

Vergaderjaar 2013–2014

30 597

Toekomst AWBZ

Nr. 373

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

1. Introductie

In deze brief wordt in beeld gebracht hoeveel individuele huishoudens bijdragen aan de AWBZ. Daarbij wordt getoond welke invloed de heffingskortingen daarbij hebben. Daarmee wordt de toezegging ingevuld, gedaan in het Notaoverleg (Kamerstuk 30 597, nr. 354) over de hervorming van de langdurige zorg van 11 juni 2013 en het Wetgevingsoverleg over het VWS Jaarverslag van 12 juni 2013 (Kamerstuk 33 605 XVI, nr. 9).

In deze brief wordt ook ingegaan op de vraag wat de gevolgen van volledige fiscalisering zouden zijn op de kwaliteit van de informatievoorziening, zoals toegezegd in het genoemde wetgevingsoverleg.

2. De financiering van de AWBZ

Bij de inwerkingtreding van de AWBZ in 1968 was er een strikt onderscheid tussen de rijksoverheid en de sociale fondsen. De besluitvorming over de uitgaven van sociale fondsen stond los van de besluitvorming over de rijksuitgaven. De sociale fondsen waren het domein van de sociale partners. De fondsen dienden een lastendekkende premie te vragen en hielden hun geld aan bij een bankinstelling (of leenden daar geld). Aan die structuur is in de loop van de tijd veel veranderd. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd de besluitvorming over de fondsuitgaven steeds meer geïntegreerd met de besluitvorming over de rijksuitgaven. Belangrijke achtergrond daarbij was de introductie van het EMU-saldo, waar ook het saldo van de fondsen onderdeel van uit maken. Sinds 1998 dienen de sociale fondsen hun liquide middelen aan te houden in 's Rijks schatkist. Sinds 2000 is overgestapt naar een beleid waarbij de premies niet meer lastendekkend worden vastgesteld, maar in beginsel

(binnen een kabinetsperiode) constant blijven¹. Hogere uitgaven door sociale fondsen leiden daarmee niet meer

automatisch tot hogere premies. Daarmee werd de hoogte van de afdrachten op het loonstrookje van burgers in grotere mate voorspelbaar. Sinds de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid is er een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dat betekent dat het kabinet geïntegreerd over de uitgaven van de rijksoverheid en de sociale fondsen besluit, terwijl – los daarvan – ook de besluitvorming over de lasten (belastingen en premies) geïntegreerd plaatsvindt op basis van een inkomstenkader. Bijvoorbeeld: een intensivering dan wel ombuiging op de AWBZ-uitgaven heeft geen gevolgen voor de hoogte van de AWBZ-premie. Het loslaten van de lastendekkendheid van de AWBZ-premie heeft geleid tot schommeling in het fondsvermogen. Een tekort in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) heeft echter nooit enige rol gespeeld in de discussie over de AWBZ-uitgaven. Als gevolg van de constante premies en de belastingherziening 2001(waaronder de introductie van de BIKK)² is het aandeel van de AWBZ-uitgaven dat gedekt wordt via AWBZ-premies gedaald van circa 95% voor 2001 via circa 75% in 2004 naar rond de 60% in 2009 tot en met 2012 (zie tabel 1).

Tabel 1: uitgaven, inkomsten en saldo AFBZ (in miljarden euro's; stand begroting 2013)

	2000	2004	2010	2011	2012
AWBZ-uitgaven	14,6	21,2	24,3	25,2	28,0
AWBZ-premies	13,7	16,0	14,8	15,2	16,5
BIKK	–	5,4	4,9	5,2	5,3
Eigen bijdrage	1,6	1,8	1,5	1,6	1,7
Saldo	+0,1	+1,9	–2,7	–2,1	–4,5
Premies als deel uitgaven	94%	76%	60%	60%	59%

De hoogte en de ontwikkeling van de AWBZ-premie zegt dus niet meer zoveel over de betaalbaarheid van de AWBZ. Om een goed beeld te krijgen van de betaalbaarheid van de zorg dient ook rekening te worden gehouden met de (via belastinginkomsten opgebrachte) Bijdrage in de Kosten van Kortingen (BIKK) en met het tekort in het fonds. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van volledige lastendekkendheid van de AWBZ-premie naar (gedeeltelijke) financiering uit belastingmiddelen.

Tabel 2 AWBZ-uitgaven en inkomsten en tekort per volwassene (stand begroting 2013)

	2000	2004	2010	2011	2012
AWBZ-uitgaven	1.220	1.706	1.869	1.925	2.100
AWBZ-premies	1.142	1.291	1.130	1.153	1.232
BIKK	–	436	374	399	397
Eigen bijdragen	137	142	114	124	125
Tekort AWBZ-fonds	– 50	– 161	242	258	379

In paragraaf 3 van deze brief wordt daarom niet alleen getoond hoe hoog de AWBZ-premie per huishouden is, maar ook hoe hoog de totale lasten zijn als rekening wordt gehouden met de BIKK en het fondstekort. Tot slot wordt in paragraaf 4 ingegaan op de gevolgen voor de kwaliteit en tijdigheid van de informatie als de AWBZ-premie zou worden afgeschaft

¹ De uitzonderingen hierop vormen de wachtgeldpremies en de Zorgverzekeringswet-premies. Sinds 1999 is de AWBZ premie vrijwel alleen bijgesteld bij de start van een nieuwe kabinetsperiode en in samenhang met even grote bijstellingen bij de ANW-premie (met constante totale premies volksverzekeringen als gevolg). Sinds 2004 is het premiepercentage licht gedaald (met name in verband met de overheveling van de huishoudelijke verzorging), terwijl de AWBZ-uitgaven in die periode fors zijn gestegen.

² De belastingherziening in 2001 zorgde voor een belangrijke wijziging in de financiering van de AWBZ (zie bijlage)

en de AWBZ volledig uit belastingen zou worden betaald (fiscalisering). In de bijlage wordt ingegaan op de systematiek rond de heffingskortingen.

3. De AWBZ-lasten per huishouden

In tabel 3 staat voor een aantal huishoudens hoeveel ze in 2013 betalen ter dekking van de AWBZ-uitgaven. Daarbij zijn noodgedwongen aannames gemaakt over de wijze waarop de BIKK en het exploitatiesaldo worden gedekt. Dit wordt hieronder toegelicht. In de tabel worden de effecten voor standaardhuishoudens gepresenteerd, zoals gebruikelijk in koopkrachttabellen. Daarom is geen rekening gehouden met eigen bijdragen. Onder de tabel wordt per kolom een toelichting gegeven.

Tabel 3: AWBZ-lasten 2013 per huishouden in euro's per jaar

	Bruto inkomen	«bruto» AWBZ- premie	Heffings- kortingen AWBZ	AWBZ- premie	Belasting	Totale lasten	Lasten als percentage bruto loon
	1	2	3	4=2+3	5	6=4+5	7=6/1
Alleenstaande werknemer minimumloon	19.102	2.382	- 1.262	1.120	85	1.205	6%
Alleenstaande werknemer modaal	33.578	4.117	- 1.273	2.844	321	3.165	9%
Tweeverdiener met kinderen modaal + ½ x modaal	50.367	6.175	- 2.908	3.267	353	3.620	7%
Tweeverdiener met kinderen 2 x modaal + 1x modaal	100.734	8.291	- 2.579	5.712	296	8.628	9%
Alleenstaande AOW-er	13.893	1.757	- 1.652	105	8	113	1%
Alleenstaande AOW-er + € 5.000	18.853	2.385	- 1.652	732	55	788	4%
echtpaar AOW	19.246	2.435	- 2.435	0	0	0	0%
echtpaarl AOW+ € 15.000	34.126	4.317	- 2.737	1.580	159	1.740	5%

De «bruto»AWBZ-premie (kolom 2)

De AWBZ premie bestaat uit een percentage (12,65%) maal het belastbaar inkomen tot maximaal € 33.363³ minus een pro rata deel van de heffingskortingen. In tabel 3 wordt dit conform het verzoek van mevrouw Leijten uit elkaar getrokken. In kolom 2 staat het percentage maal het belastbaar inkomen. Dit wordt in de tabel aangeduid als de «bruto»AWBZ-premie. Deze premie bedraagt maximaal € 4.220 per persoon per jaar. Dat wordt bereikt bij een belastbaar inkomen van € 33.363, wat overeenkomt met een bruto loon van circa € 35.000 ofwel circa € 1.000 boven modaal. Een tweepersoonshuishouden betaalt dus als geen rekening wordt gehouden met heffingskortingen maximaal € 8.440, indien beide partners boven de € 33.363 belastbaar inkomen hebben.

Heffingskortingen (kolom3)

Op die «bruto» AWBZ-premie wordt een deel van de heffingskortingen⁴ in mindering gebracht⁵ (kolom 3). Bij 65-minners wordt 34% van de heffingskortingen in mindering gebracht op de AWBZ-premie, omdat de AWBZ-premie voor hen 34% uitmaakt van het totale tarief van de 1^e schijf van de loon- en inkomstenheffing. Bij 65-plussers wordt 66% van de heffingskortingen in mindering gebracht op de AWBZ-premie. Dit aandeel is zo hoog omdat zij geen AOW-premie betalen.

³ AWBZ premie wordt geheven over de 1^e en 2^e schijf van de inkomstenheffing. Dat is maximaal € 33.363.

⁴ Gerekend is met de heffingskortingen die standaard gelden, dat wil zeggen de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de combinatiekorting en de ouderenkorting

⁵ Wettelijk is (in de Wet Inkomstenbelasting 2001) vastgelegd dat de heffingskorting voor de AWBZ het deel van de heffingskorting is dat tot de totale heffingskorting in dezelfde verhouding staat als het premiepercentage voor de AWBZ staat tot het gecombineerde heffingspercentage van de 1^e schijf.

De AWBZ-premie (kolom 4)

De AWBZ-premie is het saldo van de «bruto»AWBZ-premie uit kolom 2 en de heffingskortingen uit kolom 3. De AWBZ-premie neemt vanwege de aftrek van de heffingskortingen veel steiler toe met het inkomen, dan de bruto premie. De AWBZ-premie is maximaal circa € 3.000 per persoon. Dit maximum wordt bereikt bij een persoon met een inkomen boven de circa € 35.000. Een tweepersoonshuishouden betaalt dus maximaal circa € 6.000 als beide partners een belastbaar inkomen van meer dan € 35.000 hebben⁶. Omdat de heffingskortingen de AWBZ-premie bij 65-plussers zwaarder drukken dan bij 65-minners, betalen 65-plussers maximaal circa € 2.500. In kolom 4 is te zien dat 65-plussers met alleen AOW (vrijwel) geen AWBZ-premie betalen. Zij hebben recht op heffingskortingen die vrijwel even hoog zijn aan wat ze aan bruto loon- en inkomstenheffing moeten betalen. Dat betekent dat ze zowel vrijwel geen premies AWBZ betalen (AOW'ers betalen sowieso geen AOW-premie) als geen loon- en inkomstenbelasting. Als de heffingskortingen alleen in mindering mocht worden gebracht op het belastingdeel van de loon- en inkomensheffing en niet ook op de AWBZ-premie, dan zouden 65-plussers met alleen AOW het grootste deel van de heffingskortingen niet kunnen verzilveren. Dit is een helder voorbeeld van dat er bij de bepaling van de heffingsstructuur op inkomen integraal wordt gekeken naar de totale inkomensheffing en de gevolgen daarvan op het netto inkomen van verschillende huishoudens.

Belasting (kolom 5)

In paragraaf 2 is gemeld dat een fors deel van de AWBZ-uitgaven niet wordt gedekt uit premies en eigen betalingen. In 2013 wordt (op basis van de ramingen uit de begroting 2013) € 8,2 miljard daaruit niet gedekt. In tabel 3 is verondersteld dat dit gat volledig wordt gedekt via de loon- en inkomstenbelasting⁷. (kolom 5). Dat bedrag is groter naarmate het inkomen toeneemt vanwege een hogere grondslag, de progressie in de tarieven (naarmate inkomen hoger wordt de belasting daarover ook relatief hoger), en omdat relatief steeds minderbelasting wordt verminderd met heffingskortingen. Zoals hiervoor al gemeld zijn die heffingskortingen voor een echtpaar met alleen AOW dermate hoog, dat zij in het geheel geen loon- en inkomstenbelasting danwel premies volksverzekeringen betalen. Dit echtpaar betaalt daarmee ook niet mee aan de dekking van de niet door premies gedekte AWBZ-lasten.

Totale AWBZ-lasten (kolom 7)

Uit kolom 6 valt af te lezen dat de totale bijdrage die een huishouden bijdraagt aan de AWBZ fors verschilt en toeneemt met het inkomen. Opvallend is dat 65-plussers duidelijk minder bijdragen dan 65-minners met eenzelfde inkomen. Diezelfde conclusie valt te trekken als gekeken wordt naar de bijdrage als percentage van het inkomen. Daarbij geldt wel dat de bijdrage niet zozeer groeit met het huishoudinkomen maar met het individuele inkomen. Daarom betaalt een tweeverdieners-huishouden met een anderhalf maal modaal inkomen als aandeel van dat inkomen minder

⁶ Dit geldt voor huishoudens zonder kinderen. Als een (één- of meerpersoons) huishouden kinderen heeft, dan is er recht om hogere heffingskortingen, waardoor de maximale AWBZ-premie lager uitkomt.

⁷ Omdat € 8,2 miljard 16% is van de in september 2012 geraamde loon- en inkomstenbelasting, is 16% van de door een huishouden betaalde loon- en inkomstenbelasting in tabel 2 opgevoerd als belasting ter dekking van niet uit premies en eigen bijdragen gedekte AWBZ-lasten. Een andere optie zou kunnen zijn om uit te gaan van dekking via alle belastingen. Omdat het bedrag dat een huishouden aan andere belastingen dan loon- en inkomstenbelasting betaalt, afhankelijk van gedrag is (drinkt iemand alcohol, rookt hij, in wat voor auto rijdt hij etc) valt niet te bepalen wat dan het bedrag zou zijn wat een huishouden bijdraagt. Aannemelijk is wel dat ook dan de belasting meegroeit met het inkomen. Dat is zeker zo voor het deel directe belastingen, maar ook bij de indirecte belastingen, omdat de consumptie waaraan indirecte belastingen zijn gekoppeld meegroeit met iemands inkomen.

dan een alleenstaande met een modaal inkomen⁸. Het gemiddeld inkomen per persoon van het gezin is immers lager dan het inkomen van de alleenstaande.

4. Gevolgen van fiscalisering op de kwaliteit van de informatie

Mede vanwege het ontbreken van een band tussen AWBZ-lasten en AWBZ-uitgaven is vanuit de Kamer gevraagd wat volledige fiscalisering voor gevolgen zou hebben voor de kwaliteit en tijdigheid van de informatie over de zorguitgaven.

Het vervangen van de huidige premieheffing door belastingheffing in combinatie met een rijksbijdrage aan het AWBZ -fonds heeft geen gevolgen voor de kwaliteit en tijdigheid van de informatie. Fiscalisering verandert immers de financiering, maar niet de uitvoering van de AWBZ. De uitvoering blijft in handen van zorgkantoren en zorgaanbieders en het verzamelen en controleren van informatie over de AWBZ-uitgaven blijft afhankelijk van afspraken tussen zorgkantoren en zorgaanbieders. Het verzamelen en controleren van informatie van deze partijen door verzekeraars, CVZ en NZa kost tijd. In de afgelopen jaren heeft echter een aanzienlijke versnelling plaatsgevonden in de verantwoording van de AWBZ-uitgaven. Verdere verbetering van de informatievoorziening over de AWBZ wordt betrokken bij de hervorming van de langdurige zorg.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

⁸ Dit is mede het gevolg van de aanname in de tabel dat een huishouden met een anderhalf maal modaal inkomen bestaat uit een modale partner en een half maal modale partner.

Bijlage

Veranderingen als gevolg van de belastingherziening 2001

De AWBZ-premie wordt geheven via de loon- en inkomstenheffing, waarmee ook de loon- en inkomstenbelasting, de premie voor de Algemene Ouderdoms Wet (AOW) en de premie voor de Algemene Nabestaande Wet worden geheven.

Bij de herziening van het belastingstelsel 2001 is een groot aantal aftrekposten geschrapt. Deze aftrekposten drukten het belastbaar inkomen in de hoogste schijf waarover door een belastingplichtige moest worden betaald. Het schrappen van de aftrekposten leidde daarmee tot een toename van de grondslag van alle schijven. In de plaats van de aftrekposten werden heffingskortingen geïntroduceerd. Die heffingskortingen beperken niet het belastbaar inkomen, maar de te betalen heffing. Er wordt dus eerst bepaald wat iemand moet betalen op grond van de relevante heffingspercentages en de relevante grondslagen. De resulterende heffing wordt daarna beperkt met de heffingskortingen. Die heffingskortingen drukken daarom de opbrengst van belastingen en premies naar rato van het aandeel daarvan in de eerste schijf⁹. Voor 2001 werd de AWBZ-premie-opbrengst gedrukt naar de mate de aftrekposten het voor de premieheffing relevante belastbaar inkomen drukte. De belastingherziening leidde met ingang van 2001 per saldo tot lagere AWBZ-premie-opbrengsten. De grondslag waarover de AWBZ-premie wordt geheven is vanaf 2001 fors hoger (vanwege het vervallen van de aftrekposten¹⁰). De AWBZ-premie -opbrengst voor aftrek van heffingskortingen stijgt dan ook fors van 2000 op 2001. Deze opwaartse bijstelling is echter veel lager dan het AWBZ-aandeel in de heffingskortingen¹¹. Daarom komen de AWBZ-premie-opbrengsten vanaf 2001 lager uit dan voor 2000. Ter compensatie van die daling is in 2001 de Bijdrage in de Kosten van Kortingen (BIKK) geïntroduceerd. De BIKK dient dus niet om de aftrek van heffingskortingen te compenseren, maar alleen om de daling van de premieopbrengst die resulteert uit de omzetting van aftrekposten in heffingskortingen te dekken. Daarom is de BIKK lager dan de aftrek van heffingskortingen.

	2000	2001	2002
Grondslag AWBZ-premie	132 mld	190 mld	201 mld
Premiepercentage	10,25%	10,25%	10,25%
Percentage X grondslag	13,5 mld	19,5 mld	20,6 mld
Af: heffingskortingen	-	- 8,8 mld	- 9,3 mld
Correcties	+0,2 mld	+0,2 mld	-0,3 mld
Premieopbrengst	13,7 mld	10,9 mld	11,0 mld
BIKK	-	1,7 mld	5,1 mld
Premies plus BIKK	13,7 mld	12,6 mld	16,1 mld

⁹ De heffingskortingen bedragen nooit meer dan de heffing in de eerste schijf. Daarom drukken de heffingskortingen alleen de heffingsopbrengst in de eerste schijf.

¹⁰ De grondslag groeide ook enkele miljarden vanwege de normale groei van de grondslag, omdat de economie groeide.

¹¹ Dat is ook logisch, want een groot deel van de aftrekposten sloeg neer bij de 3e en 4e schijf waarover geen AWBZ-premie hoeft te worden betaald.