

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 koopkrachtbesluitvorming voor 2022 is besloten tot een structurele verhoging van de zorgtoeslag van alleenstaanden. Dit is één van de maatregelen die het kabinet neemt ten behoeve van de evenwichtigheid van het koopkrachtbeeld. Deze verhoging van de zorgtoeslag wordt bereikt door de normpercentages van het drempelinkomen die de hoogte van de normpremie voor eenpersoonshuishoudens en daarmee van de zorgtoeslag bepalen vanaf het berekeningsjaar 2022 met 0,067 procentpunt neerwaarts aan te passen.

Daarnaast wordt in dit besluit de dekking geregeld van het aangenomen amendement van de leden Snels en Lodders¹ dat is ingediend bij de behandeling van het voorstel voor de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. Daarin is geregeld dat de vrijwaringsgrens voor kleine terugvorderingen voor alle toeslagen met ingang van 2021 wordt verhoogd. De belanghebbende hoeft een teveel ontvangen bedrag van of beneden die grens, niet terug te betalen. De dekking van dit voorstel is in dit amendement voor het jaar 2021 gevonden in verhoging van de normpercentages in de zorgtoeslag met 0,03 procentpunt. Met ingang van 2022 wordt via de zorgtoeslag alleen nog dekking gevonden voor de budgettaire gevolgen van de verhoging van de vrijwaringsgrens bij de zorgtoeslag. Daarom kan de verhoging van de normpercentages (voor alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens) vanaf 2022 beperkt blijven tot 0,015 procentpunt.

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 2022 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 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.. 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, premieplichtige² 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:

$$NP = \text{Norm \%} \times \text{WML} + \text{Afbouw \%} \times (\text{INK} - \text{WML})$$

waarbij

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35574, nr. 12.

² Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij en er geldt voor die verzekerden geen verplicht eigen risico.

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 is gebeurd bij het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen. Dat besluit is enkele keren aangepast. De laatste keer is dat gebeurd in 2020 voor de verlaging van de normpercentages van meerpersoonshuishoudens met ingang van het berekeningsjaar 2021. Daarna zijn de normpercentages voor het berekeningsjaar 2021 gewijzigd via het aangenomen amendement Snels/Lodders bij het voorstel voor de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. Het onderhavige besluit leidt met ingang van het berekeningsjaar 2022 tot een structurele verlaging van de normpercentages voor eenpersoonshuishoudens met 0,052 procentpunt, voor meerpersoonshuishoudens is met ingang van berekeningsjaar 2022 sprake van een structurele verhoging van de normpercentages met 0,015 procentpunt. Het getal van 0,052 procentpunt is het verschil tussen 0,067 procentpunt en 0,015 procentpunt. De lagere normpercentages voor eenpersoonshuishoudens leiden tot een hogere zorgtoeslag voor die huishoudens dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest. De hogere normpercentages voor meerpersoonshuishoudens leiden tot een lagere zorgtoeslag voor die huishoudens dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest. In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is toegelicht dat een lager normpercentage leidt tot een hogere zorgtoeslag en een hoger normpercentage tot een lagere zorgtoeslag.

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 2021 veranderen niet door dit besluit. Om te zien hoe het percentage zich van 2021 op 2022 ontwikkelt is ook het cijfer 2021 opgenomen.

Tabel 1: Bijstelling percentages

	2021	2022	2023	2024	2030	2040
Normpercentage eenpersoonshuishoudens						
- Na vorige besluit	1,885%	1,900%	1,915	1,930%	2,02%	2,17%
- Na amendement Snels/Lodders	+0,030%					

- Maatregel(en)	-	-0,052%	-0,052%	-0,052%	-0,052%	-0,052%
- Na huidige maatregelen	1,915%	1,848%	1,863%	1,878%	1,968%	2,118%
Normpercentage meerpersoonshuishoudens						
- Na vorige besluit	4,195%	4,210%	4,225%	4,24%	4,33%	4,48%
- Na amendement Snels/Lodders	+0,030%					
- Maatregel	-	+0,015%	+0,015%	+0,015%	+0,015%	+0,015%
- Na huidige maatregel	4,225%	4,225%	4,24%	4,255%	4,345%	4,495%
Afbouwpercentage						
- Na vorige maatregel	13,58%	13,61%	13,64%	13,67%	13,85%	14,15%
- Maatregel(en)	-	-	-	-	-	-
- Na huidige maatregel(en)	13,58%	13,61%	13,64%	13,67%	13,85%	14,15%

Het onderhavige besluit leidt naar huidig inzicht in 2022 tot een stijging van het aantal alleenstaanden en een daling van het aantal meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag. Per saldo stijgt het aantal rechthebbenden met recht op zorgtoeslag met circa 5.000. Dit effect treedt op omdat een verlaging van de normpercentages leidt tot een lagere normpremie (en dus een hogere maximale zorgtoeslag), waardoor bij een gegeven afbouw meer huishoudens recht op zorgtoeslag hebben.

4. Budgettaire gevolgen

Het onderhavige besluit heeft naar verwachting een opwaarts effect op het budgettair beslag van de zorgtoeslag van € 39 miljoen vanaf 2022. Het budgettair beslag voor 2021 hangt samen met het feit dat de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot voor januari 2022 reeds in december 2021 uitbetaalt.

In onderstaande tabel staan de budgettaire kosten van het onderhavige besluit ..

Tabel 2: Kosten maatregel in miljoenen euro's (+=hogere uitgaven)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struct
Verhoging zorgtoeslag alleenstaanden	+4	+56	+56	+56	+56	+56
Dekking amendement Snels en Lodders	-1	-17	-17	-17	-17	-17
Kosten	+3	+39	+39	+39	+39	+39

5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

De zorgtoeslag zal voor vrijwel alle éénpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag op jaarbasis circa € 11 hoger uitvallen dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest. Voor de circa 675.000 meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag valt de zorgtoeslag op jaarbasis circa € 4³ lager uit dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn.

Het onderhavige besluit heeft positieve inkomenseffecten voor alleenstaanden met recht op zorgtoeslag en negatieve voor meerpersoonshuishoudens. Voor éénpersoonshuishoudens met een inkomen op het minimumloon is het inkomenseffect + 0,1% in 2022. Voor meerpersoonshuishoudens met een inkomen op het minimumloon is het inkomenseffect negatief maar valt dit door afronding weg: 0,0% in 2022. Deze effecten zijn verwerkt in het koopkrachtbeeld voor 2022 zoals dit wordt gepresenteerd in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2022.

De marginale druk verandert voor de meeste huishoudens niet door dit voorstel. De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een stijging van het besteedbaar inkomen. Alleen voor een beperkt aantal meerpersoonshuishoudens dat als gevolg van het onderhavige besluit geen recht op zorgtoeslag (meer) heeft, daalt de marginale druk met 13,61%-punt. De marginale druk stijgt voor de eenpersoonshuishoudens die als gevolg van het onderhavige besluit recht op zorgtoeslag krijgen respectievelijk behouden.⁴

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.

Het onderhavige besluit zal het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag met 5.000 doen toenemen in 2022. Dit betreft enerzijds meerpersoonshuishoudens die de zorgtoeslag verliezen of zonder het onderhavige besluit recht op zorgtoeslag zouden krijgen en anderzijds eenpersoonshuishoudens die met het onderhavige besluit recht op zorgtoeslag krijgen.

Huishoudens die zorgtoeslag ontvangen worden geacht de beschikking te controleren. Door de toename van controles zullen de administratieve lasten van burgers in 2022 stijgen met circa 2.000 uur en € 30.000. Die stijging is gebaseerd op een controletijd van 24 minuten en een uurtarief van € 15,-.

Het ontwerp van dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de gevolgen voor de regeldruk toereikend in beeld zijn gebracht.

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, zevende lid, van de Wzt, voorgehangen bij de beide kamers der Staten-Generaal.⁵P.m. resultaten voorhang.

³ Voor huishoudens die zonder deze maatregel wel recht zouden hebben gehad op zorgtoeslag en met de maatregel niet, is het nadeel dan € 24.

⁴ Eenpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot circa € 31.595. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 31.619. Meerpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot circa € 40.630. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 40.655.

⁵ Zie Kamerstukken II 2021/22,

II Artikelsgewijs

Artikel I

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 van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge