



Donner onder de loep

Auteur(s):

Besseling, P.J.
Bovenberg, A.L.
Ewijk, C.

Besseling en Van Ewijk zijn verbonden aan het Centraal Planbureau. Van Ewijk is tevens hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Bovenberg is verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant en het Ocfed. De auteurs danken verschillende collega's voor nuttig commentaar.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4331, pagina 823, 26 oktober 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsongeschiktheid

Bij de voorstellen van de commissie Donner is een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. Hoe kan het beter?

De commissie Donner onderschat het belang van een robuust criterium voor arbeidsongeschiktheid en heeft onvoldoende oog voor de nadelen van gedeelde verantwoordelijkheden in het huidige verzekeringssysteem. Een korte theoretische beschouwing over de verzekeringstechnische aspecten van arbeidsongeschiktheid resulteert in suggesties voor aanpassingen van de voorstellen van Donner.

Verzekeringstheorie

Averechtse selectie

Informatieasymmetrie over arbeidsongeschiktheidskansen voorkomt dat de particuliere verzekeringsmarkt zich ontwikkelt. Degenen met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico zullen een ruime verzekering afsluiten. Omdat de verzekeraar hoge en lage risico's niet kan onderscheiden, wordt de verzekering onevenredig duur voor lage arbeidsongeschiktheidsrisico's. Deze blijven daardoor onverzekerd. Verzekeraars zullen trachten deze ondoelmatigheid te bestrijden door

individuele arbeidsongeschiktheidsrisico's beter in te schatten. Het verkrijgen van deze risico-informatie gaat echter met kosten gepaard. Wanneer individuen deze risico's niet kunnen beïnvloeden, resulteren slechts excessieve transactiekosten en hoge premies voor slechte risico's. De overheid kan deze ongewenste effecten ondervangen door een verzekeringsplicht. Zij hoeft deze verzekering niet zelf uit te voeren maar dient verzekeraars wel een acceptatieplicht met een uniforme premie op te leggen.

Moreel gevaar: oververzekering

De keerzijde van iedere verzekering is moreel gevaar (of nalatig gedrag): een arbeidsongeschiktheidsverzekering ontmoedigt preventie en reïntegratie wanneer de verzekeraar deze activiteiten niet goed kan observeren. In tegenstelling tot het geval van averechtse selectie resulteert bij moreel gevaar op de vrije verzekeringsmarkt een optimaal verzekeringscontract met een goede balans tussen zekerheid en bestrijding van nalatig gedrag, bijvoorbeeld door een eigen risico. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de verzekeringnemer met slechts één verzekeraar in zee gaat. Anders dreigt oververzekering vanwege externe effecten tussen verzekeraars. De verstrekker van de aanvullende verzekering houdt namelijk geen rekening met het nadelige effect op de schadelast van de andere verzekeraar doordat de prikkels voor het beperken van moreel gevaar worden ondergraven¹. Daarom accepteert een verzekeraar van autoschade niet dat het eigen risico bij een andere maatschappij wordt herverzekerd.

Zonder dit exclusiviteitsvereiste dreigt, wanneer moreel gevaar op de loer ligt, oververzekering. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een gemengd stelsel van collectieve en private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen². Bovenwettelijke, private verzekeringen leiden ertoe dat de kosten van nalatig gedrag grotendeels afgewenteld worden op de publieke verzekering en interfereren met de pogingen van de overheid om dat gedrag te bestrijden door beperking van de dekking. Private verzekeraars zullen onvoldoende investeren in preventie en reïntegratie omdat een deel van de baten van een kleinere schadelast wegvloeit naar de overheid. Dezelfde problematiek speelt bij een private verzekering die slechts op een beperkte periode betrekking heeft, waarna de overheid de verzekering voortzet. Het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel kent zo'n systeemovergang omdat de overheid de verantwoordelijkheid voor het arbeidsongeschiktheidsrisico na vijf jaar volledig overneemt van de werkgever.

Oneigenlijk gebruik

Schade kan alleen worden verzekerd als deze objectief kan worden vastgesteld. Gebrekkige verifieerbaarheid nodigt uit tot oneigenlijk gebruik, hetgeen de verzekering - voor anderen - duur maakt. Naarmate schade slechter verifieerbaar is, dient de dekking beperkter te zijn. Vandaar dat verlies van reisbagage moeilijker te verzekeren is dan brandschade.

De verifieerbaarheidseis beperkt de mogelijkheden om arbeidsongeschiktheid te kunnen verzekeren. Bij de claimbeoordeling spelen immers netelige informatieproblemen. Een helder arbeidsongeschiktheids criterium stimuleert ook reïntegratie omdat het de kans verkleint om 'door de keuring te glijpen' terwijl men wel degelijk reïntegreerbaar is. Het dient verder de schokbestendigheid van de verzekering. Het criterium moet namelijk overeind blijven wanneer bij groeiende werkloosheid de druk toeneemt om mensen arbeidsongeschikt te verklaren.

Kanttekeningen bij Donner

Verifieerbaarheid van de claims

Donner stelt een 'knip' in het arbeidsongeschiktheids criterium voor tussen 'volledig en duurzaam' en de overige gevallen (tijdelijke danwel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid). Alleen de eerste categorie heeft recht op een uitkering uit de nieuwe collectieve verzekering (de nWAO). De andere, (re)integreerbare, gevallen vallen onder verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Dit onderscheid legt een grote druk op het toelatingscriterium. De werkgever en werknemer hebben een gezamenlijk belang om de schade van arbeidsongeschiktheid af te wentelen op de nieuwe, publieke verzekering (de nWAO). Deze verzekering verschaft namelijk een royale uitkering op kosten van het collectief aangezien premiedifferentiatie op basis van gebleken instroom wordt afgeschaft. Het recht van nWAO-ers om bij te verdienen versterkt de prikkel om gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de nWAO onder te brengen en vervolgens terug te huren.

Verifieerbaarheid van de claims is een cruciale vereiste voor een robuuste claimbeoordeling door een publieke verzekering maar de commissie Donner blijft helaas rijkelijk vaag over het keuringscriterium³. De nWAO zal echter noodgedwongen beperkt dienen te blijven tot redelijk verifieerbare risico's. Vooraf vastgestelde lijsten van verifieerbare aandoeningen met hun gevolgen voor de (resterende) arbeidscapaciteit kunnen hierbij een nuttige rol spelen⁴. Dit helpt keuringsartsen te disciplineren en te voorkomen dat ze met de werkgever en werknemer onder één hoedje spelen.

Bij het vaststellen van het keuringscriterium is sprake van een afruil tussen de breedte en de hoogte van de verzekering. Naarmate strengere eisen worden gesteld aan de verifieerbaarheid, zullen sommige arbeidsongeschikten met moeilijk verifieerbare klachten geen recht kunnen laten gelden op een nWAO uitkering. Soepeler eisen noodzaken daarentegen tot een groter eigen risico om oneigenlijk gebruik te bestrijden. Dan lijden degenen met goed verifieerbare claims onder de geringe verzekerbaarheid van andere, moeilijk verifieerbare gevallen.

Systeemovergangen

De voorstellen van de commissie Donner resulteren in gemengde verantwoordelijkheden als gevolg van verschillende systeemovergangen. Zo laat Donner de mogelijkheid open voor aanvullende verzekeringen voor tijdelijke danwel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid bovenop het publieke vangnet van WW/IOAW⁵. Verder is er een systeemovergang tussen de eerste twee jaren (WULBZ) en de daarop volgende jaren waarin de WW/IOAW een publiek vangnet biedt voor degenen die niet in de nWAO terecht komen. Dit verzwakt de prikkels voor niet alleen reïntegratie gedurende de eerste twee jaar, maar ook voor preventie. De baten van een kleinere schadelast worden immers gedeeld met de overheid.

Deze systeemovergang zal er bovendien toe leiden dat partijen gedurende de WULBZ-periode eerder een aanvullende verzekering afsluiten. De kosten van extra nalatig gedrag kunnen immers voor een deel worden afgewenteld op de overheid. Zulke aanvullende verzekeringen tasten de prikkels voor werknemers in deze cruciale fase aan. Meer in het algemeen bedreigen goede aanvullende verzekeringen voor tijdelijke danwel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid preventie, hetgeen de kosten voor de publieke verzekering (nWAO) verhoogt. Tenslotte laat Donner bovenwettelijke, private verzekeringen op de nWAO toe. Ook deze worden aantrekkelijker door het wegvallen van premiedifferentiatie.

Gemengd stelsel

Afwenteling tussen verzekeraars (of op de overheid) als gevolg van systeemovergangen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Binnen het gemengde systeem zoals voorgesteld door Donner vereist dit in de eerste plaats een verifieerbaar keuringscriterium voor het publieke deel (de nWAO). Zo ontstaat een duidelijke waterscheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden waarbij de overheid verifieerbare klachten verzekert, terwijl de werkgevers en werknemers zich ontfemen over de andere gevallen.

Daarnaast dient het effect van de systeemovergang tussen de ziekwet en de WW/IOAW te worden beperkt door de preventie- en reïntegratieverplichtingen aan te scherpen in een verlengde ziekwetperiode van bijvoorbeeld twee jaar. Dit stelt Donner voor en het is opgenomen in het wetsvoorstel *Verbetering Poortwachter* dat nu bij de Eerste Kamer ligt. Ook kunnen reïntegratie en preventie worden gesubsidieerd. Wel zal de effectiviteit van regulering en subsidies beperkt blijven omdat reïntegratie en preventie nu eenmaal moeilijk verifieerbaar zijn. Daarnaast kan zelfregulering door reputatie-effecten worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door het publiceren van arbeidsongeschiktheidscijfers.

(Zelf-)regulering kan versterkt worden door de financiële prikkels voor de werkgever, geïntroduceerd door de Pemba-wet in 1998, te handhaven en mogelijk te versterken. Verder dient cumulatie van verzekeringen te worden ontmoedigd, bijvoorbeeld door toetsing van de publieke uitkeringen op bovenwettelijke uitkeringen danwel een verbod van aanvullende verzekeringen op de nWAO en de WW/IOAW. Ook kan de overheid weigeren bepaalde bovenwettelijke verzekeringen algemeen verbindend te verklaren.

Private verzekering met publieke waarborgen

Men kan de nadelige effecten van de systeem-overgangen ook verzachten door meer ruimte te bieden voor private verzekeringen voor trajecten waarvoor nu nog een publieke verzekering geldt⁶. Om ongewenste risico-selectie te voorkomen legt de overheid werkgevers de plicht op om werknemers te verzekeren in de vorm van wettelijke loondoorbetalingsverplichtingen bij objectieveerbare aandoeningen die

de arbeidscapaciteit aantasten. Bedrijven worden dan in feite de verzekeraar voor ziekte en arbeidsongeschiktheid en internaliseren daarmee de kosten en baten van preventie en reïntegratie. Het risico zal vaak worden herverzekerd bij commerciële verzekeraars of pensioenfondsen. Eén verzekeraar wordt zo verantwoordelijk voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zodat externaliteiten worden voorkomen.

Selectie en risicoverevening

Bij het vaststellen van de uitkeringshoogte van de verplichte verzekering alsmede van de omvang van de collectiviteiten speelt een afruil tussen solidariteit (het voorkomen van risico-selectie en onderverzekering) en efficiëntie (het voorkomen van moreel gevaar en oververzekering). In sectoren met veel kleine bedrijven kan de cao een geschikt niveau zijn om risico's te verevenen⁷. Dit beperkt niet alleen ongewenste risicoselectie maar ook de risico's en transactiekosten voor kleine bedrijven. Wel moet gewaakt worden voor grote collectiviteiten omdat deze de prikkels afzwakken, niet alleen voor selectie maar ook tegen moreel gevaar. Bovendien beschikken grotere collectiviteiten meestal over meer marktmacht, zodat de kosten van arbeidsongeschiktheid als gevolg van nalatig gedrag kunnen worden afgewenteld op afnemers in de vorm van hogere prijzen. In zulke gevallen kan de overheid besluiten sectorale verzekeringsovereenkomsten niet algemeen verbindend te verklaren.

Reputatie

Claimbeoordelingen kunnen in beginsel in handen van de particuliere verzekeraars komen. Dit voorkomt oneigenlijk gebruik en bevordert reïntegratie; de claimbeoordeling en reïntegratie zijn nauw verweven. Reputatie-effecten zullen verzekeraars ontmoedigen te streng te keuren. De overheid kan het reputatiemechanisme stimuleren door maatstafvergelijking. Overheidstoezicht moet voorkomen dat verzekeraars goede risico's selecteren via een strenge keuring⁸. Ook zal de overheid concurrentie tussen verzekeraars dienen te stimuleren. Op een transparante, stabiele markt kan reputatie, ter borging van impliciete contracten, een belangrijke rol spelen, zodat zelfs moeilijk verifieerbare klachten verzekerd kunnen worden. Impliciete contracten kunnen namelijk gebaseerd zijn op informatie die niet door de rechter kan worden geverifieerd⁹. In een concurrerende markt zullen verzekeraars deze contracten nakomen om hun reputatie als betrouwbare verzekeraar te beschermen, ook al kunnen deze verplichtingen niet worden vastgelegd in juridisch afdwingbare contracten. Verzekeraars weten namelijk dat ze hun klanten zullen verliezen als ze zich niet aan deze contracten houden. Daarom kunnen private verzekeraars ook premiedifferentiatie toepassen op basis van niet door de rechter verifieerbare informatie over nalatig gedrag. Een publieke verzekering kan daarentegen premies alleen differentiëren op basis van verifieerbare informatie (namelijk de gebleken instroom). Het benutten van meer informatie over schade en nalatig gedrag verbetert de afruil tussen zekerheid en bestrijding van moreel gevaar.

De overheid kan in vergelijking met het gemengde stelsel meer overlaten aan zelfregulering. Centrale reïntegratiesubsidies zijn niet nodig. Werkgevers internaliseren namelijk de kosten en baten van reïntegratie. Hetzelfde geldt voor bovenwettelijke verzekeringen. Sociale partners hebben een gezamenlijk belang om op basis van hun superieure informatie prikkels zo te verdelen dat risico's zowel effectief worden bestreden als gedekt, bijvoorbeeld door differentiatie van uitkeringen afhankelijk van de verifieerbaarheid van de aandoening.

Conclusies

Een publiek stelsel voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen dient zich te beperken tot het verzekeren van verifieerbare aandoeningen om oneigenlijk gebruik (en daarmee hoge kosten of een uiterst beperkte dekking) te vermijden. Daarnaast dienen systeemovergangen met private verzekeringen zoveel mogelijk te worden vermeden om moreel gevaar als gevolg van gemengde verantwoordelijkheden te bestrijden.

1 C.N. Teulings en F. van der Ploeg, De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen, *ESB*, 23 juni 1993, blz. 576-579.

2 In tegenstelling tot arbeidsongeschiktheid kent veroudering geen moreel gevaar. Daarom is het drie-pijler pensioensysteem (het zogenaamde cappuccino-model) met gedeelde verantwoordelijkheden voor verschillende collectiviteiten wel geschikt voor pensioenverzekeringen maar niet voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

3 De commissie heeft zich gevonden in een compromis tekst die stelt dat diegenen die "lijden aan ernstige ziekten of gebreken die zich manifesteren in een duurzame en aanzienlijke vermindering van zijn/haar mogelijkheden om maatschappelijk te functioneren" in aanmerking komen voor de nWAO.

4 Indien de verifieerbaarheid samenhangt met het type aandoening, en niet van de mate ervan, is er weinig bezwaar om de gedeeltelijk arbeidsongeschikten onder de nWAO te laten vallen. Dit laatste vermindert ook de druk op het toelatingscriterium en bestrijdt perverse prikkels bij reïntegratie.

5 De bijstandswet regelt exclusiviteit door de middelen- en vermogenstoets op huishoudniveau. Vermogensoverdrachten omzeilen exclusiviteit in de IOAW omdat de IOAW geen vermogenstoets kent. De gedachte van Donner om de partnermiddelenstoets voor de IOAW af te schaffen holt exclusiviteit verder uit.

6 Bij de overgang naar een privaat verzekeringsstelsel zijn lopende WAO-verplichtingen een complicatie. De overheid kan deze 'rentedekkingshobbel' slechten door eenmalige afkoop van de lopende WAO-uitkeringen of door deze uitkeringen over te nemen.

7 Zie L.J.M. Aarts en P.R. de Jong, De ideale collectiviteit: de CAO, in: L.J.M. Aarts en P.R. de Jong (red.), *Op zoek naar nieuwe collectiviteiten: Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 1999.

8 Overheidstoezicht zal ook de systeemovergang met de WW/IOAW moeten bewaken. Hierbij kan toetsing van WW/IOAW uitkeringen op bovenwettelijke uitkeringen behulpzaam zijn.

9 Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, [Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes](#), *ESB*, 14 mei 1999, blz. 364-367.

Copyright © 2001 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)