

Vergaderjaar 2003–2004

**28 607**

**Wijziging van enkele belastingwetten c.a.  
(Belastingplan 2003 Deel I)**

**28 608**

**Wijziging van enkele belastingwetten c.a.  
(Belastingplan 2003 Deel II – overig fiscaal  
pakket)**

**Nr. 65**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 2003

**1. Inleiding**

Bij de behandeling van het Belastingplan 2003 is door middel van de kamerbreed aanvaarde motie Van Vroonhoven-Kok cs. (kamerstukken II 2002–2003, 28 607/28 608 nr. 39) aan het kabinet gevraagd de werking van de vermenigvuldigingsfactoren binnen de buitengewone uitgaven van de Wet Inkomstenbelasting 2001 te bezien. Naar aanleiding hiervan is onderzoek gedaan naar de buitengewone uitgaven. Deze brief doet hiervan verslag. Aangezien de vermenigvuldigingsfactoren met ingang van 2002 in de wet zijn opgenomen is er nog geen reguliere beleidsinformatie over beschikbaar. Het bleek wel mogelijk om met gegevens van voorgaande jaren en met een selectie van reeds in een vroeg stadium ontvangen elektronische aangiften over 2002 een eerste beeld van de werking van de vermenigvuldigingsfactoren te krijgen.

Naar aanleiding van vragen van de heer Verhagen tijdens het debat over de Regeringsverklaring wordt tevens aandacht besteed aan de zogenaamde verzilveringsproblematiek. Hiermee wordt de situatie bedoeld waarbij belastingplichtigen, veelal door cumulatie van aftrekposten en heffingskortingen, geen belasting meer betalen en daardoor niet of beperkt kunnen profiteren van aftrekposten en/of heffingskortingen. De heer Verhagen heeft de wens uitgesproken dat hoge zorgkosten voor chronisch zieken en andere kwetsbare groepen zoals ouderen en mensen met lagere inkomens ook gecompenseerd dienen te worden indien geen belasting betaald wordt. In het onderzoek naar de vermenigvuldigingsfactoren binnen de buitengewone uitgaven is daarom eveneens gekeken naar de verzilveringsproblematiek.

**2. Buitengewone uitgaven algemeen**

De regeling voor buitengewone uitgaven in de Wet Inkomstenbelasting 2001 is een voortzetting van de buitengewone lastenregeling in de oude Wet Inkomstenbelasting 1964. Als buitengewone uitgave zijn aftrekbaar

bepaalde kosten<sup>1</sup> voorzover ze een drempel van doorgaans 11,2% van het inkomen overtreffen. Buiten de werkelijke kosten kunnen, onder voorwaarden, ook vaste bedragen worden opgevoerd waaronder het zogenaamde arbeidsongeschiktheids- en chronisch ziekenforfait en het ouderdomsforfait. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de buitengewone uitgavenregeling bijlage 2.

### *Gebruik buitengewone uitgavenregeling*

De laatste jaren is het gebruik van de buitengewone uitgavenregeling fors gestegen. Dit hangt niet alleen samen met de stijging van de ziektekosten in de afgelopen jaren maar ook zijn er diverse beleidsmaatregelen geweest waardoor het gebruik in personen en naar gemiddelde hoogte is toegenomen.

In tabel 1 is de meerjarige ontwikkeling opgenomen van het gebruik van de buitengewone uitgavenregeling waarbij tevens per jaar kort is aangegeven wat de belangrijkste beleidswijzigingen waren. Voor 2002 wordt de totale aftrek buitengewone uitgaven op € 1 884 mln geraamd, dit gaat gepaard met een budgettaire derving van naar schatting € 415 mln.

**Tabel 1 gebruik buitengewone uitgaven**

	Aantal belastingplichtigen met buitengewone uitgaven	Aftrekbaar bedrag in € mln	Belangrijkste beleidsmaatregelen
1998	580 000	800	Forfait uitgebreid naar chronisch zieken
1999	655 000	950	Aftrek voor chronisch zieke kinderen
2000	830 000	1 200	Verhoging forfaits met 50% Verlaging drempels voor inkomen en dieetkosten
2001	1 048 000	1 542	Vermenigvuldigingsfactoren en codificatie
2002 <sup>1</sup>	1 100 000	1 884	

<sup>1</sup> Raming

### **3. De vermenigvuldigingsfactoren binnen de buitengewone uitgavenregeling**

Mede naar aanleiding van het rapport van de IGCZ-raad is met ingang van 2002 besloten tot invoering van de vermenigvuldigingsfactoren. Voor personen met een inkomen onder de € 27 847 worden de buitengewone uitgaven in 2002 vermeerderd met 25% als ook in 2001 aftrek is genoten of met 50% als ook in 2000 en 2001 aftrek is genoten.

In tabel 2 is voor 2002 op macroniveau weergegeven hoe de buitengewone uitgaven en vermenigvuldigingsfactoren zijn opgebouwd. Hieruit blijkt dat een fors deel van de buitengewone uitgaven betrekking heeft op de forfaits voor ouderen en chronisch zieken en de premies voor ziektekostenverzekeringen. Naar schatting wordt het ouderdomsforfait (à € 730 per jaar in 2002) toegepast door circa 940 000 personen<sup>2</sup> boven de 65 jaar en het arbeidsongeschiktheids- en chronisch ziekenforfait (idem € 730) door circa 205 000 personen. Ruim de helft van de buitengewone uitgaven (voor aftrek van de drempel) heeft betrekking op de reguliere premies voor de ziektekosten (ZFW en particulier). Uit de tabel kan tevens worden afgeleid dat de vermenigvuldigingsfactoren 18% (€ 345 mln) vormen van de totale aftrek aan buitengewone uitgaven.

<sup>1</sup> Te denken valt aan kosten als gevolg of ten behoeve van ziekte, invaliditeit, bevalling, overlijden, arbeidsongeschiktheid, chronische ziekte, ouderdom en adoptie.

<sup>2</sup> Dit komt overeen met circa 50% van het totaal aantal personen van 65 jaar en ouder.

**Tabel 2 Onderverdeling Buitengewone uitgaven 2002<sup>1</sup> (in € mln)**

Categorie	65 plus	65 min	Totaal	Relatief
Ouderdomsforfait	644	41	684	16%
Arbeidsong./chronisch ziekenforfait	4	146	150	3%
Premies ziektekostenverzekering	1 159	1 222	2 380	54%
Tandartskosten	43	81	124	3%
Eigen risico/eigen bijdrage	66	43	109	2%
Reiskosten	25	38	63	1%
Hulpmiddelen	26	21	47	1%
Dieetkosten	20	23	43	1%
Huishoudelijke hulp	44	10	54	1%
Begravenis-/overlijdenskosten	61	51	111	3%
Opticien/bril/lenzen	62	69	131	3%
Rest	263	228	491	11%
Subtotaal 1 (voor aftrek drempel)	2 415	1 974	4 389	100%
Drempel	1 429	1 422	2 851	
Subtotaal 2 (na aftrek drempel)	987	552	1 538	82%
+ vermenigvuldigingsfactor 25%	35	11	46	2%
+ vermenigvuldigingsfactor 50%	226	73	299	16%
<b>Totaal BU-aftrek</b>	<b>1 249</b>	<b>635</b>	<b>1 884</b>	<b>100%</b>
Aantal belastingplichtigen met BU-aftrek	625 000	475 000	1 100 000	

<sup>1</sup> Raming

In tabel 3 wordt voor standaardcategorieën ouderen de werking van de buitengewone uitgaven berekend. Daaruit blijkt dat voor hen alleen al door de aftrek van het ouderdomsforfait en de standaard ziektekosten (ziekenfondspremies en particuliere poliskosten) tot ver in het inkomensgebouw de mogelijkheid bestaat voor aftrek van buitengewone uitgaven. Door de vermenigvuldigingsfactoren wordt het voordeel hiervan voor lage inkomens versterkt.

**Tabel 3 Voorbeeld toepassing buitengewone uitgaven bij standaardcategorieën ouderen (2003)**

	Ouderen gehuwd						Ouderen alleenstaand			
	Alleen AOW	AOW + 2 500	AOW + 5 000	AOW + 15 000	AOW + 25 000	AOW + 35 000	Alleen AOW	AOW + 2 500	AOW + 5 000	AOW + 15 000
Gezamenlijk verzamelinkomen voor BU Buitengewone uitgaven per huishouden	15 778	18 278	20 778	30 778	40 778	50 778	11 466	13 966	16 466	25 466
Ouderdomsforfait	1 514	1 514	1 514	1 514	1 514	1 514	757	757	757	757
Huisapotheek	46	46	46	46	46	46	23	23	23	23
Ziektekostenpremies (ZFW of particulier)	2 045	2 206	2 368	3 786	3 786	3 786	1 325	1 486	1 647	1 893
Subtotaal 1	3 605	3 766	3 928	5 346	5 346	5 346	2 105	2 266	2 427	2 673
Drempel	1 767	2 047	2 327	3 447	4 567	5 687	1 284	1 564	1 844	2 964
Subtotaal 2	1 838	1 719	1 601	1 899	779	0	821	702	583	0
Vermenigvuldigingsfactor 50%	919	860	800	0	0	0	410	351	292	0
Totaal aftrek buitengewone uitgaven	2 757	2 579	2 401	1 899	779	0	1 231	1 053	875	0

De onderverdeling van de buitengewone uitgaven en vermenigvuldigingsfactoren is tevens onderzocht naar inkomensklassen. Deze gegevens worden in tabellen 4 en 5 in bijlage 1 gepresenteerd. Hieruit blijkt dat bij ouderen 81% van de belastingplichtigen met buitengewone uitgaven recht hebben op de vermenigvuldigingsfactoren. Voor personen onder de 65 jaar bedraagt dit 57%.

#### 4. Verzilveringsproblematiek

Naar aanleiding van vragen van de heer Verhagen bij het debat over de regeringsverklaring is tevens gekeken naar de omvang van de verzilveringsproblematiek bij de groep belastingplichtigen die aftrek voor

buitengewone uitgaven opvoeren. Deze verzilveringsproblematiek is afhankelijk van individuele factoren welke jaarlijks kunnen wijzigen zoals het inkomen, het totaal aan aftrekposten en het recht op en de hoogte van de heffingskortingen. Indicatieve berekeningen met voorlopige gegevens wijzen uit dat er naar schatting in 2002 circa 290 000 belastingplichtigen met buitengewone uitgaven zijn die deze aftrek niet of niet geheel kunnen verzilveren. Dit aantal is onderverdeeld in 250 000 belastingplichtigen boven de 65 jaar (circa 40% van de groep ouderen die aftrek voor buitengewone uitgaven opvoert) en 40 000 belastingplichtigen onder de 65 jaar (8% van de desbetreffende groep). Geschat wordt dat circa 22% ( $\pm$  400 mln in 2002) van de totale aftrek buitengewone uitgaven niet verzilverd kan worden. Mede vanwege deze uitkomst zal het kabinet in 2004 een Tegemoetkomingsregeling Buitengewone Uitgaven introduceren op de VWS-begroting voor belastingplichtigen die hun aftrek wegens buitengewone uitgaven niet of niet volledig kunnen verzilveren.

## **5. Conclusie**

Het gebruik van de buitengewone uitgavenregeling is de laatste jaren flink gegroeid in personen maar ook in het aftrekbare bedrag. Naar verwachting zal de groei van het aantal personen zich de komende jaren doorzetten onder andere door een daling van het niet-gebruik van de regeling die mede samenhangt met het aantrekkelijker worden van de regeling door beleidswijzigingen. De kostenstijgingen in de zorg zullen de komende jaren eveneens doorwerken naar de buitengewone uitgavenregeling waardoor ook het gemiddelde bedrag naar verwachting zal toenemen. Tevens speelt een rol dat vooral door het ouderdomsforfait en het niveau van de drempel in relatie tot de standaard ziektekostenpremies (vnl ZFW-premies) een grote groep 65-plussers met een laag en middeninkomen binnen het bereik van de regeling is gekomen. Inmiddels maakt circa 50% van de 65-plussers gebruik van de buitengewone uitgavenregeling.

Uit tabel 2 blijkt dat een groot deel van de aftrek voor buitengewone uitgaven verband houdt met «standaardposten» als de reguliere ziektekostenpremies, het ouderen- en arbeidsongeschiktheids /chronisch ziekenforfait en de vermenigvuldigingsfactoren.

De aftrek voor buitengewone uitgaven is, door de diverse beleidsmatige aanpassingen en het grotere gebruik van de regeling, uitgegroeid tot een belangrijke regeling voor belastingplichtigen met hoge (ziekte)kosten in relatie tot hun inkomen. Vooral de verhoging van de forfaits (2000), de verlaging van de drempel (2001) en de in 2002 ingevoerde vermenigvuldigingsfactoren, die specifiek ten goede komen aan belastingplichtigen met een laag inkomen die meerdere jaren hoge buitengewone uitgaven hebben, dragen hiertoe bij. De verruiming van de regeling heeft als keerzijde dat belastingplichtigen in toenemende mate geconfronteerd worden met de omstandigheid dat de aftrek voor buitengewone uitgaven niet of niet geheel meer verzilverd kan worden doordat er geen belasting meer betaald wordt. Dit hangt overigens mede samen met de verlaging van de belastingen door de belastingherziening en meer specifiek de introductie en de latere verhogingen van de heffingskortingen. Het probleem van de verzilvering zal worden ondervangen door de introductie in 2004 (over het belastingjaar 2003) van de Tegemoetkomingsregeling buitengewone uitgaven die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. Met deze Tegemoetkomingsregeling wordt mede gevolg gegeven aan de toezegging van minister-president Balkenende tijdens het debat over de Regeeringsverklaring. Deze heeft hierbij aangegeven in het kader van het inkomensbeleid bij de begroting rekening te houden met de door de heer Verhagen gesignaleerde groep chronische zieken en andere kwetsbare

groepen als ouderen en mensen met lagere inkomens en hoge zorgkosten die een verzilveringsprobleem hebben. Over de Tegemoetkomingsregeling zult u door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ondergetekende zo spoedig mogelijk nader worden geïnformeerd.

Het kabinet is voornemens in 2006 de zorgtoeslag in te voeren waarbij huishoudens gecompenseerd zullen worden voor (te) hoge zorgkosten in relatie tot hun inkomen. Aangezien zowel de buitengewone uitgavenregeling in de IB en de nieuw voorgestelde Tegemoetkomingsregeling hier ook in voorzien zal bezien worden welke gevolgen de invoering van de zorgtoeslag heeft voor de vormgeving van deze twee regelingen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

Tabel 4 gebruik Buitengewone uitgaven 65-plussers naar inkomensklasse

Gemiddeld bedrag (€):						
Verzamel-inkomen voor aftrek BU (€)	Aantal	BU-kosten (A)	Drempel (B)	verm.fact (C)	Totaal BU-aftrek (A - B + C)	Idem (in € mln)
< 5 000	1 000	1 858	685	364	1 537	2
5 000-10 000	16 000	3 231	1 521	532	2 242	36
10 000-15 000	190 000	2 661	1 445	461	1 676	319
15 000-20 000	170 000	3 459	1 921	571	2 109	359
20 000-27 847	132 000	4 276	2 596	513	2 193	290
27 847-35 000	58 000	5 321	3 385	0	1 936	112
35 000-50 000	43 000	6 366	4 278	0	2 088	90
> 50 000	15 000	8 077	5 324	0	2 752	41
<b>Totaal</b>	<b>625 000</b>					<b>1 249</b>

Tabel 5 gebruik Buitengewone uitgaven 65-minners naar inkomensklasse

Gemiddeld bedrag (€):						
Verzamel-inkomen voor aftrek BU (€)	Aantal	BU-kosten (A)	Drempel (B)	verm.fact (C)	Totaal BU-aftrek (A - B + C)	Idem (in € mln)
< 5 000	1 000	1 075	753	44	366	0
5 000-10 000	18 000	1 605	972	154	787	14
10 000-15 000	52 000	2 571	1 506	326	1 391	72
15 000-20 000	76 000	3 133	2 001	347	1 478	112
20 000-27 847	123 000	3 771	2 697	308	1 382	169
27 847-35 000	92 000	4 514	3 431	0	1 083	100
35 000-50 000	80 000	5 713	4 384	0	1 329	106
> 50 000	33 000	7 151	5 318	0	1 833	60
<b>Totaal</b>	<b>475 000</b>					<b>635</b>

*Leeswijzer (tabel 4)*

Er zijn circa 190 000 belastingplichtige ouderen met een verzamelinkomen tussen € 10 000 en € 15 000 die aftrek voor buitengewone uitgaven opvoeren. Het gemiddelde bedrag aan kosten die deze groep opvoert (inclusief forfaits etc) bedraagt € 2 661 (kolom A). De gemiddelde drempel voor deze groep bedraagt € 1 445 (kolom B). Door de werking van de vermenigvuldigingsfactoren is er een extra aftrek van gemiddeld € 461 (kolom C). De gemiddelde aftrek voor buitengewone uitgaven bedraagt daarmee  $A - B + C = € 1 676$ . Totaal wordt door deze groep voor 190 000 \* € 1676 = € 319 mln aan buitengewone uitgaven afgetrokken.

**Buitengewone uitgaven**

Ziektekosten worden in beginsel aangemerkt als een inkomensbesteding. Deze heeft geen invloed op het belastbare inkomen op basis waarvan de verschuldigde inkomstenbelasting wordt berekend. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen die belastingplichtigen dwingen tot een inkomensbesteding van een zo dringend en uitzonderlijk karakter (buitengewone uitgaven) dat aan deze bestedingen prioriteit moet worden verleend boven belastingbetaling. De bedoeling van de buitengewone uitgaven regeling is dat alleen uitgaven die «buitengewoon» zijn aftrekbaar zijn. Met de drempel van de buitengewone uitgavenregeling wordt op praktische wijze een kwantitatief onderscheid aangebracht tussen «normale» uitgaven (niet aftrekbaar) en «buitengewone» uitgaven (wel aftrekbaar). Daarbij is aangesloten bij een zo eenduidig mogelijk criterium: de fiscale draagkracht van belastingplichtige op grond van het verzamelinkomen voor aftrek van de buitengewone uitgaven.

Voor de bepaling of sprake is van buitengewone uitgaven wordt gekeken naar de uitgaven voor ziekte etc. Premies voor een ziektekostenverzekering behoren tot de uitgaven voor ziekte omdat het betalen van deze premies onlosmakelijk samenhangt met uitgaven voor ziekte en door middel van de vergoedingen op grond van deze verzekeringen een deel van de ziektekosten gedekt kan worden.

De buitengewone uitgaven regeling is een vangnet dat alleen in werking treedt als voorliggende voorzieningen ziektegerelateerde kosten niet compenseren. De regeling van de buitengewone uitgaven staat in beginsel open voor iedereen die uitgaven voor ziektekosten heeft die in verhouding tot het inkomen hoog zijn. Niettemin zijn in de afgelopen jaren een groot aantal fiscale maatregelen getroffen waaronder verhoging van de forfaits, verlaging van de inkomensdrempel en de zogeheten vermenigvuldigingsfactoren.

**Chronisch ziekenforfait**

Met het chronisch ziekenforfait is beoogd chronisch zieken en gehandicapten (die niet in aanmerking komen voor het ouderdoms- of het arbeidsongeschiktheidsforfait) een compensatie te geven voor extra kosten wegens arbeidsongeschiktheid en chronische ziekte die de draagkracht aantasten, maar niet altijd benoembaar zijn. De praktische vraag naar de afbakening van de groep chronisch zieken en gehandicapten bleek moeilijk te beantwoorden. Er was geen bestaande indicatiestelling waarbij kon worden aangesloten. Als «next best» oplossing is toen een praktisch aanknopingspunt gezocht in de werkelijke uitgaven voor ziektekosten. Achterliggende gedachte was dat je vooral de groep chronisch zieken en gehandicapten zou willen compenseren voor verborgen kosten die – altijd in relatie tot het inkomen – al hoge uitgaven hadden. Die zijn immers minder dan anderen in staat om ook nog eens de verborgen kosten zelf te dragen. In aanmerking voor het chronisch ziekenforfait komt daarom iedereen die de voorgaande twee jaren de drempel buitengewone uitgaven heeft overschreden. Door deze pragmatische wijze van afbakening komt de compensatie door middel van het chronisch ziekenforfait in ieder geval terecht bij mensen die twee jaren buitengewone uitgaven hebben gehad. Deze invulling bleek voor de Belastingdienst hanteerbaar en verwacht wordt dat hiermee een aanzienlijk deel van de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten wordt bereikt.

### **Vermenigvuldigingsfactoren voor buitengewone uitgaven**

De mede naar aanleiding van het IGCZ-rapport ingevoerde, vermenigvuldigingsfactoren zijn bedoeld om de buitengewone uitgaven aftrek en het daarin verdisconteerde chronisch ziekenforfait meer waarde te geven voor lagere en middeninkomens. Het effect van de vermenigvuldigingsfactoren is door het verhogen van de waarde van deze aftrekpost voor lagere en middeninkomens vergelijkbaar met het effect van een heffingskorting voor de buitengewone uitgaven. De hoogte van de vermenigvuldigingsfactoren is bovendien afhankelijk gesteld van het voorafgaande aantal jaren waarin de belastingplichtige buitengewone uitgaven aftrek heeft gehad.