



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen

Caminada, C.L.J.

Citation

Caminada, C. L. J. (2005). Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen. *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, 37(5), 212-216. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15430>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15430>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Koopkrachtbeeld nauwelijks te bepalen

C.L.J. Caminada*

1. Inleiding

De Miljoenennota 2006 presenteert een tweesporenbeleid. Voorop staan structuurversterkende maatregelen (hervormingen) die gericht zijn op solide overheidsfinanciën en welvaart op de langere termijn. Deze maatregelen richten zich vooral op de aanpassing van allerlei arrangementen die de arbeidsparticipatie kunnen bevorderen. Naar het oordeel van het kabinet is een hogere arbeidsparticipatie nodig om de overheidsfinanciën in een vergrijzende samenleving solide te houden.

Op de korte termijn richten de kabinetsmaatregelen zich op de budgettaire consolidatie en conjunctureel herstel door koopkrachtondersteunende maatregelen. Door de moeilijke economische omstandigheden van de afgelopen jaren neemt de koopkracht van vrijwel alle huishoudens ook in 2005 voor het derde achtereenvolgende jaar fors af.¹ Het kabinet verwacht nu door de verbeterde budgettaire positie voor het jaar 2006 ruimte te hebben om de koopkracht van burgers te ondersteunen. In totaal wordt voor ruim 2½ mld euro aan maatregelen genomen ter ondersteuning van de koopkracht. Het kabinet zet vooral in op het beschermen van kwetsbare groepen en het ontlasten van de middeninkomens met kinderen, aangezien de koopkracht van die laatste groep de afgelopen jaren sterk is verslechterd.² Het kabinet ontbeert echter het inkomenspolitieke instrumentarium om deze groepen ook gericht met lastenverlichting te bereiken. Volgens het kabinet kunnen veel huishoudens volgend jaar een inkomensverbetering tegemoet zien door de hogere loonstijging, de invoering van de zorgtoeslag en het herstel van de koppeling van de uitkeringen en de lonen in de collectieve sector. Echter, door de stijgende energieprijzen en vooral door de overgang naar het nieuwe zorgstelsel zal de variatie van inkomenseffecten zeer fors zijn, waardoor de inkomensverbetering voor de middeninkomens in veel gevallen illusoir zal blijken te zijn. Deze bijdrage concentreert zich op de inkomensgevolgen van de invoering van de nieuwe zorgverzekering die het koopkrachtbeeld in 2006 grotendeels bepaalt.

2. Compensatiemaatregelen nieuwe zorgverzekering

Met ingang van 1 januari 2006 komt er één basisverzekering voor geneeskundige zorg voor iedereen. Het onderscheid tussen particulier en ziekenfonds verdwijnt. De stelselwijziging leidt tot een forse verschuiving in de financiering van de particuliere naar de collectieve sector. Het nieuwe zorgstelsel *verzwaart* de lasten per saldo met 2¼ mld euro. In de visie van het kabinet staat daar een lastenverlichting van 2½ mld euro tegenover door invoering van de zorgtoeslag, maar deze wordt door het Centraal Plan Bureau (CPB) terecht

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek.

¹ Centraal Planbureau (2005), 118.

² Tweede Kamer (2005-2006a), 8. De Miljoenennota 2006 markeert de problematiek van de middenklasse die in een spagaat terecht is gekomen: zij wordt wel aangeslagen voor de financiering van de verzorgingsstaat, maar verliest langzaam terrein bij het gebruik van verzorgingsarrangementen.

tot de uitgaven gerekend.³ Dit hangt samen met het feit dat in het nieuwe stelsel sprake is van een lastendeckende premie, terwijl dat in 2005 nog niet zo was. Overigens is een rijksbijdrage in de financiering van het nieuwe zorgstelsel nodig, omdat voor kinderen geen ziektekostenpremie hoeft te worden betaald. De collectieve zorgverzekeringspremies worden met 12¾ mld euro verhoogd. De particuliere zorgverzekeringspremies komen te vervallen (8 mld euro). Daarnaast wordt de AWBZ-premie met 2¾ mld euro verlaagd. Ten slotte hebben deze premie mutaties grondslageffecten waardoor de lasten met ½ mld euro worden verzwaaard.

In de nieuwe zorgverzekeringswet betalen alle meerderjarigen een nominale premie van ongeveer 1.100 euro per jaar. Daarnaast wordt een inkomensafhankelijke bijdrage geheven van 6,5 procent, die door de werkgevers volledig moet worden vergoed. Overigens werd in een laat stadium van de beleidsvoorbereiding ontdekt dat mensen zonder werkgever (zelfstandigen, uitkeringsontvangers en 65-plussers met een aanvullend pensioen) hierdoor tussen wal en schip dreigden te vallen. Met het oog op de koopkrachteffecten bij de overgang naar het nieuwe stelsel stelt het kabinet nu anomalieën in het fiscale stelsel voor: een verlaagd tarief bij de inkomensafhankelijke premie voor personen zonder werkgever en zelfs een nultarief voor alimentatiegerechtigden!

De introductie van het nieuwe zorgstelsel gaat gepaard met financiële maatregelen ten behoeve van een evenwichtig inkomensbeeld. Er wordt in 2006 voor ruim 2½ miljard euro aan koopkrachtondersteunende maatregelen genomen. Zo worden een inkomensafhankelijke zorgtoeslag en diverse fiscale maatregelen ingevoerd en wordt het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting afgeschaft. Verdere lastenverlichting via tariefmaatregelen en heffingskortingen zorgt voor extra compensatie, vooral voor ouderen en lage inkomens.⁴

3. Standaard koopkrachtplaatsjes en puntenwolk

De vraag naar informatie over koopkracht en inkomensverdeling hangt samen met één van de centrale doelstellingen van het sociaal-economisch beleid: de bevordering van de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel 20, eerste lid, stelt: “De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.”⁵ Het is in dit verband gebruikelijk om de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid in kaart te brengen met behulp van standaard koopkrachtplaatjes. Een belangrijk bezwaar tegen deze plaatjes is de beperkte representativiteit: slechts een fractie van de bevolking valt onder de gepresenteerde standaardcategorieën, mede omdat de berekeningen betrekking hebben op standaard inkomens- en huishoudsituaties.⁶ Om die reden presenteert het CPB in de Marco Economische Verkenning (MEV) ook de zogeheten puntenwolk van koopkrachteffecten.⁷ Aan die berekeningen liggen circa 39.000 verschillende huishoudsituaties ten grondslag, waardoor een beter inzicht ontstaat in de koopkrachtspreiding van maatregelen. Overigens is het koopkrachtbeeld dan nog niet compleet. Het CPB werkt bij dergelijke berekeningen vaak noodgedwongen (door gebrek aan gegevens) met veronderstellingen en/of gemiddelden. Tabel 1 laat de standaardeffecten zien. De maatregelen leiden er toe dat sommige huishoudens er fors op vooruit gaan. Zelfs binnen het standaard inkomensbeeld is al sprake van grote effecten met een aanzienlijke spreiding. De belangrijkste oorzaak hiervan is de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet en het hiermee samenhangende vervallen van de ziekenfondsgrens. Voor huishoudens met kinderen en een inkomen boven de huidige ziekenfondsgrens is de standaard koopkrachtverbetering bijvoorbeeld relatief

³ Centraal Planbureau (2005), 33.

⁴ Voorts daalt voor werknemers de premie voor de werkloosheidswet met ruim een ½ procentpunt.

⁵ Zie hierover het SER-advies *Kengetallen koopkracht* (Sociaal-Economische Raad, 1998).

⁶ Er zijn nog meer bezwaren (zie De Kam en Trimp (1993)). Zo wordt geen rekening gehouden met allerlei 'niet-standaard' situaties en daarmee ook niet met de effecten van op bepaalde groepen gerichte maatregelen, en wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de huishoudsituatie (het krijgen of verliezen van een partner, kinderen) en de sociaal-economische positie (het krijgen of verliezen van werk, het maken van promotie, het kopen van een huis, et cetera). Dergelijke mutaties bepalen in werkelijkheid het overgrote deel van de inkomensveranderingen. Niettemin kunnen koopkrachtplaatjes nuttig zijn bij het beoordelen van generieke maatregelen (zie hierover Sociaal-Economische Raad 1998, p. 41).

groot (bij 2 maal modaal +5½%), omdat deze groep niet langer premie hoeft te betalen voor de kinderen. Lagere inkomens (ziekenfondsverzekerden) zijn thans voor kinderen al geen premie verschuldigd en ondervinden dus niet een dergelijk groot voordeel. Gemiddeld genomen zijn de standaard koopkrachteffecten positief, omdat de operatie gepaard gaat met een per saldo “lastenverlichting” (zie hiervoor) van 2½ mld euro. Dit verklaart mede waarom de Miljoenennota toch vooral de indruk achterlaat dat veel huishoudens er in 2006 op vooruitgaan, zij het in verschillende mate. Uit de eerste reacties blijkt dat de coalitiepartners zich redelijk kunnen verenigen met het gepresenteerde inkomensbeeld. De oppositie is minder tevreden.

Tabel 1 Standaard inkomenseffecten voorgenomen beleid 2006

<i>ACTIEVEN:</i>		<i>INACTIEVEN:</i>	
Alleenverdiener met kinderen		Sociale minima	
modaal	¾	paar met kinderen	1
2*modaal	5¼	alleenstaande	0
		alleenstaande ouder	½
Tweeverdiener		AOW(alleenstaand)	
modaal + ½ modaal met kinderen	0	sociaal minimum	2
2*modaal + ½ modaal met kinderen	3¼	AOW+5.000	2
modaal + modaal zonder kinderen	½	AOW (paar zonder kinderen)	
2*modaal + modaal zonder kinderen	¼	sociaal minimum	½
Alleenstaande		AOW+10.000	5½
WML	1		
Modaal	½		
2*modaal	0		
Alleenstaande ouder			
WML	¾		
modaal	½		

Bron: Tweede Kamer (2005-2006b), 31, tabel 21.2.

4. Maar de verschillen zijn bijzonder groot

De diversiteit van de koopkrachteffecten is aanzienlijk veel groter dan het beperkte aantal inkomensniveaus in tabel 1 suggereert. Zo laten zowel de analyse in de MEV⁸ als die in de begroting van het Ministerie van SZW⁹ zien dat de koopkrachteffecten niet alleen erg verschillen tussen particulier verzekerden enerzijds en ZFW-verzekerden anderzijds, maar ook dat de verschillen tussen particulier verzekerde huishoudens onderling groot zijn. Opmerkelijk is in dit verband de toegepaste schaal van de puntenwolk met koopkrachtgevolgen die reikt van minus 8 tot plus 12 procent. Deze bandbreedte is veel ruimer dan voorheen. Zo werden de koopkrachteffecten van de maatregelen in de MEV van 2003, 2004 en 2005 steeds gepresenteerd binnen een bereik van minus 6 tot plus 6 procent!

In veel gevallen zal een huishouden met een hoog inkomen (particulier verzekerd) met kinderen onder de nieuwe zorgverzekering minder premielast ervaren vanwege het vervallen van de premie voor kinderen. Voor hogere inkomens zonder kinderen is de overgang naar het nieuwe zorgstelsel juist nadelig. Weliswaar kan de nominale premie van ongeveer 1.100 euro lager uitvallen dan de huidige particuliere premie plus de

⁷ Centraal Planbureau (2005), 118-120.

⁸ Centraal Planbureau (2005), 117-122.

⁹ Tweede Kamer (2005-2006b), bijlage 11.

omslagbijdragen MOOZ en WTZ, maar ook de huidige werkgeversbijdrage vervalt. Via de nieuwe inkomensafhankelijke bijdrage, die onafhankelijk is van het huishoudtype, gaan zij bovendien meebetalen aan de premies van niet-werkende partners en kinderen.

Het individuele koopkrachteffect van de nieuwe zorgverzekering voor particulier verzekerden is voorts erg afhankelijk van de hoogte van de werkgeversbijdrage. Werkgevers moeten voor de huidige particulier verzekerde werknemers een inkomensafhankelijke bijdrage gaan betalen. Hierdoor zullen de bestaande werkgeversbijdragen, die veelal in CAO's zijn vastgelegd, waarschijnlijk vervallen. Werknemers met een hoge werkgeversbijdrage zullen dus een negatief koopkrachteffect ondervinden (ten opzichte van de standaardkoopkrachtberekening). Werknemers met een lage werkgeversbijdrage gaan er juist op vooruit. Ter bepaling van het individuele koopkrachteffect is ook van belang dat de premie voor het basispakket in 2006 niet meer mag worden gedifferentieerd naar risicoprofiel. In het generieke koopkrachtbeeld (tabel 1, maar ook in de puntenwolken van het CPB) is bij de berekening van de inkomenseffecten van de huidige particulier verzekerden uitgegaan van de gemiddeld betaalde premie in 2005. Echter, particulier verzekerden met een laag risico zullen thans een relatief goedkopere polis hebben afgesloten dan verzekerden met een hoog risicoprofiel. Ook dit leidt tot variatie in de inkomensgevolgen. Voor de groep 'goede risico's' leidt het verbod op premiedifferentiatie dus tot een negatief inkomenseffect ten opzichte van het generieke beeld. Daarbij speelt een rol dat veel verzekerden met een hoog eigen risico (en dus thans lage premie) die keuzemogelijkheid niet meer hebben onder de nieuwe basisverzekering; zij gaan er op achteruit.

Ook de leeftijd doet er toe. Zo betalen jongeren in het huidige particuliere stelsel vanwege hun veel lagere zorgkosten een lagere premie dan ouderen. In het nieuwe ziektekostenstelsel is sprake van een uniforme, leeftijdsonafhankelijke premie. Jongeren betalen dan dus mee aan de hogere zorgkosten van ouderen. Ook voor particulier verzekerde zelfstandigen met een inkomen boven de premie-inkomensgrens zal de nieuwe zorgpremie vaak nadelig uitpakken. De nieuwe nominale premie en de (voor deze groep speciaal verlaagde) inkomensafhankelijke bijdrage zijn hoger dan de huidige gemiddelde particuliere premie. Mede om deze reden wordt de zelfstandigenaftrek in 2006 verhoogd.

Het beeld wordt nog diffuser indien rekening wordt gehouden met het feit dat particulier verzekerden volgend jaar doorgaans een beperktere dekking met het nieuwe basispakket hebben ten opzichte van de huidige particuliere polis. Voor een goede vergelijking zou dan ook de premie van een aanvullende verzekering in de beschouwing moeten worden genomen. Samen met de nominale premie van het basispakket kunnen particulier verzekerden, afhankelijk van hun individuele omstandigheden, duurder uitkomen.

Het generieke beeld wordt nog verder vertroebeld wanneer ook huishoudens worden beschouwd waarin zich de combinatie van particulier en ziekenfondsverzekerden voordoen. De matrix van 'koopkrachtplaatjes' kan nog worden uitgebreid door allerlei combinaties toe te voegen waarbij wordt gedifferentieerd naar de hoogte en samenstelling van het van het individuele en huishoudinkomen, de inkomensbron (zelfstandig/loondienst/pensioeninkomen), wel of niet een hoog eigen risico's, jonge en oude verzekerden, het al dan niet aanwezig zijn van kinderen, het aantal kinderen, *et cetera*. Zelfs de woonsituatie doet er toe, omdat een deel van de inkomenscompensatie door het kabinet is gevonden in de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting.

Het aantal mogelijkheden – met elk in potentie forse inkomengevolgen, zowel positief als negatief – is schier oneindig. Hierdoor bieden zelfs de zes door het CPB gepresenteerde puntenwolken met koopkrachteffecten nauwelijks enig houvast om de inkomensgevolgen van het voorgenomen beleid te kunnen beoordelen.

5. Conclusie

Het is lastig om de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid goed in kaart te brengen, met name indien omvangrijke stelselwijzigingen worden doorgevoerd. In 2006 komt een stortvloed aan stelselwijzigingen over Nederland heen. De casus van de nieuwe zorgverzekering laat zien dat de inkomensgevolgen van het kabinetsbeleid ongewis zijn. Het kabinet had derhalve veel meer nadruk moeten leggen op de beperkingen

die eigen zijn aan de presentatie van het koopkrachtbeeld, en dus het advies hierover van de SER (1998) moeten opvolgen.¹⁰ Nu dat helaas niet is gebeurd zal de beloofde zoetigheid in heel veel gevallen tegenvallen; de kabinetsdoelstelling om de inkomens voor ‘de’ middeninkomens te verbeteren zal in veel gevallen niet worden gerealiseerd.

Geraadpleegde literatuur

Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Kam, C.A. de, en R. Trimp (1993), Op zoek naar de modale werknemer, *Economisch Statistische Berichten*, 78(3937) 1063-1066.

Sociaal-Economische Raad (1998), *Kengetallen koopkracht*, Advies 98/15, Den Haag: SER.

Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nr. 1.

Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006*, Memorie van Toelichting, 30 300 XV, nr. 2.

¹⁰ Sociaal-Economische Raad (1998).