

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 XV**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005**

**Nr. 90**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2005

Zoals toegezegd tijdens een Algemeen Overleg op 7 april jl, ontvangt u hierbij twee rapportages<sup>1</sup> over het gebruik en niet-gebruik van de Buitengewone uitgavenregeling (kortweg BU-regeling) in het belastingjaar 2004. De eerste rapportage is afkomstig van de Belastingdienst en analyseert het gebruik van de BU-regeling in vergelijking met de oude systematiek (BU 2003). De tweede rapportage is de interim rapportage over het (niet-)gebruik van buitengewone uitgaven in 2004 bij het Nationaal Panel Chronisch zieken en Gehandicapten, uitgevoerd door NIVEL en SEO. Mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bieden wij u hierbij deze rapportages aan. In deze brief zullen we de uitkomsten van de rapportages kort samenvatten en van een reactie voorzien. Vervolgens zullen we in dit kabinetsstandpunt de balans opmaken van de inspanningen van het kabinet ten aanzien van chronisch zieken en gehandicapten in 2004. Tenslotte gaan we in op de beleidswijzigingen die het kabinet nog zal voorstellen mede naar aanleiding van deze rapportages.

### **Rapportage Belastingdienst**

Tijdens diverse debatten<sup>2</sup> met uw Kamer heeft het kabinet toegezegd dat de uitwerking van de veranderingen in de buitengewone uitgaven (BU) voor 2004 onderzocht zullen worden op basis van de feitelijke aangiften. De Belastingdienst heeft daarom onderzoek gedaan onder een representatieve groep van ruim 28 000 geanonimiseerde aangiftes IB. Tevens is op basis van alle aangiftes IB gekeken naar het totaal aan opgegeven aftrek buitengewone uitgaven voor 2004. Bij deze brief treft u het onderzoek van de Belastingdienst naar de veranderingen in de BU voor 2004. Hieronder worden de wijzigingen in de BU 2004 en de uitkomsten van het Belastingdienstonderzoek kort samengevat en voorzien van een kabinetsstandpunt.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Onder meer bij de behandeling van Belastingplan 2005 en het spoeddebat over chronisch zieken in april 2005.

De BU is in 2004, na uitgebreid overleg met uw Kamer en in lijn met wensen van belangenorganisaties, meer gericht op chronisch zieken en gehandicapten. Voornaamste kritiekpunt bij de oude regeling was dat deze teveel gericht was op standaardzorgkosten zoals de nominale of inkomensafhankelijke ZFW- of particuliere ziektekostenpremie die voor iedereen geldt en niet voor specifieke of buitengewone zorgkosten. De toespitsing op chronisch zieken en gehandicapten is vormgegeven door het chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactor meer te richten op kosten die samenhangen met een chronische ziekte of handicap. Bij de zesde nota van wijziging<sup>1</sup> van het Belastingplan 2004 is daarom een lijst zogenaamde «specifieke uitgaven»<sup>2</sup> opgenomen. Indien een belastingplichtige minimaal € 308 aan dergelijke specifieke uitgaven heeft, en geen recht heeft op het ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidsforfait, mag deze het chronisch ziekenforfait van € 778 (2004) opvoeren. Tevens geldt er vanaf 2004 een vermenigvuldigingsfactor van 65%<sup>3</sup> voor de specifieke uitgaven indien het inkomen in de eerste of tweede schijf valt (circa € 30 000). Voordien waren deze instrumenten veel generieker toepasbaar: het forfait kon opgevoerd worden indien de afgelopen twee jaar eveneens BU waren afgetrokken en de vermenigvuldigingsfactor bedroeg 25% indien het afgelopen jaar BU waren opgevoerd en 50% indien dit de afgelopen twee jaar het geval was. Het kabinet beschouwt de keuze voor de toespitsing van het chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactor op kosten die samenhangen met een chronische ziekte of handicap als een verbetering ten opzichte van de oude situatie waarin vooral personen profiteerden die hoge standaardzorgkosten hadden. Ook door belangenorganisaties wordt deze richting als de juiste beoordeeld<sup>4</sup>.

#### *Gebruik buitengewone uitgaven*

Het gebruik van de aftrek voor buitengewone uitgaven is de afgelopen jaren zeer fors toegenomen. In tabel 1 is de meerjarige ontwikkeling van de BU weergegeven. In 2004 zullen naar schatting 2,1 mln belastingplichtigen buitengewone uitgaven opvoeren bij de aangifte inkomstenbelasting. Dit correspondeert met circa 25% van de huishoudens in Nederland. De kosten van de BU-regeling zijn in 2004 opgelopen tot circa 979 mln, dit is een stijging met 102 mln ten opzichte van 2003. Het budgettaire beslag is niet alleen fors gegroeid van 2003 op 2004, ook de hoogte in 2004 is naar de huidige voorlopige realisaties fors hoger (211 mln) dan vorig jaar nog gedacht werd. Omdat deze sterke stijging voor de toekomst een bedreiging kan zijn voor de houdbaarheid van de BU zal dit risico meegenomen worden in het voor 2006 door de minister van VWS toegezegde onderzoek naar mogelijke integratie van zorgtoeslag en BU. Uitgangspunt voor het kabinet hierbij is dat personen met lage inkomens en hoge niet standaardkosten, zoals de zogenaamde specifieke uitgaven die samenhangen met een chronische ziekte of handicap, ruimhartig gebruik kunnen blijven maken van de BU-regeling.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 210, nr. 90.

<sup>2</sup> Hulpmiddelen, (woning)aanpassingen, dieetkosten en uitgaven voor vervoer, verzorging of verpleging en extra uitgaven voor kleding en beddengoed. Bij de zogenaamde. «Novelle» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 367) zijn medicijnen en extra gezinshulp hier eveneens aan toegevoegd.

<sup>3</sup> Bij de zesde nota van wijziging bedroeg de vermenigvuldigingsfactor 60%, bij de «Novelle» is deze verhoogd tot 65%.

<sup>4</sup> WFR artikel H. Weijnen (CG-raad), «Nieuwe regeling buitengewone uitgaven: haastwerk maar toch kwaliteitsverbetering» 25 maart 2004.

**Tabel 1 Gebruik buitengewone uitgaven 1990–2004<sup>1</sup>**

| Jaar | Aantal personen (* 1000) |        |        | Aftrek (* € mln) |        |        | Budgettaire (€ mln) |
|------|--------------------------|--------|--------|------------------|--------|--------|---------------------|
|      | Totaal                   | wv 65+ | wv 65- | Totaal           | wv 65+ | wv 65- | Totaal              |
| 1990 | 479                      | 182    | 297    | 424              | 182    | 242    | 130                 |
| 1998 | 523                      | 237    | 286    | 681              | 332    | 349    | 202                 |
| 1999 | 622                      | 285    | 337    | 856              | 428    | 428    | 242                 |
| 2000 | 757                      | 381    | 376    | 1 069            | 610    | 459    | 281                 |
| 2001 | 993                      | 514    | 479    | 1 371            | 782    | 588    | 318                 |
| 2002 | 1 348                    | 696    | 652    | 2 099            | 1 258  | 841    | 479                 |
| 2003 | 1 917                    | 816    | 1 101  | 3 339            | 1 823  | 1 516  | 877                 |
| 2004 | 2 116                    | 849    | 1 268  | 3 454            | 1 635  | 1 819  | 979                 |

<sup>1</sup> 1990–2003 (voorlopige) cijfers CBS, 2004 raming Financiën/Belastingdienst.

### Effect wijzigingen 2004

Met behulp van een steekproef van ruim 28 000 geanonimiseerde elektronische aangiften 2004 zijn de BU voor 2004 omgerekend naar het BU-regime van 2003. De gedetailleerde resultaten van deze berekeningen worden in het bijgevoegde onderzoek van de Belastingdienst weergegeven. Het budgettaire effect van de wijzigingen wordt samengevat in tabel 2. Hierbij wordt de BU voor 2004 (BU nieuw) afgezet tegen de berekende BU volgens het regime 2003 (BU oud). In tabel 2 worden tevens in de kolommen «raming 2004» de cijfers gepresenteerd zoals die uit de vorig jaar gehanteerde ramingen bleken en die vorig jaar op verzoek aan de kamer verstrekt zijn<sup>1</sup>.

**Tabel 2 Budgettaire effect BU oude en nieuwe regime (in € mln, -/- = besparing)**

|          | <65<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | verschil | >65<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | verschil | Totaal<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | verschil |
|----------|-----------------------|--------------------|----------|-----------------------|--------------------|----------|--------------------------|--------------------|----------|
| BU nieuw | 480                   | 674                | 194      | 288                   | 305                | 17       | 768                      | 979                | 211      |
| BU oud   | 435                   | 724                | 289      | 310                   | 328                | 18       | 745                      | 1 052              | 307      |
| Verschil | 46                    | - 50               | - 95     | - 23                  | - 23               | - 1      | 23                       | - 73               | - 96     |

In de bijlage worden de cijfers uit tabel 2 verder uitgesplitst naar kosten categorieën etc. Hierdoor is het mogelijk om gedetailleerd de verschillen en overeenkomsten tussen de ramingen en realisaties voor 2004 in beeld te brengen. Uit tabel 2, de cijfers in de bijlage en het onderzoek van de Belastingdienst kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- In 2004 wordt er 563 mln meer BU-af trek opgevoerd dan oorspronkelijk verwacht. De budgettaire kosten van de totale aftrek van € 3 545 mln bedragen € 979 mln, dit is 211 mln hoger dan geraamd.
- Zonder de wijzigingen in de BU van 2004 zou de BU-af trek verder gestegen zijn naar € 3 721 mln, de budgettaire kosten zouden € 1 052 mln bedragen hebben. Dit is € 73 mln meer dan onder de nieuwe regeling is gerealiseerd. Aangezien de wijzigingen in de BU voor 2004 vorig jaar geraamd werden op 23 mln<sup>1</sup> is er € 96 mln minder in de BU uitgegeven dan zonder wijzigingen het geval zou zijn geweest. In het onderzoek van de Belastingdienst wordt deze partiële achteruitgang nader geanalyseerd. Hierbij is er onderscheid gemaakt naar diverse kenmerken van belastingplichtigen. Aangezien het accent van het chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactor in 2004 verlegd is van de standaardziektekosten (± 66% van de opgevoerde kosten) naar de specifieke uitgaven (± 13%) ondervinden veel belastingplichtigen, namelijk degenen met vooral algemene kosten, een

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XV, nr. 110, bijlage A.

- nadeel van de wijzigingen. Uit de gegevens blijkt dat de hoogte van het nadeel afneemt naarmate de specifieke uitgaven hoger zijn.
- Voor 65-plussers is sprake van een lichte achteruitgang, geheel conform ramingen zoals die ook tijdens de behandeling van het Belastingplan 2004 naar voren kwamen<sup>1</sup>. Deze lichte achteruitgang wordt veroorzaakt doordat de vermenigvuldigingsfactor niet meer generiek wordt toegepast maar alleen over specifieke uitgaven die samenhangen met een chronische ziekte of handicap. Hierdoor verliezen 65-plussers, conform de eerdere raming, circa 135 mln aan BU-af trek.
  - Voor 65-minners is de aftrek BU van 2003 op 2004 met 303 mln toegenomen. Zonder de wijzigingen van 2004 zou dit nog 255 mln hoger zijn geweest dan in 2004 is gerealiseerd. Dit wordt nagenoeg geheel veroorzaakt doordat het gebruik van het chronisch ziekenforfait met de oude regels in 2004 fors hoger (230 mln) zou uitpakken dan oorspronkelijk geraamd<sup>2</sup>. Deze (fictieve) realisatie hangt samen met de forse stijging van het aantal gebruikers, vooral onder 65-minners, van de BU. Een van de kritiekpunten op het oude stelsel was dat het chronisch ziekenforfait teveel terecht zou komen bij personen die met alleen al standaardziektekosten in aanmerking zouden komen voor de BU. In het derde jaar zouden ze daarmee volgens de oude regels recht krijgen op het chronisch ziekenforfait. Belastingplichtigen die de afgelopen jaren hoge standaardziektekosten hadden, en daarmee over de inkomensdrempel kwamen, en tevens in 2004 weinig of geen specifieke uitgaven hebben zullen door de wijzigingen in 2004 het chronisch ziekenforfait verloren hebben. In de realisatie zijn dit er meer dan oorspronkelijk geraamd.
  - De realisaties van de nieuwe, op chronisch zieken en gehandicapten gerichte, instrumenten chronisch ziekenforfait en vermenigvuldigingsfactor komen goed overeen (+ 10%) met de ramingen. De door de Kamer en Kabinet gewenste gerichtere inzet van de BU-af trek op personen met kosten die samenhangen met een chronische ziekte of handicap is hiermee gerealiseerd.

### *Conclusie*

De aftrek buitengewone uitgaven is de afgelopen jaren steeds meer door de burger toegepast ter compensatie van de kosten van zorg. Inmiddels maakt circa 25% van de huishoudens hier gebruik van en wordt er voor € 3,45 mld afgetrokken. Van 2003 op 2004 is het budgettaire bedrag dat gemoeid gaat met de BU gestegen met € 102 mln tot € 979 mln. Zonder de wijzigingen die het kabinet, na aandringen van de Kamer, in 2004 heeft toegepast op de BU zou deze stijging nog € 73 mln hoger zijn uitgevallen. Van geld overhouden op dit dossier is dan ook geen sprake. Uit de diverse gegevens komt naar voren dat het chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactoren nu beter gericht zijn op de groep chronisch zieken en gehandicapten dan voorheen. Het kabinet wil deze gerichtheid nog verder verbeteren. Daar zullen we hieronder verder op ingaan.

### **Rapportage NIVEL/SEO**

Naar aanleiding van vragen uit uw Kamer tijdens het voornoemde Algemeen Overleg van 7 april jl. heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het NIVEL verzocht om onderzoek te doen naar de aard en omvang van het niet-gebruik van de aftrek van buitengewone uitgaven in het belastingjaar 2004. Het NIVEL heeft daartoe gegevens gebruikt die in het Nationaal Panel Chronisch zieken en Gehandicapten (NPCG) in mei 2005 zijn verzameld door middel van een enquête. Daarnaast heeft SEO Economisch Onderzoek berekeningen uitgevoerd om te bepalen welke mensen in aanmerking komen voor de aftrek. Vanwege de urgentie van

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 210, nr. 89.

<sup>2</sup> In Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 767 en 29 758, nr. 46 staat een uitgebreide toelichting op het (voor belastingjaar 2003) geraamde aantal van 50 000 met het chronisch ziekenforfait.

het onderzoek zijn de analyses uitgevoerd op een tussentijds databestand met gegevens van 2 424 (somatisch) chronisch zieken en gehandicapten van 25 jaar of ouder<sup>1</sup>. De gepresenteerde gegevens betreffen derhalve voorlopige resultaten, de definitieve resultaten verschijnen dit najaar in de interim NIVEL-rapportage over de inkomenspositie van gehandicapten en chronisch zieken.

### *Omvang niet-gebruik*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bekendheid met de mogelijkheid om ziektekosten als buitengewone uitgaven af te trekken onder chronisch zieken en gehandicapten redelijk groot is, namelijk 71%. Ook blijkt dat van de respondenten bijna 80% aangifte heeft gedaan of gaat doen over 2004. Tegelijkertijd heeft 35% van de mensen met een (somatische) chronische ziekte of handicap de BU 2004 gebruikt. De berekening van SEO van het recht op aftrek op basis van een simulatiemodel toont aan dat 81% van de respondenten in aanmerking komt voor BU. Van de groep chronisch zieken komt volgens simulatie 73% in aanmerking, van de groep gehandicapten 89%. Van de chronisch zieken en gehandicapten die in aanmerking komen voor de BU heeft 60% geen gebruik gemaakt van de BU 2004. Het percentage zogenaamd rechthebbend niet-gebruik is min of meer gelijk verdeeld over chronisch zieken (63%) en gehandicapten (57%).

De bekendheid met de bijzondere bijstand onder chronisch zieken en gehandicapten in het panel is groter, voor de laagste twee inkomensgroepen (netto maandinkomen tot € 1 400) ligt deze boven de 80%. Het gebruik is echter fors lager. Van de totale populatie meldt 5% gebruik te hebben gemaakt van de bijzondere bijstand. Omdat de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de bijzondere bijstand is gedecentraliseerd, kan niet worden vastgesteld welke mensen hiervoor in aanmerking zouden komen.

Uit de rapportage komt naar voren dat 40% van het niet-gebruik het resultaat is van het niet doen van aangifte. De reden dat men zelf (volgens de simulatie ten onrechte) denkt niet in aanmerking te komen voor de aftrek is verantwoordelijk voor 55% van het niet-gebruik. In het verleden werd veelal gedacht dat het niet gebruik van de BU geheel samenhangt met het niet doen van aangifte inkomstenbelasting. Uit het onderzoek blijkt nu dat dit beeld bijstelling behoeft.

### *Kenmerken groep niet-gebruikers*

Om het niet-gebruik onder mensen die wel recht hebben op de buitengewone uitgaven nader te analyseren, zijn de kenmerken van gebruikers en niet-gebruikers vergeleken. In de eerste plaats blijkt dat rechthebbende niet-gebruikers lagere zorgkosten hebben, zowel standaardkosten als specifieke kosten, dan gebruikers. Daarnaast zijn er zwakke verbanden gevonden tussen niet-gebruik en het opleidingsniveau, inkomstenbron, aard ziektekostenverzekering en samenstelling huishouden. Kennis en gebruik van de BU-regeling blijkt daardoor relatief lager te zijn bij laag opgeleiden en personen met lage zorgkosten en juist relatief meer voor te komen bij mensen die hoge zorgkosten en inkomen uit AOW, vermogen, pensioen of een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben.

Gebruik van de bijzondere bijstand (BB) is geen verklaring voor het niet-gebruik van de buitengewone uitgaven en vice versa. De onderzoekers merken op dat de kenmerken van BB-gebruikers en BU-gebruikers verschillend zijn, waardoor van substitutie nauwelijks sprake lijkt te zijn. Gebruikers van de bijzondere bijstand in het panel zijn vaak alleenstaanden en dan vooral alleenstaanden jonger dan 65 jaar. Bovendien

---

<sup>1</sup> Het totale panel omvat circa 4 000 mensen.

heeft tweederde een netto huishoudinkomen rond het sociaal minimum. Gebruikers van de aftrek voor buitengewone uitgaven zijn vaker boven de 65, paren en met een (iets) hoger inkomen.

### *Bevindingen in perspectief*

Het percentage mensen dat volgens de simulatie recht heeft op de aftrek buitengewone uitgaven, maar daarvan geen gebruik maakt is met 60% relatief hoog. Bij het gerapporteerde cijfer van onterecht niet-gebruik passen een aantal kanttekeningen:

- Het gebruik van de regeling stijgt sterk. Uit eerdere NIVEL-enquêtes<sup>1</sup> blijkt dat in 1999 en 2001 het gebruik 10% was onder chronisch zieken en gehandicapten, inmiddels bedraagt dit 35%. Er zijn geen eerdere onderzoeken die het niet-gebruik in kaart brengen, maar het sterk stijgende gebruik van de regeling vormt een aanwijzing dat het niet-gebruik afneemt.
- Het gebruik van de regeling is in de groep chronisch zieken en gehandicapten groter dan onder de algehele bevolking: in 2004 maakte 35% van de groep chronisch zieken en gehandicapten gebruik van de aftrek, terwijl het gemiddelde 25% bedroeg.
- Gebruikers hebben over het algemeen hogere buitengewone uitgaven (zowel standaard- als specifieke kosten voor zorg) dan niet-gebruikers. Mensen met zwaardere lasten kunnen de regeling dus beter vinden.
- Voor het overige blijken er uit het onderzoek geen kenmerken die doorslaggevend te zijn voor de vraag of mensen wel of geen gebruik maken van de aftrek onder de Buitengewone Uitgavenregeling. Er zijn met andere woorden geen specifieke groepen die buiten beeld blijven of waarvoor de drempel te hoog is. Het feit dat een kwart van de Nederlanders inmiddels gebruik maakt van de BU-regeling is daar ook een indicatie voor.

Desalniettemin geven de resultaten van deze voorlopige analyse voldoende aanleiding om additionele inspanningen te leveren om het niet-gebruik in de toekomst nog verder terug te dringen. De rapportage biedt een aantal aanknopingspunten om specifiek actie te ondernemen. Een groot deel van de chronisch zieken en gehandicapten is wel bekend met de regeling en doet aangifte inkomstenbelasting maar voert desondanks geen buitengewone uitgaven op. Dit is een indicatie van de mogelijke toekomstige verdere groei van het gebruik van de buitengewone uitgavenregeling door chronisch zieken en gehandicapten. Hiervoor zullen diverse acties worden ondernomen waaronder het nader onder de aandacht brengen van de mogelijkheden van de buitengewone uitgavenregeling en het ontwikkelen van (gedeeltelijk) voorgevulde aangiftebiljetten. Hierbij zal benadrukt worden dat de buitengewone uitgaven vanaf 2004 meer gericht zijn op zogenaamde specifieke uitgaven<sup>2</sup>.

### **Totaalbeeld 2004**

Met deze rapportages zijn de puzzelstukken rond de ontwikkeling van kosten voor zorg en compensatie voor chronisch zieken en gehandicapten in 2004 compleet. Aanleiding voor de extra aandacht voor chronisch zieken en gehandicapten lag in de zorg van de Kamer voor de cumulatie van negatieve effecten van maatregelen op deze groepen. Op verzoek van de Kamer is in december 2003 een compensatiepakket ingericht, bestaande uit een aanvulling van de middelen voor de Bijzondere Bijstand (100 mln) een aanpassing van de buitengewone uitgavenregeling (23 mln) en een aanpassing van de eigen bijdrage regeling voor extramurale AWBZ-zorg (7 mln) Daarnaast heeft de Kamer het kabinet verzocht, in de

<sup>1</sup> Patiëntenpanel Chronisch Zieken, Kerngegevens Maaatschappelijke situatie 2004, NIVEL, Heijmans, Spreeuwenberg en Rijken, april 2005.

<sup>2</sup> Dit zijn: hulpmiddelen, medicijnen, extra gezinshulp, (woning)aanpassingen, dieetkosten, uitgaven voor vervoer, verzorging of verpleging en extra uitgaven voor kleding en beddengoed.

motie van der Vlies om in geval zou blijken dat in 2004 de negatieve effecten voor bepaalde groepen nog dusdanig groot zijn dat niet van een rechtvaardige inkomensverdeling kan worden gesproken, onverwijd te komen tot nadere maatregelen. Met bovenbeschreven rapportages zijn we in staat om de balans op te maken over 2004.

Het kabinet heeft via diverse kanalen de ontwikkelingen gevolgd. Met de Kamer is op verschillende momenten de stand van zaken gewisseld, zowel in brieven als in Algemeen Overleggen. Dat heeft in een aantal gevallen geleid tot aanpassingen danwel intensiveringen van de beleid-sinspanningen op dit dossier.

### *Maatregelen in de zorg*

Ten aanzien van de maatregelen in de zorg heeft het kabinet afgezien van de introductie van een eigen bijdrage voor ondersteunende en activerende begeleiding in de AWBZ. Daarnaast is voor het zittend ziekenvervoer een vangnetregeling in het leven geroepen, waarvoor aan verzekeraars in twee tranches structureel € 39 miljoen ter beschikking is gesteld. Tenslotte zijn bepaalde zelfzorggeneesmiddelen met ingang van 2005 weer terug in het verzekerde pakket gebracht. Met deze maatregel maakt een zeer grote groep (ruim 80%) van de chronisch zieken die voorheen hoge kosten aan zelfzorggeneesmiddelen hadden (meer dan € 150 per jaar) geen hoge kosten voor zelfzorg meer. Hierover is de Kamer per brief op 20 oktober 2004 geïnformeerd. Op dit punt is de conclusie dan ook dat de aangekondigde maatregelen in de zorg zorgvuldig zijn geïmplementeerd. Waar knelpunten zijn ontstaan, heeft het kabinet deze gesignaleerd en ingegrepen.

### *BU-Regeling*

Op diverse gelegenheden is gesproken over de BU-regeling. Vanuit het kabinet is aangegeven dat informatie over de BU-regeling pas na de zomer van 2005, na verwerking van de aangiften over 2004, beschikbaar zou zijn. Op 16 juni 2004 is in een Algemeen Overleg met de vaste commissies voor Financiën, voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap onder meer gesproken over de voortgang van de fiscale compensatie, ten behoeve waarvan de staatssecretaris van Financiën een brief heeft gestuurd<sup>1</sup>. In het kader van de begrotingsbehandeling 2005 zijn op 7 december 2004 rekenvoorbeelden van het verschil tussen de oude en de nieuwe BU-systematiek aan uw Kamer gestuurd<sup>2</sup>. Bij de behandeling van het Belastingplan 2005 is toegezegd dat aan de hand van feitelijke aangiftes 2004 het budgettaire effect zou worden doorgerekend. Naar aanleiding van een simulatie-studie van SEO en NIVEL naar de effecten van de wijziging in de BU-regeling is op 6 april 2005 een schriftelijke reactie op deze studie plus rapport (begrotingsbeslag en casuïstiek voor Prinsjesdag 2004) aan de Kamer gestuurd. Op 7 april is hierover met uw Kamer een spoeddebat gevoerd. Daar is onder meer de motie Noorman ingediend, die het kabinet oproept om het niet-gebruik terug te dringen tot onder de 10%.

Voorlichting aan en ondersteuning van burgers zijn de belangrijkste instrumenten om niet-gebruik terug te dringen. Om in aanmerking te komen voor teruggave uit hoofde van de BU-regeling, dient een burger immers zelf stappen te ondernemen, namelijk aangifte te doen. In de brief van 17 september 2004 zijn de voorlichtingsactiviteiten in 2004 met hun bereik geschetst. Die voorlichtingsactiviteiten bestonden in de eerste plaats uit informatie-verstrekking via algemene media zoals huis-aan-huisbladen, landelijke dagbladen en radiospotjes en via Postbus 51. In de tweede plaats is een grootscheepse gerichte campagne gevoerd via de

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 210 nr. 100.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XV nr. 34.

ouderenbonden en de CG-Raad en in aanvulling op de facturen voor de eigen bijdrage in de thuiszorg.

In 2005 zijn deze inspanningen voortgezet. Mede door het invoeren van het Tijdelijk Besluit tegemoetkoming buitengewone uitgaven wordt het steeds belangrijker dat burgers met een laag inkomen aangifte doen. In opdracht van VWS en in samenwerking met Financiën en de Belastingdienst worden verschillende activiteiten ontplooid die ook eerder in deze brief al zijn aangestipt. Deze activiteiten zijn voornamelijk gericht op het bieden van ondersteuning bij het invullen van de aangifte. Er is bijvoorbeeld een database ontwikkeld waarin intermediairs zijn opgenomen die gratis of tegen een geringe vergoeding<sup>1</sup> de aangifte invullen van personen met uitsluitend inkomen uit box 1, waaronder 65-plussers, chronisch zieken en gehandicapten. Deze database ([www.aangifteloont.nl](http://www.aangifteloont.nl)) is vanaf mei 2005 beschikbaar en betrokkenen kunnen bij hun organisatie<sup>2</sup> dan wel via Postbus 51 en de Belastingtelefoon de gegevens van een vrijwilliger bij hen in de buurt opvragen. Aan deze website is ruime bekendheid gegeven via publicaties in huis-aan-huisbladen, verspreiding van een (wachtkamer) poster met folders onder huisartsen, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, onder gemeenten, MEE-organisaties en onder organisaties van allochtonen, moskeeën, koffiehuisen ed. Verder heeft de Belastingdienst een CD-rom ontwikkeld waarin uitleg wordt gegeven over de verschillende regelingen die er zijn en waarin ondersteuning wordt gegeven bij het invullen van de diskette en het downloaden van het aangifteprogramma. Daarnaast zal de Belastingdienst evenals andere jaren hulp verlenen bij het invullen van de aangifte voor degenen die tot de doelgroep behoren en elders om welke reden dan ook niet te recht kunnen. In dit kader zijn er inmiddels ook contacten gelegd met Seniorweb om te onderzoeken welke mogelijkheden er op dat terrein zijn. Aan de hand van een evaluatie van de middelen, die zijn ingezet, zal samen met de intermediairs dit najaar de aanpak voor 2006 worden uitgewerkt.

Tenslotte is in het kader van administratieve lastenverlichting voor burgers onderzocht of het mogelijk is om een (gedeeltelijk) vooringevulde brief/formulier te ontwikkelen. Het is de bedoeling dat hieraan in 2005 uitvoering wordt gegeven. De actie is gericht op ouderen met een laag inkomen die over 2004 nog geen aangifte hebben gedaan en wel recht hebben op een teruggaaf van de Belastingdienst. Eind september zal hierover meer duidelijkheid zijn.

Met bovengenoemde acties is het kabinet van mening dat alle begaanbare routes worden bewandeld om het niet-gebruik nog verder terug te dringen in de komende jaren. Het kabinet beschouwt de door de Kamer aangegeven 10% hierbij als een belangrijke streefwaarde<sup>3</sup>. Het is echter niet realistisch om te verwachten dat het niet-gebruik in deze kabinetsperiode deze streefwaarde zal bereiken.

#### *Bijzondere bijstand*

Naast de buitengewone uitgavenregeling, waarop hierboven al is ingegaan, is ook een toevoeging gedaan aan de bijzondere bijstand, om gemeenten in staat te stellen voor chronisch zieken en gehandicapten extra ondersteuning te bieden. Daarenboven is de gemeenten ruimte geboden om categoriale steun te verlenen aan chronisch zieken en gehandicapten. Over de wijze waarop deze compensatie al dan niet bij de doelgroep belandt, is bij diverse gelegenheden met uw vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid gesproken. Medio 2004 is op aandringen van uw Kamer onderzoek gedaan naar het beleid van gemeenten om niet-gebruik van de bijzondere bijstand terug te dringen.

<sup>1</sup> Maximaal 5 tot 10 euro per aangifte.

<sup>2</sup> Aangesloten organisaties zijn onder andere FNV, CNV, CG-raad, ANGO, ANBO.

<sup>3</sup> Motie Noorman, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XV, nr. 78.



Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bijna driekwart van de gemeenten beleid had of in voorbereiding had om niet-gebruik terug te dringen. Daarnaast bleek 53% van de potentiële doelgroep in een gemeente te wonen die een collectieve aanvullende verzekering aanbiedt. Dit onderzoek van Cebeon is op 26 november aan uw Kamer gezonden en in een AO van 8 december en in tweede termijn op 16 december met de Kamer besproken.

Van de eenmalige toevoeging aan de bijzondere bijstand voor 2004 is met ingang van 2005 € 25 miljoen structureel gemaakt, mede naar aanleiding van de motie Weekers<sup>1</sup>. Tijdens de besprekingen met de vaste commissie van sociale zaken en werkgelegenheid op 8 december 2004 is deze maatregel besproken, inclusief het probleem van het niet-gebruik. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toen aangegeven dat de bijzondere bijstand een autonoom gemeentelijk beleidsterrein vormt, waarop een democratische autonome controle plaats heeft, via de gemeenteraad. Dit is inherent aan de keuze die is gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden in het kader van de WWB. Op gemeenten kan de regering dan ook maar beperkt invloed uitoefenen, namelijk alleen via de communicatielijn.

De regering heeft deze weg uitgebreid benut om gemeenten te wijzen op de mogelijkheid om specifiek ondersteuning te bieden. Zoals toegezegd in het reeds genoemde algemeen overleg heeft de Staatssecretaris van SZW een brief verzonden naar alle gemeenteraden waarin hij nadrukkelijk wijst op de mogelijkheden die de Wet werk en bijstand biedt voor de verlening van bijzondere bijstand aan de doelgroep chronisch zieken, gehandicapten en ouderen en het belang dat de regering en het parlement daaraan hechten. Ook is (nog eens) gewezen op de handreiking voor de verlening van bijzondere bijstand aan chronisch zieken, gehandicapten en ouderen die voor gemeenten beschikbaar is. Deze brief is gestuurd op 22 december 2004 en een afschrift van deze brief is toegevoegd aan de Verzamelbrief van december 2004 (SZW0400928). Voorts kwam het stimuleren van het gebruik van bijzondere bijstand aan de orde in het Bestuurlijk Overleg met de VNG in maart 2005. Ook is in de verzamelbrief van 22 juni 2005 gewezen op de mogelijkheid voor bijstandsgerechtigden om TBU aan te vragen. Hierbij is expliciet gemeld dat een eventuele belastingteruggave uit hoofde van de TBU niet wordt gekort op de bijstandsuitkering. Sociale diensten worden opgeroepen om hun cliënten te wijzen op de mogelijkheden en door te verwijzen naar organisaties die hulp bieden bij het doen van aangifte.

Zoals in de brief van 17 september 2004 is aangegeven, zal over de precieze aanwending van de bijzondere bijstand geen separate gedetailleerde verantwoording komen aan het Rijk, gegeven de decentralisatie van de beleidsverantwoordelijkheid van de bijzondere bijstand en de derapportage. Wel voert het SCP momenteel een studie uit naar de toegankelijkheid van verschillende regelingen, waaronder individuele bijzondere bijstand en gemeentelijke categoriale inkomensondersteuning aan chronisch zieken en gehandicapten. De resultaten van dit onderzoek worden in najaar 2005 verwacht. De Tweede Kamer wordt hierover te zijner tijd geïnformeerd.

### **Beleidsconclusies**

Alles overziend concludeert het kabinet dat de implementatie van de maatregelen in de zorg zorgvuldig is verlopen. Waar knelpunten naar voren zijn gekomen, is onverwijld ingegrepen. Ten aanzien van de compensatie is het beeld gemengd. De gereserveerde middelen zijn allemaal ingezet, of, in het geval van de buitengewone uitgavenregeling zelfs

---

<sup>1</sup> 29 200 XV, nr. 53.

ruimschoots overschreden. Daar staat tegenover dat de middelen niet allemaal daar geland zijn waar dat wenselijk werd geacht. Dat is voor een gedeelte het onvermijdelijke gevolg van de gekozen instrumenten: de fiscaliteit kent een eigen praktisch uitvoerbare definitie van chronisch ziek of gehandicapt en bij bijzondere bijstand is altijd sprake van lokaal maatwerk en dus lokale beleidsvrijheid. Bovendien is bij beide instrumenten gezien hun aard sprake van niet-gebruik. Om dat niet-gebruik terug te dringen zijn talloze en omvangrijke inspanningen verricht op het gebied van voorlichting en ondersteuning. Gedurende het hele traject is intensief overleg gevoerd met de Kamer. Waar suggesties zijn gedaan om het niet-gebruik terug te dringen, zijn deze meegenomen. Alle inspanningen op dit vlak hebben geleid tot een relatief hoge bekendheid bij en daarmee hoog potentieel bij de doelgroep van zowel de BU-regeling als de bijzondere bijstand. Aandachtspunt van het kabinet voor de komende periode is om te zorgen dat mensen niet alleen weten dat de regelingen bestaan, maar dat ook het inzicht ontstaat zij op deze regelingen aanspraak kunnen maken. De voorlichtings- en ondersteuningsactiviteiten zullen in 2006 worden voortgezet en mede in dit licht worden uitgebreid en aangepast.

#### *Maatregelen BU*

In deze brief hebben we geschetst dat de aftrek van BU de afgelopen jaren sterk is toegenomen waardoor de budgettaire kosten van deze regeling eveneens zijn toegenomen. Waar voor 2004 een intensivering verwacht werd van € 23 mln blijkt een kostenstijging te zijn gerealiseerd van € 102 mln. Omdat deze stijging voor de toekomst een bedreiging kan zijn voor de houdbaarheid van de buitengewone uitgavenregeling zal het kabinet de budgettaire houdbaarheid als criterium meenemen bij het onderzoek naar mogelijkheden voor integratie van de buitengewone uitgavenregeling en de zorgtoeslag. Vooruitlopend op dit onderzoek heeft het kabinet besloten om vanaf 2006 de buitengewone uitgavenregeling nog verder te richten op lage inkomens met hoge specifieke uitgaven die samenhangen met een chronisch ziekte of handicap. Hiervoor wordt de zogenoemde vermenigvuldigingsfactor, die voor lage inkomens wordt toegepast over de specifieke uitgaven, verhoogd van 65% naar 90%. Hierdoor neemt het netto voordeel van de aftrek van specifieke uitgaven toe en kan de drempel eerder worden overschreden door belastingplichtigen die in aanmerking komen voor de vermenigvuldigingsfactor. De kosten van de verhoging van de vermenigvuldigingsfactor bedragen € 50 mln. Deze worden gedekt door de maximale inkomensdrempel voor de BU te laten vervallen. Tot dusver geldt als drempel voor de buitengewone uitgaven 11,2% van het verzamelinkomen voor toepassing van de persoonsgebonden aftrek met een maximum van € 6 020 (2005). Dit betekent dat voor inkomens boven de € 53 750 de drempel lager is dan 11,2%. Voor iemand met een inkomen van € 80 000 is de feitelijke drempel bijvoorbeeld 7,5%. Door het opheffen van het maximum zal voor alle inkomens 11,2% van het inkomen de drempel voor de buitengewone uitgaven vormen. Deze maatregel levert € 50 mln op. Beide maatregelen zullen door de staatssecretaris van Financiën verwerkt worden in het Belastingplan 2006 dat met Prinsjesdag aan uw Kamer verzonden wordt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

Tabel Macro opbouw buitengewone uitgaven 2004 volgens oude en nieuwe systematiek (in € mln)

|                                                 | <65 jaar<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | Vershil      | >65 jaar<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | Vershil    | Totaal<br>raming<br>2004 | realisatie<br>2004 | Vershil      |
|-------------------------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| <b>Aftrek BU nieuw</b>                          |                            |                    |              |                            |                    |            |                          |                    |              |
| Standaardziektekosten-<br>premies               | 2 526                      | 4 207              | 1 681        | 1 444                      | 1 607              | 163        | 3 969                    | 5 813              | 1 844        |
| Arbeidsongeschiktheids-<br>forfait              | 283                        | 291                | 8            | 12                         | 10                 | - 2        | 295                      | 301                | 6            |
| Chronisch ziekenforfait                         | 151                        | 138                | - 14         | 2                          | 7                  | 6          | 153                      | 145                | - 8          |
| Ouderdomsforfait                                | 44                         | 13                 | - 31         | 726                        | 704                | - 22       | 770                      | 717                | - 53         |
| Specifieke uitgaven                             | 553                        | 667                | 114          | 533                        | 514                | - 19       | 1 087                    | 1 182              | 95           |
| Vermenigvuldigingsfactor                        | 164                        | 242                | 77           | 256                        | 248                | - 8        | 420                      | 489                | 69           |
| Overige kosten                                  | 377                        | 393                | 16           | 277                        | 241                | - 35       | 654                      | 634                | - 20         |
| Totaal BU voor drempel                          | 4 099                      | 5 950              | 1 851        | 3 250                      | 3 331              | 82         | 7 348                    | 9 281              | 1 933        |
| Drempel                                         | 2 789                      | 4 131              | 1 342        | 1 668                      | 1 696              | 28         | 4 457                    | 5 827              | 1 370        |
| Totaal aftrek BU                                | 1 310                      | 1 819              | 509          | 1 581                      | 1 635              | 54         | 2 891                    | 3 454              | 563          |
| idem budgettair                                 | 480                        | 674                | 194          | 288                        | 305                | 17         | 768                      | 979                | 211          |
| <b>Aftrek BU oud</b>                            |                            |                    |              |                            |                    |            |                          |                    |              |
| Standaardziektekosten-<br>premies               | 2 526                      | 4 207              | 1 681        | 1 444                      | 1 607              | 163        | 3 969                    | 5 813              | 1 844        |
| Arbeidsongeschiktheids-<br>forfait              | 283                        | 291                | 8            | 12                         | 10                 | - 2        | 295                      | 301                | 6            |
| Chronisch ziekenforfait                         | 36                         | 267                | 230          | 2                          | 5                  | 3          | 38                       | 271                | 234          |
| Ouderdomsforfait                                | 44                         | 13                 | - 31         | 726                        | 704                | - 22       | 770                      | 717                | - 53         |
| Specifieke uitgaven                             | 553                        | 667                | 114          | 533                        | 514                | - 19       | 1 087                    | 1 182              | 95           |
| Overige kosten                                  | 377                        | 393                | 16           | 277                        | 241                | - 35       | 654                      | 634                | - 20         |
| Totaal BU voor drempel                          | 3 820                      | 5 838              | 2 018        | 2 993                      | 3 081              | 88         | 6 813                    | 8 919              | 2 106        |
| Drempel                                         | 2 789                      | 4 131              | 1 342        | 1 668                      | 1 696              | 28         | 4 457                    | 5 827              | 1 370        |
| BU na drempel                                   | 1 032                      | 1 707              | 675          | 1 325                      | 1 385              | 60         | 2 357                    | 3 092              | 735          |
| Vermenigvuldigingsfactor                        | 156                        | 245                | 88           | 388                        | 385                | - 3        | 544                      | 630                | 85           |
| Totaal aftrek BU                                | 1 188                      | 1 951              | 764          | 1 713                      | 1 770              | 57         | 2 901                    | 3 721              | 820          |
| idem budgettair                                 | 435                        | 724                | 289          | 310                        | 328                | 18         | 745                      | 1 052              | 307          |
| <b>Vershil in aftrek</b>                        | <b>122</b>                 | <b>- 132</b>       | <b>- 255</b> | <b>- 132</b>               | <b>- 135</b>       | <b>- 3</b> | <b>- 10</b>              | <b>- 267</b>       | <b>- 257</b> |
| <b>Vershil budgettair (-/- =<br/>besparing)</b> | <b>46</b>                  | <b>- 50</b>        | <b>- 95</b>  | <b>- 23</b>                | <b>- 23</b>        | <b>- 1</b> | <b>23</b>                | <b>- 73</b>        | <b>- 96</b>  |