

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 2023 is besloten tot een incidentele verhoging van de zorgtoeslag 2023 van ruim € 400. Dit is één van de maatregelen die het kabinet neemt ten behoeve 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 in het berekeningsjaar 2023 neerwaarts aan te passen (met 1,741 procentpunt bij alleenstaanden en met 1,863 procentpunt bij meerpersoonshuishoudens).

Daarnaast wordt in dit besluit de dekking geregeld van een maatregel die is meegenomen in het Belastingplan 2023: "Uitzondering toeslagpartnerbegrip voor personen die wegens huiselijk geweld naar de opvang zijn gevlucht". Dit voorstel leidt tot € 2 miljoen hogere uitgaven aan zorgtoeslag. Ter dekking daarvan is besloten om de zorgtoeslag van alle andere toeslaggerechtigden marginaal te verlagen. Om dit te bereiken worden de normpercentages van de zorgtoeslag met ingang van 2023 structureel opwaarts aangepast met 0,001 procentpunt. De facto betreft dit een zeer geringe daling van de zorgtoeslag.

Het gevolg van de maatregel om de zorgtoeslag in 2023 incidenteel te verhogen is dat de zorgtoeslag voor eenpersoonshuishoudens met een minimuminkomen bijna even hoog wordt als de gemiddelde nominale premie plus het gemiddeld eigen risico. Als de verzekeraars hun premie anders vaststellen verandert de zorgtoeslag evenveel als de premie, waardoor het bedrag dat een huishouden per saldo zelf moet betalen gelijk blijft.

De hoogte van de zorgtoeslag verandert ook door de verhoging van het minimumloon. De aanpassing van de zorgtoeslag waarmee huishoudens te maken krijgen wijkt mede daarvan af van de bijstellingen die resulteren uit deze AMvB. Zoals ook verderop in deze nota van toelichting wordt uitgelegd is het minimumloon namelijk van belang voor de berekening van de hoogte van de zorgtoeslag. In deze nota van toelichting wordt louter ingegaan op de effecten van de aanpassing van de normpercentages. Dat is immers wat met dit besluit wordt gerealiseerd. Om na te gaan wat de aanpassingen in samenhang bezien in een individueel geval betekenen voor het recht op zorgtoeslag, kan de website van de Belastingdienst/Toeslagen worden geraadpleegd.

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 2023 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, premieplichtige¹ zorgverzekeringen en voor de betalingen in verband met het verplicht eigen risico. Dit is de normpremie.

¹ Zorgverzekeringen voor verzekerden jonger dan achttien jaar, zijn premievrij en er geldt voor die verzekerden geen verplicht eigen risico.

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

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 2021 voor de verlaging van de normpercentages van eenpersoonshuishoudens met ingang van het berekeningsjaar 2022. Het onderhavige besluit leidt in het berekeningsjaar 2023 tot een incidentele verlaging van het normpercentage voor eenpersoonshuishoudens met 1,724 procentpunt en een structurele verhoging van de normpercentages voor eenpersoonshuishoudens met 0,001 procentpunt met ingang van het berekeningsjaar 2024. Voor meerpersoonshuishoudens is in het berekeningsjaar 2023 sprake van een incidentele verlaging van het normpercentage met 1,846 procentpunt en een structurele verhoging van de normpercentages voor meerpersoonshuishouden met 0,001 procentpunt met ingang van het berekeningsjaar 2024. De lagere normpercentages voor 2023 leiden tot een hogere zorgtoeslag dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest. De hogere normpercentages vanaf 2024 leiden tot een lagere zorgtoeslag 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, en 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 2022 veranderen niet door dit besluit. Om te zien hoe het percentage zich van 2022 op 2023 ontwikkelt is ook het cijfer 2022 opgenomen.

Tabel 1: Bijstelling percentages

	2022	2023	2024	2025	2030	2040
Normpercentage eenpersoonshuishoudens						
- Na vorige wijziging	1,848%	1,863%	1,878%	1,903%	1,968%	2,118%
- Dekking "uitzondering opvang"		+0,001%	+0,001%	+0,001%	+0,001%	+0,001%
- Koopkrachtmaatregel	-	-1,741%				
- Na huidige maatregelen	1,848%	0,123%	1,879%	1,904%	1,969%	2,119%
Normpercentage meerpersoonshuishoudens						
- Na vorige besluit	4,225%	4,240%	4,255%	4,270%	4,345%	4,495%
- Dekking "uitzondering opvang"		+0,001%	+0,001%	+0,001%	+0,001%	+0,001%
- koopkrachtmaatregel	-	-1,863%	-	-	-	-
- Na huidige maatregel	4,225%	2,378%	4,256%	4,271%	4,346%	4,496%
Afbouwpercentage						
- Na vorige maatregel	13,61%	13,64%	13,67%	13,70%	13,85%	14,15%
- Maatregel(en)	-	-	-	-	-	-
- Na huidige maatregel(en)	13,61%	13,64%	13,67%	13,70%	13,85%	14,15%

Het onderhavige besluit leidt naar huidig inzicht in 2023 tot een stijging van het aantal huishoudens met recht op zorgtoeslag. Per saldo stijgt het aantal rechthebbenden met recht op zorgtoeslag met circa 350.000. 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 € 1936 miljoen in 2023 en een neerwaarts beslag van € 2 miljoen vanaf 2024. Het budgettair beslag voor 2022 hangt samen met het feit dat de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot voor januari 2023 reeds in december 2022 uitbetaalt.

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

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

	2022	2023	2024	2025	2026	Struct
Verhoging zorgtoeslag	+176	+1938	-	-	-	-

Dekking "uitzondering opvang"	-	-2	-2	-2	-2	-2
Kosten	+176	+1936	-2	-2	-2	-2

5. Inkomenseffecten en effect op de marginale druk

De zorgtoeslag zal voor vrijwel alle huishoudens met recht op zorgtoeslag in 2023 op jaarbasis ruim € 400 hoger uitvallen dan zonder het onderhavige besluit het geval zou zijn geweest². De bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2023 heeft ook gevolgen voor de ontwikkeling van de zorgtoeslag. De minimumloonsverhoging wordt echter in een separate AMvB geregeld, derhalve zijn de effecten hiervan niet opgenomen in de onderhavige nota van toelichting. Wat het effect is van beide maatregelen op het recht op zorgtoeslag in een concreet geval, kan worden uitgerekend op de website van de Belastingdienst/Toeslagen.

Het onderhavige besluit heeft positieve inkomenseffecten voor zowel alleenstaanden als meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag. Voor éénpersoonshuishoudens zonder kinderen met een inkomen op het minimumloon is het inkomenseffect +1,9% in 2023. Deze effecten zijn verwerkt in het koopkrachtbeeld voor 2023 zoals dit wordt gepresenteerd in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2023.

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 huishouden dat zonder het onderhavige besluit geen en met het onderhavige besluit wel recht op zorgtoeslag heeft, stijgt de marginale druk met 13,64%-punt.³

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. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de incidentele verhoging van het minimumloon. Dit vergt geen actie van burgers en/of bedrijven. Onderhavig besluit brengt dan ook geen wijzigingen aan in de handelingen die een burger moet verrichten om zorgtoeslag te ontvangen.

Het onderhavige besluit zal het aantal rechthebbenden op zorgtoeslag met 350.000 doen toenemen in 2023. Dit betreft huishoudens die door het onderhavige besluit recht op zorgtoeslag krijgen. Huishoudens die zorgtoeslag ontvangen worden geacht de beschikking te controleren. Als er meer nieuwe rechthebbenden zijn, moeten ook meer huishoudens zorgtoeslag aanvragen. Door de toename van controles zullen de administratieve lasten van burgers in 2023 stijgen met circa 142.000 uur en € 2.129.000. 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 het slechts beperkte gevolgen voor de regeldruk heeft. 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

² Voor huishoudens die zonder deze maatregel geen recht zouden hebben gehad op zorgtoeslag en met de maatregel wel, is het voordeel tussen de € 24 en € 400.

³ Eenpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot een inkomen van circa € 38.460. Zonder deze maatregel zouden eenpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 35.266. Meerpersoonshuishoudens komen in aanmerking tot een inkomen van circa € 48.140. Zonder deze maatregel zouden meerpersoonshuishoudens in aanmerking komen voor zorgtoeslag tot een inkomen van circa € 44.722.

Het concept van dit besluit is op grond van artikel 2, zevende lid, van de Wzt, voorgehangen bij de beide kamers der Staten-Generaal.⁴ [PM resultaten voorhang]

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,

E.J. Kuipers

⁴ Zie Kamerstukken II 2021/22,