

Opting out: een toverwoord

De regering verwacht met gedeeltelijke privatisering van de WAO f 750 mln te bezuinigen. Wat zal meer marktwerking in de sociale zekerheid tot gevolg kunnen hebben en hoe reëel is de te verwachten besparing?

Bij de afgelopen kabinetsformatie heeft een nieuw economisch begrip zijn intree gedaan: opting out. Met opting out wordt meer marktwerking in de uitvoering van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) nagestreefd. Opting out heeft op twee wijzen een belangrijke rol gespeeld bij het welslagen van de kabinetsformatie. In de eerste plaats wordt van opting out een volumebesparing verwacht van f 750 mln (in 1998), bovenop het reeds ingezette WAO-beleid. In de tweede plaats is men erin geslaagd om met het begrip opting out de fundamenteel uiteenlopende visies van de PvdA en VVD over het sociale-zekerheidsbeleid te overbruggen. Opting out is dus in meerdere opzichten een belangrijk begrip geworden.

Voorgeschiedenis

Het woord opting out wordt voor het eerst gehanteerd in het SER-advies van juni jl. over de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen¹. In dit advies wordt gepleit voor een marktanaloge uitvoering van de WAO- en andere werknemersverzekeringen

"via het mogelijk maken van diverse vormen van opting out" ofwel parallelle privatisering. Vormen die worden genoemd zijn: het dragen van eigen risico, een onderling waarborg- of garantiefonds, en het onderbrengen van WAO-verzekeringen elders in plaats van bij sociale verzekeraars.

De uitwerking van opting out in het SER-rapport is summier. Voor een uitvoerige beschouwing wordt verwezen naar WRR-rapporten². Hierin valt het begrip opting out echter niet te ontdekken. Naar valt op te maken is de basistheorie achter opting out evenwel de volgende. Door meer premiedifferentiatie, in het uiterste geval naar elk afzonderlijk bedrijf, dienen werkgevers geprikkeld te worden tot verdere WAO-volumebeperkende maatregelen zoals betere preventie en reïntegratie. Als extra stimulans hiertoe zal volgens plan voortaan de volledige arbeidsongeschiktheidspremie (van AAW en WAO) ten laste van de werkgever komen. Collectieve verzekeringen op het niveau van de onderneming, groep van ondernemingen of bedrijfstak zullen in de plaats treden van de huidige algemene collectieve AAW/WAO-verzekering.

Soortgelijke plannen zijn overigens ook aangekondigd voor de Ziektewet (ZW). Vanwege de reeds bestaande premiedifferentiatie in de ZW en de beperkte uitkeringsduur betekenen deze voornemens in vergelijking tot opting out in de WAO overigens een minder grote verandering.

Huidige situatie

Momenteel wordt de WAO, evenals de andere werknemersverzekeringen, uitgevoerd door per bedrijfstak opererende bedrijfsverenigingen. Deze verzorgen de premie-inning en verstrekken de uitkeringen. Het premiepercentage en de uitkeringsvoorwaarden zijn uniform bij wet geregeld. Vanwege de met het verschil in aard van de werkzaamheden samenhangende grote differentiatie in arbeidsongeschiktheidsrisico per bedrijfstak treden er per bedrijfsvereniging substantiële premieoverschotten of -tekorten op. Deze worden via een centraal fonds verrekend.

Opting out

Opting out wordt synoniem gesteld met meer marktwerking. Toegepast op het bovenstaande betekent dit volgens het regeerakkoord het volgende:

- de uitvoering van de WAO zal ook opengesteld gaan worden voor an-

1. SER, *Advies inzake regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen*, juni 1994.

2. WRR, *Belang en beleid, naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, 1994; en WRR-voorstudie, *Private verzekering van sociale risico's*, 1994.

dere partijen. Met name worden particuliere verzekeraars genoemd. Gegeven de rol die pensioenfondsen nu ook al spelen bij het verzekeren van arbeidsongeschiktheid lijkt het voor de hand liggend om ook pensioenfondsen hieronder te scharen. Er komen dus meer aanbieders van een WAO-verzekering. Daarnaast kunnen, evenals nu onder voorwaarden reeds in de Ziekwet mogelijk is, bedrijven het WAO-risico zelf gaan dragen;

- er zal premiedifferentiatie gaan plaatsvinden. Dit betekent dat de WAO-premie afhankelijk gesteld zal gaan worden van het WAO-risico dat per bedrijfstak of individueel bedrijf wordt gelopen.
- vervolgens, en dit is in feite het wezen van het begrip opting out, krijgen bedrijven de vrije keus om zich te wenden tot een bepaalde WAO-verzekeraar.

Enkele aanvullende uitgangspunten hierbij zijn dat:

- voor werknemers wordt de AAW, de basisarbeidsongeschiktheidsverzekering, geïntegreerd in de WAO. In feite gaat het dus om de som van de AAW- en WAO-uitkering;
- de premie voor de AAW/WAO gaat volledig gedragen worden door de werkgever;
- het niveau en de duur van de uitkering blijven uniform op het huidige niveau bij wet bepaald;
- de arbeidsongeschiktheidskeuring vindt plaats door een onafhankelijk orgaan.

Samengevat betekent dit dat de AAW/WAO-premie per bedrijfsvereniging zal gaan verschillen en dat afzonderlijke bedrijven de vrijheid krijgen om het AAW/WAO-risico elders onder te brengen als zij deze premie in verhouding tot hun risicoprofiel te hoog achten.

In het volgende zal worden ingegaan op een aantal mogelijke consequenties en effecten.

Werkgevers

Werkgevers zullen de volledige AAW/WAO-premie dienen te gaan dragen. Door het invoeren van premiedifferentiatie is het vervolgens de bedoeling dat de werkgevers zo direct mogelijk geconfronteerd worden met de kosten van arbeidsongeschiktheid. Dit dient de werkgever te stimuleren

om het arbeidsongeschiktheidsrisico van zijn werknemers te verminderen.

Deze bedoelde gedragsreactie veronderstelt dat de werkgever, bovenop de reeds in gang gezette maatregelen om het beroep op de ZW en WAO te verminderen, waaronder intensivering van de Arboret, dit risico substantieel kan beïnvloeden. Dit is evenwel nog maar de vraag. Het is een bekend feit dat het echte arbeidsongeschiktheidsrisico vooral samenhangt met leeftijd en beroep. De premiestelling in de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen hangt (daarom) ook van deze twee variabelen af. Gegeven de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand en de aard van de bedrijvigheid is de ruimte van de werkgever om het arbeidsongeschiktheidsrisico te beïnvloeden dan ook beperkt. Een actiever preventie- en reïntegratiebeleid door werkgevers *bovenop* het reeds in gang gezette scherpere beleid lijkt derhalve slechts een beperkte additionele WAO-volumebesparing te kunnen opleveren.

Er kunnen ook averechtse effecten optreden. Zo worden uit preventie-oogpunt werkgevers ook geprikkeld om het personeelsaannamebeleid selectiever te maken, hetgeen juist weer indruist tegen een activerend reïntegratiebeleid.

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat het bij premiedifferentiatie voor bedrijven in de rede ligt om de mogelijke aanbieders van AAW/WAO-verzekeringen kritisch met elkaar te vergelijken. Dit brengt ons bij de beoogde aanbodkant van de verzekeringen.

AAW/WAO-aanbodpartijen

Het ligt in de bedoeling dat verschillende partijen in onderlinge concurrentie AAW/WAO-verzekeringen gaan aanbieden. Omdat de te verzekeren uitkering wettelijk wordt vastgesteld, zal concurrentie op produkt evenwel niet mogelijk zijn. De veronderstelde marktwerking verliest hierdoor aan efficiency, omdat vrije afweging tussen de omvang van het te verzekeren risico en premie dus niet mogelijk is³.

Voorts zullen collectieve regelingen waaraan meerdere bedrijven deelnemen vermoedelijk geen lang leven beschoren zijn. Daar afzonderlijke ondernemingen uit de collectieve regeling kunnen stappen, kan namelijk een welbekend selectieproces gaan optreden. De goede risico's verlaten

de collectieve regeling, waardoor de premie voor de achterblijvende ondernemingen hoger wordt. Er treden weer relatief goede risico's uit de collectieve regeling enz. Uiteindelijk blijft er een restgroep achter van moeilijk verzekerbare risico's.

Aan wettelijke maatregelen om via een of andere vorm van solidariteitsheffing, gekoppeld aan acceptatieplicht ook deze groep een nog betaalbare WAO-verzekering te kunnen aanbieden, lijkt dan ook niet te ontkomen. Acceptatieplicht druist, zoals particuliere verzekeraars begrijpelijkerwijs betogen, in tegen de bedoelde vrije marktwerking omdat dit anti-selectie van de kant van de verzekerde mogelijk maakt.

Los hiervan kan de vormgeving van een solidariteitsheffing, getuige de ervaringen hiermee bij WAO en ziektekostenverzekeringen, nog heel wat discussie opleveren.

Terwijl er wat betreft de verzekerbaarheid dus niet aan regulering lijkt te ontkomen om de scherpe kanten van de marktwerking af te halen, lijkt wat betreft de financieringswijze juist extra regelgeving nodig om gelijkwaardige posities aan de aanbodkant van de markt te garanderen.

Ongelijke startsituatie

De financiering van AAW/WAO-verzekeringen via bedrijfsverenigingen zal evenals nu vermoedelijk via het omslagstelsel blijven plaatsvinden. De andere mogelijke aanbieders, in casu verzekeraars en pensioenfondsen, zullen via rentedekking dienen te financieren. Vanwege de hierbij optredende vermogensvorming zijn bij rentedekking op langere termijn de premies lager. Op kortere termijn is evenwel juist het omslagstelsel weer voordeliger. Een ongelijke startsituatie qua mogelijke financieringswijze doet afbreuk aan de beoogde vrije eerlijke concurrentie tussen de verschillende marktpartijen. Ten behoeve van een 'level playing field' tussen de verschillende aanbieders zal dan ook de vereiste wijze van financiering bij wet uniform geregeld dienen te worden. Uiteraard zou dit ook dienen te gelden voor andere, nieuwe beoogde mogelijke AAW/WAO-aanbodpartijen als onderlinge waarborg-

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

maatschappijen en bedrijven die het AAW/WAO-risico zelf gaan dragen, en daardoor in feite zelf als verzekeraar van langlopende uitkeringen gaan optreden.

In aansluiting op het noemen van deze twee beoogde aanbodpartijen, zou gesteld kunnen worden dat uitbreiding van de aanbodmogelijkheden uit het oogpunt van marktwerking een goede zaak is. In theorie is dit juist. Tegelijkertijd neemt de transparantie van de markt af. Het op verschillende wijze en door verschillende partijen opvullen van het WAO-gat, in combinatie met een keur aan bovenwettelijke uitkeringsmodaliteiten op de 'oude' WAO-uitkering, heeft nu reeds menigeen een helder zicht op het geheel van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen doen verliezen. Uit het oogpunt van transparantie en de daarmee ook corresponderende complexiteit van controle en toezicht, lijkt het creëren van nieuwe aanbodpartijen van arbeidsongeschiktheidsdekking als onderling waarborgmaatschappijen en eigen risico dragen door bedrijven daarom hoe dan ook een af te raden zaak.

Verzekerden, solidariteit en risico

Bij opting out komt ook de fundamentele vraag op naar de meest optimale verdeling tussen sociale verzekeringen (met nadruk op solidariteit), aanvullende verzekeringen (met de nadruk op marktwerking) en tussenvormen als bedrijfstakgewijze collectieve verzekeringen. In pensioenfondsenkring en door het Verbond van Verzekeraars wordt gepleit voor handhaving van wettelijke minimum sociale verzekeringen als basisvoorziening. Anderen pleiten voor een geïntegreerde premie voor de AAW en WAO, hetgeen betekent dat ook het AAW-deel van de arbeidsongeschiktheidsuitkering opengesteld wordt voor privatisering.

Marktwerking en solidariteit staan op gespannen voet. Er is een reëel risico dat naarmate het traject waarbij de marktwerking prevaleert groter wordt, ook (later) de politieke roep toeneemt om via wettelijke bepalingen de marktwerking weer aan beperkende randvoorwaarden te binden. Extra markt zal in dit geval extra regulering betekenen, hetgeen verder ten koste gaat van een efficiënte werking van de markt. Zo heeft de minister-president reeds een vereffening van

de premie toegezegd tussen sectoren met een hoog en laag WAO-risico. Dit wordt ook geïllustreerd door het moeizame politieke gemanoeuvreren op het terrein van de ziektekostenverzekeringen, waar nu, volgens het regeerakkoord, sprake zal zijn van het invoeren van een acceptatieplicht voor particuliere verzekeraars.

Overigens dient onderkend te worden dat elke vorm van verzekeren eigen merites heeft⁴. Zo geeft uit de aard van de overeenkomst en de wijze van financieren een private collectieve of individuele verzekering meer zekerheid dan een sociale verzekering als de WAO, waar men als verzekerde afhankelijk is van de politieke besluitvorming. Daar staat tegenover dat juist vanwege het verplichtende wettelijke karakter het indexeren van sociale uitkeringen, zo men dat wil, relatief eenvoudig is op te brengen. Bij private verzekeringen ligt dit weer moeilijker.

Voor de verzekerden lijkt met het oog op het zeker stellen van een, eventuele, arbeidsongeschiktheidsuitkering een zekere risicospreiding over een verplichte verzekering met omslag en een aanvullende private verzekering met vermogensvorming te prefereren. In dit kader is het interessant om te constateren dat ook zonder opting out de verhouding tussen het aandeel van de private, collectieve of individuele, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en sociale arbeidsongeschiktheidsverzekeringen tussen 1990 en 2000 naar schatting zal veranderen van 26:74 in 45:55⁵. Ook zonder opting out zal dus reeds een substantiële verdere privatisering van de markt van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen plaatsvinden.

Conclusie

Aan de voorgestelde vorm van opting out zitten nogal wat haken en ogen vast, zoals regelgeving ten behoeve van moeilijk verzekerbare risico's. Deze en andere regelgeving, zoals bij wet vastgestelde uitkeringen, gaat ten koste van een efficiënte werking van de markt, terwijl tevens de markt van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bij nieuwe aanbodpartijen minder transparant zal worden. Tegelijkertijd lijkt de met opting out te behalen extra volumewinst bescheiden. Het valt dan ook sterk te betwijfelen of het ingeboekte besparingseffect ad f 750 mln realistisch is⁶. Uit

het oogpunt van risicospreiding over de verschillende verzekeringsvormen en om een zekere mate van solidariteit te handhaven zou een mogelijk alternatief kunnen behelzen:

- handhaving van de via het omslagstelsel gefinancierde AAW, de voor iedereen geldende basisarbeidsongeschiktheidsverzekering;
- collectiviteiten op het niveau van de bedrijfstak of risicogroepen, zoals in de Ziektewet, voor het WAO-gedeelte de vrijheid geven om het arbeidsongeschiktheidsrisico te verzekeren bij een bedrijfsvereniging, particuliere verzekeraar of pensioenfonds. Hierbinnen kan op basis van experience rating vervolgens een beperkte premiekorting of -opslag per bedrijf worden toegepast.

Dit zou in feite neerkomen op een drie-lagenstelsel ten behoeve van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, te weten 1) een wettelijke basisverzekering, 2) een verplichte, per collectiviteit, aanvullende private verzekering, 3) een als de huidige situatie vrijwillig, per collectiviteit of individueel bedrijf, af te sluiten aanvullende private verzekering. Overigens dient onderkend te worden dat ook hier, vanzelfsprekend, zowel theoretische als praktische plus- en minpunten aan vastzitten. Mede gegeven de reeds autonoom voortschrijdende ontwikkeling van privatisering van de markt van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en daarmee van meer marktwerking, en de reeds waarneembare resultaten van het intensievere arbeidsongeschiktheidsbeleid, ligt als variant (voorlopig) ook handhaven van de huidige structuur voor de hand.

C. Petersen

De auteur is zelfstandig economisch en financieel consultant (Petersen-Consult).

4. J. Frijns en C. Petersen, De zekerheid van pensioentoezeggingen, *ESB*, 12 februari 1992, blz. 148-152.

5. Zie ook C. Petersen en W. Eikelboom, Financieringsrisico's bij ouderdom en arbeidsongeschiktheid, *ESB*, 16 juni 1993, blz. 568-571.

6. Deze constatering spoort overigens goed met een soortgelijke conclusie die voor andere beleidsterreinen is getrokken. Zie *de Volkskrant*, 3 november 1994, Paarse vier snoeiden bij formatie uit de losse pols, n.a.v. oratie H. Meijerink, secretaris-generaal bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.