

Vergaderjaar 2011–2012

33 204

Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met invoering van een vermogensinkomensbijtelling voor de vaststelling van de eigen bijdragen voor zorg of voorzieningen op grond van die wetten

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. 16 december 2011 en het nader rapport d.d. 12 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 oktober 2011, no. 11.002583, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met invoering van een vermogensinkomensbijtelling voor de vaststelling van de eigen bijdragen voor zorg of voorzieningen op grond van die wetten, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering van een vermogensinkomensbijtelling in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven, is niet in het voorstel zelf geregeld, maar zal in lagere regelgeving, het Bijdragebesluit zorg, worden neergelegd. De contouren hiervan worden in de toelichting geschetst.

Het thans voorliggende voorstel is in sterke mate geënt op het voorstel dat eind 2008 is aangekondigd², maar na kritiek vanuit de Tweede Kamer nooit is ingediend.³

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de toekomstbestendige aanpak in de zorg en de geschetste contouren van de regeling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 oktober 2011, no. 11.002583, 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 16 december 2011, no. W13.11.0441/III, bied ik U hierbij aan.

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.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 597, nr. 32.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVI, nr. 100.

1. Cumulatieve effecten

De Afdeling stelt voorop dat de stijging van de kosten voor de AWBZ en toenemende onzekerheden omtrent de ontwikkeling van de overheidsfinanciën er onontkoombaar toe leiden dat ingrijpende maatregelen in de zorg nodig zijn. De omvang van de problematiek en de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën vragen om een meer structurele aanpak van deze problematiek. In het advies over de Miljoenennota 2012 heeft de Afdeling daarom gewezen op de noodzaak van herijking van grootschalige voorzieningen zoals de AWBZ om de toekomstbestendigheid van voorzieningen beter te kunnen waarborgen. Zo kan mede worden voorkomen dat maatregelen moeten worden doorgevoerd op een moment dat burgers er niet op zijn voorbereid en ook andere grote beleidswijzigingen door de nood der tijden worden afgedwongen. Een toekomstbestendige aanpak in de zorg is dan ook wenselijk. Het voorstel wijzigt artikel 6 van de AWBZ en artikel 15 van de Wmo door te bepalen dat de eigen bijdrage niet langer alleen mede afhankelijk gesteld kan worden van het inkomen, maar ook van het vermogen. Uit de toelichting blijkt op welke wijze hieraan in de nabije toekomst invulling zal worden gegeven.

De Afdeling stelt vast dat een veelheid aan (bezuinigings-)maatregelen op het terrein van de (langdurige) zorg op korte termijn is of zal worden ingevoerd.¹ Zij heeft in de toelichting een overzicht van de gevolgen van de verschillende maatregelen voor de verschillende (inkomens-)groepen gemist. De Afdeling is van oordeel dat een beter inzicht in de cumulatieve effecten nodig is om te kunnen beoordelen of met de verschillende maatregelen, inclusief de thans voorgestelde, sprake is van een evenwichtige verdeling van de – op zichzelf onontkoombare – lasten, en of de solidariteit waarop het zorgstelsel is gebaseerd niet (te veel) wordt aangetast, waardoor de acceptatie van de zorglasten zal kunnen vermindern.

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van de invoering van een vermogens-toets voor de eigen bijdrage in de AWBZ uit een oogpunt van de bedoelde cumulatieve effecten en evenwichtige verdeling van lasten.

1. Cumulatieve effecten

De Afdeling stelt bij het advies over de Miljoenennota 2012 gewezen te hebben op de noodzaak van herijking van grootschalige voorzieningen zoals de AWBZ. Die opvatting van de Afdeling deelt het kabinet. Het kabinet heeft dan ook een visie op de hervorming van de langdurige zorg ontwikkeld².

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de invoering van deze maatregel uit het oogpunt van cumulatieve effecten en evenwichtige verdeling van lasten.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, gaat het hier om draagkracht vanwege het vermogen van betrokkenen. Daarom is het gerechtvaardigd om mensen met een vermogen een eigen bijdrage te laten betalen die in overeenstemming is met hun financiële situatie, net als mensen die niet over zo'n vermogen beschikken en een eigen bijdrage op grond van hun inkomen betalen. Door het meetellen van een percentage van het vermogen worden mensen met vermogen op een meer gelijke financiële positie gebracht als mensen zonder vermogen. Omdat het maar om een klein percentage gaat, blijft de financiële positie van deze mensen gunstiger dan die van mensen zonder vermogen.

¹ Zoals de invoering van een vermogenstoets bij de zorgtoeslag, verhoging eigen risico voor de Zorgverzekeringswet, verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage zowel voor de cure als de care, overheveling van rechten van de AWBZ naar de Wmo, alsmede afschaffen aftrek buitengewone uitgaven voor de inkomstenbelasting en invoering van inkomensgrens Wet uitkering chronisch zieken en gehandicapten.

² Kamerstukken II, nrs. 186 en 218.

Het draagvlak van deze personen is zodanig dat het kabinet geen aanleiding ziet voor het treffen van eventuele compenserende maatregelen vanwege mogelijke cumulatieve effecten met maatregelen die de Afdeling noemt.

2. Contouren regeling vermogensinkomensbijtelling

In de toelichting zijn de contouren geschetst van de in te voeren vermogensinkomensbijtelling voor het bepalen van de eigen bijdrage in de AWBZ en de Wmo. Gedacht wordt aan een toets waarbij nogmaals 4% van het box 3 vermogen (voor zover dat hoger is dan het heffingvrije vermogen) bij het fiscale jaarinkomen (hierna: het inkomen) wordt opgeteld.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Bij Besluit van 17 juni 2002 is onder meer artikel 1 van het Bijdragebesluit zorg gewijzigd.¹ In de nota van toelichting bij dat besluit is opgemerkt dat, met het oog op harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen, voor de eigen bijdrage in de AWBZ het fiscale inkomen voor de inkomstenbelasting als uitgangspunt werd genomen.² Per 1 januari 2006 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in werking getreden. Die wet harmoniseert inkomensafhankelijke regelingen.³ De vaststelling van de draagkracht kan plaatsvinden aan de hand van het toetsingsinkomen⁴ en het vermogen.⁵ De Awir, en daarmee de geharmoniseerde regels inzake de inkomens- en vermogenstoets, zijn van toepassing op alle inkomensafhankelijke regelingen die zijn ingevoerd na 1 januari 2006. Op inkomensafhankelijke regelingen die op die datum al van kracht waren, is de Awir alleen van toepassing indien dat in de desbetreffende regeling is bepaald. Blijkens de memorie van toelichting bij de Awir streefde het kabinet ernaar om op een zo kort mogelijke termijn ook bestaande inkomensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk onder het begrippenkader van de Awir te brengen.⁶ De eigen bijdrageregeling in de AWBZ is niet rechtstreeks onder de reikwijdte van de Awir gebracht, maar voor de basisbegrippen is hierbij wel aansluiting gezocht.

Naar het oordeel van de Afdeling ligt het niet voor de hand bij de voorliggende eigen bijdrageregeling de afstemming op de Awir te doorbreken met de introductie van een vermogenstoets in de vorm van een bijtelling van een bepaald percentage van het vermogen bij het verzamelinkomen.⁷ In het voorstel gebeurt dat echter wel. Daarmee wordt naar het oordeel van de Afdeling afbreuk gedaan aan het streven om te komen tot harmonisatie van inkomens- en vermogenstoetsen in inkomensafhankelijke regelingen, zoals vormgegeven in de Awir. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt niet waarom thans voor een van de Awir afwijkende aanpak is gekozen. Dat in het Regeer- en gedoogakkoord is afgesproken dat per 1 januari 2013 een vermogensinkomensbijtelling gaat plaatsvinden voor het vaststellen van de eigen bijdrage op grond van de AWBZ, is hiertoe een onvoldoende dragende motivering. Daarbij merkt de Afdeling op dat het blijkens de toelichting niet gaat om een bijtelling van inkomen uit vermogen van box 3 (rendement) dat onderdeel is van het verzamelinkomen, maar om een extra bijtelling van een bepaald percentage van het vermogen bij het verzamelinkomen.

Nu het voorliggende voorstel tot gevolg heeft dat de bestaande inkomensafhankelijke regeling zal worden uitgebreid waarbij niet wordt aangesloten bij de Awir, valt volgens de Afdeling niet zonder meer in te zien waarom de essentialia van de voorziene wijziging niet in de wet zelf zijn opgenomen.

¹ Stb. 2002, nr. 327.

² Kamerstukken II 1997/98, 24 515, nr. 39. Daarmee volgde het kabinet op dit punt de aanbeveling op van de commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, de Commissie-Derksen.

³ Onder inkomensafhankelijke regelingen worden in die wet verstaan regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten, of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de bijdrage afhankelijk is gesteld van de draagkracht (artikel 1, derde lid, Awir).

⁴ Het toetsingsinkomen is gebaseerd op het verzamelinkomen dat in het kader van de Wet inkomstenbelasting 2001 (IB 2001) wordt vastgesteld.

⁵ Het belaste voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in artikel 5.2 IB 2001 (Box 3).

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3.

⁷ Het forfaitair rendement van box 3 als onderdeel van het verzamelinkomen is 4%. Het percentage van het vermogen dat daarnaast zal worden opgeteld bij dat verzamelinkomen is eveneens 4%.

De Afdeling adviseert in de toelichting op vorenstaande punten in te gaan, alsnog te voorzien in een dragende motivering voor de gekozen opzet en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling het volgende op. Zoals hiervoor is weergegeven, speelt in de inkomenstoets voor de eigen bijdrage het vermogen reeds een rol. Er wordt daarbij immers uitgegaan van een fictief rendement van 4% op dat vermogen. Onduidelijk is waarom is gekozen voor een percentage van 4%. Een relatie met het fictieve rendement van 4% op het vermogen is er immers niet. De maatregel zal vooral personen treffen met weliswaar een vermogen, maar met een laag inkomen.¹ In de toelichting wordt aangegeven dat hiertoe is besloten om verzekerden die, al dan niet naast hun maandelijkse inkomen, uitkering of pensioen, een vermogen hebben een eigen bijdrage te laten betalen die meer in overeenstemming is met hun financiële situatie.

De Afdeling merkt in dit verband op dat als gevolg van de keuze voor de grondslag voor de vermogensrendementsheffing, aanzienlijke vermogensbestanddelen zijn vrijgesteld (bijvoorbeeld maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal²), of in het geheel niet tot de grondslag voor de vermogensrendementsheffing behoren (bijvoorbeeld de eigen woning, de kapitaalverzekering eigen woning, pensioen- of lijfrentevermogen en aanmerkelijk belang in een onderneming). De grondslag voor de vermogensrendementsheffing is daardoor niet direct geschikt om de draagkracht naar vermogen van een persoon vast te stellen en de uitkomsten zijn willekeurig.³ Het voorbeeld dat in de toelichting wordt genoemd van een ondernemer (zelfstandige) die zijn pensioen heeft opgebouwd door het verkopen van zijn bedrijf, illustreert deze willekeurigheid. Hij zal worden geconfronteerd met inkomensbijtelling vanwege de inkomsten uit vermogen, alsmede met vermogensinkomensbijtelling vanwege het vermogen zelf, terwijl degene die zijn oudedagsvoorziening bij een pensioenfonds heeft ondergebracht alleen met een inkomensbijtelling wordt geconfronteerd vanwege de maandelijkse pensioenuitkeringen. Daarbij wordt ook uit het oog verloren dat de ondernemer inkomstenbelasting heeft betaald ook over het opgebouwde vermogen als hier bedoeld, terwijl de gepensioneerde nog belasting moet betalen over datgene wat is opgebouwd. Ook valt niet in te zien waarom iemand met een (onbelaste) eigen woning in box 1 met daarnaast een inkomen zoals hiervoor beschreven, anders zou moeten worden behandeld dan een huurder met een eigen inkomen met daarnaast een vermogen in box 3. Evenmin valt in te zien waarom zodra de eigen woning uit box 1 wordt verkocht en belegd in box 3, dit tot een ander regime moet leiden bij de berekening van de eigen bijdrage. De beperkte grondslag leidt ook mogelijk tot ontwijkgedrag, door onderbrenging van vermogen in categorieën die leiden tot verlaging van de vermogensinkomensbijtelling. Ervaringen in het verleden met het betrekken van het vermogen bij de berekening van de eigenbijdrage op grond van de Wet op de bejaardenoorden, hebben duidelijk gemaakt tot welke complicaties dit kan leiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de geschetste contouren van de vermogensinkomensbijtelling en de in aanmerking te nemen vermogensbestanddelen.

¹ Dit vloeit voort uit de systematiek van de maximumbijdragen in artikel 6 van het Bijdragebesluit zorg.

² Afdelingen 5.3 en 5.3A van de Wet inkomstenbelasting 2001.

³ De Raad van State heeft hierop eerder gewezen in het advies over de Awir (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 5, punt 5).

2. Contouren regeling vermogensinkomensbijtelling

a. De Afdeling wijst op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Anders dan de Afdeling stelt, wordt met het onderhavige wetsvoorstel de Awir niet doorbroken. De Awir strekt ertoe om de begrippen die gebruikt worden bij inkomensafhankelijke regelingen te

harmoniseren en de uitvoering te stroomlijnen. Bij de totstandkoming van de Awir is nadrukkelijk de keuze gemaakt niet alle inkomensafhankelijke regelingen te synchroniseren¹. Dat geldt ook voor de eigen bijdragen AWBZ. De AWBZ is dan ook niet onder de Awir gebracht. Wel is er ook bij de AWBZ voor gekozen de begrippen zoveel mogelijk te harmoniseren met andere inkomensafhankelijke regelingen. Vooruitlopend op de totstandkoming van de Awir is per 1 januari 2003 de voor de eigen bijdrage geregelde aparte inkomensvaststelling vervangen door het fiscale inkomensbegrip, het verzamelinkomen. Het verzamelinkomen is toen uitgangspunt geworden voor het bijdrageplichtig inkomen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt wel een percentage van het vermogen bij het bijdrageplichtig inkomen opgeteld, maar voor het begrip vermogen wordt nog steeds aangesloten bij hetgeen daaronder in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomensbelasting 2001 wordt verstaan. Het feit dat er uitgegaan wordt van dezelfde begrippen wil verder ook niet zeggen dat de afzonderlijke bestanddelen van het verzamelinkomen op dezelfde manier mee moeten wegen. Ook bij andere inkomensafhankelijke regelingen is een andere keuze gemaakt. Zo is er met de onderhavige regeling voor gekozen om het vermogen maar beperkt te laten mee wegen en dus wat dat betreft af te wijken van de huurtoeslag, de Wet werk en bijstand en de zorgtoeslag waar het vermogen een prominentere rol heeft. In de lijn van de Awir is verder per 1 januari 2008 geregeld dat de eigen bijdragen AWBZ centraal worden uitgevoerd, zij het niet door een aan de Belastingdienst gelieerde instelling, maar door het CAK². De reden daarvoor was het vele werk dat bedoelde gelieerde instelling al had aan andere inkomensafhankelijke regelingen.

De reden dat de essentialia van de voorziene wijziging niet in de wet zijn opgenomen, is dat is aangesloten op het bestaande wettelijke systeem. Deze houdt in dat bij en krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke zorg een eigen bijdrage verschuldigd is en hoe de hoogte daarvan wordt vastgesteld. Gelet daarop en met het oog op de vereiste flexibiliteit wordt met het onderhavige wetsvoorstel daarop aangesloten.

In de memorie van toelichting is de keuze voor het onderhavige wetsvoorstel gemotiveerd. Naar de mening van het kabinet is deze motivatie voldoende dragend.

b. De Afdeling merkt terecht op dat er geen relatie is met het fictieve rendement van het vermogen in box 3. Het percentage van 4% is gekozen omdat met dat percentage de beoogde besparing van € 80 miljoen op jaarbasis kan worden bereikt. Zoals de Afdeling verder terecht opmerkt, is voor deze maatregel gekozen om mensen met een vermogen een eigen bijdrage te laten betalen die meer in overeenstemming is met hun financiële situatie. Zoals hiervoor en ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, gaat het daarbij maar om het heel beperkt laten meewegen van dat vermogen.

In de lijn van de Awir is ervoor gekozen om voor het begrip vermogen aan te sluiten bij het begrip zoals dat geregeld is in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Dat betekent inderdaad dat er vermogensbestanddelen zoals maatschappelijke beleggingen en beleggingen zijn vrijgesteld. De uitkomsten zijn echter niet willekeurig, maar sluiten aan bij hetgeen de fiscus onder vermogen verstaat. Dat geldt ook voor hetgeen de Afdeling stelt over het fiscale verschil tussen het huren van een woning met het bezitten van een eigen woning alsmede de fiscale gevolgen als die eigen woning verkocht wordt. Ook hier is aangesloten bij het fiscale systeem. Het kabinet geeft de voorkeur aan die aansluiting, boven een eventuele eigenstandige, en van het fiscale systeem afwijkende, regeling met betrekking tot de in aanmerking te nemen vermo-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nrs. 3 en 8.

² Stb. 2006, 433.

gensbestanddelen op gronden zoals door de Afdeling genoemd. Ook zo'n regeling zou immers weer nieuwe verschillen in het leven roepen. Door aan te sluiten bij het fiscale systeem zal ontwijkgedrag zoveel mogelijk worden voorkomen. Immers, het fiscale systeem is daarop zoveel mogelijk ingericht.

Er zijn enkele tekstuele verbeteringen aan de memorie van toelichting aangebracht. Verder is in paragraaf 1.3 van het algemene deel van deze toelichting vermeld dat aan het Centraal Bureau voor de Statistiek is gevraagd om na te gaan of meer recente vermogensgegevens leiden tot aanpassing van de cijfers over de beoogde opbrengsten.

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 verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner