

Om de loongrens

**Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling
bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet**

Prof.dr C.A. de Kam

Dr M.A. Allers

Om de loongrens

Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling
bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet

Prof. dr C.A. de Kam

Dr M.A. Allers

September 1996

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

1 Inleiding

Het grootste deel van de Nederlanders (ruim 62%) is verplicht verzekerd tegen het risico van ziektekosten.¹ Zo is het bepaald in de Ziekenfondswet (ZFW) en de op de ZFW gebaseerde uitvoeringsregelingen. Werknemers in de particuliere sector en uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar met een jaarinkomen uit of in verband met arbeid beneden de zogeheten *loongrens* (f 59 700) zitten verplicht in het ziekenfonds. Personen ouder dan 64 jaar die in 1996 minder inkomen uit of in verband met arbeid genieten dan f 31 450 zijn eveneens verplicht verzekerd.

Ziekenfondsverzekerden betalen een *procentuele* premie, en daarnaast een *nominale* premie. Verzekerden jonger dan 65 jaar zijn een premie van 1,65% verschuldigd over het premieplichtig inkomen voor de werknemersverzekeringen, tot aan de *premiegrens* (1996: f 51 090). De procentuele premie bedraagt dus (afgerond) ten hoogste f 843 per jaar. De werkgever houdt de ZFW-premie in op het loon. Het grootste deel van de procentuele premie komt evenwel rechtstreeks voor rekening van de werkgever. Het werkgeversdeel van de ZFW-premie (5,35% van het premieplichtig loon, tot aan de premiegrens) vormt belast loon voor de werknemer.²

De nominale premie was tot en met 1995 bij alle 28 ziekenfondsen even hoog. In 1996 loopt de *feitelijk verschuldigde* nominale jaarpremie uiteen van f 325 tot f 361 voor een volwassen (mee)verzekerde. Echtparen en twee ongehuwd samenwonenden betalen dus f 650 tot f 722 per jaar. Haagse beleidsmakers hanteren overigens een lagere *rekenpremie* van f 267 (respectievelijk f 534). Het verschil tussen feitelijke premie en rekenpremie stroomde voorjaar 1996 roet in de gebruikelijke koopkrachtplaatjes, die – uitgaande van de lagere rekenpremie – de koopkrachtontwikkeling van ziekenfondsverzekerden aanvankelijk te rooskleurig hadden voorgesteld. Voor meeverzekerde kinderen is geen nominale premie verschuldigd. De afwijkende premiestelling voor ouderen wordt hier niet nader gedetailleerd.

¹ Ziekenfondsraad, *Aanpassing loongrens en maximum premiedagloon per 1 januari 1995*, advies 1994 nummer 639, bijlage 1.

² Uitsluitend in 1995 gold bij de berekening van de werkgeverspremie een franchise, dat is een premievrije voet, van f 14 040.

Gezien het bovenstaande kent de ziekenfondsverzekering verschillende vormen van (afgedwongen) solidariteit, doordat de band tussen de omvang van verzekerde risico's en de hoogte van de premie (equivalentie) is verbroken. Behalve de bij verzekeringen gebruikelijke kanssolidariteit van gezonden met zieken gaat het om:

- de bij verzekeringen ongebruikelijke inkomenssolidariteit van hoger met lager betaalden;
- solidariteit van jongeren (lage risico's) met ouderen (hoge risico's);
- solidariteit van alleenstaanden en tweeverdieners met kostwinnersgezinnen.

Met name voor een alleenstaande met een wat hoger (arbeids)inkomen zal het sluiten van een particuliere verzekering tegen ziektekosten al snel een stuk voordeliger zijn dan de voor hem/haar verplicht gestelde ziekenfondsverzekering.³ Hij beschikt echter niet over de mogelijkheid uit de verplichte verzekering te stappen ('opting out'). Omgekeerd zijn kostwinners met een groot gezin in verhouding goed af met het ziekenfonds: hun huwelijkspartner en de kinderen zijn (afgezien van een bescheiden nominale premie voor de partner) immers gratis meeverzekerd.

De *loongrens* bepaalt of werknemers (en ouderen) verplicht zijn aan de ziekenfondsverzekering deel te nemen. Zou de loongrens sneller stijgen dan de gemiddeld verdiende lonen, dan neemt het bereik van de regeling in beginsel toe, ten koste van het marktaandeel van de particuliere ziektekostenverzekeraars.⁴ Het draagvlak voor de (procentuele) premie wordt bovendien breder, zodat het premiepercentage in beginsel lager kan worden vastgesteld.⁵ De inkomenssolidariteit neemt in dit geval over de gehele linie toe.

Omgekeerd is het denkbaar, dat de loongrens achterblijft bij de verdiende inkomens. In dit geval vermindert de in de regeling belichaamde inkomenssolidariteit, kalft het marktaandeel van de ziekenfondsen af en stijgt het premiepercentage.

³ De reden is dat particuliere verzekeringen uitsluitend een nominale premie kennen.

⁴ Dit geldt alleen bij een ongewijzigde frequentieverdeling van de verdiende lonen (zie verder in paragraaf 4).

⁵ Dit geldt te meer, aangezien verzekerden met hogere inkomens in doorsnee relatief minder zorg verbruiken.

2 Probleemstelling

De hoogte van de loongrens is in discussie. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is van plan de loongrens voor ouderen op te trekken tot f 38 300.⁶ Als gevolg van deze aanpassing gaan ruim 200 000 65-plussers met een particuliere ziektekostenverzekering over naar de ziekenfondsverzekering. Zij zien hun ziektekostenpremie substantieel dalen. Het kabinet wenst de marktaandelen van sociale en particuliere ziektekostenverzekeraars kennelijk te stabiliseren. Hieruit volgt dat eveneens circa 200 000 verzekerde werkenden het ziekenfonds moeten verlaten. Dit doel wordt bereikt door de loongrens voor werknemers en uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar in 1997 niet te verhogen. Dit komt ten opzichte van de gebruikelijke aanpassingssystematiek overeen met een (relatieve) verlaging van 2% tot 3%.

Al voordat deze voornemens bekend werden, drongen sommigen aan op een aanzienlijke verlaging van de loongrens, ook in absolute zin. Op verzoek van RZG Verzekeringen te Groningen wordt in deze notitie nagegaan welke stijging van de procentuele en de nominale premie nodig zou zijn, indien de loongrens eenmalig met 5%, respectievelijk 10% en 20% wordt verlaagd, terwijl het pakket verzekerde risico's ongewijzigd in stand blijft.

Tevens wordt nagegaan in hoeverre de loongrens sinds 1980 is meegegroeid met de verdiende lonen en welke invloed dit heeft gehad op het aantal werknemers in het totale verzekerdenbestand.

3 Wettelijke regeling

Op grond van het bepaalde in artikel 3a, eerste lid, van de Ziekenfondswet, wordt het bedrag van de loongrens jaarlijks met ingang van 1 januari vastgesteld. Dit gebeurt met inachtneming van het procentuele verschil tussen het indexcijfer van de lonen op 31 juli daaraan voorafgaand en het indexcijfer dat bij de voorafgaande herziening is gehanteerd.

Het relevante indexcijfer is dat voor de regelingslonen van volwassen werknemers in

⁶ Bericht in *NRC/HANDELSBLAD* van 12 juli 1996.

particuliere bedrijven, met inbegrip van de vakantietoelage en andere bijzondere uitkeringen, zoals dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gepubliceerd.

Het verdient de aandacht dat de wettelijke aanpassingssystematiek ertoe leidt dat de loongrens steeds verder achterblijft bij de lonen die gemiddeld in feite worden verdiend. De feitelijk verdiende lonen stijgen namelijk dooreen genomen bijna 1% per jaar sneller dan de regelingslonen. Dit verschil van bijna 1% staat bekend als de 'incidentele' loonstijging. Zij weerspiegelt het effect van:⁷

- veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking, bijvoorbeeld naar leeftijd, opleidingsniveau en bedrijfstak; denk aan het geval waarbij laagbetaalde functies blijvend vervallen en worden vervangen door hoger betaalde functies, doorgaans in andere ondernemingen en bedrijfstakken;
- de stand van de conjunctuur; bij een gespannen arbeidsmarkt worden vaker toeslagen betaald, wordt meer betaald dan in CAO's is overeengekomen en treedt ranginflatie op; hierdoor komen werknemers eerder in hogere loonschalen terecht;
- afwenteling van stijgende collectieve lasten;
- overige factoren, zoals wisselend vorstverlet.

Indien niet van tijd tot tijd wordt gecorrigeerd voor het incidenteel, groeit een toenemend aantal werknemers uit het ziekenfonds.

Artikel 3a, lid 5, van de Ziekenfondswet opent de mogelijkheid het bedrag van de loongrens eenmalig op een andere manier vast te stellen 'indien daartoe een bijzondere aanleiding bestaat'. Artikel 3a, lid 7, voorziet in de mogelijkheid de loongrens blijvend op een afwijkend bedrag vast te stellen, indien bij vaststelling volgens het gebruikelijke mechanisme het aantal verzekerde werknemers 'beduidend' zou toe- of afnemen.

⁷ Zie: C.A. de Kam et al., *Loonvorming en loonpolitiek in Nederland*, Groningen, 1995, blz. 102-107.

4 Analyse

In de tweede helft van de jaren veertig steeg het aantal ZFW-verzekerden van ongeveer 60% tot rond 70% van de bevolking. Vervolgens schommelde hun aandeel in de periode 1950-1977 tussen 69,5% en 73,3%. Daarna zakte dit langzaam tot 66% in 1985. In 1986 werden bij gelegenheid van de zogeheten ‘kleine stelselherziening’ de vrijwillige ziekenfondsverzekering en de bejaardenziekenfondsverzekering opgeheven. Een uitstroom van verzekerden was hiervan het gevolg. Sindsdien schommelt het aandeel ZFW-verzekerden tussen 61% en 62,6% van de totale bevolking.

In de periode 1980-1995 steeg de verhouding inactieven/actieven van 70,5% tot 82,2%.⁸ Gelet op de hoogte van de sociale uitkeringen zal het overgrote deel van de groeiende groep economisch inactieven via het ziekenfonds tegen ziektekosten verzekerd zijn.

Blijft een gelijk deel van de bevolking via het ziekenfonds verzekerd, terwijl het aantal economisch inactieven in verhouding toeneemt, dan rijst het vermoeden dat het aandeel van de werknemers in het bestand van ziekenfondsverzekerden zal zijn teruggelopen. Eén mogelijke oorzaak kan zijn dat de loongrens in de afgelopen vijftien jaar onvoldoende is verhoogd om met name de invloed van het ‘incidenteel’ (volledig) te neutraliseren.

Gegevens uit de nationale rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) suggereren op het eerste gezicht eveneens een in verhouding teruglopend aandeel van werknemers in het verzekerdenbestand van de ziekenfondsen. De *loonsom* van bedrijven steeg sinds in de periode 1980-1994 namelijk met 67%, terwijl loongrens en premiegrens van de ZFW slechts met 44% werden opgetrokken (zie tabel 1).

Gegevens over de ontwikkeling van de loonsom in de periode 1980-1994 zijn ontleend aan de Nationale Rekeningen van het CBS (tabel R7). (Bruto) lonen en salarissen ontvangen door gezinshuishoudingen zijn hier samengenomen met de werkgeverslasten.⁹ Vier

⁸ Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1995*, blz.162-163.

⁹ Deze aanpak is gevolgd, omdat in de jaren na 1989 als uitvloeisel van de operatie-Oort werkgevers niet langer premies voor de volksverzekeringen verschuldigd zijn. De post sociale lasten daalde hierdoor met ongeveer 13 mrd gulden (in 1990). In plaats van de bedoelde premies betaalden werkgevers vanaf 1990 een overhevelingstoelage (OT) aan hun werknemers om deze te compenseren voor het feit dat werknemers thans alle premies voor de volksverzekeringen verschuldigd waren. De OT telt in de nationale rekening als salaris, en niet als werkgeverslast. Door

sectoren zijn in aanmerking genomen, te weten niet-financiële bedrijven, bankwezen, verzekeringswezen en sociale verzekeringen. De sector overheid is buiten beschouwing gelaten, omdat ambtenaren niet onder de werkingssfeer van de ZFW vallen. De sector buitenland is (uiteraard) evenmin meegenomen.

Toch zegt een vergelijking van de indexcijfers van macro-economische loonsom en loongrens weinig, omdat het aantal werknemers sinds 1980 tamelijk sterk is toegenomen. Het spreekt vanzelf dat de loonsom dan oploopt, zelfs al zouden de lonen gelijk zijn gebleven (wat niet het geval was).

Veel relevanter is uiteraard wat er gebeurde met de *verdiende lonen per werknemer*. Tabel 1 laat zien dat de loongrens en de premiegrens in de periode 1980-1996 met 48% zijn verhoogd. De CAO-lonen stegen in deze periode slechts met 43%. Beide ZFW-grenzen zijn de afgelopen vijftien jaar dus ook (gedeeltelijk) aangepast voor de ontwikkeling van het 'incidenteel'. Die aanpassing was echter lang niet volledig, aangezien de gemiddeld verdiende lonen met 57% zijn gestegen (dus 9 punten meer dan de ZFW-grenzen).

Een toenemend aantal economisch actieven zal het ziekenfonds dus zijn ontgroeid. Zij hebben zich particulier tegen ziektekosten moeten verzekeren.

Bij deze voorlopige conclusie past wel een belangrijke kanttekening. De gegevens over de loonontwikkeling van het Centraal Planbureau hebben betrekking op *gemiddelde* veranderingen. De uittocht uit de ziekenfondsverzekering kan zijn versterkt, of juist afgezwakt, door veranderingen in de *frequentieverdeling* van de verdiende lonen. In de tijd gezien zijn dergelijke veranderingen het resultaat van verschillende bewegingen:

- wijzigingen in de frequentieverdeling van de verdiende uurlonen;
- wijzigingen in de frequentieverdeling van de gewerkte uren.

Indien de *ongelijkheid in de verdeling van de verdiende uurlonen* toeneemt (er is sprake van de-nivellering), zal – in het algemeen gesproken – een groter aantal werknemers (van wie de uurlonen meer dan gemiddeld zijn gestegen) door de loongrens heen schieten. Het draagvlak voor de premieheffing brokkelt extra af, omdat de uurlonen van de 'blijvers' minder snel stijgen dan de gemiddeld verdiende uurlonen.

beide posten vanaf 1980 samen te nemen, leidt de operatie-Oort niet tot een breuk in de gepresenteerde cijferreeks.

Indien *meer mensen in deeltijd gaan werken* – en dus de frequentieverdeling van de gewerkte uren verandert – zal in verhouding juist een groter aantal werknemers beneden de loongrens blijven. Zoals bekend is het werken in deeltijd de afgelopen vijftien jaar tamelijk sterk toegenomen.¹⁰ Het beschikbare statistische materiaal maakt het evenwel moeilijk de invloed van het toegenomen aantal deeltijdwerkers afzonderlijk in kaart te brengen.

We hebben dus gegevens nodig over de verdeling van het ‘overeengekomen vast loon’ van individuele inkomenstrekkers, liefst voor een aantal peiljaren.

Tabel 1 Loon- en premiegrens ZFW, contractlonen en verdiende lonen, 1980-1996

| Jaar | Loongrens | Premiegrens | index ^a | Contractloon | Verdiend loon |
|------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|---------------|
| | bedrag (gld) | bedrag (gld) | | index | index |
| 1980 | 40 250 | 34 584 | 100 | 100 | 100 |
| 1981 | 42 300 | 36 018 | 105 | 103 | 105 |
| 1982 | 43 450 | 37 062 | 108 | 109 | 112 |
| 1983 | 46 550 | 39 520 | 116 | 112 | 115 |
| 1984 | 47 850 | 40 716 | 119 | 112 | 117 |
| 1985 | 48 100 | 40 977 | 120 | 114 | 119 |
| 1986 | 48 500 | 41 500 | 120 | 115 | 123 |
| 1987 | 49 150 | 42 020 | 122 | 116 | 125 |
| 1988 | 49 650 | 42 282 | 123 | 117 | 127 |
| 1989 | 50 150 | 42 640 | 125 | 119 | 130 |
| 1990 | 50 900 | 43 326 | 126 | 122 | 134 |
| 1991 | 52 300 | 44 631 | 130 | 126 | 138 |
| 1992 | 54 400 | 46 636 | 135 | 132 | 143 |
| 1993 | 56 650 | 48 285 | 141 | 136 | 147 |
| 1994 | 58 100 | 49 400 | 144 | 138 | 151 |
| 1995 | 58 950 | 50 180 | 146 | 140 | 154 |
| 1996 | 59 700 | 51 090 | 148 | 143 | 157 |

a) Index loongrens en premiegrens (door de vaste verhouding tussen deze grenzen zijn de beide indexen gelijk).

Bron: *Sociaal memo*, diverse jaren; *Centraal Economisch Plan*, 1994 en 1996, bijlage A6.

¹⁰ Dit was met name bij de overheid het geval. Merk op dat ambtenaren niet onder de ziekenfondsverzekering vallen.

5 Gegevens

Gevraagd zijn gegevens over het ‘overeengekomen vast loon’ van alle mensen jonger dan 65 jaar die bij het ziekenfonds zijn verzekerd. Deze informatie is echter niet als zodanig beschikbaar. Wij moeten daarom noodgedwongen werken met gegevens die hier zo goed mogelijk bij aansluiten. In principe komen twee bronnen in aanmerking:

1. de Loonstatistiek;
2. de Statistiek van de personele inkomensverdeling.

Beide statistieken worden opgesteld door het CBS. Elk van deze twee gegevensbronnen kent voor ons doel belangrijke nadelen.

Zo hanteert de Statistiek van de personele inkomensverdeling bijvoorbeeld een inkomensbegrip dat afwijkt van het loon dat voor de ziekenfondsverzekering relevant is.¹¹ Anderzijds laat de Loonstatistiek uitkeringsontvangers (niet-loonontvangers) buiten beschouwing, terwijl deze vrijwel steeds bij een ziekenfonds verzekerd zijn.

Voor de *bepaling van het aantal werknemers in het ziekenfonds* (rondom de loongrens) gebruiken wij gegevens uit de Loonstatistiek.¹² Op verzoek van COELO heeft het CBS verdelingen van de verdiende lonen geleverd voor de jaren 1985, 1990 en 1994. Deze verdelingen zijn mede bepaald door veranderingen in uurlonen en de mate waarin in deeltijd wordt gewerkt (zie onderdeel 4).

De door het CBS geleverde cijfers betreffen werknemers in de niet-overheidssector. Ook de niet-overheidssector bevat echter groepen die van het ziekenfonds zijn uitgesloten (bijvoorbeeld een deel van het onderwijs). De beschikbare gegevens laten een correctie hiervoor helaas niet toe. Het loon is het bruto-jaarloon, inclusief overwerk, exclusief bijzondere beloningen en exclusief overhevelingstoeslag. Dit wijkt dus iets af van het loonbegrip dat bij de ziekenfondsverzekering wordt gehanteerd: dat is exclusief overwerk.

¹¹ Deze statistiek maakt vooral gebruik van gegevens van de Belastingdienst. Het fiscale inkomensbegrip staat daarom centraal.

¹² Jaarlijks onderzoek naar werkgelegenheid en lonen (JWL). Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, 1994/3.

Voor de *berekening van de gevolgen van een wijziging van de loongrens* sluiten wij aan bij de methode die is gevolgd door onderzoekers van Zorgverzekeraars Nederland.¹³ Bij deze methode wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Statistiek van de personele inkomensverdeling. Ook hieraan kleven de nodige dataproblemen; hiervoor verwijzen wij naar paragraaf 4 van het rapport van Zorgverzekeraars Nederland. De basis voor deze berekeningen zijn gegevens voor het jaar 1992.¹⁴

6 Werknemers rondom en boven de loongrens, 1985-1994

Uit de CBS Loonstatistiek blijkt dat in 1985 84,16% van alle werknemers in de niet-overheidssector een loon onder de loongrens verdiende.¹⁵ In 1990 gold dit nog maar voor 81,55% van deze werknemers. Deze gegevens stroken met die in tabel 1. Met name in 1989 en 1990 stegen de verdiende lonen veel sterker dan de loongrens. De Loonstatistiek van het CBS illustreert dat de ongelijkheid van de loonverdeling gedurende de tweede helft van de jaren tachtig per saldo is toegenomen. De uitstroom uit het ziekenfonds is hierdoor versterkt. In de eerste helft van de jaren negentig neemt het aandeel van de werknemers onder de loongrens weer wat toe, tot 82,76%. Over de periode 1985-1994 bezien blijkt dit aandeel met 1,4 punt te zijn afgebrokkeld.

Voor 1994 bevat de Loonstatistiek gegevens over in totaal 3,35 miljoen werknemers. Zou in dat jaar – net als in 1985 – 84,16% van alle werknemers onder de loongrens hebben gezeten, dan waren circa 47 000 actieven méér ziekenfondsverzekerd geweest (1,4% van 3,35 miljoen).

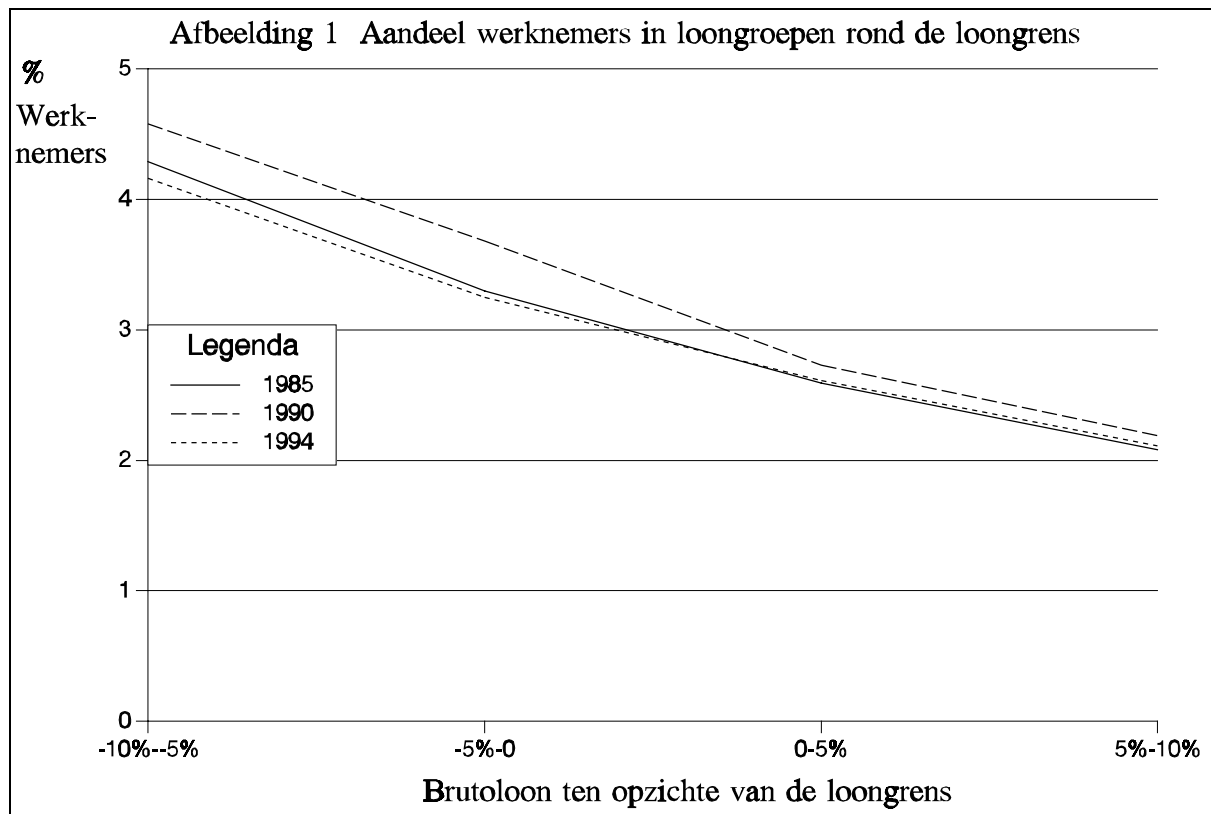
Afbeelding 1 maakt zichtbaar hoeveel procent van alle werknemers in 1985, 1990 en 1994 een overeengekomen vast loon had in de buurt van de loongrens van het desbetreffende

¹³ J.J.M. de Klein en J.M. Pino, *Rapportage onderzoek inkomensverdeling ziekenfondspopulatie*, Zorgverzekeraars Nederland, 1996.

¹⁴ De inkomensstatistiek komt met een zekere vertraging beschikbaar.

¹⁵ Voor 1985 zijn wsw-werknemers niet in de statistiek begrepen. Hiervoor is gecorrigeerd, om een goede vergelijking met 1990 en 1994 (inclusief wsw'ers) mogelijk te maken.

jaar. Zo genoot in 1985 in totaal 7,59% van alle werknemers een loon van 0-10% *beneden* de loongrens. In 1994 was de omvang van deze groep iets gedaald, tot 7,41% van alle werknemers. Ruim tien jaar geleden had 4,67% van alle werknemers een loon van 0-10% *boven* de loongrens. In 1994 was de omvang van deze groep fractioneel toegenomen tot 4,72%.



Toelichting: Bruto jaarloon, inclusief overwerk, exclusief bijzondere beloningen en exclusief overhevelingstoeslag; niet-overheidssector.

Bron: CBS, Loonstatistiek

7 Gevolgen eenmalige verlaging van de loongrens, 1996

Dit onderdeel van de notitie beziet gevolgen van een eenmalige verlaging van de loongrens met 5%, 10% respectievelijk 20%. Een verlaging met 5% staat bij benadering gelijk aan het gedurende twee opeenvolgende jaren *niet verhogen* van de ziekenfondsgrens.

De gevolgen zijn nagebootst, uitgaande van de veronderstelling dat deze ingreep in 1996 zijn beslag zou hebben gekregen. De loongrens (van f 59 700) zou dan zijn verlaagd met (afgerond) f 3000, onderscheidenlijk f 6000 en f 12 000 tot f 56 700, respectievelijk f 53 700 en f 47 700. De premiegrens kan dienovereenkomstig worden verlaagd, om te bereiken dat zij – zoals al jaren gebruikelijk is – ongeveer 85% van de loongrens blijft bedragen.

Om de gevolgen voor de totale opbrengst van de ZFW-premie te bepalen, is het nodig eerst na te gaan hoeveel werknemers de ziekenfondsverzekering zouden (moeten) verlaten, en wat hun gezamenlijke loonsom in 1996 was. De benodigde gegevens zijn ontleend aan een recente rapportage van Zorgverzekeraars Nederland.¹⁶ Vervolgens valt te berekenen met hoeveel de opbrengst van de ZFW-premie daalt.

Tevens zou het gewenst zijn de medische consumptie te schatten van degenen die het ziekenfonds gaan verlaten. Bij een ongewijzigd verzekerd pakket zal de ZFW-premie hoogstwaarschijnlijk per saldo omhoog moeten, omdat tamelijk goede risico's die het hoogste bedrag aan (procentuele) premie betalen uit de regeling stromen. Hierover zijn echter geen betrouwbare gegevens bekend.

Dan zijn twee mogelijkheden denkbaar:

1. de landelijk uniforme, procentuele ZFW-premie voor de 'blijvers' wordt zodanig verhoogd dat de op omslagbasis benodigde totale premieopbrengst wordt gerealiseerd;
2. de in beginsel per ziekenfonds uiteenlopende nominale premie wordt zodanig verhoogd, dat de daling van de landelijke vergoeding uit de Ziekenfondskas wordt gecompenseerd.

Tabel 2 laat de gevolgen zien van een eenmalige verlaging van de loongrens in 1996.

Een verlaging met 5% leidt tot een uitstroom van 290 000 hoofdverzekerden.¹⁷ Dat is 3,7% van het totale aantal hoofdverzekerden. Als de premie-inkomsten met hetzelfde percentage dalen is er niets aan de hand: het verzekerde risico neemt evenveel af als de

¹⁶ J.J.M. de Klein en J.M. Pino, *Rapportage onderzoek inkomensverdeling ziekenfondspopulatie*, Zorgverzekeraars Nederland, 1996.

¹⁷ De berekeningswijze wordt verantwoord in de bijlage bij dit rapport.

premieopbrengst (als we kunnen veronderstellen dat de medische consumptie onafhankelijk is van het loon). Voor wat betreft de nominale premie is dit inderdaad het geval: het gaat immers om een gelijk bedrag per (volwassen) verzekerde.¹⁸ De opbrengst van de procentuele premie daalt echter met *f* 1,1 miljard; dat is 7,6% van de opbrengst. Dit is veel meer dan strookt met de uitstroom van verzekerden. Om de inkomsten op peil te houden via aanpassing van de *procentuele* premie moet deze zodanig worden verhoogd dat de in het ziekenfonds achterblijvende verzekerden samen *f* 0,5 miljard meer gaan betalen. Het premiepercentage zou daarvoor moeten worden verhoogd van 7,0% naar 7,3%. Compensatie via de *nominale* premie zou een stijging van de rekenpremie met 27% betekenen (van *f* 267 tot *f* 340).¹⁹

Wordt de loongrens met 10% verlaagd, dan bedraagt de uitstroom van hoofdverzekerden 580 000 (7,4%). De corresponderende premiederving beloopt dan *f* 2,2 miljard (15,6%). Compensatie via de procentuele premie zou een verhoging van 7,0% tot 7,7% vergen. In plaats hiervan zou de nominale (reken)premie met 60% kunnen worden verhoogd; van *f* 267 tot *f* 427.²⁰

Wordt de loongrens met 20% verlaagd, dan bedraagt de uitstroom van hoofdverzekerden 1,48 miljoen (19%). De corresponderende premiederving beloopt dan *f* 5,8 miljard (41,5%). Compensatie via de procentuele premie zou een verhoging van 7% tot 9% vergen. In plaats hiervan zou de nominale (reken)premie met 90% kunnen worden verhoogd; van *f* 267 tot *f* 506.

¹⁸ Verondersteld wordt dat hoofdverzekerden die door verlaging van de loongrens uit het ziekenfonds stromen gemiddeld evenveel niet-werkende partners (die geen procentuele maar wel nominale premie verschuldigd zijn) hebben als hoofdverzekerden die in het fonds blijven.

¹⁹ In 1996 bedraagt de rekenpremie *f* 267; het aantal volwassenenequivalenten is 7,712 miljoen (Financieel Overzicht Zorg 1996, blz. 33). De opbrengst is dus *f* 2059 miljoen. Een afname van het aantal volwassenenequivalenten met 3,7% betekent dat de opbrengst daalt tot *f* 1983 miljoen. Verhoging met *f* 540 miljoen betekent een toename met 27%.

²⁰ Het aantal volwassenenequivalenten neemt met 7,38% af tot *f* 7143 miljoen; de opbrengst van de rekenpremie wordt dus *f* 1907 miljoen. Een verhoging met *f* 1150 miljoen betekent een toename van 60%.

Tabel 2 Gevolgen eenmalige verlaging van de loongrens in 1996

| Verlaging met | 5% | | 10% | | 20% | |
|--|------|------------|------|------------|------|------------|
| | abs. | % v.totaal | abs. | % v.totaal | abs. | % v.totaal |
| Uitstroom (hoofdverzekerden x 1000) | 290 | 3,7% | 580 | 7,4% | 1480 | 19,0% |
| Premiederving (<i>f</i> miljard) | 1,1 | 7,6% | 2,2 | 15,6% | 5,8 | 41,5% |
| Te compenseren (<i>f</i> miljard) | 0,5 | 3,9% | 1,2 | 8,2% | 3,2 | 22,5% |
| Of: nieuw premiepercentage (ipv 7,0%) | 7,3% | | 7,7% | | 9,7% | |
| Of: nieuwe rekenpremie (ipv <i>f</i> 267) | 340 | | 427 | | 506 | |

Bronnen: zie tekst en bijlage

7 Inkomensgevolgen voor ziekenfondsverzekerden RZG

Voor beide in paragraaf 6 genoemde mogelijkheden wordt nagegaan wat de gevolgen voor een RZG-verzekerde zijn van een loongrensdaling van 5%. Voor de presentatie wordt gebruik gemaakt van *koopkrachtplaatjes*.

De hierbij onderscheiden huishoudentypen zijn:

- alleenstaanden;
- samenwonenden.

Daarbij te onderscheiden inkomensniveaus zijn:

- bijstandsniveau;
- minimumloon;
- modaal (loon iets beneden premiegrens).

Natuurlijk zijn er altijd andere combinaties van samenlevingsvorm en inkomen mogelijk dan hier kunnen worden gepresenteerd; doel is echter om een algemene indruk te geven.

Tabel 3 laat zien dat de inkomensgevolgen variëren van *f* 5 tot *f* 12 per huishouden per maand. De bedragen zijn met opzet afgerond, omdat de kwaliteit van de gebruikte gegevens de nauwkeurigheid van de cijfers beperkt.

Wordt de *nominale* premie aangepast, dan betaalt een alleenstaande per maand *f* 6 meer en een (echt)paar *f* 12; dit ongeacht het inkomensniveau. Het procentuele koopkrachtverlies loopt van 0,2% (modale alleenstaande) tot 0,6% ((echt)paren met minimumloon of bijstandsuitkering).

Wordt de *procentuele* premie aangepast (voor rekening van de werknemer), dan moeten alle groepen uit tabel 3 naar verhouding evenveel koopkracht inleveren: 0,4%. In guldens varieert de achteruitgang van *f* 5 (alleenstaande in de bijstand) tot *f* 12 (modaal) netto per maand.

Bij een loongrensdaling van 5% blijft de koopkrachtachteruitgang dus beperkt tot ten hoogste ongeveer 0,6%. Dit lijkt weinig, maar koopkrachteffecten van deze omvang spelen wel degelijk een belangrijke rol in de politieke discussie.²¹

Tabel 3 Inkomensgevolgen voor blijvers in het ziekenfonds van een loongrensdaling van 5%, 1996 (guldens per maand)

| Inkomen: Samenlevingsvorm: ^a | Bijstand | | Minimumloon | | Modaal | |
|--|----------|-------|-------------|-------|--------|-------|
| | Alleen | Samen | Alleen | Samen | Alleen | Samen |
| <i>Aanpassing via de nominale premie (rekenpremie f 340 ipv f 267)</i> | | | | | | |
| Netto inkomen | 1363 | 1947 | 1762 | 1981 | 2762 | 2981 |
| Premiestijging | 6 | 12 | 6 | 12 | 6 | 12 |
| Koopkrachtverlies (%) | 0,4 | 0,6 | 0,3 | 0,6 | 0,2 | 0,4 |
| <i>Aanpassing via de procentuele premie (werknemerspremie 1,95% ipv 1,65%)</i> | | | | | | |
| Nieuw netto inkomen | 1358 | 1939 | 1755 | 1974 | 2750 | 2968 |
| Achteruitgang | 5 | 8 | 7 | 7 | 12 | 12 |
| Koopkrachtverlies (%) | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |

^a Bijstandsontvangers: alleenstaanden en (echt)paren; loontrekkers: tariefgroep 2 (alleen) en 3 (samen). Gegevens conform CEP 1996.

Bron: eigen berekening met behulp van Microtax '96 (Centraal Planbureau)

²¹ Zie M.A. Allers, 'Verschillen in koopkracht door lokale en regionale heffingen', *Openbare Uitgaven*, juni 1996, blz. 123-134.

8 Slotsom

Het grootste deel van de Nederlanders (ruim 62%) is verplicht verzekerd tegen het risico van ziektekosten. De loongrens bepaalt of werknemers (en ouderen) verplicht zijn aan de ziekenfondsverzekering deel te nemen.

Het aandeel van de werknemers in het ziekenfonds is gedaald van 84,2% in 1985 tot 82,8% in 1994. Zou in 1994 – net als in 1985 – 84,2% van alle werknemers onder de loongrens hebben gezeten, dan waren bijna vijftigduizend economisch actieven méér in het ziekenfonds verzekerd geweest.

De hoogte van de loongrens is in discussie. Op verzoek van RZG-Verzekeringen te Groningen is nagegaan met hoeveel de premie omhoog moet, indien de loongrens eenmalig met 5%, respectievelijk 10% en 20% wordt verlaagd, terwijl het pakket verzekerde risico's ongewijzigd in stand blijft.

Tabel 2 laat zien dat bij een verlaging van de loongrens met achtereenvolgens 5%, 10% en 20% een uitstroom van verzekerden op gang komt met respectievelijk 0,29 miljoen, 0,58 miljoen en 1,48 miljoen. De *procentuele* premie moet dan omhoog van 7% tot achtereenvolgens 7,3%, 7,7% en 9,7%. Het alternatief is de *nominale* premie te verhogen van *f* 267 per volwassen verzekerde tot *f* 340, respectievelijk *f* 427 en *f* 506.

De inkomensgevolgen voor ziekenfondsverzekerden van RZG zijn al bij een loongrensdaling met 5% niet te verwaarlozen (tabel 3). Hun maandpremie stijgt met *f* 5 tot *f* 12, wat dooreengenomen neerkomt op een koopkrachtverlies van een half procent.

Bijlage: berekening gevolgen eenmalige verlaging van de loongrens

Om te berekenen welke gevolgen een verlaging van de loongrens heeft voor het aantal verzekerden en de premie-ontvangsten is het nodig de verdeling te kennen van het 'overeengekomen vast loon' van alle mensen jonger dan 65 jaar die bij het ziekenfonds zijn verzekerd. Deze informatie is echter niet beschikbaar. Wij moeten daarom werken met gegevens die hier zo goed mogelijk bij aansluiten. Zoals in onderdeel 5 is toegelicht, sluiten wij voor onze berekeningen aan bij de methode die is gevolgd door onderzoekers van Zorgverzekeraars Nederland.²² Bij deze methode wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Statistiek van de personele inkomensverdeling. Voor de aan deze methode klevende problemen verwijzen wij naar paragraaf 4 van het rapport van Zorgverzekeraars Nederland. De basis voor de berekeningen zijn gegevens voor het jaar 1992.²³

Tabel B1 Uitstroom verzekerden bij verschillende loongrenzen, 1992

| Loongrens (f) | Uitstroom (1000) |
|---------------|------------------|
| 55 000 | 0 |
| 54 000 | 135 |
| 53 000 | 270 |
| 52 000 | 406 |
| 51 000 | 541 |
| 50 000 | 676 |
| 49 000 | 840 |
| 48 000 | 1004 |
| 47 000 | 1167 |
| 46 000 | 1331 |
| 45 000 | 1495 |

Bron: De Klein en Pino, *op.cit.*, bijlage 4

Tabel B1 laat zien hoe groot de uitstroom van verzekerden is bij verlaging van de loongrens. Verlaging van de loongrens van f 55 000 tot f 50 000 (in 1992) heeft een

²² J.J.M. de Klein en J.M. Pino, *Rapportage onderzoek inkomensverdeling ziekenfondspopulatie*, Zorgverzekeraars Nederland, 1996.

²³ De inkomensstatistiek komt met een zekere vertraging beschikbaar.

uitstroom van naar schatting 680 000 verzekerden tot gevolg; verlaging tot f 45 000 leidt tot een uitstroom van anderhalf miljoen. De aantallen die tussen deze meetpunten liggen zijn berekend door middel van lineaire interpolatie.

Door middel van extrapolatie is de voor 1992 berekende uitstroom vertaald naar 1996 (tabel B2). Hierbij zijn de gevolgen van de Wet Van Otterloo buiten beschouwing gelaten.

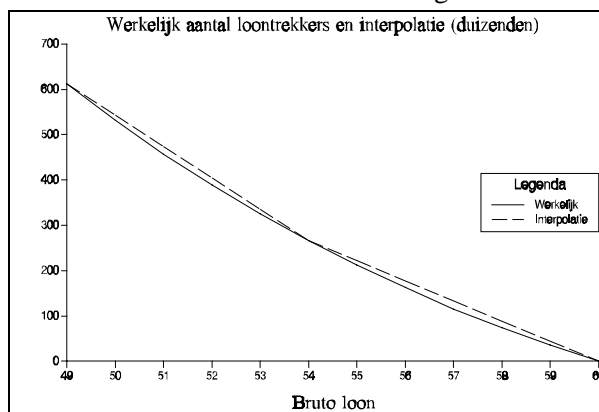
Tabel B2 Uitstroom verzekerden bij verschillende loongrenzen, 1996

| Loongrens (f) | Uitstroom (1000) |
|-------------------|------------------|
| 59 000 | 0 |
| 54 000 | 720 |
| 49 000 | 1660 |

Bron: De Klein en Pino, *op.cit.*, blz. 16

Met deze gegevens rekenen wij verder. De cijfers voor 1996 (tabel B2) kunnen net zoals in tabel B1 worden geïnterpoleerd om de uitstroom te vinden voor tussenliggende loongrensgedragen.²⁴ Resultaten van deze exercitie staan in tabel B3.

²⁴ Uit gegevens uit de Loonstatistiek van het CBS blijkt dat de door een dergelijke interpolatie optredende schattingsfout verwaarloosbaar klein is. Zie de figuur hieronder.



Tabel B3 Uitstroom verzekerden bij verschillende loongrenzen in 1996: interpolatie

| Loongrens (<i>f</i>) | Uitstroom (1000) |
|------------------------|------------------|
| 60 000 | 0 |
| 59 000 | 120 |
| 58 000 | 240 |
| 57 000 | 360 |
| 56 000 | 480 |
| 55 000 | 600 |
| 54 000 | 720 |
| 53 000 | 908 |
| 52 000 | 1096 |
| 51 000 | 1284 |
| 50 000 | 1472 |
| 49 000 | 1660 |

Bron: Eigen berekening op basis van gegevens uit tabellen B1 en B2

Met behulp van de cijfers uit tabel B3 kan worden berekend wat de premiederving is bij verlaging van de loongrens met 5%, 10% respectievelijk 20% in 1996. De premiegrens wordt hierbij gelijktijdig verlaagd, zodat deze op 85% van de loongrens blijft staan. De optredende premiederving is het gevolg van twee effecten:

- 1 de uitstroom van verzekerden van wie het loon boven de loongrens komt te liggen; en
- 2 de smallere premiegrondslag bij een deel van de verzekerden (door de gelijktijdige daling van de premiegrens).

Het *loongrenseffect* legt verreweg het meeste gewicht in de schaal. Verlaging van de loongrens met 5% leidt tot een uitstroom van 360 000 verzekerden. Ongeveer 80% van hen bestaat uit premiebetalende hoofdverzekerden.²⁵ De gedeerde premie bedraagt *f* 3576 per persoon (7% van *f* 51 090, de premiegrens). Het totale bedrag aan gedeerde premie-inkomsten belooft dus *f* 1030 miljoen. Wordt de loongrens met 10% verlaagd, dan dalen de premie-inkomsten door het loongrenseffect met

²⁵ Zie De Klein en Pino, *op.cit.*, tabel 3.

f 2060 miljoen. Gaat de loongrens met 20% omlaag, dan dalen de premie-inkomsten door het loongrenseffect met f 5290 miljoen.

Als gevolg van het *premiegrenseffect* komt een (groter) deel van het loon van de meest-verdienende verzekerden boven de premiegrens te liggen, waardoor de premie-opbrengst daalt. Met behulp van de cijfers uit tabel B3 kan worden berekend dat het bij een loongrensverlaging van 5% om ongeveer f 32 miljoen gaat, bij een verlaging met 10% om ongeveer f 133 miljoen en bij een verlaging met 20% om ongeveer f 540 miljoen.

Tabel B4 toont het gecombineerde effect van een verlaging van de loongrens op de premie-inkomsten. In totaal gaat het om een premiederving van ruim één miljard (5%), ruim twee miljard (10%) gulden, respectievelijk bijna zes miljard (20%) gulden. Bij de interpretatie van deze gegevens is het van belang zich te realiseren dat de gevolgde berekeningswijze tamelijk ruw is, de bruikbaarheid van de beschikbare gegevens verre van optimaal, en dat de gevolgen van de Wet Van Otterloo noodgedwongen buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel B4 Gevolg verlaging loongrens voor premie-inkomsten, 1996 (miljoenen gulden)

| Verlaging loongrens | met 5% | met 10% | met 20% |
|---------------------|-----------|------------|------------|
| Loongrenseffect | 1030 | 2060 | 5287 |
| Premiegrenseffect | <u>32</u> | <u>133</u> | <u>540</u> |
| Totaaleffect | 1062 | 2193 | 5827 |

Bron: zie tekst

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.