

## 620

### Besluit van 6 december 2011, houdende wijziging van de percentages van het drempel- en het toetsingsinkomen voor de berekening van de zorgtoeslag (Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 25 oktober 2011, Z/F-3087929;

Gelet op artikel 2, derde lid, van de Wet op de zorgtoeslag;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord advies van 28 november 2011, nummer W13.11.0452/III;

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1 december 2011, Z/F-3094796;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### Artikel 1

Het percentage van het drempelinkomen respectievelijk het percentage van het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet op de zorgtoeslag, worden voor de hierna genoemde berekeningsjaren vastgesteld als in navolgend schema voor verzekerden met en zonder partner weergegeven:

Berekeningsjaar	Percentage van het drempelinkomen		Percentage van het toetsingsinkomen voor zover dat het drempelinkomen te boven gaat	
	Zonder partner	Met partner	Zonder partner	Met partner
2012	2,930%	5,530%	5,435%	5,435%
2013	3,145%	6,045%	5,840%	5,840%
2014	3,360%	6,560%	6,245%	6,245%
2015	3,575%	7,075%	6,650%	6,650%
2016	3,590%	7,090%	6,680%	6,680%
2017	3,605%	7,105%	6,710%	6,710%
2018	3,620%	7,120%	6,740%	6,740%
2019	3,635%	7,135%	6,770%	6,770%
2020	3,650%	7,150%	6,800%	6,800%
2021	3,665%	7,165%	6,830%	6,830%
2022	3,680%	7,180%	6,860%	6,860%
2023	3,695%	7,195%	6,890%	6,890%
2024	3,710%	7,210%	6,920%	6,920%
2025	3,725%	7,225%	6,950%	6,950%

Berekeningsjaar	Percentage van het drempelinkomen		Percentage van het toetsingsinkomen voor zover dat het drempelinkomen te boven gaat	
	Zonder partner	Met partner	Zonder partner	Met partner
2026	3,740%	7,240%	6,980%	6,980%
2027	3,755%	7,255%	7,010%	7,010%
2028	3,770%	7,270%	7,040%	7,040%
2029	3,785%	7,285%	7,070%	7,070%
2030	3,800%	7,300%	7,100%	7,100%
2031	3,815%	7,315%	7,130%	7,130%
2032	3,830%	7,330%	7,160%	7,160%
2033	3,845%	7,345%	7,190%	7,190%
2034	3,860%	7,360%	7,220%	7,220%
2035	3,875%	7,375%	7,250%	7,250%
2036	3,890%	7,390%	7,280%	7,280%
2037	3,905%	7,405%	7,310%	7,310%
2038	3,920%	7,420%	7,340%	7,340%
2039	3,935%	7,435%	7,370%	7,370%
2040	3,950%	7,450%	7,400%	7,400%

## Artikel 2

Het Besluit van 9 september 2010, houdende wijziging van de percentages van het drempel- en toetsingsinkomen, benodigd voor de berekening van de zorgtoeslag (Stb. 2010, 714) wordt ingetrokken.

## Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag.

## Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 6 december 2011

Beatrix

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

Uitgegeven de *twintigste* december 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

De overheidsfinanciën zijn fors verslechterd door de economische crisis. Deze verslechtering komt bovenop de voorziene verslechtering als gevolg van de vergrijzing. Ingrepen in collectieve arrangementen zijn daarom noodzakelijk.

De zorgtoeslag is in zijn huidige vorm één van de collectieve arrangementen die leidt tot het onbeheersbaar worden van de collectieve financiën. Zonder nadere ingrepen zou het budgettaire beslag van de zorgtoeslag van 2010 op 2015 stijgen van circa 4 miljard euro naar circa 6 miljard euro, terwijl het aandeel van de huishoudens dat zorgtoeslag ontvangt van 2010 op 2015 zou stijgen van 62% naar 68%. Dat is onwenselijk, temeer omdat de zorgtoeslag alleen bedoeld is om de zorgpremie betaalbaar te houden voor huishoudens met een laag inkomen.

Met dit besluit wordt bereikt dat zowel het budgettaire beslag van de zorgtoeslag als het aantal gebruikers tussen 2010 en 2015 vrijwel gelijk blijft.

#### 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 (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, premieplichtige<sup>1</sup> zorgverzekeringen en voor betaling van onder het verplicht eigen risico vallende zorg. 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 zorgtoeslag. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en tweepersoonshuishoudens; er gelden verschillende normpercentages en bij een tweepersoonshuishouden wordt de zorgtoeslag bepaald als twee maal de standaardpremie minus de normpremie.

<sup>1</sup> Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij.

De formule waarmee de normpremie wordt bepaald, leidt er toe dat de normpremie (in euro's bij constante percentages) groeit met de inkomensstijging. Inkomensstijgingen leiden daarom bij een constante standaardpremie tot een lagere zorgtoeslag. Maar omdat de standaardpremie de afgelopen jaren meer is gegroeid dan de inkomens, ontvangen huishoudens met zorgtoeslag een steeds groter deel van de nominale premie terug via zorgtoeslag, terwijl daarnaast huishoudens met een steeds hoger inkomen recht hebben op zorgtoeslag.

Het maximale inkomen waarbij recht op zorgtoeslag bestaat, is van 2006 tot 2011 gestegen van ruim € 25.000 tot ruim € 36.000 bij alleenstaanden en van ruim € 40.000 tot ruim € 54.000 bij paren.

Als de zorgtoeslag niet wordt aangepast, nemen de kosten van de zorgtoeslag 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 ook de komende periode de uitgaven van verzekeraars in het kader van de Zorgverzekeringswet (en daarmee ook de nominale premies) harder stijgen dan de ontwikkeling van de inkomens, dit ondanks alle maatregelen om die uitgavenontwikkeling te temperen. Op grond van de huidige vormgeving van de zorgtoeslag zou het budgettaire beslag van de zorgtoeslag daardoor toenemen van circa 4 miljard euro in 2010 tot circa 6 miljard in 2015. Dit is het gevolg van de combinatie van genoemde twee ontwikkelingen.

### **3. Voorgestelde maatregel**

In de Wzt (artikel 2, derde lid) zijn in eerste instantie de percentages bepaald voor het berekenen van de normpremie. In 2010 is reeds tot een maatregel in de zorgtoeslag besloten die leidt tot een geleidelijke aanpassing van de percentages. Met het Besluit van 9 september 2010, houdende wijziging van de percentages van het drempel- en toetsingsinkomen, benodigd voor de berekening van de zorgtoeslag (Stb. 2010, 714) zijn de percentages laatstelijk aangepast voor de jaren 2011 tot en met 2040.

Gedwongen door de economische en budgettaire ontwikkelingen, worden met dit besluit de normpercentages en het afbouwpercentage die de hoogte van de normpremie bepalen, verder aangepast. Het normpercentage dat alleenstaande verzekerden over het wettelijk minimumloon geacht worden te betalen wordt van 2012 tot en met 2015, jaarlijks met 0,2 procentpunt extra verhoogd. Het normpercentage dat meerpersoons-huishoudens over het wettelijk minimumloon geacht worden te betalen wordt van 2012 tot en met 2015 jaarlijks met 0,5 procentpunt extra verhoogd. Het afbouwpercentage wordt jaarlijks met 0,375 procentpunt extra verhoogd. Tot de genoemde bijstellingen is reeds besloten in (de budgettaire bijlage bij) het regeerakkoord.

De percentages die in het huidige besluit zijn opgenomen, bevatten ook de verhoging zoals die in het eerdere besluit voor de periode 2011 tot en met 2040 was voorzien.

In de onderstaande tabel staat weergegeven tot welke percentages dit leidt:

**Tabel 1: Bijstelling percentages**

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030
Normpercentage alleenstaand							
– Oorspronkelijk	2,70%	2,70%	2,70%	2,70%	2,70%	2,70%	2,70%
– Na maatregel 2010	2,715%	2,73%	2,745%	2,76%	2,775%	2,85%	3,00%
– Na huidige maatregel	2,715%	2,93%	3,145%	3,36%	3,575%	3,65%	3,80%
Normpercentage paren							
– Oorspronkelijk	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
– Na maatregel 2010	5,015%	5,03%	5,045%	5,06%	5,075%	5,15%	5,30%
– Na huidige maatregel	5,015%	5,53%	6,045%	6,56%	7,075%	7,15%	7,30%
Afbouwpercentage							
– Oorspronkelijk	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
– Na maatregel 2010	5,03%	5,06%	5,09%	5,12%	5,15%	5,30%	5,60%
– Na huidige maatregel	5,03%	5,435%	5,84%	6,245%	6,65%	6,80%	7,10%

Het aantal huishoudens met zorgtoeslag komt door de voorgestelde maatregel naar huidig inzicht in 2015 ongeveer uit op het niveau van 2010.

#### 4. Budgettaire gevolgen

In onderstaande tabel staat de budgettaire opbrengst van de maatregel.

**Tabel 2: Opbrengst maatregel in miljarden euro's**

	2012	2013	2014	2015	Struct
Opbrengst	0,6	1,3	1,7	2,1	2,9

Naar verwachting zal de standaardpremie na 2015 weer harder groeien dan de normpremie. Dit leidt er toe dat de zorgtoeslag na 2015 weer een forse groei kent. Door de maatregel heeft die groei betrekking op een kleinere grondslag.

De groei van de zorgtoeslag in euro's wordt daarmee kleiner. Dit leidt tot de toename van de opbrengst van de maatregel ook na 2015, zonder dat er aanvullend iets aan de percentages hoeft te worden gedaan.

Deze maatregel draagt daarmee niet alleen in deze kabinetsperiode, maar ook in volgende kabinetsperiodes bij aan de betaalbaarheid van de zorgtoeslag. In welke mate de zorgtoeslag op termijn betaalbaar is, hangt in sterke mate af van de ontwikkeling van de zorguitgaven. Als de zorguitgaven fors groeien, zullen ook de premies en daarmee ook de zorgtoeslag fors moeten groeien. Er is daarom een aantal trajecten gestart die een bijdrage moeten leveren aan het beheersen van de zorguitgaven. Het Centraal Planbureau is gevraagd hier onderzoek naar te doen, er is advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad en op ambtelijk niveau is de Taskforce kostenbeheersing zorguitgaven aan het werk. Alleen via voldoende beheersing van de zorguitgaven is het mogelijk om de solidariteit in het zorgstelsel te behouden.

#### 5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

De maatregel bestaat uit twee onderdelen:

1. Door de verhoging van de normpercentages voor alleenstaanden en paren wordt een deel van de ombuiging in euro's gelijk over alle zorgtoeslaggebruikers verdeeld.

2. Door de verhoging van het afbouwpercentage slaat een deel van de ombuiging neer bij huishoudens met een inkomen boven het minimumloon. Dit onderdeel ontziet weliswaar de huishoudens met een inkomen tot het minimumloon, maar dit leidt er wel toe dat de marginale druk voor

de huishoudens boven het minimumloon verslechtert. Als hun inkomen stijgt, raken zij een iets groter deel van de inkomensstijging kwijt in de vorm van een lagere zorgtoeslag.

In tabel 3 zijn de cumulatieve inkomenseffecten in 2015 van de maatregel weergegeven. Dit is gedaan voor de huishoudens die zonder de maatregel in 2015 recht zouden hebben gehad op zorgtoeslag.

In de tabel is zichtbaar dat voor een grote meerderheid (82%) van de huishoudens het cumulatieve inkomenseffect maximaal –2% zal zijn. Dit inkomenseffect wordt uitgesmeerd over de jaren 2012–2015. Voor een alleenstaande in de bijstand is de totale inkomensachteruitgang circa € 175 in 2015 en voor een paar in de bijstand loopt dit op tot circa € 440 in 2015.

Het effect op de koopkrachtontwikkeling van bijstandsgerechtigden zal in de jaren 2012 tot en met 2015 tussen – ¼% en – ½% liggen. Dit effect wordt ook verwerkt in de standaardkoopkrachttabel die jaarlijks in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt weergegeven.

In de tabel is te zien dat tussen 1 keer en 1,5 keer modaal relatief meer huishoudens een inkomenseffect hebben van –3% tot –2%. De reden is dat in deze inkomenscategorie relatief veel paren zitten en het normpercentage voor paren meer stijgt dan voor alleenstaanden.

**Tabel 3: Cumulatief inkomenseffect maatregel zorgtoeslag voor huishoudens met zorgtoeslag (2015)**

Inkomenseffect	Minimum	Minimum- modaal	1x – 1,5x modaal	1,5x – 2x modaal	>2x modaal	Totaal
–1 t/m 0%	24%	26%	20%	53%	70%	29%
–2 tot –1%	65%	60%	44%	42%	28%	53%
–3 tot –2%	9%	13%	35%	5%	1%	17%
<–3%	2%	1%	0%	0%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal hh	10%	48%	27%	14%	2%	100%

De marginale druk stijgt door deze maatregel met 0,375 procentpunt per jaar in de periode 2012–2015 en komt dus 1,5 procentpunt hoger uit in 2015. De bijdrage aan de marginale druk van de afbouw van de zorgtoeslag is momenteel (2011) 5,03 procentpunt. Door de maatregel van 2010 (houdbaarheidsmaatregel) en door de voorliggende maatregel stijgt deze bijdrage aan de marginale druk tot 6,65 procentpunt in 2015 (en op termijn, in 2040, tot 7,4 procentpunt). Voor huishoudens die door de voorliggende maatregel het recht op zorgtoeslag verliezen, treedt juist een verbetering van de marginale druk op. Voor alleenstaanden treedt deze verbetering op vanaf circa bruto een modaal inkomen en voor een paar vanaf circa 1,3 keer het modale inkomen.

## 6. Administratieve lasten 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 circa 1,4 miljoen afnemen in 2015. Ook het aantal nieuwe rechthebbenden zal dalen. Huishoudens die geen zorgtoeslag krijgen, hoeven de beschikking niet meer te controleren en nieuwe rechthebbenden hoeven geen zorgtoeslag meer aan te vragen. In de meeste gevallen zullen huishoudens automatisch geen zorgtoeslag meer krijgen na een inkomensverbetering. Door

het verdwijnen van controles zullen de administratieve lasten van burgers vanaf 2015 dalen met circa 225.000 uur.

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.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

In artikel 1 is voor de berekening van de zorgtoeslag over de jaren 2012 tot en met 2040 vastgelegd wat het normpercentage is dat verzekerden over het wettelijk minimumloon zelf dienen te betalen en wat het normpercentage is dat verzekerden over het overig inkomen moeten betalen.

Anders dan in het besluit uit 2010 (Stb. 2010, 714), is er in dit besluit voor gekozen de voor de verschillende jaren geldende percentages in een kader op te nemen. Daardoor neemt de inzichtelijkheid van het besluit toe. Gehandhaafd is de vaststelling van een percentage per jaar. Dit hangt samen met de formulering van de delegatiebepaling van artikel 2, derde lid, Wzt, welke impliceert dat de bij algemene maatregel van bestuur gewijzigde percentages automatisch in de Wzt worden opgenomen (zie ook nummer 34, tweede lid, onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat in een hogere regeling niet wordt toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd, voor het volgens vaste systematiek aanpassen van bedragen, tarieven en percentages). Als met een formule zou worden gewerkt, dan zouden de beheerders van de diverse databanken voor de wetgeving zelf ieder jaar met behulp van die formule de geldende percentages moeten berekenen en in artikel 2, derde lid, eerste zin, van de Wzt moeten opnemen. Dat kan tot fouten leiden. Een heldere vaststelling van de per kalenderjaar geldende percentages – zodat in één oogopslag duidelijk is wat de percentages voor bijvoorbeeld het jaar 2023 zijn – verdient de voorkeur.

### **Artikel 2**

Artikel 2 voorziet in het intrekken van het besluit waarmee in 2010 voor de jaren 2011 tot en met 2040 de percentages werden vastgesteld. Aangezien de intrekking geen terugwerkende kracht krijgt, laat dit onverlet dat de Belastingdienst/Toeslagen voor de afwikkeling van rechten op zorgtoeslag over het jaar 2011, de voor dat jaar geldende percentages (zoals geregeld in artikel 1, eerste lid, van het ingetrokken besluit) blijft hanteren.

### **Artikel 4**

Het besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012, zodat het toepasselijk is voor de vaststelling van zorgtoeslagen vanaf dat jaar.

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