

De financiële effecten van het plan-Simons

De invoering van het plan-Simons zal leiden tot koopkrachtverbetering voor bejaarden en zelfstandigen. Ambtenaren en werknemers in de marktsector zullen hun koopkracht zien dalen. Deze inkomenseffecten hangen in belangrijke mate samen met de invoering van het nieuwe belastingstelsel. Het financieringstekort daalt als gevolg van Simons' plan met f 570 miljoen. De premies kunnen met f 200 miljoen omlaag.

DRS. E.A. BOLHUIS – DRS. W.M.P. VAN TOL*

In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers-III is vastgelegd dat het kabinet zich in de komende kabinetsperiode zal richten op een herziening van het stelsel van ziektekostenverzekering. In *Werken aan Zorgvernieuwing*, waarin opgenomen de notitie inzake de stelselwijziging zorgsector¹, ontvouwt het kabinet zijn visie op de richting waarin het vernieuwingsproces in de zorgsector dient te gaan. Daarbij wordt uitgegaan van een zogenaamde 85-15 verdeling inzake de procentuele en nominale premies; waarbij de 85% en de 15% betrekking hebben op het geheel der uitgaven, collectief en niet-collectief.

Dit artikel geeft een uiteenzetting van de financiële gevolgen voor de koopkracht², loonkosten, financieringstekort en uitkeringslasten. In de beschouwing van de financiële aspecten is geen rekening gehouden met een mogelijke fasering: de effecten zijn alle berekend alsof de stelselherziening wordt doorgevoerd bij de geraamde kosten in 1990 volgens het FOZ '90³. Er is geen rekening gehou-

den met wijzigingen in de kosten door de met de stelselherziening beoogde doelmatigheid.

Bij de berekeningen geldt als uitgangspunt gelijkblijvende macro-werkgeverslasten. Door de uniformering van de heffingssystematiek treedt bij verschillende loonniveaus wel een wijziging in de werkgeverslasten op. Deze worden afzonderlijk gepresenteerd. Overigens wordt ook een variant gepresenteerd waarbij de bestaande werkgeversbijdragen worden gehandhaafd. De uniformering van de heffingssystematiek geldt dan voor individuele verzekerden.

De omvang van het pakket in 1990

De omvang van het pakket kan worden gedefinieerd aan de hand van de ramingen voor 1990 uit het FOZ 1990. De totaal gefinancierde kosten bedragen f 47.009 mln. Evenals in eerdere berekeningen voor de Commissie-Dekker⁴ wordt vervolgens de omvang bepaald van het te verzekeren pakket, aangevuld met de kosten van zelfmedicatie.

Tot het pakket worden niet gerekend de bedrijfsgezondheidsdiensten, het onderwijsgedeelte van de academische ziekenhuizen, de kosten van beleid en beheer ten laste van de overheid en nog enkele posten gefinancierd door de overheid. De omvang van het uiteindelijke pakket is f 45.465 miljoen. De verdeling van de kosten over de verschillende verzekeringsvormen wordt in tabel 1 gepresenteerd. Afwijkend van de ramingen in het FOZ 1990 houdt deze opstelling er rekening mee dat de eigen bijdragen voor medicijnen en specialisten voor ZFW-verzekerden zijn omgezet in een verhoging van de nominale premie.

Tabel 1. Financieringskosten nieuwe zorgverzekering

	AWBZ	ZFW	KPZ	Part.	MD	Overig	Totaal
<i>Procentueel</i>							
SV-premies	12588	12202	895				25685
Rijksbijdrage	1233	1796	66		2736	784	6615
Diverse baten	35	71					106
Eigen bijdrage	1366				1818		3184
Subtotaal	15222	14069	961		4554	784	35590
<i>Nominaal</i>							
Nom. premies		1494	116	5522			7132
MOOZ ^a		155					155
Subtotaal	15222	15718	1077	5522	4554	784	42877
<i>Overig nominaal</i>							
Aanvullende Verzekering ZFW		115					115
Overige eigen bijdragen		415	105	1.653		300	2473
Totaal	15222	16248	1182	7175	4554	1084	45465

a. Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden.

* De auteurs zijn verbonden aan het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 545.

2. Zie voor een bespreking van de koopkrachteffecten ook: E.A. Bolhuis, Koopkrachtverzichten, in: C.A. de Kam, C.J. Wiebrens en F.G. van Herwaarden (red.), *Bouwstenen voor inkomensbeleid en sociale zekerheid*, Den Haag, 1987.

3. Tweede Kamer, *Financieel Overzicht Zorg 1990*, vergaderjaar 1989-1990, 21 310.

4. Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg (commissie-Dekker), *Bereidheid tot verandering*, 1987.

De uitgaven worden gesplitst naar een zestal bronnen van herkomst. De belangrijkste hiervan zijn de AWBZ en de ZFW. Naast de AWBZ en de ZFW behoren ook de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren tot de collectieve ziektekostenregelingen. Deze gemeentelijke en provinciale regelingen worden hier aangeduid naar hun contactcommissie (KPZ). Overige uitgaven worden gedaan door particulieren in de vorm van premies en eigen bijdragen en door de overheid voor de maatschappelijke dienstverlening (MD), waaronder de bejaardenoorden zijn begrepen.

Uit tabel 1 valt op te maken hoeveel in 1990 op macro-niveau procentueel dan wel inkomensafhankelijk of nominaal wordt gefinancierd. De gebruikelijke systematiek daarbij is alle inkomensafhankelijke heffingen die geen vrijwillig karakter hebben, tot het procentuele deel te rekenen. Het gaat dan om de sociale verzekeringspremies, de rijksbijdragen, de inkomensafhankelijke eigen bijdragen AWBZ en MD en een klein bedrag dat bestaat uit diverse baten als rente. Het totale inkomensafhankelijke stuk bedraagt dan f 35.590 mln., 78% van het totaal. De macro-verhouding gaat uiteraard niet op voor de verschillende groepen naar verzekeringsvorm. Ziekenfondsverzekerden betalen voor 92% inkomensafhankelijk aan de zorgkosten. Voor particulier verzekerden is dit slechts 48%. KPZ-verzekerden wijken met 89% weinig af van ziekenfondsverzekerden.

Inhoudingsgegevens 1990

Voor de berekening van inkomenseffecten zijn de premies en belastingtarieven genomen die waren voorzien ten tijde van het FOZ 1990 en zijn opgenomen in de MEV 1990. Bij de ziektekostenverzekeringen is gerekend met lastendeckende premies. Voor particulier verzekerden geldt een gemiddelde premie waarbij voor bejaarde particulier verzekerden de standaardpakketpolis geldt. Deze standaardpakketpolis geeft een dekking die is voorgeschreven in de Wet toegang tot de ziektekostenverzekeringen (WTZ) en waarvoor specifieke categorieën particulier verzekerden, vooral bejaarden, in aanmerking komen. Voor beide categorieën wordt rekening gehouden met de zogenoemde wettelijke heffingen: de WTZ-poolingsbijdragen en de MOOZ-heffing.

Tabel 2. Financiering 85% procentueel en 15% nominaal

<i>Procentueel (85%)</i>	
Sociale verzekeringspremies (Oortheffing)	28.740
Rijksbijdragen	6.615
Overig	106
Eigen bijdragen AWBZ/MD	3.184
Subtotaal	38.645
<i>Nominaal (15%)</i>	
Premies en eigen betalingen	6.820
Totaal	45.465
Inkomensafhankelijke premie	12,1%
Nominale betalingen (gulden per volw. equivalent)	
Ex ZF-verzekerden	494
Ex KPZ-verzekerden	546
Ex particulier verzekerden	568

Particulier verzekerden hebben gemiddeld een uitgebreidere dekking dan ZFW-verzekerden (bijvoorbeeld klasseverzekering). Daartegen kunnen ZFW-verzekerden zich aanvullend verzekeren (vooral tandheelkundige hulp). Deze differentiatie in aanvullende dekking zal bij veronderstelling blijven bestaan in de nieuwe zorgverzekering.

Werkgeverslasten

Bij de herziening van de premiestructuur geldt als uitgangspunt dat de werkgeverslasten niet veranderen. In de huidige situatie betalen de werkgevers een gedeelte van de premie ZFW en KPZ, een bijdrage aan particulier verzekerden en een vergoeding voor de AWBZ-premie via de overhevelingsvergoeding.

Met de stelselwijziging verdwijnen de premies voor de ZFW en voor de KPZ-regelingen. Voor de werkgeversbijdrage aan particulier verzekerden geldt de technische veronderstelling dat in het arbeidsvoorwaardenoverleg zal worden overeengekomen om deze te reduceren in de mate dat de nominale betalingen van particulier verzekerde werknemers afnemen.

Voor huidige particulier verzekerde werknemers nemen de nominale betalingen bij de verhouding 85/15 met circa tweederde af. De vervallen werkgeversbijdragen worden toegevoegd aan de overhevelingsvergoeding in de Oort-systematiek. In de uitgangssituatie vormden zij zelf een onderdeel van de grondslag voor deze vergoeding. In de berekeningen is met deze grondslag versmalling rekening gehouden. Dit heeft ook gevolgen voor de overhevelingsvergoeding voor de AAW.

De verdeling nominaal/procentueel

De aldus gedefinieerde kosten worden deels procentueel, deels nominaal gefinancierd. De procentueel of inkomensafhankelijk gefinancierde kosten zijn 85% van het totaal, de nominale betalingen 15%. Tabel 2 geeft die verdeling aan.

Bij een uniforme 85/15-verhouding wordt het procentuele gedeelte van de kosten f 38.645 mln., een stijging derhalve van f 3.055 mln.

Koopkrachteffecten

De invoering van de stelselherziening in een 85/15 verhouding heeft koopkrachteffecten door de vervanging van een aantal naast elkaar bestaande ziektekostenverzekeringen door één uniform stelsel. Deze inkomenseffecten kunnen zeer uiteenlopen door de grote verschillen in de lastenverdeling die nu bestaan. Tabel 3 geeft voor de verschillende groepen, naar drie inkomensniveaus, de effecten weer.

Daaruit blijkt dat vooral de groep zelfstandigen met een laag inkomen en kinderen en de groep particulier verzekerde bejaarden erop vooruitgaan. Dit hangt uiteraard nauw samen met het feit dat deze groepen nu een relatief groot deel van hun inkomen besteden aan premies voor ziektekosten. Dit geldt a fortiori bij de lagere inkomensniveaus binnen deze groepen.

De koopkrachteffecten voor werknemers en ambtenaren zijn overwegend negatief. Dit hangt samen met de uiteenlopende methodiek van de premieheffing Ziekenfondswet en de geïntegreerde Oortheffing, alsmede met het niveau van de vergoeding door werkgevers aan parti-

Tabel 3. Koopkrachteffecten stelselherziening 85/15

	Werkn. markt	Zelfst- digen	Ambt. interim	Ambt. KPZ	Bejaarden ZFW	part.
<i>Alleenstaanden/tweeverdieners</i>						
Minimum	-0,7	-0,7	-3,4	-2,6	0,4	15,1
Modaal	-0,9	-4,5	-4,8	-2,8	0,7	3,9
2x modaal	-1,8	-4,3	-2,6	1,5	-	-0,3
<i>Kostwinners zonder kinderen</i>						
Minimum	0,0	6,9	0,4	-1,8	-0,2	23,1
Modaal	-0,3	0,4	-2,2	-2,2	0,1	14,9
2x modaal	0,0	-2,2	-1,7	1,1	-	3,3
<i>Kostwinners met twee kinderen</i>						
Minimum	-0,9	11,2	3,5	-2,5		
Modaal	-1,0	3,7	0,2	-2,7		
2x modaal	1,7	-0,2	-0,3	0,5		

culier verzekerde werknemers. Daarbij dient te worden vermeld dat de groep particulier verzekerden zonder een werkgeversvergoeding in de uitgangssituatie in dit overzicht niet is vermeld. Deze groep kent positieve koopkrachteffecten.

Ten slotte valt op dat ook alleenstaande werknemers in de marktsector negatieve koopkrachteffecten zullen ervaren. Dit ondanks het feit dat de introductie van een nominale premie leidt tot partiële koopkrachteffecten die voor alleenstaanden positief zijn en voor grotere huishoudens negatief. Door het feit echter dat de Oortssystematiek de mogelijkheid van voetoverheveling kent, wordt de afgenomen solidariteit vanwege de nominale premie ruimschoots gecompenseerd door de grotere heffingsvrije grondslag aan de voet voor alleenverdieners met partner, en in mindere mate voor huishoudens met kinderen.

De gevolgen van de stelselherziening kunnen nader worden uitgewerkt door onderscheid te maken naar drie oorzaken:

- nominale premie: verhoging nominaal premiebedrag;
- heffingsvrije voet: nivellering door heffingsvrije voet in de Oortssystematiek;
- uniforme bijdrage: het gemiddeld maken van de huidige verschillende werkgeversbijdragen in één uniforme overhevelingstoelage.

Voor ziekenfondsverzekerden met een inkomen op minimumniveau blijkt dat bij voorbeeld voor alleenstaanden het positieve effect van de heffingsvrije voet (1,2%) opweegt tegen het negatieve effect van de nominale premie (-1,1%). Het uiteindelijke negatieve effect (-0,7%) kan per saldo dan ook worden toegerekend aan het negatieve effect van de uniformering van de werkgeversbijdrage (-0,8%). Dit komt doordat de werkgeversbijdrage in het ziekenfonds relatief hoog is.

Het uniformeren van de werkgeversbijdrage in de overhevelingstoelage, betekent derhalve een lagere tegemoetkoming voor de ziekenfondsverzekerde, waardoor zijn bru-

Tabel 4. Nominale inkomenseffecten (in gulden per jaar)

ZF-verzekerde		Interim ambtenaar	
Nominaal	3 x 210	Nominaal	3x1.038
Procentueel	77	WG-bijdrage	2,5x-622
Alleenverdienerstoelage	347	Procentueel	-1.849
		Alleenverdienerstoelage	347
<i>Totaal inkomenseffect</i>	<i>-206</i>	<i>Totaal inkomenseffect</i>	<i>57</i>

to inkomen daalt. De werkgeversbijdrage is onafhankelijk van de huishoudsituatie. Het negatieve effect op de koopkracht geldt daarom ook voor alleenverdieners met of zonder kinderen.

Hoewel koopkrachteffecten gewoonlijk in procenten worden gepresenteerd, is voor de inzichtelijkheid in de relatieve inkomensmutaties een overzicht in gulden meer behulpzaam omdat vooral de nominale mutaties een grote rol spelen.

Het nominale deel, ook wel het inkomensafhankelijke deel geldt per volwassen verzekerde. (Voor kinderen wordt de helft gerekend). Voor ziekenfondsverzekerden neemt dit toe met f 210, voor particulier verzekerden af met f 1.038. Voor particulier verzekerden horen de werkgeversbijdragen ook tot het nominale deel. Het negatieve netto effect hiervan bedraagt voor ambtenaren f 622 per verzekerde en voor werknemers in de marktsector f 182. Ambtenaren krijgen voor maximaal een kind een halve bijdrage, werknemers in de marktsector voor twee kinderen.

Het resterende procentuele deel, ook wel het inkomensafhankelijke deel, varieert per categorie en per inkomensniveau. Voor zelfstandigen neemt het inkomensafhankelijke deel toe, evenals voor interim ambtenaren. Voor ziekenfondsverzekerden en KPZ-ambtenaren wordt de inkomensafhankelijke premie per saldo lager. Voor deze categorieën neemt de wig af. Het procentuele werkgeversdeel (overhevelingsvergoeding) wordt gesaldeerd met de procentuele inhouding. De huishoudsituatie heeft voor het procentuele gedeelte invloed, zolang de betrokkene in de eerste Oortschijf valt. Voor alleenverdieners is de belastingvrije voet tweemaal zo groot zodat voor hen de verhoging van het tarief voor de eerste schijf minder doorwerkt. Dit scheelt f 347 (tariefmutatie maal belastingvrije som).

Zo zijn in gulden de verschillende uitkomsten na te gaan. Hier worden twee voorbeelden gegeven: de alleenverdienende ZF-verzekerde met twee kinderen op minimumniveau en de particulier verzekerde interim ambtenaar op modaal niveau, beide met twee kinderen (tabel 4).

Voor de categorieën met een inkomensniveau op 2x modaal geldt de maximale Oortheffing. Deze wordt echter alleen voor zelfstandigen volledig zichtbaar omdat bij de overige categorieën saldering plaats vindt met de maximale overhevelingstoelage. Voor KPZ-ambtenaren geldt daarboven nog het effect van het vervallen van de KPZ-premieheffing. Een groot verschil in het procentuele deel tussen een- en tweemaal modaal KPZ komt doordat in dit inkomenstraject de overhevelingsvergoeding nog steeds toeneemt terwijl de Oortheffing en KPZ-heffing geen additioneel effect meer hebben als gevolg van de respectievelijke premiegrenzen.

Bij particulier verzekerde bejaarden is het nominale effect het grootst (f 1.852 per persoon). Aan het procentuele effect wordt een verhoging van de bruto AOW-uitkering toegevoegd (f 1.000 voor ongehuwden en f 1.175 voor gehuwden) vanwege de netto-nettokoppeling. Op minimumniveau kan daaruit het hogere tarief voor de eerste schijf worden betaald. Bejaarden kennen noch een overhevelingsvergoeding noch een werkgeversbijdrage in andere zin.

Financieringstekort en uitkeringslasten

Het financieringstekort verandert door de wijziging van de uitgaven en inkomsten. De uitgaven kunnen worden onderverdeeld in overheidslonen en uitkeringslasten (RWW/ABW e.d.). De totale uitgavenverlaging is f 90 mln. bij de loonsom en f 180 mln. bij de uitkeringen. De stelselwijziging heeft een positief effect van f 300 mln. op de

belastingopbrengsten. In totaal daalt het financierings-
tekort f 570 mln.

De uitgaven van het AOW-fonds nemen door de netto-
netto koppelingskosten toe met circa 1,5 mrd. Dit moet via
extra premieheffing worden bekostigd. De AOW-premie
stijgt 0,75 procentpunt. Een zelfde effect, maar dan aan-
zienlijk groter, trad op bij de invoering van de Oortsystema-
tiek.

De uitgaven van de overige sociale verzekeringsfond-
sen nemen per saldo af. De uitkeringslasten voor ziekte,
werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kunnen enigszins
dalen omdat de minimumloonkosten, en daarmee via de
bruto-brutokoppeling de minimum uitkeringskosten dalen.
Uit hoofde hiervan kunnen de premies met circa f 200 mln.
worden verlaagd.

Loonkosten marktsector en overheid

Als eerder beschreven is uitgangspunt dat de totale
werkgeverslasten niet veranderen. Dit hoeft niet te gelden
voor de verschillende categorieën werkgevers en ook niet
voor de uiteenlopende inkomensniveaus. Tabel 5 geeft een
en ander weer.

Nadere beschouwing werkgeverslasten

Als de uitkomsten van de inkomenseffecten bij 85/15
worden overzien, dan valt op dat deze in niet onbelangrijke
mate samenhangen met de Oortsystematiek. Dit geldt
vooral voor het gemiddeld maken van de werkgeversbij-
drage via de uniforme overhevelingstoelage. Een illustratie
van de uniforming van de werkgeverlasten vormen de
gevolgen voor de loonkosten zoals gepresenteerd in tabel
5. Deze veronderstelling kan worden gewijzigd door de
werkgeversbijdrage niet via de overhevelingstoelage te
vergoeden, maar via een toeslag op het loon. De werkge-
versbijdragen zouden dan, net als nu, simpelweg kunnen
blijven bestaan in de vorm van een inkomensbestanddeel
op het bruto loon. Deze wijziging levert vooral voordeel op
voor ziekenfondsverzekerden en particulier verzekerde
ambtenaren omdat deze momenteel een relatief hoge
werkgeversbijdrage ontvangen. Door de werkgeversbijdra-
ge niet te middelen, houden zij deze hoge bijdrage en
vervalt voor hen het negatieve effect.

Voor particulier verzekerden treedt het omgekeerde ef-
fect op. Zij houden hun relatief lage bijdrage en profiteren
niet van het middelen van de bijdragen.

Voor alle onderscheiden categorieën zijn in tabel 6 de
verschillende inkomenseffecten gegeven. In vergelijking
met de basisvariant gaan ZFW-verzekerde werknemers
erop vooruit, evenals KPZ-verzekerden. Daartegenover
geldt een verslechtering voor particulier verzekerde werk-
nemers bij bedrijven. Bij particulier verzekerde ambtenaren

Tabel 5. Effecten op loonkosten

	Werkn. markt	Alleen- staand	Ambt. interim 0 kind	Ambt. 2 kind.	Ambt. KPZ
Minimum	-0,8	1,0	-2,1	-3,0	-0,5
Modaal	-0,9	1,9	-0,2	-0,9	-0,6
2x modaal					
alleenst.:	2,6	2,0			0,7
0 kind.:	2,2		0,4		0,7
2 kind.:	1,9			-0,1	0,7

gaan alleenstaanden erop achteruit, de andere huishou-
denstypen erop vooruit.

Samenvatting

De berekende inkomenseffecten bij de basisvariant
85/15 laten zich als volgt karakteriseren. Er vindt langs drie
wegen een herverdeling van lasten plaats. In de eerste
plaats treedt door nominalisering bij ZFW-verzekerden en
KPZ-verzekerden per saldo een lastenverschuiving op van
kleine huishoudens naar grote huishoudens. Deze wordt
beperkt door het bestaan van een enkele heffingsvrije
grondslag voor alleenstaanden en tweeverdieners en een
dubbele voor kostwinners. In de tweede plaats wordt de
mate waarin verzekerden een inkomensafhankelijke dan-
wel nominale premie betalen geüniformeerd zodanig dat
de huidige ZF-verzekerden minder en de huidige particulier
verzekerden meer inkomensafhankelijk gaan bijdragen.

Deze herverdeling wordt beperkt doordat de inkomens-
afhankelijke premie gemaximeerd is tot het bedrag dat
correspondeert met de lengte van de eerste Oortschijf. Tot
slot vindt door de uniformering van de werkgeversbijdragen
een verschuiving plaats van werknemers met een relatief
grote bijdrage (ZF-verzekerden, ambtenaren en particulier
verzekerden met verscheidene medeverzekerden) naar
werknemers met een relatief lage bijdrage (alleenstaande
particulier verzekerden, en verzekerden zonder werkge-
versbijdrage).

De inkomenseffecten zijn van deze verschuivingen een
weerspiegeling. Per saldo zijn zelfstandigen en bejaarden
in het nieuwe stelsel beter af. Daarentegen daalt de koop-
kracht voor werknemers in de marktsector en in sterkere
mate voor de ambtenaren. Belangrijk voor de effecten van
de uniformering van de premiestructuur zijn de enkele of
dubbele heffingsvrije voet als tegenwicht voor de nomina-
lisering en de mate waarin op de verschillende inkomens-
niveaus de werkgevers bijdragen in de kosten. De heffings-
grondslag ZFW en KPZ is breder dan die van de overhe-
velingstoelage volgens de Oortsystematiek. Daardoor ne-
men de werkgeverslasten voor ZFW-verzekerden en KPZ-
verzekerden af.

E.A. Bolhuis
W.M.P. van Tol

Tabel 6. Koopkrachteffecten bij ongewijzigde werkgevers-
bijdragen, 85/15

	Werkn. markt	Zelfst- digen	Ambt. interim	Ambt. KPZ	Bejaarden ZFW	part.
<i>Alleenstaanden en/tweeverdieners</i>						
Minimum	0,1	-0,7	-4,3	-2,2	1,1	15,8
Modaal	0,1	-4,5	-6,6	-2,2	0,5	3,6
2x modaal	-4,5	-4,3	-4,5	1,0	-	-1,0
<i>Kostwinners zonder kinderen</i>						
Minimum	0,8	7,4	2,0	-1,5	0,5	24,0
Modaal	0,6	0,7	-2,2	-1,7	0,3	15,1
2x modaal	-2,3	-2,2	-2,2	0,5	-	2,6
<i>Kostwinners met twee kinderen</i>						
Minimum	-0,2	11,2	6,0	-2,1		
Modaal	-0,1	3,7	1,0	-2,2		
2x modaal	0,2	0,2	0,2	0,1		