

472

Besluit van 24 november 2022, houdende wijziging van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages met ingang van het berekeningsjaar 2023

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 5 oktober 2022, kenmerk 3440364-1035255-WJZ;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2 november 2022, No. W13.22.00123/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 november 2022, kenmerk 3466212-1035255-WJZ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 1 van het Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag komt te luiden:

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
2023	0,123%	2,378%	13,640%	13,640%
2024	1,879%	4,256%	13,670%	13,670%
2025	1,894%	4,271%	13,700%	13,700%
2026	1,909%	4,286%	13,730%	13,730%
2027	1,924%	4,301%	13,760%	13,760%
2028	1,939%	4,316%	13,790%	13,790%

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
2029	1,954%	4,331%	13,820%	13,820%
2030	1,969%	4,346%	13,850%	13,850%
2031	1,984%	4,361%	13,880%	13,880%
2032	1,999%	4,376%	13,910%	13,910%
2033	2,014%	4,391%	13,940%	13,940%
2034	2,029%	4,406%	13,970%	13,970%
2035	2,044%	4,421%	14,000%	14,000%
2036	2,059%	4,436%	14,030%	14,030%
2037	2,074%	4,451%	14,060%	14,060%
2038	2,089%	4,466%	14,090%	14,090%
2039	2,104%	4,481%	14,120%	14,120%
2040	2,119%	4,496%	14,150%	14,150%

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

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

's-Gravenhage, 24 november 2022

Willem-Alexander

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

Uitgegeven de *achtentwintigste* november 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

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 gevluht». Dit voorstel leidt tot € 2 miljoen hogere uitgaven aan zorgtoeslag. Ter dekking daarvan is besloten om de zorgtoeslag van alle 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 daardoor 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.

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

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

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 meerpersoonshuishoudens 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 budgettaire beslag van de zorgtoeslag van € 1936 miljoen in 2023 en een neerwaarts beslag van € 2 miljoen vanaf 2024. Het budgettaire 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

Als gevolg van de historisch hoge inflatie in 2022 zijn ook de koopkrachtcijfers voor 2022 navenant slecht. Het kabinet heeft daarom besloten om huishoudens te ondersteunen. Op Prinsjesdag heeft het kabinet een groot pakket maatregelen gepresenteerd met een omvang van 17 miljard euro. Een deel van deze maatregelen is incidenteel en een deel van deze maatregelen heeft een structureel karakter. Een van de incidentele maatregelen betreft een verhoging van de zorgtoeslag in 2023 met circa € 400 op jaarbasis, hetgeen met het onderhavige besluit wordt gerealiseerd.² Het onderhavige besluit heeft positieve inkomenseffecten voor zowel alleenstaanden als meerpersoonshuishoudens met recht op zorgtoeslag. De bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2023 heeft ook gevolgen voor de ontwikkeling van de zorgtoeslag.

Voor de cumulatieve effecten van al deze maatregelen wordt verwezen naar de Koopkrachtbrief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 september 2022³, waarin een overzicht wordt gegeven van alle maatregelen en het effect hiervan op de koopkracht voor verschillende standaard huishoudens. Het koopkrachtbeeld laat zien dat 2023 een bescheiden plus kent. Het koopkrachtbeeld voor 2023 moet echter in samenhang worden gezien met 2022. Een bescheiden koopkrachtplus in 2023 is immers niet genoeg om het grote verlies van 2022 goed te maken.

De koopkrachtcijfers uit de Miljoenennota en de Koopkrachtbrief bevatten nog niet het prijsplafond voor energie en de gedeeltelijke dekking uit de energiebelasting. Vanwege de fluctuerende energieprijzen en de besluitvorming over het prijsplafond, is er geen actuele macro-economische raming (met de ontwikkeling van bijvoorbeeld lonen en prijzen) beschikbaar. Als gevolg kunnen ook de koopkrachtcijfers op dit moment niet worden geactualiseerd. Het CPB publiceert in december 2022 verschillende scenario's. In maart 2023 volgt de volgende volledige macro-economische raming (CEP).

Omdat een integrale afweging van de maatregelen van belang is, worden de effecten van het totale pakket (inclusief prijsplafond) zo veel als mogelijk beschreven in bijlage 1 van de brief «Nadere uitwerking tijdelijk prijsplafond energie» van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van 4 oktober 2022.⁴ Daarin wordt toegelicht dat voor het merendeel van de huishoudens het voordeel van het pakket opweegt tegen het nadeel van de gestegen energierekening.

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 Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XV, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 77.

Het verhogen van de zorgtoeslag betreft als gezegd een incidentele verhoging in 2023. In 2023 zal er wederom op basis van actuele ramingen een afweging plaatsvinden om te komen tot een evenwichtig koopkrachtbeeld voor 2024. Het kabinet werkt conform motie Van der Lee/Kathmann⁵ vóór 1 mei 2023 uit welke (al dan niet nieuwe) instrumenten beschikbaar zijn, mocht er compensatie voor hoge energieprijzen voor 2024 nodig zijn, waarbij deze compensatie specifiek wordt gericht op mensen die dit nodig hebben. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de aard van de zorgtoeslag, namelijk een tegemoetkoming in de zorgkosten. De hoogte van de zorgtoeslag wordt als gezegd bepaald door het verschil tussen de zogenoemde standaardpremie en de normpremie. Dit betekent, dat de zorgtoeslag nooit meer kan bedragen dan de standaardpremie. De onderhavige maatregel past binnen deze kaders.

Met deze maatregel wordt de zorgtoeslag (deels) ingezet als koopkracht-instrument. Gezien het feit dat er sprake is van een historisch hoge inflatie en er daardoor een noodzaak is om op korte termijn maatregelen te nemen acht het kabinet het wenselijk om de zorgtoeslag in te zetten voor dit doel. Het inzetten van de zorgtoeslag als koopkrachtondersteuning maakt het mogelijk om op korte termijn voor een groot deel van de populatie, en dan in het bijzonder de lage inkomens, koopkrachtondersteuning te bieden. Omdat dit binnen de huidige regelgeving kan plaatsvinden, betekent dit ook dat deze maatregel voor 2023 kan worden gerealiseerd. Voor de burger zal het in zijn portemonnee ook uiteindelijk weinig verschil maken met welk doel de toeslag wordt gegeven. De burger kijkt naar zijn/haar totaal aan inkomsten en zet dat af tegen de totale uitgaven die hij/zij maakt. Niettemin geldt dat telkens de afweging dient te worden gemaakt of het instrument van de zorgtoeslag het passende instrument is om in te zetten ten behoeve van het brede koopkrachtbeeld.

Tot slot wordt opgemerkt dat de marginale druk voor de meeste huishoudens niet verandert door dit besluit. 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.⁶

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

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 236, nr. 13.

⁶ 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.

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

Het concept van dit besluit is op grond van artikel 2, zevende lid, van de Wzt, voorgehangen bij de beide kamers der Staten-Generaal.⁷ De voorhangprocedure heeft niet tot opmerkingen geleid en daardoor niet tot wijzigingen van het ontwerp-besluit.

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

⁷ Zie Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XVI-6.