

Vergaderjaar 2013–2014

**33 750 XVI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014**

**Nr. 103**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 24 april 2014

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de navolgende vragen ter beantwoording voorgelegd over de publicatie van de Algemene Rekenkamer van 13 februari 2014 «Bezuiniging op de zorgtoeslag. Realisatie en effect» (2014Z02806).

De vragen zijn op 21 maart 2014 voorgelegd. Bij brief van 23 april 2014 zijn ze door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Harbers

De adjunct-griffier van de commissie,  
Maas

1.

Vindt u dat de Algemene Rekenkamer voldoende kwalitatief goede conclusies heeft getrokken ten aanzien van de maatregel rondom de zorgtoeslag, aangezien zij niet een beoordeling van een maatregel heeft geleverd, maar effecten presenteert inclusief de gevolgen van andere factoren dan de te beoordelen maatregel?

Ik ben de Rekenkamer erkentelijk voor het onderzoek dat zij doet naar de doel- en rechtmatigheid van de Rijksuitgaven, inclusief de voortgang van de ombuigingsmaatregelen die door het kabinet zijn genomen. In dit specifieke onderzoek over de maatregel rondom de zorgtoeslag komt het kabinet evenwel tot een andere conclusie dan de Rekenkamer: het kabinet is van oordeel dat de beoogde ombuiging volledig is gerealiseerd. Het kabinet onderschrijft de analyse van het CPB. Het CPB komt op basis van een geactualiseerde raming tot nagenoeg dezelfde conclusie.

2.

In de reactie van het kabinet wordt ingegaan op de informatie in de begroting en het jaarverslag ten aanzien van de zorgtoeslag. Het kabinet zal hier in het vervolg meer aandacht aan besteden. Hoe zit dat met informatie over andere maatregelen? Hoe wilt u de informatie daarover concreet verbeteren in begroting en jaarverslag?

In het departementale jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over het beleid zoals dat in het afgelopen jaar is gevoerd. Enige (significante) budgettaire afwijkingen worden in het jaarverslag toegelicht. Dit sluit aan bij de afspraken in het kader van Verantwoord Begroten, waarbij de verantwoording een spiegel vormt van de begroting. In het jaarverslag van het Ministerie van Financiën en het beheersverslag van de Belastingdienst wordt over de uitvoering van de zorgtoeslag verantwoording afgelegd. Het kabinet hecht eraan de Kamer goed te voorzien in haar informatiebehoefte. Het zal van de specifieke maatregel afhangen of, en hoe, de informatievoorziening hieromtrent nog verder kan worden verbeterd.

3.

Kunt u aangeven op welke wijze de financiële gevolgen van grote bezuinigingen en stelselwijzigingen sinds het afschaffen van de «18 miljard monitor» worden gemonitord? Bent u bereid om over de maatregelen met een beoogde budgettaire besparing van 250 miljoen euro of meer in de jaarverantwoording voortaan een aparte paragraaf op te nemen?

Het kabinet heeft besloten om de verantwoording over ombuigingsmaatregelen primair via de reguliere begrotingsstukken te laten verlopen. In aanvulling hierop stelt het Ministerie van Veiligheid en Justitie tweejaarlijks het Rijksbreed Wetgevingsoverzicht op, waarmee inzicht wordt gegeven in de voortgang van de ombuigingsoperatie van het kabinet. Ik zie vooralsnog geen reden om af te wijken van deze kabinetsafpraak.

4.

Kunt u aangeven waarom de zorgtoeslag wordt meegenomen in het inkomstenkader? Zou het de budgettaire beheersing ten goede komen om de zorgtoeslag voortaan mee te nemen in het uitgavenkader? Welke voor- en nadelen heeft deze optie?

De Zvw-premies vallen onder de definitie van een collectieve last en zijn daarom onderdeel van het inkomstenkader. De zorgtoeslag is één op één gekoppeld aan de ontwikkeling van de nominale zorgpremie. Inkomens op het minimumniveau worden via de zorgtoeslag volledig gecompenseerd

voor een stijging van de nominale zorgpremie. Andersom geldt dat de zorgtoeslag daalt, wanneer de zorgpremie daalt. Vanwege deze nauwe samenhang met de premies is ook de zorgtoeslag onderdeel van het inkomstkader. Dit is vastgelegd in de door het kabinet vastgestelde begrotingsregels (nummer 33).

Indien de zorgtoeslag onder het uitgavenkader zou komen te vallen, dan zou er een dubbele doorwerking ontstaan bij mutaties (mee- of tegenvallers) van de premie-uitgaven uit hoofde van de Zorgverzekeringswet (Zvw-uitgaven): eenmaal bij de Zvw-uitgaven zelf en nogmaals vanwege de doorwerking van een gewijzigde nominale premie naar de uitgaven aan de zorgtoeslag. Dit zou een onwenselijke systematiek zijn.

5.

Ziet u in de bevindingen van de Algemene Rekenkamer aanleiding om de budgettaire beheersing van de uitgaven voor toeslagen te verbeteren? Op welke wijze krijgt deze beheersing gestalte bij de nieuwe huishoudenstoeslag, waarin de zorgtoeslag met ingang van 2015 opgaat?

De zorgtoeslag is weloverwogen onder het lastenkader geplaatst: de ontwikkeling van de zorgtoeslag is een resultante van het op peil houden van de toegankelijkheid van de zorg. Over de besluitvorming rond de huishoudenstoeslag wordt u binnenkort nader geïnformeerd.

6.

Kunt u inzicht verschaffen in de meest actuele raming van de uitgaven voor de zorgtoeslag in 2015, 2016 en 2017, en hoe deze uitgaven zich verhouden tot de raming vóórdát de maatregel «beperken doelgroep zorgtoeslag» werd genomen? Kunt u aangeven welke aanvullende maatregelen inmiddels daar bovenop zijn genomen om de uitgaven van de zorgtoeslag te beperken, en wat daarvan de verwachte budgettaire opbrengst is?

De laatste meerjarenraming van de uitgaven voor de zorgtoeslag is opgenomen in de VWS-begroting voor 2014 (Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 2). Hierin is de opbrengst van de maatregel verwerkt. De beste inschatting van de opbrengst van de maatregel is de opbrengst die indertijd is ingeboekt. De maatregel hield immers in dat alle huishoudens met een gegeven inkomen een bepaald bedrag minder aan zorgtoeslag zouden krijgen. Voor een huishouden met dit inkomen is deze vermindering dan ook gerealiseerd, want de korting resulteert één op één uit de aanpassing van de percentages die zijn bijgesteld via de maatregel (Stb. 2012, nr. 627). Hiermee is in de meerjarige raming rekening gehouden.

De besparing die de maatregel oplevert is meerjarig als volgt:

	2012	2013	2014	2015	struc
Bevriezen doelgroep zorgtoeslag	0,60	1,30	1,70	2,10	2,90

(bedragen x € miljard)

7.

Kunt u beschrijven op welke wijze de zorgtoeslag beleidsmatig en wetstechnisch is gekoppeld aan de ontwikkeling van de zorgpremie? Met welk bedrag stijgen de uitgaven voor de zorgtoeslag in 2015, indien (zoals het Centraal Planbureau raamt) de zorgpremie in dat jaar met 144 euro stijgt?

De hoogte van de zorgtoeslag is op grond van de Wet op de Zorgtoeslag gekoppeld aan de ontwikkeling van de standaardpremie (de gemiddelde nominale premie plus het gemiddeld eigen risico). Indien de standaardpremie in 2015 met € 144 zou stijgen dan stijgt de maximale zorgtoeslag – bij gelijkblijvende percentages – eveneens met € 144. Omdat eerder is besloten tot wijziging van de percentages zal de stijging van de zorgtoeslag geen € 144 bedragen. De standaardpremie wordt in november 2014 bekend, op dat moment is ook de mutatie van de zorgtoeslag bekend. Indien de maximale zorgtoeslag wel met € 144 stijgt, dan nemen de uitgaven aan de zorgtoeslag volgens de huidige ramingen met circa € 0,9 miljard toe.

8.

Door de zorgtoeslag, die gekoppeld is aan de standaardpremie, is er tot het inkomen waarbij geen zorgtoeslag meer wordt verstrekt, feitelijk sprake van een inkomensafhankelijke zorgpremie. Wat zijn de voor- en nadelen van een stelsel waarin de nominale premie wordt verlaagd en een groter deel van de zorgverzekeringswetuitgaven via de inkomensafhankelijke bijdrage wordt bekostigd, waardoor het beroep op de zorgtoeslag wordt verkleind?

In de zorg is gekozen voor een stelsel waarbij zorgverzekeraars gedwongen worden om scherp zorg in te kopen door de prikkel van prijsconcurrentie op de hoogte van de zorgverzekeringspremie. Een dergelijk systeem, waarin de zorgkosten mede worden beheerst door de scherpe zorginkoop door zorgverzekeraars, functioneert niet zonder een premiecomponent, die transparant en eenduidig is en een relatie heeft met de zorgkosten in plaats van met het inkomen. Het is cruciaal dat de verzekerde inzicht heeft in de kosten van de zorg, die tot uiting komen in de hoogte van de premie. Bij de start van deze kabinetsperiode is gebleken dat een introductie van een inkomensafhankelijke premie tot ongewenste inkomenseffecten leidt.

9.

Op dit moment is in de jaarverslagen van het Rijk beperkte informatie beschikbaar over de voortgang van de besparing op de zorgtoeslag, bovendien ontbreekt zowel in de begrotingen als in de jaarverslagen cijfermatige informatie over de beoogde en gerealiseerde inkrimping van de doelgroep en van de gemiddeld ontvangen zorgtoeslag. Bent u bereid deze informatievoorziening te verbeteren? Op welke manier gaat u dat doen?

Ja, ik ben bereid informatie over het aantal ontvangers van zorgtoeslag in de begroting te blijven vermelden. Ik ben daarmee gestart in de VWS-begroting voor 2013. Over de beoogde inkrimping van de doelgroep valt 5 jaar na het betreffende berekeningsjaar met zekerheid te zeggen of deze is gerealiseerd. Het werkelijke aantal ontvangers is niet eerder vast te stellen, omdat de zorgtoeslag met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd. Wanneer over alle aanvragen definitief is beschikt, is duidelijk hoeveel rechthebbenden er zijn. Verder geldt dat bij een herziening van het inkomen in een gegeven jaar de toeslag eveneens dient te worden herzien. Ook dat kan consequenties hebben voor het aantal zorgtoeslagen.

10.

Kunt u exact aangeven waarop uw verwachting was gebaseerd dat de bevrozing van de doelgroep zou leiden tot een besparing van 600 miljoen euro? Had u niet kunnen voorzien dat de economische situatie zou leiden tot een tegenvallende besparing?

Bij het inboeken van opbrengsten van maatregelen wordt bij de berekening altijd uitgegaan van de op dat moment voorziene situatie. Dat is bij de zorgtoeslag ook gebeurd. De raming van de opbrengst van de maatregel is gemaakt door het CPB uitgaande van de op dat moment meest actuele inschatting van de ontwikkeling van de economie.

11.

Kunt u voorrekenen welke koopkrachteffecten het bevroren van de doelgroep heeft gehad voor de middeninkomens? Kunt u dit doen over het jaar 2012 voor alleenstaanden met een inkomen hoger dan 35.059 euro en voor partners met een inkomen van 51.691 euro? Kunt u dit doen over het jaar 2013 voor alleenstaanden met een inkomen hoger dan 30.939 euro en voor partners met een inkomen van 42.438 euro? Kunt u dit doen over het jaar 2014 voor alleenstaanden met een inkomen hoger dan 28.482 euro en voor partners met een inkomen van 37.145 euro?

De inkomenseffecten van deze maatregel komen exact overeen met de effecten zoals vermeld in AMvB stb-2012-627. De maatregel hield immers in dat voor een huishouden met een gegeven inkomen de ontvangen toeslag met een bepaald bedrag vermindert. Dit is per definitie gerealiseerd.

De gevraagde inkomenseffecten betreffen in alle gevallen de inkomenseffecten voor personen die boven de inkomensgrenzen vallen. Deze personen hebben geen recht op zorgtoeslag. Er zijn dan ook geen inkomenseffecten voor de personen in deze voorbeelden.

12.

Kunt u vanaf 2008 per jaar aangeven wat de ontwikkeling was van het aantal mensen dat recht had op zorgtoeslag?

Jaar	Aantal ontvangers zorgtoeslag
2008	5.031.225
2009	5.152.195
2010	5.396.210
2011	5.729.590
2012	5.698.380
2013	5.395.748

In bovenstaande tabel is de stand van het aantal beschikkingen opgenomen voor de zorgtoeslag voor het betreffende toeslagjaar. De cijfers betreffen de stand van 31 december 2013 (bron: Belastingdienst). Deze stand van het aantal beschikkingen bevat zowel definitieve als voorlopige beschikkingen. Het aantal ontvangers is voor deze jaren nog niet definitief.

13.

Kunt u vanaf 2008 per jaar de ontwikkeling aangeven wanneer u de doelgroep niet had bevroren?

De maatregel heeft effect vanaf 2012. Het aantal huishoudens dat zorgtoeslag ontvangt in de jaren tot en met 2011 verandert dus niet. Zonder de maatregel zou het aantal huishoudens met zorgtoeslag – op grond van een berekening van het CPB – in 2012 circa 0,4 miljoen hoger uit zijn gekomen en in 2013 circa 0,5 miljoen hoger.

14.

Erkent u dat het bevrozen van de doelgroep die recht heeft op zorgtoeslag een effect heeft gehad op het inkomen en daarmee de economische ontwikkeling? Erkent u dat deze bezuinigingsmaatregel daarmee mede een effect heeft gehad op de tegenvallende opbrengsten van deze maatregel? Kunt u uw antwoord toelichten?

De maatregel bij de zorgtoeslag heeft, net als een aantal andere maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen, een effect gehad op het besteedbaar inkomen van burgers. Als gevolg hiervan is de economische groei in beperkte mate geremd, wat logischerwijs heeft gezorgd voor een beperkt opwaarts effect voor de zorgtoeslag.

15.

Hoe verklaart u de boekhoudkundige verschillen tussen raming en realisatie die van invloed waren op het eindresultaat van de geplande bezuiniging? Welk deel van de niet gehaalde bezuiniging is te verklaren uit deze boekhoudkundige verschillen?

De uitgaven aan zorgtoeslag in 2012 zijn gerealiseerde kasuitgaven minus kasinkomsten. Dit betreft de voorschotten uit dat jaar alsmede de ontvangsten en uitgaven aan zorgtoeslag over vorige jaren. De raming daarentegen is op transactiebasis en betreft dus de netto-uitgaven aan zorgtoeslag die betrekking hebben op 2012, onafhankelijk van het jaar waarin ze daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Doordat het voorschot van de zorgtoeslag in 2012 wordt gebaseerd op het geschatte inkomen van de rechthebbende voor dat jaar, en de definitieve afrekening plaatsvindt na afloop van het jaar en/of naar aanleiding van de aangifte inkomstenbelasting (die voor zelfstandigen nog meerdere jaren kan na-ijlen), kunnen er verschillen ontstaan tussen raming en realisatie. Het is hierbij niet exact aan te geven welk deel van het verschil tussen raming en realisatie hierdoor kan worden verklaard.

16.

Waarom heeft u in het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2012 geen netto realisatie opgenomen? Waarom heeft u niet aangegeven in hoeverre de beoogde besparing is gerealiseerd en wat de eventuele oorzaken van de afwijkingen zijn?

Naar mijn oordeel is de beoogde opbrengst geheel gerealiseerd. Zoals ook al in het antwoord op vraag 6 vermeld, is het gebruikelijk om een maatregel te waarderen op grond van de inschattingen op het moment van de inboeking van de maatregel. Bijstellingen bij de zorgtoeslag na de inboeking van de maatregel betroffen dus mee- en tegenvallers en geen bijstellingen van de opbrengst van de maatregel. De opbrengst die het CPB nu geeft, naar aanleiding van de vraag van de Rekenkamer, is derhalve geen realisatie, maar een nieuwere raming gegeven gelijkblijvende parameters.

17.

Waarom heeft u in het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2012 geen inzicht gegeven in de ontwikkeling van het aantal gebruikers van de zorgtoeslag?

Zie mijn antwoord op vraag 18.

18.

Waarom heeft u in het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2012 geen inzicht gegeven in de

ontwikkeling van het gemiddelde bedrag dat aan zorgtoeslag wordt uitgekeerd?

Over een toeslagjaar kan na vijf jaar met zekerheid worden gemeld wat daadwerkelijk is uitgegeven aan zorgtoeslag. Het aantal ontvangers van zorgtoeslag kan hoger of lager uitvallen over 5 jaar, omdat de zorgtoeslag met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd. Als alle aanvragen definitief beschikt zijn, is duidelijk hoeveel rechthebbers er zijn. Daarnaast geldt ook dat als alle bestaande aanvragen definitief zijn, het nog mogelijk is dat er nieuwe aanvragen worden gedaan, als er uitstel van aangifte van Inkomstenbelasting is aangevraagd. Verder geldt dat bij een herziening van het inkomen de toeslag eveneens dient te worden herzien: ook dat kan consequenties hebben voor het aantal zorgtoeslagen. Om die reden is er voor gekozen om jaarlijks in de begroting een meerjarige ontwikkeling zichtbaar te maken. Sinds begrotingsjaar 2013 wordt in de begroting jaarlijks over de ontwikkeling van het aantal gebruikers van zorgtoeslag gerapporteerd.

19.

Waarom heeft u in het jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over 2012 niet vermeld of de verwachte inkomenseffecten zijn opgetreden?

De inkomenseffecten die vermeld stonden in AMvB (Stb. 2012, nr. 627) zijn feitelijk ook opgetreden. In het jaarverslag worden significante afwijkingen van de begroting toegelicht, en worden niet alle effecten herhaald die al eerder aan de Kamer zijn gemeld. Dit sluit aan op de begrotingspresentatie van Verantwoord Begroten.

20.

Waarom is over de maatschappelijke effecten slechts «beperkt» informatie te vinden en in de jaarverslagen van het Rijk over 2012 helemaal geen informatie? Kan dit eruit worden verklaard dat u slechts «beperkt» interesse heeft in deze maatschappelijke effecten?

Uiteraard heeft het kabinet, net als bij alle andere maatregelen die het treft oog voor de maatschappelijke effecten van de maatregel om de doelgroep van de zorgtoeslag te beperken. Daarom wordt de Kamer bij elke maatregel geïnformeerd over de inkomenseffecten, terwijl de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer informeert over het integrale koopkrachtbeeld. Er is voor gekozen om in het jaarverslag niet te herhalen wat reeds eerder aan de Kamer is gemeld.

21.

Waarom heeft u geen onderscheid gemaakt tussen de maatregelen zelf en mee- en tegenvallers?

Zoals in de antwoorden op eerdere vragen reeds is aangegeven, is de gerealiseerde opbrengst van de maatregel per definitie gelijk aan de geraamde opbrengst. Zie ook mijn antwoorden op de vragen 6 en 16. Daarmee vallen de in het jaarverslag opgenomen meeruitgaven als vanzelf onder mee- en tegenvallers.

22.

Heeft u er spijt van dat u het parlement slechts «beperkt» heeft geïnformeerd over de realisatie van de beoogde bezuiniging van 600 miljoen euro?

Ik hecht eraan de Kamer goed in haar informatiebehoefte te voorzien en heb dat in mijn ogen ook gedaan, hoofdzakelijk door middel van de AMvB

(Stb. 2012, nr. 627) waarin deze maatregel is aangekondigd. Desalniettemin ben ik bereid, zoals in bovenstaande antwoorden aangegeven, om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan eventuele aanvullende informatiebehoefte van de Kamer.