

W13.13.0050/III

wijziging van de
Wet tegemoetkoming chronisch
zieken en gehandicapten, de
Zorgverzekeringswet, de Algemene
Wet Bijzondere Ziektekosten en de
Wet inkomstenbelasting 2001 in verband
met de afschaffing van de algemene
tegemoetkoming voor chronisch zieken en
gehandicapten, de compensatie voor het
verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van
uitgaven voor specifieke zorgkosten en de
tegemoetkoming specifieke zorgkosten

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van
Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten en de compensatie voor het verplicht eigen risico af te schaffen omdat ze in onvoldoende mate gericht zijn op de doelgroep met meerkosten respectievelijk eigen betalingen in verband met het verplicht eigen risico vanwege de chronische ziekte of handicap, de criteria voor toekenning vaak aanpassing behoeven en tot risico's op het punt van de budgettaire beheersbaarheid leiden, dat het gewenst is de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten af te schaffen omdat ook deze regeling in onvoldoende mate gericht is op de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten en de regeling lastig uitvoerbaar en handhaafbaar is alsmede dat het gewenst is in verband met het vervallen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten ook de tegemoetkoming specifieke zorgkosten af te schaffen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 1 tot en met 6 vervallen.

B

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Een kalenderjaar dat na 31 december 2013 aanvangt, geldt niet als berekeningsjaar.

C

Artikel 3, eerste en tweede lid, komt te luiden:

1. Het CAK stelt het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, in het kalenderjaar volgend op het berekeningsjaar, ambtshalve vast dan wel indien pas na dat kalenderjaar blijkt dat een persoon rechthebbende is, uiterlijk voor het einde van het tweede kalenderjaar volgend op het berekeningsjaar.

2. Het CAK verstrekt de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, voor het einde van het kalenderjaar waarin het CAK het recht op en de hoogte van die tegemoetkoming ambtshalve heeft vastgesteld.

D

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt vernummerd tot vierde lid.
2. Er wordt een lid ingevoegd, luidende:
3. Het CAK kan uitsluitend binnen de termijn, bedoeld in artikel 3, eerste lid, op grond van een verzoek, bedoeld in het eerste lid, een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verlenen.

E

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en derde lid vervallen.
2. Het tweede en vierde lid worden vernummerd tot eerste en tweede lid.
3. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het CAK kan uitsluitend binnen de termijn, bedoeld in artikel 3, eerste lid, tot toepassing van dit artikel overgaan.

F

Na artikel 10 vervalt "**§ 2.3. Algemene bepalingen met betrekking tot tegemoetkomingen**".

G

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

1. De betaling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 10, geschiedt eenmaal per kalenderjaar.
2. Het bedrag van de tegemoetkoming kan jaarlijks per 1 januari bij regeling van Onze Minister worden gewijzigd voor zover de tabelcorrectiefactor, genoemd in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, daar aanleiding toe geeft.
3. De tegemoetkoming is niet vatbaar voor beslag.
4. De tegemoetkoming blijft buiten beschouwing bij de verlening van op het inkomen of vermogen afgestemde publiekrechtelijke uitkeringen en verstrekkingen.
5. De tegemoetkoming en de daarmee gepaard gaande beheerskosten komen ten laste van 's Rijks kas.

H

De artikelen 12 tot en met 23, 25 en 26 vervallen.

I

Artikel 24 vervalt.

J

In hoofdstuk 4 wordt vóór artikel 27 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 26a

Artikel 24 en de daarop gebaseerde bepalingen, zoals deze luiden op 31 december 2013, blijven van toepassing op de aanspraken van belastingplichtigen over de aan het kalenderjaar 2014 voorafgaande kalenderjaren.

K

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

Deze wet wordt aangehaald als: Wet tegemoetkoming arbeidsongeschikten.

ARTIKEL II

De Zorgverzekeringswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel w vervalt.
2. De onderdelen x en y worden geletterd w en x.

B

Artikel 11a vervalt.

C

Artikel 39, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel f vervalt de zinsnede "tegemeetkomingen als bedoeld in artikel 11a en".
2. Onderdeel f vervalt.
3. De onderdelen g en h worden geletterd f en g.

D

In artikel 88, eerste lid, vervalt "het CAK".

E

Artikel 89 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde en vierde lid vervallen.
2. Het zesde lid dat luidt "Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste en tweede lid" wordt vernummerd tot achtste lid.
3. Het vijfde tot en met achtste lid worden vernummerd tot derde tot en met zesde lid.

F

Artikel 118a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt "jegens het CAK voor het einde van het kalenderjaar" vervangen door: in het kalenderjaar.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
 5. Er bestaat in afwijking van het eerste lid, met betrekking tot een kalenderjaar dat na 31 december 2013 aanvangt, geen recht op de uitkering, bedoeld in dat lid.
 6. Het CAK stelt het recht op de uitkering, bedoeld in het eerste lid, in het kalenderjaar waarop die uitkering betrekking heeft, ambtshalve vast, dan wel indien pas na dat kalenderjaar blijkt dat een persoon rechthebbende is, uiterlijk voor het einde van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarop de uitkering betrekking heeft.
 7. Het CAK kan uitsluitend binnen de termijn, bedoeld in het zesde lid, op grond van een aanvraag, een uitkering als bedoeld in het eerste lid verlenen.

G

Artikel 118a vervalt.

ARTIKEL III

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c tot en met e vervallen.
2. Onderdeel f wordt geletterd onderdeel c.

B

Artikel 51 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid, vervalt "en op de tegemoetkomingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet tegemoetkomingen chronisch zieken en gehandicapten".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. De jaarrekening, bedoeld in artikel 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die het CAK, bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, in 2016 indient bij Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft betrekking op de beheerskosten van het CAK en op de door het CAK verleende tegemoetkomingen voor chronisch zieken en gehandicapten.

C

Artikel 51a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt de zinsnede "alsmede voor de kosten van de tegemoetkomingen, bedoeld in artikel 2 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. De jaarrekening, bedoeld in artikel 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die het CAK, bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, in 2016 indient bij Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft betrekking op de beheerskosten van het CAK en op de tegemoetkomingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten.

Artikel IV

De Wet inkomstenbelasting 2001 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.139 vervalt onderdeel b, onder verlettering van de onderdelen c tot en met e tot onderdelen b tot en met d.

B

Artikel 6.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt onderdeel d.
2. In het derde lid wordt "als bedoeld in het tweede lid, onderdelen c, d en e" vervangen door: als bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en e.

C

Artikel 6.2, vijfde lid, vervalt.

D

Artikel 6.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor het eerste lid vervalt de aanduiding "1."
2. Het tweede lid vervalt.

E

Afdeling 6.5 vervalt.

F

In artikel 10.1 wordt "5.13, 6.17, derde lid, 6.20, 6.28" vervangen door: 5.13, 6.28.

G

Na artikel 10a.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10a.9a Overgangsbepaling teruggave van of nagekomen betaling ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten

Artikel 3.139, onderdeel b, zoals dat luidde op 31 december 2013, blijft van toepassing met betrekking tot hetgeen wordt ontvangen als teruggave van of nagekomen betaling ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten die op grond van afdeling 6.5, zoals die afdeling op 31 december 2013 luidde, in aanmerking zijn genomen.

ARTIKEL V

1. De artikelen 1 tot en met 6 en 11 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, zoals die op 31 december 2015 luiden, blijven van toepassing op besluiten met betrekking tot de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet, die het CAK, genoemd in artikel 48, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, voor 1 januari 2016 heeft genomen.
2. Artikel 118a van de Zorgverzekeringswet zoals dat op 31 december 2014 luidt, blijft van toepassing op besluiten met betrekking tot de uitkering, bedoeld in artikel 118a van de Zorgverzekeringswet, die het CAK, genoemd in artikel 48, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, voor 1 januari 2015 heeft genomen.
3. De uitgaven na 31 december 2015 in verband met de besluiten, bedoeld in het eerste lid, komen ten laste van 's Rijks kas.
4. De uitgaven na 31 december 2014 in verband met de besluiten, bedoeld in het tweede lid, komen ten laste van het Zorgverzekeringsfonds, genoemd in artikel 39, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet.

ARTIKEL VI

1. Artikel I, onderdelen A, F tot en met H en K, artikel III en artikel V, eerste en derde lid, treden in werking met ingang van 1 januari 2016.
2. Artikel II, onderdeel A en onderdelen C, onder 2 en 3, tot en met E, en G en artikel V, tweede lid en vierde lid, treden in werking met ingang van 1 januari 2015.
3. Artikel I, onderdelen B tot en met E, I en J, artikel II, onderdelen B, C, onder 1, en F, en artikel IV treden in werking met ingang van 1 januari 2014.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De Staatssecretaris van Financiën,

Memorie van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot realisering van de in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-Asscher opgenomen beleidsvoornemens tot afschaffing van:

- a. de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (hierna: tegemoetkoming) met ingang van 1 januari 2014;
- b. de uitkering voor de compensatie voor het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering (hierna: CER-uitkering) met ingang van 1 januari 2014;
- c. de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten met ingang van 1 januari 2014; en
- d. de tegemoetkoming specifieke zorgkosten (hierna: TSZ) met ingang van 1 januari 2014.¹

De tegemoetkoming en de CER-uitkering hebben een ongerichte werking. De doelgroep van de tegemoetkoming bestaat uit de chronisch zieken en gehandicapten met structurele meerkosten in verband met hun ziekte of aandoening, die niet anderszins worden vergoed. De doelgroep voor de CER-uitkering bestaat uit de chronisch zieken en gehandicapten die op grond van een chronische aandoening meerdere jaren achtereen hun verplicht eigen risico voor de zorgverzekering volmaken. Een aanzienlijk deel van de ontvangers behoort echter niet tot de beoogde doelgroep, anderzijds ontvangt een aanzienlijk deel van de doelgroep geen tegemoetkoming respectievelijk CER-uitkering.

Ook voor de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de ter voorkoming van verzilveringsproblematiek bij deze aftrek² geïntroduceerde niet-fiscale TSZ-regeling³ geldt, dat dit generieke regelingen zijn die onvoldoende kunnen worden gericht op de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten. Door het ontbreken van een eenduidige definitie is getracht de afbakening vorm te geven door slechts die kosten in aftrek toe te laten die doorgaans vooral door chronisch zieken en gehandicapten worden gemaakt. Dit blijkt echter in de praktijk niet sluitend te werken (denk bijvoorbeeld aan tandartskosten).

Het afschaffen van bovengenoemde generieke regelingen past in de visie van dit kabinet om de komende jaren in de langdurige- en welzijnszorg een omslag te maken naar meer maatwerk, meer zorg in de buurt, meer samenwerking tussen de verschillende aanbieders maar ook houdbaar gefinancierde voorzieningen, zodat ook latere generaties er nog gebruik van kunnen maken. Het beste niveau om dat te organiseren is het gemeentelijke niveau. Onderhavig wetsvoorstel, waarin een aantal rijksregelingen die bedoeld zijn voor chronisch zieken en gehandicapten worden afgeschaft, is onlosmakelijk, ook in budgettaire zin, verbonden met het voornemen van het kabinet om op gemeentelijk niveau voor de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten een maatwerkvoorziening te realiseren. Voor het realiseren van deze voorziening ontvangen gemeenten voor het jaar 2014 een budget van € 100 miljoen en voor het jaar 2015 een budget van € 709 miljoen, oplopend tot structureel € 761 miljoen (vanaf 1 januari 2017). De vertraging die zit tussen het moment waarop het recht op een tegemoetkoming wordt opgebouwd en het moment waarop deze wordt uitbetaald, noopt ertoe reeds thans over te gaan tot het beëindigen van het opbouwen van de rechten.

2. Waarom afschaffing van de tegemoetkoming en CER-uitkering, fiscale aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten en TSZ?

Doelstelling van de tegemoetkoming en de CER-uitkering

Met de invoering van de tegemoetkoming per 1 januari 2009 beoogde de regering, evenals met de tot 2009 in de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) opgenomen buitengewone uitgavenregeling, chronisch zieken en gehandicapten financieel tegemoet te komen zodat zij beter in staat zouden zijn om maatschappelijk te participeren. Chronisch zieken en gehandicapten worden geconfronteerd met extra kosten in vergelijking met mensen die niet chronisch ziek of gehandicapt zijn. Meerkosten zijn kosten die samenhangen met de gezondheidsproblemen waarmee deze mensen kampen en die niet anderszins worden vergoed. Voorbeelden van dergelijke

¹ Regeerakkoord VVD-PvdA Bruggen slaan, 29 oktober 2012, blz. 60-61.

² Er is in dit geval sprake van verzilveringsproblematiek indien als gevolg van het recht op heffingskortingen de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten geheel of voor een deel niet verzilverd kan worden. In deze gevallen kan een recht bestaan op een tegemoetkoming specifieke zorgkosten.

³ De TSZ-regeling is vastgelegd in het Besluit tegemoetkoming specifieke zorgkosten.

kosten zijn hogere stookkosten, vervoerskosten voor geneeskundige hulp en extra kosten voor kleding of beddengoed. Het probleem van niet-gebruik door een substantieel deel van de doelgroep, zoals zich bij de buitengewone uitgavenregeling voordeed, wilde men ondervangen door de forfaitaire tegemoetkoming automatisch te verstrekken, op basis van reeds bestaande gegevens van het zorggebruik. Op basis van het zorggebruik bestaat recht op een tegemoetkoming vanwege veronderstelde meerkosten. Het is voor het recht op de tegemoetkoming niet noodzakelijk dat de meerkosten zich daadwerkelijk voordoen.

Ook bij de CER-uitkering die in 2008 is ingevoerd ter compensatie van mensen waarvan op basis van zorggebruik wordt verondersteld dat ze hun verplicht eigen risico voor de zorgverzekering volmaken, wordt de doelgroep op basis van zorggebruik bepaald.

Ongerichte werking

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), heeft in haar brief van 20 juni 2012 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een analyse gestuurd over het functioneren van de tegemoetkoming en de CER-uitkering⁴. De analyse laat zien dat het bereik van de doelgroep met de tegemoetkoming en de CER-uitkering duidelijk te wensen over laat. Voornoemde brief van de Minister van VWS verwijst voor wat betreft de tegemoetkoming naar het TNO-onderzoek "Impact van ICF op verbetering van de afbakening van de Wtcg-doelgroep" van 2011⁵. De onderzoekers stellen vast dat het zorggebruik voor het recht op een tegemoetkoming een beperkte voorspeller is van het hebben van meerkosten. Een substantieel deel van de mensen die een tegemoetkoming ontvangen geeft aan geen meerkosten te hebben, terwijl een substantieel deel van de mensen die geen tegemoetkoming ontvangen aangeeft wel meerkosten te hebben⁶.

Het in de wet nauwkeurig omschrijven wie chronisch ziek of gehandicapt is, bleek al ten tijde van de totstandkoming van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (hierna: Wtcg) een onmogelijke opgave omdat er geen eenduidige definitie mogelijk is. Ook ontbrak het aan een registratie van personen die chronisch ziek of gehandicapt zijn, op basis waarvan de tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend.

Bij de totstandkoming van de Wtcg is bij gebreke aan een beter alternatief het zorggebruik in het kader van de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) en de zorgaanvraag van mensen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ), alsmede de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) genomen als indicator om vast te stellen wie een chronische aandoening heeft die tot meerkosten leidt en daarmee recht heeft op een tegemoetkoming en wat de hoogte daarvan moet zijn.

Aan iemand die wel aanzienlijke meerkosten heeft vanwege een chronische ziekte of handicap, maar niet in aanmerking komt voor een tegemoetkoming, valt niet uit te leggen waarom hij niet en iemand die geen meerkosten heeft, wel een tegemoetkoming ontvangt. Het is voorgekomen dat in de categorieën voor zorggebruik een geneesmiddel voor kanker werd opgenomen, dat tegelijkertijd ook wordt gebruikt voor de bestrijding van een wratje. In dat geval telt het gebruik van een geneesmiddel ter bestrijding van een wratje mee als indicatie voor een chronische aandoening. Daarnaast kan bij vergelijkbare aandoeningen de hoogte van de meerkosten sterk uiteenlopen. Deze meerkosten worden dan ook veelal ingegeven door andere factoren dan de chronische aandoening en/of beperking, zoals levensstijl en opleiding. Dit draagt er dan ook aan bij dat bij een regeling die automatisch wordt verstrekt, nooit zeker is dat iemand de kosten daadwerkelijk maakt. Voorts brengt de keuze voor het automatisch verstrekken op basis van het zorggebruik in de Zvw en het gebruik van AWBZ en Wmo-zorg mee, dat alleen gegevens betreffende het zorggebruik die onderdeel uitmaken van een landelijke uniforme registratie kunnen worden gehanteerd als afbakeningscriterium. Het (relevante) zorggebruik dat niet op persoonsniveau wordt geregistreerd, kan derhalve niet worden meegenomen als indicator.

Ten slotte speelt bij het hebben van meerkosten als gevolg van een chronische ziekte of handicap ook enige mate van subjectiviteit een rol. Wat de ene persoon aanmerkt als meerkosten als gevolg van een ziekte of handicap, ziet de andere persoon als normale kosten van het bestaan.

De CER-uitkering compenseert personen waarvan op basis van hun zorggebruik wordt verondersteld dat ze jaarlijks hun verplicht eigen risico voor het zorggebruik vol maken. Om dezelfde reden als bij de Wtcg wordt ook de doelgroep van de CER-uitkering op basis van zorggebruik bepaald. Verzekerden met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten en verzekerden die op 1 juli van enig jaar zonder onderbreking meer dan een half jaar in een AWBZ-instelling verblijven, hebben recht op een CER-uitkering.

Ook is de relatie tussen het ontvangen van de CER-uitkering en het vol maken van het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering niet eenduidig. Het betreft hier immers het verondersteld vol maken in plaats van het daadwerkelijk vol maken van het verplicht eigen risico voor de

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 31 706, nr. 57.

⁵ Zie Kamerstukken II 2011/12, 31 706, nr. 57, blz. 2 t/m 5.

⁶ Zie Kamerstukken II 2011/12, 31 706, nr. 57, blz. 3.

zorgverzekering⁷. In de praktijk maken niet alle rechthebbenden op een CER-uitkering hun verplicht eigen risico voor de zorgverzekering vol. Ook ontvangen mensen die in een AWBZ-instelling verblijven standaard een CER-uitkering, ook als zij geen enkele betaling hebben gedaan op grond van het wettelijk verplicht eigen risico in het kader van de Zvw. Daarentegen kan het voorkomen dat mensen die geen zorggebruik hebben dat valt onder de criteria voor het recht op een CER-uitkering, maar wel jaar in jaar uit hun eigen risico vol maken, niet in aanmerking komen voor een CER-uitkering.

De omstandigheid dat geen objectief en trefzeker criterium bestaat waarmee de doelgroep van de tegemoetkoming en van de CER-uitkering kan worden vastgesteld, maakt de regelingen dus ongericht. In de brief van 20 juni 2011 stelt het kabinet zich op het standpunt dat door het niet eenduidig zijn van de relatie tussen het ontvangen van de tegemoetkoming respectievelijk de CER-uitkering en het hebben van meerkosten, de regelingen arbitrair zijn.

De ongerichtheid van de regelingen ondermijnt bovendien het maatschappelijk draagvlak voor deze regelingen. Dit wordt nog eens versterkt doordat er overlap bestaat tussen deze compensatieregelingen voor chronisch zieken en gehandicapten met bestaande algemene regelingen, zoals de Wmo en de bijzondere bijstand op grond van de Wet werk en bijstand. Dit zorgt voor complexiteit en onbegrip bij de burger.

Onderhoudsintensief en moeilijk budgettair beheersbaar zijn van de tegemoetkoming en de CER-uitkering

Het recht op de tegemoetkoming wordt gebaseerd op drie verschillende regelingen in het zorgstelsel: de Zvw, de Wmo en AWBZ. Vervolgens wordt de doelgroep naar zorggebruik in het kader van de Zvw verder afgebakend in lagere regelgeving. Daarbij wordt binnen de Zvw-zorg onderscheid gemaakt naar gespecificeerde hulpmiddelenzorg, farmaceutische zorg voor een bepaalde aandoening, fysiotherapie, oefentherapie en geneeskundige zorg. De afgelopen jaren is regelmatig voorgekomen dat als gevolg van nieuwe inzichten, zoals over aandoeningen of geneesmiddelen, of als gevolg van rechterlijke uitspraken, de regelingen op onderdelen moesten worden aangepast. Bij dergelijke wijzigingen is bovendien relevant of een wijziging optreedt in de intensiteit van het zorggebruik. Bij de tegemoetkoming wordt onderscheid gemaakt naar de intensiteit van het zorggebruik, onder de aanname dat naarmate het zorggebruik intensiever is, de kans groter is dat ernstige beperkingen en dus hogere meerkosten aanwezig zijn. Steeds weer moet bij wijzigingen in de Zvw, de Wmo of AWBZ worden bezien of hierdoor de registratie van zorggegevens wijzigt, zodat een deel van de doelgroep van de tegemoetkoming niet onbedoeld uit beeld verdwijnt of juist niet onbedoeld de doelgroep wordt opgerekt. De gevoeligheid voor wijzigingen in de doelgroep als gevolg van veranderingen in de AWBZ, Zvw of Wmo waarop het recht is gebaseerd, maakt de regeling onderhoudsintensief en slecht budgettair beheersbaar.

Ook de CER-uitkering is enigszins gevoelig voor wijzigingen in de doelgroep als gevolg van veranderingen in de Zvw en daarmee dus ook onderhoudsintensief. In lagere regelgeving wordt onderscheid gemaakt naar klassen van chronische aandoeningen op basis van geneesmiddelengebruik in het verleden en naar klassen met chronische aandoeningen op grond van de uitgevoerde diagnose behandeling combinaties die een indicator vormen voor meerjarige, onvermijdbare zorgkosten.

Ten slotte maakt de gekozen systematiek dat de regelingen budgettair moeilijk beheersbaar zijn. Ingeval in de Zvw, de Wmo of AWBZ iets wijzigt, kan dit immers ook een gedwongen uitbreiding van de Wtcg-doelgroep impliceren. Ook een rechterlijke uitspraak kan tot gevolg hebben dat de doelgroep moet worden uitgebreid. Dit gaat uiteraard gepaard met extra uitgaven.

Fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en TSZ-regeling

Doordat er, zoals hiervoor is aangegeven, geen eenduidige definitie valt te geven voor chronisch zieken en gehandicapten is ook de fiscale regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten een ongerichte regeling. Door het ontbreken van een eenduidige definitie is getracht de afbakening vorm te geven door slechts die kosten in aftrek toe te laten die doorgaans vooral door chronisch zieken en gehandicapten worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat ook aftrek kan worden verkregen door personen die niet tot de doelgroep behoren en dat kosten aftrekbaar zijn die niet als meerkosten van zorg specifiek voor chronisch zieken en gehandicapten zijn te bestempelen. Daarnaast blijkt men in de praktijk soms geen genoegen te nemen met beschikbare faciliteiten, zoals vanuit de Wmo bijvoorbeeld een standaard rolstoel, waardoor men een tegemoetkoming hiervoor afwijst en de kosten van een duurdere en uitgebreidere variant onverkort in aftrek brengt binnen de fiscale regeling.

⁷ Zie Kamerstukken II 2011/12, 31 706, nr. 57, blz. 6.

Hiermee wordt het doel van de fiscale regeling, die slechts als vangnet zou moeten dienen voor elders niet gecompenseerde meerkosten van zorg, steeds verder opgerekt. Ook is de regeling in de uitvoering arbeidsintensief en is er veel discussie tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen omtrent de afbakening van welke kosten wel of niet aftrekbaar zijn. Het is bijvoorbeeld niet eenduidig vast te stellen of medische redenen ten grondslag liggen aan de aanschaf van bepaalde zaken en of in casu niet een goedkoper of eenvoudiger alternatief vanuit medisch oogpunt zou kunnen volstaan.

Met het vervallen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten vervalt logischerwijze ook de daaraan gekoppelde niet-fiscale TSZ-regeling. Op grond van deze regeling kan recht bestaan op een tegemoetkoming, indien als gevolg van het recht op heffingskortingen de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten geheel of voor een deel niet verzilverd kan worden. Het feit dat via een niet-fiscale regeling toch de financiële tegemoetkoming wordt geboden die beoogd is, maar via de fiscaliteit niet of niet volledig kan worden gegeven, is een indicatie dat een fiscale regeling niet het juiste instrument is om de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten te bereiken. Met het vervallen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten en de TSZ-regeling per 1 januari 2014 wordt een overgangsbepaling opgenomen waardoor het mogelijk blijft de tot en met 2013 opgebouwde rechten op een tegemoetkoming ook in de jaren na 2013 nog uit te keren. Eenzelfde soort overgangsbepaling is destijds bij het vervallen van de buitengewone uitgavenregeling (de voorloper van de Wtcg en de regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten) geïntroduceerd. Aangezien de overgangsbepaling voor deze uitgavenregeling met ingang van 1 januari 2016 haar werking zal hebben verloren, vervalt die bepaling op basis van dit wetsvoorstel per die datum.

3. Aanpassingen van Wtcg en Zvw en inwerkingtreding

Algemeen

De vertraging die zit tussen het moment waarop het recht op een tegemoetkoming respectievelijk CER-uitkering wordt opgebouwd en het moment waarop deze wordt uitbetaald, noopt ertoe reeds thans over te gaan tot het beëindigen van het opbouwen van rechten. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde tijdspad sluit zoveel mogelijk aan bij het in het regeerakkoord opgenomen beleidsvoornemen betreffende de inwerkingtreding van de gemeentelijke maatwerkvoorziening.

Tegemoetkoming

De wijziging van de Wtcg die de opbouw van rechten voor de tegemoetkoming stopt, treedt op basis van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2014 in werking. De opbouw van rechten voor de tegemoetkoming eindigt op 31 december 2013. De kalenderjaren die na die datum aanvangen kunnen ingevolge dit wetsvoorstel niet meer gelden als berekeningsjaren.

Het onderhavige wetsvoorstel beperkt ook de termijn voor het in aanmerking nemen van berekeningsjaren. Op basis van dit wetsvoorstel kan het CAK uiterlijk twee jaren na het einde van het berekeningsjaar ambtshalve een tegemoetkoming toekennen. Dit betekent dat het CAK de nageleverde gegevens met betrekking tot het zorggebruik die later dan twee kalenderjaren na het einde van een berekeningsjaar beschikbaar komen, voor de tegemoetkoming over dat berekeningsjaar, buiten aanmerking moet laten. Aangezien het kalenderjaar 2013 het laatste berekeningsjaar vormt, kan het CAK tot en met 31 december 2015 een tegemoetkoming toekennen.

De bovenbedoelde termijn van twee kalenderjaren na het einde van het berekeningsjaar is het resultaat van een afweging tussen het belang van budgettaire beheersbaarheid, de beperking van de uitvoeringslasten van de tegemoetkoming en het belang van de verzilvering van opgebouwde rechten. De bovenbedoelde termijn bedraagt twee kalenderjaren omdat het CAK pas in het kalenderjaar na het berekeningsjaar op basis van ontvangen gegevens met betrekking tot het zorggebruik, tegemoetkomingen ambtshalve vaststelt.

De wijziging van de Wtcg die de opbouw van rechten stopt met ingang van 1 januari 2014, geldt zowel voor de ambtshalve vaststelling van de tegemoetkoming als de vaststelling op aanvraag in de Wtcg.

De bepalingen in de Wtcg met betrekking tot de tegemoetkoming vervallen op basis van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2016. De wetgeving is dan uitgewerkt. Dit betekent dat het CAK op basis van dit wetsvoorstel in het kalenderjaar 2014 tegemoetkomingen over de berekeningsjaren 2012 en 2013 en in het kalenderjaar 2015 over het berekeningsjaar 2013 kan toekennen.

CER-uitkering

De wijziging van de Zvw die de opbouw van rechten voor de CER-uitkering stopt, treedt ingevolge dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2014 in werking. De opbouw van rechten voor de CER-uitkering eindigt op 31 december 2013. Dit betekent dat met betrekking tot de kalenderjaren die na 31 december 2013 aanvangen, er geen recht meer op een CER-uitkering bestaat. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt ook de termijn voor het in aanmerking nemen van uitkeringsjaren. Op basis van dit wetsvoorstel kan het CAK uiterlijk een jaar na het einde van het uitkeringsjaar een CER-uitkering toekennen. Dit betekent dat het CAK nageleverde gegevens met betrekking tot het zorggebruik die later dan een jaar na het einde van een uitkeringsjaar beschikbaar komen, voor de CER-uitkering over dat uitkeringsjaar, buiten aanmerking moet laten. De eventuele aanvragen voor een CER-uitkering over een uitkeringsjaar kunnen ook slechts binnen de termijn van een jaar na het einde van een uitkeringsjaar tot een CER-uitkering leiden. Aangezien het kalenderjaar 2013 het laatste uitkeringsjaar vormt, kan het CAK tot en met 31 december 2014 een CER-uitkering toekennen. De bovenbedoelde termijn van een kalenderjaar na het einde van het uitkeringsjaar is het resultaat van een afweging tussen het belang van budgettaire beheersbaarheid, de uitvoeringslast van de CER-uitkering en het belang van de verzilvering van opgebouwde rechten. De bovenbedoelde termijn bedraagt één kalenderjaar omdat het CAK, anders dan bij de tegemoetkoming, CER-uitkeringen over een uitkeringsjaar op basis van ontvangen gegevens met betrekking tot het zorggebruik, in het uitkeringsjaar zelf ambtshalve vaststelt.

De bepalingen in de Zvw met betrekking tot de CER-uitkering vervallen met ingang van 1 januari 2015. Dit impliceert dat het CAK in het kalenderjaar 2014 een CER-uitkering die betrekking heeft op het uitkeringsjaar 2013 kan toekennen. De wijziging van de CER-uitkering die de opbouw van rechten stopt met ingang van 1 januari 2014, is van toepassing op de ambtshalve vaststelling van de CER-uitkering en op de vaststelling op aanvraag.

4. Rechtvaardiging inbreuken eigendomsrecht

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens⁸ (hierna: artikel 1 EP EVRM) biedt een natuurlijke persoon of rechtspersoon bescherming tegen ongerechtvaardigde inbreuken door de overheid op zijn eigendomsrecht. Dit wetsvoorstel maakt inbreuk op eigendomsrechten. De inbreuken moeten derhalve verenigbaar zijn met artikel 1 EP EVRM. Om gerechtvaardigd te zijn, moeten de inbreuken bij wet zijn voorzien, een algemeen belang dienen en proportioneel zijn, gelet op de legitieme doelen en het individuele belang.

De inbreuken betreffen: de afschaffing van de tegemoetkoming en de CER-uitkering en het buiten aanmerking laten van opgebouwde rechten over een aantal verstreken berekeningsjaren respectievelijk uitkeringsjaren. De afschaffing van de tegemoetkoming en van de CER-uitkering vindt plaats vanwege de ongerichte werking, de moeilijke budgettaire beheersbaarheid en de hoge onderhoudslast. Het buiten aanmerking laten van oude berekeningsjaren en uitkeringsjaren geschiedt ook ten behoeve van het uitvoerbaar blijven en de budgettaire beheersbaarheid van de tegemoetkoming en van de CER-uitkering. Het betreft hier dus inbreuken die een algemeen belang dienen.

De inbreuken op het eigendomsrecht leggen geen onevenredige last op individuele belanghebbenden. De tegemoetkoming en de CER-uitkering voorzien niet in een bestaansminimum maar zijn als aanvullende toelagen aan te merken. Dit betekent dat de toets van het EVRM minder streng uitvalt. Het gaat bij de tegemoetkoming om een jaarlijks bedrag van minimaal € 145 en maximaal € 484 en bij de CER-uitkering om een bedrag van € 94⁹. Bovendien zal vanaf het jaar 2015 de gemeentelijke maatwerkvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten met meerkosten gaan gelden. Ook vindt in 2014 nog uitbetaling plaats van de tegemoetkoming die betrekking heeft op het berekeningsjaar 2013 en die het CAK over het jaar 2013 heeft toegekend. Hierdoor vormen de inbreuken geen 'individual excessive burden'.

De inwerkingtredingsbepaling maakt het tevens mogelijk dat het CAK in 2014 op basis van nageleverde gegevens en/of aanvragen, alsnog een tegemoetkoming respectievelijk een CER-uitkering die betrekking heeft op het jaar 2013, kan toekennen.

Een belanghebbende kan na de ambtshalve vaststelling door het CAK op basis van ontvangen gegevens met betrekking tot het zorggebruik, voor alle berekeningsjaren respectievelijk uitkeringsjaren nog ten minste gedurende ruim een jaar op basis van de nageleverde gegevens en/of aanvragen een tegemoetkoming of CER-uitkering krijgen.

⁸ Artikel 1 EP is van toepassing op basis van jurisprudentie, zie *Stec and others v. UK* 6 juli 2005.

⁹ Hoogte tegemoetkomingsjaar 2013, bron: Begroting WVS 2013.

De inbreuk op het eigendomsrecht op basis van dit wetsvoorstel is bij wet voorzien. Gezien het bovenstaande dienen de inbreuken legitieme doelen in het algemeen belang en zijn die inbreuken proportioneel. De inbreuken op het eigendomsrecht zijn dan ook verenigbaar met artikel 1 EP EVRM.

De reguliere rechtsbescherming voorziet in de vereiste procedurele waarborgen en het wetsvoorstel bevat geen beperkingen op het punt van de rechtsbescherming.

5. Inkomenseffecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inkomenseffecten van het beëindigen van de CER-uitkering, de Wtcg-tegemoetkoming en de fiscale aftrek specifieke zorgkosten. In de navolgende tabellen en figuur worden deze in onderlinge samenhang in kaart gebracht.

Gehanteerde bedragen

Het voornemen in het Regeerakkoord om de CER-uitkering met ingang van 1 januari 2014 te beëindigen betekent dat in 2013 voor de laatste maal een bedrag van € 94 (bron: Begroting VWS 2013) wordt uitgekeerd aan een verzekerde van 18 jaar en ouder, voor zover deze aan de voorwaarden voldoet.

De beëindiging van de tegemoetkoming per 1 januari 2014 heeft grotere inkomenseffecten, omdat de tegemoetkoming per verzekerde hoger is. Als de tegemoetkoming in 2014 voor de laatste maal wordt uitgekeerd heeft een verzekerde jonger dan 65 jaar recht op een tegemoetkoming van € 290 (lage tegemoetkoming) of € 484 (hoge tegemoetkoming). Voor verzekerden ouder dan 65 jaar geldt een lage tegemoetkoming van € 145 of een hoge tegemoetkoming van € 339.

In totaal ontvangen 2,4 miljoen huishoudens een tegemoetkoming of een CER-uitkering.

Het vervallen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten heeft gevolgen voor een kleinere groep. Jaarlijks maken circa 1,1 miljoen huishoudens gebruik van de regeling.

De inkomenseffecten van het afschaffen van de fiscale aftrek uitgaven specifieke zorgkosten zijn afhankelijk van de hoogte van de aftrek, het marginaal belastingtarief en het eventuele recht op inkomensafhankelijke toeslagen, zoals zorg- en huurtoeslag. De kosten waarvoor de aftrek vervalt variëren van de meerkosten van een dieet als gevolg van een chronische ziekte tot meer algemene uitgaven, zoals tandartskosten. Meer dan bij de CER en Wtcg betreft het ook incidentele tegemoetkomingen, bijvoorbeeld bij uitgaven voor woningaanpassingen. Deze incidentele kosten zijn meegenomen in de berekening van de inkomenseffecten, maar leiden niet tot een jaarlijks lager besteedbaar inkomen. Bovendien kan voor woningaanpassingen blijvend gebruik worden gemaakt van de Wmo.

Alhoewel de inkomenseffecten optreden in 2014, is voor de berekening uitgegaan van de op dit moment meest recente gegevens over het jaar 2013.

Inkomenseffecten

In totaal ontvangen ongeveer 2,8 miljoen huishoudens een Wtcg-tegemoetkoming, een CER-uitkering en/of fiscale aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten.

Tabel 1 toont voor deze huishoudens met een (gezamenlijk) inkomen van minimum tot meer dan drie keer modaal de in 2013 verwachte inkomenseffecten als percentage van het netto besteedbaar inkomen door het afschaffen van deze regelingen. Alleen huishoudens die een tegemoetkoming ontvangen uit hoofde van één of meer van de bestaande regelingen zijn opgenomen (bestaande gebruikers). De tabel laat onder meer zien dat 2% van de huishoudens met een minimuminkomen een inkomensachteruitgang ervaart van meer dan 10%. Eveneens valt af te lezen dat 98% van de huishoudens met een inkomen van meer dan drie keer modaal een inkomenseffect heeft tussen -2% en 0%.

Tabel 1. Inkomenseffecten in % besteedbaar inkomen als gevolg van de afschaffen CER, Wtcg en uitgaven voor specifieke zorgkosten naar huishoudinkomen

	< -10%	-10 tot -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Totaal	Aantallen (x1.000)
Minimum	2%	10%	38%	49%	100%	240
minimum-modaal	2%	10%	31%	57%	100%	1410
modaal- 1.5 x modaal	1%	4%	14%	81%	100%	550
1.5 - 2.0 x modaal	0%	1%	6%	92%	100%	290
2.0 - 3.0 x modaal	0%	1%	2%	96%	100%	190
> 3 x modaal	0%	1%	1%	98%	100%	90
Totaal	2%	7%	23%	69%	100%	2770

Bron: berekeningen SZW op basis van microsimulatiemodel Micros

In Tabel 2 staat de inkomensachteruitgang per jaar in euro's. Zo is in de tabel te lezen dat 25% van de huishoudens met een minimuminkomen een inkomensachteruitgang heeft tussen de € 0 en € 100 per jaar. Eveneens is te zien dat van de huishoudens met een inkomen meer dan drie keer modaal 0,3% een inkomensachteruitgang heeft van meer dan € 10.000.

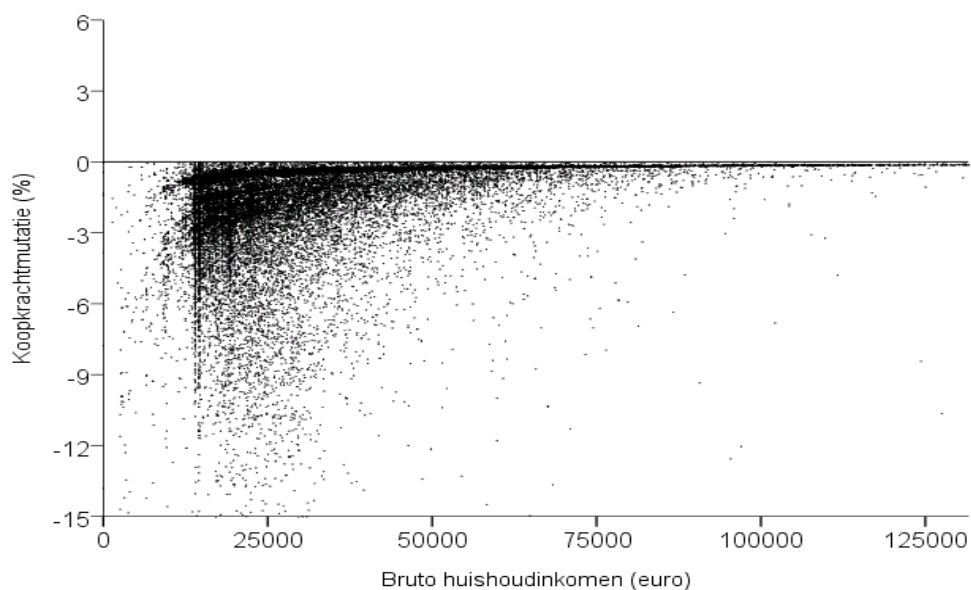
Tabel 2. Inkomensachteruitgang in euro's afschaffing CER, Wtcg en uitgaven voor specifieke zorgkosten(prijsniveau 2013)

	0 100	100 500	500 1.000	1.000 2.000	2.000 5.000	5.000 10.000	meer dan 10.000	Totaal in %	aantal
minimum	25%	51%	18%	6%	1%	0,0%	0,0%	100%	240
minimum-modaal	21%	51%	16%	9%	3%	0,2%	0,0%	100%	1410
modaal - 1.5 x modaal	43%	34%	14%	7%	2%	0,2%	0,0%	100%	550
1.5 - 2.0 x modaal	59%	27%	9%	4%	1%	0,3%	0,0%	100%	290
2.0 - 3.0 x modaal	74%	18%	4%	2%	1%	0,4%	0,1%	100%	190
> 3 x modaal	89%	7%	1%	1%	1%	0,4%	0,3%	100%	90
Totaal	35%	41%	14%	7%	2%	0,2%	0,0%	100%	2770

Bron: berekeningen SZW op basis van microsimulatiemodel Micros

Onderstaande puntenwolk laat voor alle huishoudens de inkomensmutatie zien als gevolg van de afschaffing CER, Wtcg en uitgaven voor specifieke zorgkosten naar bruto inkomen. Voor de meeste huishoudens is het effect niet meer dan -3%.

Tabel 3. Inkomensmutatie naar inkomen



Dat de inkomenseffecten zich vooral bij lagere inkomens voordoen komt onder andere door de inkomensafhankelijkheid in de bestaande regelingen (met uitzondering van de uitkering CER). Bij de Wtcg geldt een harde inkomensgrens en bij de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten een inkomensafhankelijke drempel.

Bovenstaande inkomenseffecten betreffen geïsoleerd de effecten van het vervallen van de bestaande regelingen.

6. Financiële effecten

Het afschaffen van de tegemoetkoming en van de CER-uitkering leidt niet alleen tot een besparing op de uitkeringslasten, maar uiteraard ook tot een besparing op de uitvoeringskosten van het CAK en van de Belastingdienst.

De besparing op uitgaven voor de tegemoetkomingen (vallend onder het begrotingsgefinancierde deel van het Budgettaire Kader Zorg) en de uitvoeringskosten van het CAK komen ten gunste van hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting. De besparing op uitgaven voor de CER-uitkeringen die premiegefinancierd zijn, komen ten gunste van het Zorgverzekeringsfonds (en vallen onder het BKZ). Ook de besparing op uitgaven voor de TSZ-regeling komen ten gunste van hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting. Het afschaffen van de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten leidt tot een opbrengst aan de ontvangstenkant van hoofdstuk IXb van de Rijksbegroting.

Tabel 4. Budgettaire gevolgen

Budgettaire gevolgen (x € miljoen, effect op EMU-saldo)	2014	2015	2016	Structureel
Tegemoetkomingen Wtcg (Rijksbegroting)		-348	-414	- 418
CER-uitkeringen (Zorgverzekeringsfonds)	-200	-200	-200	-200
Uitvoeringskosten (CAK) (Rijksbegroting)		-12,5	-25	-25
Tegemoetkoming specifieke zorgkosten (Rijksbegroting)		-28	-39	-42
Fiscale aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten (Rijksbegroting)	-45	-360	-450	-450
Totaal	-245	-948,5	-1128	-1135

De tegemoetkoming en de CER-uitkering worden beiden per 2014 afgeschaft. Doordat de tegemoetkoming en de CER-uitkering een verschillend uitbetalingsmoment hebben leidt het afschaffen van de regelingen op een verschillend moment tot een besparing.

Een CER-uitkering wordt in hetzelfde jaar waarin het recht is opgebouwd, uitbetaald. Het afschaffen van de CER-uitkering per 1 januari 2014 leidt derhalve tot een besparing in 2014. In 2014 zal het CAK naar verwachting op basis van naleveringen door zorgverzekeraars en aanvragen van de verzekerden in een aantal gevallen overgaan tot toekenning van een CER-uitkering die betrekking heeft op het jaar 2013. Het voorgestelde artikel V, vierde lid, van dit wetsvoorstel, voorziet in die mogelijkheid. De hiermee gepaard gaande geraamde uitgaven bedragen circa € 5 miljoen.

Een tegemoetkoming ingevolge de Wtcg over het jaar t wordt echter pas uitgekeerd vanaf december van het jaar t+1. Dit betekent dat rechten die worden opgebouwd in 2013 pas worden uitgekeerd vanaf december 2014. Het afschaffen van de tegemoetkoming per 1 januari 2014 leidt dus pas tot een besparing in 2015. De uitvoeringspraktijk wijst uit dat niet alle tegemoetkomingen over het jaar 2013 in december van 2014 kunnen worden uitgekeerd. Het CAK zal naar verwachting in 2015 nog een aantal tegemoetkomingen toekennen die betrekking hebben op het berekeningsjaar 2013. Een deel van de tegemoetkomingen over het jaar 2013 zal daarom pas in 2015 worden uitgekeerd, onder andere door nalevering van gegevens over het zorggebruik en aanvragen van belanghebbenden. Er is voor het jaar 2015 nog een bedrag van € 26 miljoen geraamd voor nabetalingen van tegemoetkomingen. Het voorgestelde artikel V, tweede lid, van dit wetsvoorstel, voorziet in die mogelijkheid.

Het afschaffen van de fiscale regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten per 1 januari 2014 leidt tot een besparing zodra aanslagen inkomstenbelasting 2014 worden opgelegd. Voor een klein deel (10%) betreft dit voorlopige aanslagen die al in 2014 worden opgelegd. In 2015 zal naar verwachting 80% van de besparing via (voorlopige) aanslagen gerealiseerd worden. De resterende besparing van 20% (€ 90 miljoen) wordt pas in 2016 gerealiseerd.

Uitvoeringskosten CAK

Het CAK voert de regelingen voor de tegemoetkoming en de CER-uitkering uit. De uitvoeringskosten voor het CAK zullen dalen als gevolg van het afschaffen van de Wtcg en de CER. Hoewel de Wtcg en de CER nog na-ijleffecten kennen van het betalen van tegemoetkomingen, zullen de uitvoeringskosten vanaf 2015 dalen.

De uitvoering van de CER-uitkering zal per 1 januari 2014 voor een belangrijk deel worden stopgezet. De uitvoering van de tegemoetkoming wordt in 2015 afgerond. Het CAK zal daarom nog kosten maken in 2015. Hiervoor wordt € 12,5 miljoen gereserveerd.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

Het afschaffen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten levert een besparing in de uitvoeringskosten van de Belastingdienst op. Verder hoeft de Belastingdienst voor de Wtcg-gerechtigden geen inkomensgegevens meer te verstrekken aan het CAK voor de draagkrachttoets. In totaal leveren deze maatregelen een besparing op voor de Belastingdienst van € 0,5 miljoen in

2015 en € 2,5 miljoen vanaf 2016. Deze besparing zal worden ingezet ter invulling van de taakstelling van de Belastingdienst.

Het vervolgens niet meer hoeven te verstrekken van een TSZ levert vanaf 2017 een besparing op in de uitvoeringskosten van € 1 miljoen.

7. Administratieve lasten

Administratieve lasten en regeldruk

Uit dit wetsvoorstel vloeien geen administratieve lasten voor bedrijven uit voort. De uitvoeringslast voor Vektis, CIZ en CAK neemt steeds meer af, zowel wat betreft activiteiten die verband houden met de toekenning van de tegemoetkoming en CER-uitkering als activiteiten in het kader van bezwaar en beroep, zodat de aandacht van deze organisaties naar andere activiteiten kan worden verlegd.

Voor burgers betekent het wetsvoorstel een vermindering van administratieve lasten. Rechthebbenden voor een CER-uitkering en/of een tegemoetkoming ontvangen een beschikking met daarin de hoogte van tegemoetkoming en CER-uitkering. De hiermee samenhangende administratieve lasten van 15 minuten (lezen, controleren, archiveren) vervallen in het jaar dat deze beschikkingen niet meer wordt verstuurd. Voor de CER-uitkering is dit 2014 (voor circa 2,1 miljoen personen), voor de tegemoetkoming is dit 2015 (in 2014 wordt de beschikking verstuurd over het berekeningsjaar 2013; circa 1,3 miljoen personen). Daarnaast vervallen ook de administratieve lasten van bezwaarzaken als gevolg van deze beschikkingen (circa 1000 uur bij de CER-uitkering en circa 15.000 uur bij de tegemoetkoming). De administratieve lastenvermindering bedraagt derhalve 526.000 uur in 2014 en 340.000 uur in 2015.

Afschaffing van de fiscale aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten en de TSZ betekent eveneens een vermindering van administratieve lasten voor burgers. Door het vervallen van de regelingen vervallen de met het verkrijgen van deze aftrek en/of tegemoetkoming genoemde administratieve lasten. Deze lasten bestaan momenteel enerzijds uit het in de aangifte vermelden van de voor de aftrek benodigde gegevens (250.000 uur voor circa 1 miljoen huishoudens) alsmede circa € 0,75 miljoen aan kosten voor die huishoudens die hun aangifte door externen laten verzorgen en anderzijds uit het lezen, controleren en archiveren van de fiscale beschikkingen inzake de tegemoetkoming specifieke zorgkosten (circa 30.000 uur). In totaal komt de administratieve lastenverlichting voor burgers dus uit op ca 1,15 miljoen uur en € 0,75 miljoen.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A (artikelen 1 tot en met 6 van de Wtcg)

Het bovenbedoelde onderdeel laat artikelen in de Wtcg vervallen die uitsluitend betrekking hebben op de tegemoetkoming.

Artikel 1, onderdeel B (artikel 2 van de Wtcg)

Het voorgestelde zesde lid van artikel 2 van de Wtcg beëindigt de opbouw van de tegemoetkoming met ingang van 1 januari 2014. Een berekeningsjaar is op basis van artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.

Artikel 1, onderdeel C (artikel 3 van de Wtcg)

Het CAK moet in beginsel de tegemoetkoming in het kalenderjaar volgend op het berekeningsjaar ambtshalve vaststellen. Indien echter op basis van nageleverde gegevens met betrekking tot het zorggebruik blijkt dat een persoon rechthebbende is, kan het CAK uiterlijk in het tweede jaar volgend op het berekeningsjaar ambtshalve een tegemoetkoming toekennen. De voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Wtcg, bevat de beperking van de in aanmerking te nemen berekeningsjaren voor de ambtshalve vaststelling.

Artikel 1, onderdeel D (artikel 4 van de Wtcg)

Het voorgestelde ingevoegde derde lid beperkt de termijn waarbinnen het CAK op grond van een verzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wtcg, tot toekenning kan overgaan. De termijn is net als bij de ambtshalve vaststelling, twee jaren na het einde van het berekeningsjaar.

Artikel I, onderdeel E (artikel 5a van de Wtcg)

De kosten voor het realiseren van een terugvorderingsmodaliteit en de verdere implementatiekosten voor de terugvordering van reeds verstrekte tegemoetkomingen zijn hoog. De terugvordering zou alleen de tegemoetkomingen over de jaren 2012 en 2013 kunnen betreffen en niet eerder dan het jaar 2014 plaatsvinden. De opbrengsten wegen bij afschaffing van de tegemoetkoming niet op tegen de te maken kosten. Er wordt derhalve voorgesteld om de bevoegdheid tot wijziging ten nadele van de belanghebbende of tot intrekking van een toekenningsbeschikking en de daarmee verband houdende terugvordering indien een gewijzigd inkomensgegeven daartoe aanleiding geeft, te schrappen. Het CAK zal op basis van de voorgestelde wijziging van artikel 5a van de Wtcg nimmer overgaan tot intrekking of wijziging ten nadele van belanghebbende en tot terugvordering.

Het CAK moet op basis van het ingevoegde tweede lid een wijziging van een inkomensgegeven of een niet in Nederland belastbaar inkomen na twee jaar na het einde van het berekeningsjaar, buiten aanmerking laten.

Artikel I, onderdelen F en G (§ 2.3 en artikel 11 van de Wtcg)

Het vervallen van het opschrift van § 2.3 en de voorgestelde wijzigingen van de Wtcg in de bovenbedoelde onderdelen van artikel 11 hangen samen met het feit dat de bepalingen met betrekking tot de door het UWV verstrekte tegemoetkoming gehandhaafd blijven.

Artikel I, onderdeel H (artikelen 12 tot en met 23, 25 en 26 van de Wtcg)

De artikelen 12 tot en met 18 en 20 tot en met 23 van de Wtcg bevatten wijzigingen van andere wetten. Die artikelen zijn materieel uitgewerkt en kunnen daarom vervallen.

In artikel 19 van de Wtcg is een overgangsbepaling opgenomen waardoor het op artikel 4.2 van de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet gebaseerde Tijdelijk besluit tegemoetkoming buitengewone uitgaven (de TBU-regeling) nog van toepassing blijft voor de afwikkeling van tegemoetkomingen die samenhangen met de toepassing van de buitengewone uitgavenregeling over de kalenderjaren gelegen vóór afschaffing van die regeling (kalenderjaren tot en met 2008). Gelet op het proces dat doorlopen moet worden (van aangifte doen tot en met de uiteindelijke toekenning van de tegemoetkoming) zullen de laatste aanspraken TBU uiterlijk in 2015 worden afgewikkeld, waardoor de overgangsbepaling per 2016 haar werking zal hebben verloren. Daarom wordt voorgesteld artikel 19 van de Wtcg met ingang van 1 januari 2016 te laten vervallen.

De artikelen 25 en 26 bevatten materieel uitgewerkte bepalingen van overgangsrecht die derhalve kunnen vervallen.

Artikel I, onderdelen I en J (artikelen 24 en 26a van de Wtcg)

Als gevolg van het met ingang van 1 januari 2014 vervallen van de thans nog in de Wet IB 2001 opgenomen regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten, kan ook het Besluit tegemoetkoming specifieke zorgkosten met ingang van dezelfde datum komen te vervallen. De in het genoemde besluit opgenomen niet-fiscale TSZ-regeling, op grond waarvan een recht kan bestaan op een tegemoetkoming indien als gevolg van het recht op heffingskortingen de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten geheel of voor een deel niet verzilverd kon worden, is gebaseerd op de in artikel 24 van de Wtcg opgenomen delegatiebepaling. Het besluit dient toepassing te blijven vinden voor de afwikkeling van (latente) tegemoetkomingen die samenhangen met de toepassing van de regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten over kalenderjaren gelegen vóór de afschaffing van die regeling. Dit is gewaarborgd door in artikel I, onderdeel J, te bepalen dat artikel 24 van de Wtcg en de daarop gebaseerde bepalingen (het genoemde besluit) van toepassing blijven op de aanspraken van belastingplichtigen over de kalenderjaren vóór het kalenderjaar 2014. Het genoemde besluit blijft derhalve van toepassing ter zake van aanslagen inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen die betrekking hebben op de belastingjaren 2009 tot en met 2013, de jaren waarin de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten bestond. Daarbij is het niet van belang in welk jaar die aanslag wordt vastgesteld. In dit kader wordt erop gewezen dat het proces bij de afwikkeling van (latente) tegemoetkomingen die samenhangen met de toepassing van de regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten -net zoals bij de afwikkeling van tegemoetkomingen die samenhangen met de toepassing van de buitengewone uitgavenregeling- behoorlijk wat tijd in beslag kan nemen. Voordat een TSZ-beschikking kan worden afgegeven moet de belanghebbende aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan en moet er een aanslag worden opgelegd. Pas nadat de aanslag definitief is (na bezwaar- en beroepsperiode) kan het TSZ-proces gestart worden en kan worden vastgesteld wie er al dan niet recht op een tegemoetkoming heeft.

Artikel I, onderdeel K (artikel 28 van de Wtcg)

De wijziging van de citeertitel houdt verband met de afschaffing van de tegemoetkoming. Op basis van het onderhavige voorstel van wet heeft de Wtcg met ingang van 1 januari 2016 alleen

betrekking op de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten die het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verstrekt.

Artikel II, onderdeel A (artikel 1 van de Zvw)

Het bovenbedoelde onderdeel schrapt de begripsbepaling van het CAK. De verwijzingen in de Zvw naar het CAK kunnen met het afschaffen van de CER-uitkering vervallen.

Artikel II, onderdeel B (artikel 11a van de Zvw)

Er wordt voorgesteld om de tegemoetkoming in de eigen bijdrage voor behandeling in het kader van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg af te schaffen. Artikel 11a van de Zvw is met ingang van 1 januari 2013 in de Zvw ingevoegd bij de wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Zvw en de AWBZ ter uitvoering van het Begrotingsakkoord 2013¹⁰. De bepalingen met betrekking tot de bovenbedoelde voorziening hebben geen functie, omdat de eigen bijdrage voor behandeling in de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg met ingang van 1 januari 2013 is vervallen en de tegemoetkoming per definitie nihil bedraagt. De eigen bijdrage voor behandeling in het kader van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg waarvan de bijbehorende diagnose behandeling combinatie voor 1 januari 2013 is geopend, geeft geen recht op een tegemoetkoming.

Artikel II, onderdelen C en G (artikelen 39 en 118a van de Zvw)

De bepaling dat de uitgaven voor de CER-uitkering en voor de voorziening, bedoeld in artikel 11a van de Zvw, ten laste van het Zorgverzekeringsfonds komen vervalt in verband met de afschaffing van die uitkering en van die voorziening. De bepaling vervalt voor wat betreft de voorziening, bedoeld in artikel 11a van de Zvw, met ingang van 1 januari 2014, omdat die nooit tot uitgaven zal leiden. De bepaling vervalt vervolgens in zijn geheel met ingang van 1 januari 2015, dus gelijktijdig met het vervallen van de wettelijke grondslag voor de CER-uitkering (artikel 118a van de Zvw).

Artikel II, onderdelen D en E (artikel 88 en 89 van de Zvw)

De voorzieningen ten behoeve van het CAK in de Zvw vervallen vanwege de afschaffing van de CER-uitkering en van de voorziening, bedoeld in artikel 11a van die wet. Het CAK voert geen taak meer uit in het kader van de Zvw.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een dubbele aanduiding van de verschillende leden van artikel 89 te corrigeren.

Artikel II, onderdeel F (artikel 118a van de Zvw)

Het CAK moet in beginsel de CER-uitkering in het uitkeringsjaar zelf ambtshalve vaststellen. Indien echter op basis van nageleverde gegevens met betrekking tot het zorggebruik blijkt dat een persoon rechthebbende is, kan het CAK uiterlijk in het jaar volgend op het berekeningsjaar ambtshalve een tegemoetkoming toekennen. Het bovenstaande is neergelegd in het voorgestelde ingevoegde zesde lid van artikel 118a van de Zvw. Het voorgestelde ingevoegde zevende lid beperkt de termijn waarbinnen het CAK op aanvraag tot toekenning van een CER-uitkering kan overgaan. De termijn is net als bij de ambtshalve vaststelling een jaar na het einde van het berekeningsjaar.

Artikel III, onderdeel A (artikel 49 van de AWBZ)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 49 van de AWBZ impliceren het schrappen van de wettelijke taken van het CAK met betrekking tot de tegemoetkoming, CER-uitkering en de voorziening, bedoeld in artikel 11a van de Zvw.

Artikel III, onderdelen B en C (artikel 51 en 51a van de AWBZ)

De afschaffing van de tegemoetkoming brengt met zich dat de begroting en jaarrekening van het CAK geen posten meer behoeven te bevatten voor de uitgaven ter zake van de tegemoetkoming. Het door de Minister van VWS vastgestelde budget voor het CAK heeft ook geen ruimte meer te bevatten voor de uitgaven ter zake van de tegemoetkomingen. De bepalingen met betrekking tot de begroting, budget en jaarrekening van het CAK zijn aan het bovenstaande aangepast.

Aangezien tot en met 31 december 2015 uitgaven voor de tegemoetkomingen kunnen worden gedaan, treden de aanpassing van artikelen 51 en 51a van de AWBZ met ingang van 1 januari 2016 in werking. Het voorgestelde toegevoegde zesde lid van artikel 51 van de AWBZ bepaalt, dat de door het CAK in het jaar 2016 in te dienen jaarrekening over het jaar 2015 van het CAK ook de uitgaven voor de tegemoetkoming bevat. Er kunnen immers tot en met 31 december 2015 uitgaven worden gedaan in verband met toegekende tegemoetkomingen.

¹⁰ Stb. 2012, 381

Artikel IV, onderdeel A (artikel 3.139 van de Wet IB 2001)

In artikel 3.139, onderdeel b, van de Wet IB 2001 is bepaald dat als een negatieve persoonsgebonden aftrek in aanmerking wordt genomen, hetgeen door de belastingplichtige is ontvangen als teruggave van of nagekomen betaling ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten die op grond van afdeling 6.5 van de Wet IB 2001 in aanmerking zijn genomen, tot ten hoogste het bedrag van de uitgaven die in aftrek zijn gekomen. In samenhang met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten per 1 januari 2014 komt ook voornoemde bepaling te vervallen. Immers, wanneer de uitgaven voor specifieke zorgkosten niet langer voor aftrek in aanmerking komen, wordt daarmee de teruggave of nabetaling die betrekking heeft op die uitgaven voor specifieke zorgkosten fiscaal irrelevant. Wel van belang blijven teruggaven of nabetalingen die betrekking hebben op de jaren 2009-2013 waarin er nog wel aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten bestond. Voor deze categorie wordt een overgangsbepaling voorgesteld (artikel IV, onderdeel G). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Artikel IV, onderdeel B (artikel 6.1 van de Wet IB 2001)

In artikel 6.1, tweede lid, van de Wet IB 2001 is een limitatieve opsomming gegeven van hetgeen tot de persoonsgebonden aftrekposten behoort. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten met ingang van 1 januari 2014, kan artikel 6.1, tweede lid, onderdeel d, van de Wet IB 2001 waarin de uitgaven voor specifieke zorgkosten (afdeling 6.5 van de Wet IB 2001) als persoonsgebonden aftrekpost zijn aangemerkt ook per die datum vervallen.

Artikel IV, onderdeel C (artikel 6.2 van de Wet IB 2001)

In artikel 6.2, vijfde lid, van de Wet IB 2001 is bepaald in welke volgorde de posten die deel uitmaken van de persoonsgebonden aftrek in aanmerking worden genomen. Deze bepaling is nodig in verband met de hiervoor genoemde TSZ-regeling. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en daarmee samenhangend het vervallen van de TSZ-regeling, wordt ook artikel 6.2, vijfde lid, van de Wet IB 2001 overbodig en kan deze bepaling vervallen.

Artikel IV, onderdeel D (artikel 6.13 van de Wet IB 2001)

In artikel 6.13, tweede lid, van de Wet IB 2001 is een bepaling opgenomen waarmee samenloop wordt voorkomen tussen de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten met ingang van 1 januari 2014 kan genoemde samenloop zich niet langer voordoen en kan voornoemde bepaling vervallen.

Artikel IV, onderdeel E (afdeling 6.5 van de Wet IB 2001)

In afdeling 6.5 (artikelen 6.16 tot en met 6.20) van de Wet IB 2001 is de aftrekbaarheid van de uitgaven voor specifieke zorgkosten geregeld. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten per 1 januari 2014, kan de gehele afdeling 6.5 van de Wet IB 2001 vervallen.

Artikel IV, onderdeel F (artikel 10.1 van de Wet IB 2001)

In artikel 10.1 van de Wet IB 2001 is de aanpassing van bedragen met de jaarlijkse inflatiecorrectie geregeld voor de in dit artikel genoemde bepalingen. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten van afdeling 6.5 van de Wet IB 2001 per 1 januari 2014 kan de verwijzing naar artikelnummers binnen deze afdeling vervallen.

Artikel IV, onderdeel G (artikel 10a.9a van de Wet IB 2001)

In navolging op de toelichting op het vervallen van artikel 3.139, onderdeel b, van de Wet IB 2001 wordt opgemerkt dat de inhoud van die bepaling blijft gelden voor teruggaven en nagekomen betalingen ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten die in de jaren 2009-2013 in aanmerking zijn genomen. Hiertoe is in artikel 10a.9a van de Wet IB 2001 bepaald dat artikel 3.139, onderdeel b, van de Wet IB 2001, zoals dat luidde op 31 december 2013, van toepassing blijft met betrekking tot hetgeen wordt ontvangen als teruggave van of nagekomen betaling ter zake van uitgaven voor specifieke zorgkosten die op grond van afdeling 6.5, zoals die afdeling op 31 december 2013 luidde, in aanmerking zijn genomen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat ontvangen teruggaven of nabetalingen die betrekking hebben op reeds in aftrek gekomen uitgaven voor specifieke zorgkosten buiten beschouwing blijven. De ontvangen teruggave of nabetaling leidt er immers toe dat achteraf gezien een te groot bedrag als uitgave voor specifieke zorgkosten in aanmerking is genomen. Met de overgangsbepaling wordt beoogd deze te ruime aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten in het jaar dat de teruggave of nabetaling wordt ontvangen de facto ongedaan te maken.

Artikel V (Overgangsrecht)

Het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel V bewerkstelligen dat met betrekking tot reeds genomen besluiten betreffende de tegemoetkoming en de CER-uitkering het oude recht van toepassing blijft. Dit is met name van belang bij bezwaar- en beroepsprocedures. In het derde lid is geregeld dat de uitgaven na 31 december 2015 ter zake van de tegemoetkoming als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures ten laste komen van hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting. In het vierde lid is geregeld dat de uitgaven na 31 december 2014 ter zake van de CER-uitkering als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures, ten laste komen van het Zorgverzekeringsfonds. De grondslagen in de Wtcg en in de Zvw zijn immers op basis van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2016 respectievelijk 1 januari 2015 verdwenen.

Artikel VI (Inwerkingtredingsbepaling)

De artikelen en artikelonderdelen die samenhangen met het vervallen van de bepalingen in de Wtcg met betrekking tot de tegemoetkoming en de daarmee verband houdende bepalingen van overgangsrecht, treden ingevolge het voorgestelde artikel VI, eerste lid, met ingang van 1 januari 2016 in werking. De artikelen en artikelonderdelen die samenhangen met het vervallen van de bepalingen in de Zvw met betrekking tot de CER-uitkering en de daarmee verband houdende bepalingen van overgangsrecht, treden ingevolge het voorgestelde artikel VI, tweede lid, met ingang van 1 januari 2015 in werking. De artikelen en artikelonderdelen die de opbouw na 31 december 2013 van rechten op de tegemoetkoming en de CER-uitkering stoppen, treden met ingang van 1 januari 2014 in werking.

De onderdelen in verband met de afschaffing van de terugvordering van de tegemoetkoming en van de tegemoetkoming in de eigen bijdrage voor behandeling in de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg treden eveneens met ingang van 1 januari 2014 in werking.

De aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten komt met ingang van 1 januari 2014 te vervallen. Daaraan gekoppeld komt ook de TSZ-regeling met ingang van die datum te vervallen onder invoering van een overgangsbepaling voor reeds opgebouwde, maar nog niet tot uitkering gekomen rechten. De overgangsbepaling met betrekking tot de per 2009 vervallen TBU-regeling komt met ingang van 1 januari 2016 te vervallen. De overgangsbepaling is per die datum uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn