

Vergaderjaar 2011–2012

33 024

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juni 2011 en het nader rapport d.d. 23 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2011, no. 11.001210, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de zorgtoeslag in verband met de introductie van een vermogenstoets, met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert een vermogenstoets voor de zorgtoeslag. Deze houdt in dat geen recht op zorgtoeslag bestaat indien de heffingsgrondslag voor hoofdstuk 5 van de Wet inkomstenbelasting 2001 meer dan € 80 000 boven de voor de betrokkene geldende vrijstelling bedraagt. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de hoogte van de vermogenstoets en over de vaststelling van vermogens van personen van wie niet het gehele vermogen in Nederland wordt belast. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 mei 2011, no. 11.001210, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2011, no. W13.11.0171/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de hoogte van de vermogenstoets en over het betrekken van het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

buitenlands vermogen als het gaat om de groep gerechtigden die in het buitenland zorgtoeslag ontvangt. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Introductie vermogenstoets

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). In de toelichting wordt verwezen naar de laatste vergrijzingsstudie van het Centraal Planbureau (CPB), waaruit blijkt dat er rekening mee moet worden gehouden dat de uitgaven op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) in reële termen 1% harder stijgen dan de inkomens¹, waardoor het budgettaire beslag van de zorgtoeslag fors toeneemt.² De regering wil de zorgtoeslag alleen bij mensen terecht laten komen die deze nodig hebben. De Afdeling onderschrijft dat uitgangspunt. Zij merkt daarbij het volgende op.

- a. *Met het voorliggende voorstel wordt een vermogenstoets ingevoerd. Daarmee wordt het recht op zorgtoeslag beëindigd met ingang van 2013 voor huishoudens met een vermogen dat hoger is dan het heffingsvrije vermogen uit box 3, bedoeld in de inkomstenbelasting, plus € 80 000. Als gevolg van het hanteren van de voorgestelde vermogenstoets komt ongeveer 4% van de huishoudens die thans zorgtoeslag ontvangen, daar niet meer voor in aanmerking, aldus de toelichting. Daaruit blijkt evenwel niet wat de berekening is die aan dit percentage ten grondslag heeft gelegen. De Afdeling adviseert om die berekening alsnog in de toelichting op te nemen.*
- b. *De Wet op de zorgtoeslag valt onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke uitkeringen (Awir). Hiervan is in het voorstel echter afgeweken, volgens de artikelsgewijze toelichting teneinde de daarmee samenhangende inkomenseffecten voor zorgtoeslaggerechtigden te beperken. De Afdeling merkt in dit verband op dat nu de Awir onder andere als doel heeft om tot stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen te komen, met name op het punt van de inkomens- en vermogenstoetsen, een toereikende motivering vereist is voor afwijking van die uitgangspunten; deze ontbreekt in het voorstel. De Afdeling adviseert het voorstel alsnog van een toereikende motivering te voorzien.*

De Afdeling vraagt zich in dit verband af of met dit voorstel in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan het uitgangspunt van de regering om de toeslag alleen terecht te laten komen bij de mensen die deze nodig hebben. In de memorie van toelichting wordt niet toegelicht op welke gronden de regering de desbetreffende grens van behoefte c.q. noodzaak heeft bepaald.

De Afdeling merkt in dit verband op dat als een verzekerde – al dan niet tezamen met zijn partner – naast het verzamelinkomen aan de hand waarvan zijn draagkracht wordt berekend, beschikt over een vermogen bovende voor hem geldende drempel van box 3³ niet zonder meer valt in te zien dat hij de zorgtoeslag werkelijk nodig heeft. Artikel 7, derde lid, van de Awir, regelt – kort gezegd – dat indien in een inkomensafhankelijke regeling (in casu de Wet op de zorgtoeslag) de aanspraak mede afhankelijk is van het vermogen, geen aanspraak op de toeslag bestaat indien het vermogen hoger is dan de vrijstellingsgrenzen van box 3 in de Wet inkomstenbelasting 2001. Gegeven deze systematiek, zou in de Wet op de zorgtoeslag kunnen worden volstaan met de vermelding dat het recht op zorgtoeslag mede afhankelijk is van het vermogen.⁴ Aannemelijk is dat daardoor een aanmerkelijk hoger percentage van de huishoudens die thans nog een zorgtoeslag ontvangen, daarvoor niet langer in aanmerking komt.

¹ CPB, Vergrijzing verdeeld, juni 2010.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2, systematiek zorgtoeslag.

³ Het heffingsvrije vermogens bedraagt € 20 785 per persoon. Per kind wordt dit verhoogd met € 2 779. Voor ouderen is bovendien voorzien in een toeslag.

⁴ Zoals wordt voorgesteld in artikel I, onderdeel A, van het voorliggende voorstel.

De Afdeling adviseert de afwijking van artikel 7, derde lid, Awir, alsook de voorgestelde vermogenstoets opnieuw te bezien.

1. Introductie vermogenstoets

- a. Als gevolg van de voorgestelde vermogenstoets komt ongeveer 4% van de huishoudens die thans zorgtoeslag ontvangen, daar niet meer voor in aanmerking. De Afdeling adviseert om de berekening die hieraan ten grondslag heeft gelegen op te nemen in de toelichting. In de memorie van toelichting is hieraan tegemoet gekomen door een passage hierover op te nemen. Dit percentage, dat overigens gewijzigd is in 6% als gevolg van actuele inzichten, 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.
- b. De Afdeling adviseert de afwijking van de voorgestelde vermogenstoets ten opzichte van de reeds bestaande vermogenstoets in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van een toereikende motivering te voorzien. Daarnaast adviseert de Afdeling de voorgestelde vermogenstoets opnieuw te bezien en merkt zij op dat in de memorie van toelichting niet wordt toegelicht op welke gronden de regering de desbetreffende grens van behoefte c.q. noodzaak heeft bepaald. In de memorie van toelichting is hieraan tegemoet gekomen door een passage hierover op te nemen. De Awir bevat inderdaad een geharmoniseerde regeling voor die gevallen waarin een inkomensafhankelijke regeling een vermogenstoets kent.
Thans geldt deze vermogenstoets alleen voor de huurtoeslag. Dit kabinet wil ook voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag een vermogenstoets invoeren. Gezien de doelstelling van de zorgtoeslag, vindt het kabinet het niet noodzakelijk dat mensen met veel vermogen een tegemoetkoming ontvangen in de vorm van een zorgtoeslag. 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 inkomenseffecten 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 straks geen recht meer heeft op zorgtoeslag na invoering van de vermogenstoets. Voor al deze huishoudens betekent dit een inkomensachteruitgang. Met de gekozen vermogenstoets wordt een dergelijke inkomensachteruitgang beperkt tot de ongeveer 6% van de huishoudens met recht op zorgtoeslag met de hoogste vermogens.

2. Niet in Nederland belastbaar vermogen

Op grond van de Zvw zijn ook personen die in het buitenland wonen en in Nederland werken, of een pensioen of uitkering uit Nederland krijgen in veel gevallen verplicht verzekerd tegen ziektekosten. Daardoor of daarmee vallen ze tevens binnen het bereik van de Wet op de zorgtoeslag.

Onder andere ingevolge de Coördinatieverordening¹ zullen zich nogal wat situaties voordoen waarin personen in een andere lidstaat dan Nederland, in Nederland verplicht verzekerd zijn. Voorts komt het voor dat personen in een derde land² wonen met een uitkering vanuit Nederland, die daarmee eveneens onder de Zvw en de Wet op de zorgtoeslag vallen. Bij zowel de toepassing van artikel 7, derde lid, Awir, als bij het thans voorgestelde artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag, dient ook het (buitenlands) vermogen van de partner bij de berekening van de

¹ Verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU L 166).

² Dit geldt ook voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES.

draagkracht van de aanvrager om zorgtoeslag in aanmerking te worden genomen.

In het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag wordt voor de vermogenstoets aangesloten bij de grondslag sparen en beleggen in de Wet inkomstenbelasting 2001. Voor de vermogenstoets is noch in de Awir, noch in de Wet op de zorgtoeslag, voorzien in een bepaling waarin vermogen dat niet in Nederland belastbaar is, wordt bepaald en in aanmerking wordt genomen voor het bepalen van de draagkracht voor de zorgtoeslag, zoals dat wel is gebeurd bij de inkomensstoets voor het niet in Nederland belastbare inkomen (artikel 8a Awir). Het gevolg is dat alleen vermogen in aanmerking wordt genomen indien dat in Nederland belastbaar is. Dit gevolg lijkt niet te zijn beoogd. Indien in de hier bedoelde gevallen dat vermogen geheel of gedeeltelijk buiten aanmerking zou blijven, rijst bovendien de vraag of er sprake is van ongelijke behandeling van gerechtigden in respectievelijk buiten Nederland bij het verkrijgen van de zorgtoeslag.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

2. Niet in Nederland belastbaar vermogen

De vermogenstoets in de zorgtoeslag wordt gekoppeld aan het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen. De grondslag daarvoor is niet altijd gelijk aan het feitelijk vermogen. De Afdeling signaleert een lacune in het wetsvoorstel op het punt van het vermogen dat niet in Nederland belastbaar is van de groep gerechtigden die buiten Nederland zorgtoeslag ontvangt en adviseert het voorstel zo nodig aan te vullen. Om deze lacune op te vullen zal in de Awir een regeling worden opgenomen voor bezittingen en schulden die niet ten grondslag liggen aan het inkomen uit sparen en beleggen in Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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