NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Via de zorgtoeslag wordt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming verstrekt die het voor huishoudens met lage inkomens en middeninkomens mogelijk moet maken de nominale zorgpremies en het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering te betalen.

In het kader van de verbetering van de uitvoerbaarheid van de toeslagen is besloten tot een drietal aanpassingen in de zorgtoeslag, die budgettair neutraal verlopen. De eerste en belangrijkste verbetering voor de zorgtoeslag betreft de aanpassing van het partnerbegrip in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). Die verbetering houdt in dat een partnerschap voor de toeslagen niet langer met terugwerkende kracht tot en met het begin van het kalenderjaar ontstaat. Een partnerschap ontstaat pas met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de gebeurtenis waardoor het partnerschap tot stand komt, zoals bijvoorbeeld een huwelijk of de geboorte van een kind. De betrokken ontvangers van de zorgtoeslag hebben daardoor over het deel van het berekeningsjaar waarin zij nog geen toeslagpartner hadden, aanspraak op een hogere zorgtoeslag. Die verbetering voorkomt dat het partnerschap leidt tot terugvordering van de teveel ontvangen toeslagen in het deel van het berekeningsjaar waarin nog geen sprake was van partnerschap voor de toeslagen. De tweede verbetering betreft de verzekerden met een ten onrechte niet verzekerde toeslagpartner. Die verzekerden hadden geen aanspraak op zorgtoeslag maar hebben nu wel aanspraak op 50% van het bedrag aan zorgtoeslag voor een huishouden. De derde verbetering die ook de zorgtoeslag raakt, betreft de verhoging van de drempel voor kleine terugvorderingen. De Belastingdienst/Toeslagen vordert bedragen onder die drempel niet terug. De drie verbeteringen zijn verwerkt in de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen[1]. Deze verbeteringen hebben gunstige financiële gevolgen voor de betrokken zorgtoeslagontvangers. Ter dekking van die verbeteringen wordt de zorgtoeslag voor alle zorgtoeslagontvangers beperkt verlaagd. Deze verlaging van de zorgtoeslag wordt bereikt door de normpercentages van het drempelinkomen die de hoogte van de normpremie en daarmee van de zorgtoeslag bepalen vanaf het berekeningsjaar 2021 licht opwaarts aan te passen. Die aanpassing van de normpercentages is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van Algemene inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen (Kamerstukken xxxxxx)[2].

De normpercentages voor de zorgtoeslag staan in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag. Met het onderhavige besluit zijn die percentages met ingang van het berekeningsjaar 2021 gewijzigd. De afbouwpercentages die in het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag zijn opgenomen veranderen niet.

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 door het huishoudinkomen van de ontvanger (het toetsingsinkomen in het kader van de Awir). De Wet op de zorgtoeslag (hierna: 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,

---

[1] Het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen) (Kamerstukken xxxxx is ingediend bij koninklijke boodschap van……. 2020. Zie Kamerstukken II 2020/21, xxxxx, nr. 1

[2] Zie Kamerstukken II 2020/21,xxxxx, nr. 3, p.xxx

premieplichtige[3] zorgverzekeringen en voor de betalingen in verband met het verplicht eigen risico. Dit is de normpremie.

Het bedrag dat een huishouden geacht wordt aan zorg te betalen (hierna: 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 = Norm % x WML + Afbouw % x (INK -/- 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 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 meerpersoonshuishoudens; er gelden verschillende normpercentages en bij een meerpersoonshuishouden wordt de zorgtoeslag bepaald op tweemaal de standaardpremie minus de normpremie.

3. De aanpassing van de percentages voor de zorgtoeslag.

Wijziging van de percentages bij algemene maatregel van bestuur

De Wzt (artikel 2, derde lid) bevat de geldende percentages voor het berekenen van de normpremie. De percentages kunnen op grond van artikel 2, derde lid, van de Wzt, bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Dit betekent dat artikel 2, derde lid, van de Wzt, voor wat betreft de percentages, bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd. Dit is gebeurd bij het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen. Dat besluit is enkele keren aangepast. De laatste keer is dat gebeurd in 2019 voor de verlaging van de normpercentages van meerpersoonshuishoudens met ingang van het berekeningsjaar 2020. Het onderhavige besluit leidt met ingang van het berekeningsjaar 2021 tot een structurele verhoging van de normpercentages voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens met 0,04 procentpunt.

De resulterende percentages

De onderstaande tabel bevat de drie percentages die de hoogte van de zorgtoeslag bepalen, die op basis van dit besluit gelden. Daarbij wordt aangegeven in welke mate de percentages wijzigen op grond van dit besluit en op grond van eerdere besluiten. De percentages voor 2020 veranderen niet door dit besluit. Om te zien hoe het percentage zich van 2020 op 2021 ontwikkeld is ook het cijfer 2020 opgenomen.

Tabel 1: Bijstelling percentages

	2020	2021	2022	2023	2030	2040

[3] Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij en er geldt voor die verzekerden geen verplicht eigen risico.

Normpercentage eenpersoonshuishoudens						
- Na vorige maatregel	1,83%	1,845%	1,86%	1,875%	1,98%	2,13%
- Maatregel	-	+0,04%	+0,04%	+0,04%	+0,04%	+0,04%
- Na huidige maatregel	1,83%	1,885%	1,90%	2,915%	2,22%	2,17%
Normpercentage meerpersoonshuishoudens						
- Na vorige maatregel	4,14%	4,155%	4,17%	4,185%	4,29%	4,44%
- Maatregel	-	+0,04%	+0,04%	+0,04%	+0,04%	+0,04%
- Na huidige maatregel	4,14%	4,195%	4,21%	4,225%	4,33%	4,48%
Afbouwpercentage						
- Na vorige maatregel	13,55%	13,58%	13,61%	13,64%	13,85%	14,15%
- Maatregel	-	-	-	-	-	-
- Na huidige maatregel	13,55%	13,58%	13,61%	13,64%	13,85%	14,15%

Het onderhavige besluit leidt naar huidig inzicht in 2021 tot een daling van het aantal huishoudens met een zorgtoeslag met circa 10.000. De beperkte verhoging van de normpercentages leidt immers tot een hogere normpremie.

4. Budgettaire gevolgen

Dit besluit heeft naar verwachting een neerwaarts effect op het budgettair beslag van de zorgtoeslag van € 38 miljoen vanaf 2021.

In onderstaande tabel staan de budgettaire kosten van de maatregel.

Tabel 2: Kosten maatregel in miljoenen euro's

	2020	2021	2022	2023	2024	Struct
Lagere normpercentages	-3	-38	-38	-38	-38	-38
Afbouwpercentages	-	-	-	-	-	-
Kosten	-3	-38	-38	-38	-38	-38

5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

De zorgtoeslag zal voor vrijwel alle huishoudens met recht op zorgtoeslag op jaarbasis circa € 9[4] lager uitvallen dan zonder deze maatregel het geval zou zijn.

Deze maatregel heeft negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met recht op zorgtoeslag. Voor zowel één- als meerpersoonshuishoudens met een inkomen op of onder het minimumloon, en dus maximaal recht op zorgtoeslag, is het negatieve inkomenseffect: - 0,05% in 2021. Deze effecten zijn verwerkt in de koopkrachttabellen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2021.

De marginale druk verandert voor de meeste huishoudens niet door dit voorstel. Alleen voor een beperkt aantal huishoudens dat zonder deze maatregel wel en met deze maatregel geen recht op zorgtoeslag heeft, daalt de marginale druk met 13,58%-punt.[5]

6.Gevolgen voor de regeldruk 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 10.000 afnemen in 2021. Dit betreft deels huishoudens die de zorgtoeslag verliezen en deels personen die zonder deze maatregel een nieuwe rechthebbende zouden zijn en nu niet in aanmerking komen.

Huishoudens die zorgtoeslag ontvangen worden geacht de beschikking te controleren. Als huishoudens geen recht meer hebben op zorgtoeslag hoeven ze ook de beschikking niet te controleren. Als er minder nieuwe rechthebbenden zijn, moeten ook minder huishoudens zorgtoeslag aanvragen. Door de afname van controles zullen de administratieve lasten van burgers in 2021 dalen met circa 4.000 uur en € 60.000.

Het ontwerp van dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Dat college heeft op 8 september 2020 laten weten zich te kunnen vinden in de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk. Het college vindt dat nut en noodzaak van de maatregelen duidelijk en adequaat in de toelichting zijn gemotiveerd. Er zijn binnen de context van het huidige stelsel geen minder belastende alternatieven aan de orde. De regeldrukgevolgen zijn volledig in beeld gebracht. Daarom is het dictum: het besluit vaststellen.

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.

7. Voorhang

Het concept van dit besluit is op grond van artikel 2, achtste lid, van de Wzt, voorgehangen bij de beide kamers der Staten-Generaal. P.m[6].

II Artikelsgewijs

Artikel I

[4] Voor huishoudens die zonder deze maatregel wel recht zouden hebben gehad op zorgtoeslag en met de maatregel niet, is het nadeel dan € 24.

[5] Eenpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot circa € 30.918. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 30.979. Meerpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot circa € 39.792. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 39.856.

[6] Zie Kamerstukken II 2020/21, …..

De in de tabel bij het desbetreffende berekeningsjaar vermelde percentages gelden voor dat berekeningsjaar als de percentages, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wzt.
Met ingang van de eerste dag van een berekeningsjaar worden de in artikel 2, derde lid, van de Wzt genoemde percentages vervangen door in de tabel bij dat berekeningsjaar behorende percentages.

De Minister voor Medische Zorg,

T. van Ark