vermogen hebben, toch een voorschot op de zorgtoeslag zouden krijgen, tenzij zij tijdig zelf actie ondernemen om de Belastingdienst/Toeslagen van hun vermogenssituatie op de hoogte te stellen. Ervan uitgaande dat dit niet altijd zal gebeuren, zou dat er in de praktijk toe leiden dat na het jaar t een aanzienlijke hoeveelheid voorschotten teruggevorderd of verrekend zou moeten worden.

Dat leidt tot extra werk voor de desbetreffende huishoudens en de Belastingdienst/Toeslagen, waarbij bovendien een terugvordering voor een huishouden dat niet goed op de hoogte is van de nieuwe regelgeving als een onwelkome verrassing kan komen. Daarbij komt dat aldus de over 2013 beoogde bezuiniging waarschijnlijk niet zou worden bereikt.

Om deze reden is besloten dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de invoering van de vermogenstoets in 2013 eenmalig rekening zal houden met de vermogensgegevens van zorgtoeslaghuishoudens die eind 2012 bekend zijn (dit zal doorgaans het vermogen zijn waarmee voor de aanslag inkomstenbelasting over 2011 rekening is gehouden). Aan huishoudens die in 2012 een zorgtoeslag kregen en volgens de eind 2012 bekende vermogensgegevens in 2013 vermoedelijk een vermogen zullen hebben dat hoger ligt dan de vermogensgrens, zal geen automatisch voorschot worden verleend. Deze huishoudens worden daarvan met een brief op de hoogte gesteld. Indien het vermogen van de desbetreffende huishoudens inmiddels beneden de vermogensgrens is gedaald, bijvoorbeeld omdat er (bijvoorbeeld in 2012) een huis van is gekocht, kan alsnog een aanvraag voor een zorgtoeslag over 2013 worden ingediend.

Verzekerden die in 2012 nog geen zorgtoeslag kregen, maar wel overwogen deze over 2013 aan te vragen, zullen aan de hand van het - ook op de website van de Belastingdienst/Toeslagen - beschikbare voorlichtingsmateriaal over de vermogenstoets, zelf moeten besluiten of een aanvraag verstandig is.

En huishoudens die in 2013 een zorgtoeslag krijgen maar in een later jaar boven de vermogensgrens komen, zullen dit, indien zij hun voorschot willen stopzetten, zelf bij de Belastingdienst/Toeslagen moeten aangeven.

In alle gevallen waarin over jaar t een voorschot op de zorgtoeslag is verstrekt, wordt in het kader van de (definitieve) toekenning daarvan het vermogen achteraf door de Belastingdienst/Toeslagen gecontroleerd (aan de hand van het vermogen dat bekend is uit de aangifte voor de inkomstenbelasting over datzelfde jaar). Blijkt dat huishoudens ten onrechte een voorschot hebben gekregen, dan zal dat worden teruggevorderd of verrekend.

§ 7. Gevolgen voor administratieve lasten

De stijging van de eenmalige administratieve lasten wordt geraamd op 804 100 uur. De structurele administratieve lasten zijn aanmerkelijk beperkter. Huishoudens hoeven zich immers maar eenmalig te informeren over de vermogenstoets. De structurele administratieve lasten worden geraamd op 89 363 uur. Het grootste deel hiervan wordt veroorzaakt door bezwaar- en beroepsprocedures.

§ 8. Inwerkingtreding

Uitgangspunt is dat de vermogenstoets in werking treedt op 1 januari 2013. Eerder is niet mogelijk, omdat de Belastingdienst/Toeslagen enige tijd nodig heeft om zijn systemen aan te passen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De vermogenstoets wordt in artikel 2a Wzt opgenomen. De hoogte van de zorgtoeslag wordt afhankelijk gemaakt van het vermogen dat bij de Belastingdienst als box 3-vermogen bekend is. In artikel 5.2, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 is bepaald dat de grondslag sparen en beleggen de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar vermindert met het heffingvrije vermogen is. Indien een belastingplichtige het gehele kalenderjaar dezelfde partner heeft of wordt geacht te hebben gehad, is de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 de gezamenlijke rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar van de belastingplichtige en zijn partner, vermindert met het heffingvrije vermogen van beiden. Het heffingvrije vermogen uit box 3 kent in 2011 een hoogte van € 20 785 voor een alleenstaande en het dubbele voor partners. Voor ieder minderjarig kind wordt het heffingvrije vermogen verhoogd met € 2 779. Daarnaast kent het vrijstellingen voor maatschappelijk beleggen en durfkapitaal en, onder omstandigheden, extra vrijstellingen voor personen van 65 jaar of ouder. In het regeerakkoord is opgenomen dat bij een vermogen van minstens € 80 000 dat in box 3 wordt belast, geen aanspraak bestaat op de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

In een afzonderlijk wetsvoorstel wordt voorgesteld het kindgebonden budget van eenzelfde vermogenstoets afhankelijk te maken. Door middel van een aanpassing van artikel 3 van de Wet op het kindgebonden budget bepaalt dat wetsvoorstel tevens, dat het bedrag van € 80 000 aan het begin van ieder kalenderjaar overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, wordt gecorrigeerd. Voorts kan het bedrag ingevolge dat wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden verhoogd. Omdat de vermo-

genstoets voor de zorgtoeslag gelijk dient te zijn en blijven aan die voor het kindgebonden budget, worden de relevante bepalingen van artikel 3 van de Wet op het kindgebonden budget zoals deze zullen komen te luiden na invoering van de vermogenstoets op dat budget, in de Wzt overgenomen (zie de leden 2 tot en met 5 van het voorgestelde art. 2a Wzt).

Met de onderhavige vermogenstoets wordt overigens afgeweken van de vermogenstoets zoals opgenomen in de Awir. Op grond van artikel 7 van de Awir is het toetsingsinkomen in artikel 8 van de Awir in beginsel doorslaggevend voor het bepalen van de draagkracht. Artikel 7 van de Awir biedt echter de mogelijkheid dat de draagkracht mede wordt bepaald door het vermogen. Voorwaarde daarvoor is dat dit expliciet in de inkomensafhankelijke regeling wordt opgenomen, hetgeen wordt gedaan in het in onderdeel A voorgestelde artikel 1, tweede lid, Wzt. Indien de draagkracht afhankelijk is van het inkomen en het vermogen, geldt in beginsel de vermogenstoets van artikel 7, derde lid, van de Awir. Deze vermogenstoets heeft betrekking op het vermogen waarover het voordeel uit sparen en beleggen wordt bepaald (grondslag sparen en beleggen) en het vrijgestelde vermogen in maatschappelijk beleggen en durfkapitaal. Met de vermogenstoets die wordt ingevoerd in de Wzt wordt hiervan, overigens net als bij de vermogenstoets die wordt voorgesteld voor het kindgebonden budget, afgeweken.

Bepaald wordt immers dat geen aanspraak bestaat op zorgtoeslag bij een vermogen van minstens € 80 000 dat in box 3 wordt belast. Er is gekozen voor een van de Awir afwijkende vermogenstoets teneinde de daarmee samenhangende inkomenseffecten voor zorgtoeslaggerechtigden te beperken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. I. Schippers

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers