

Een alternatief voor model D

Het model D dat door de SER is voorgesteld om meer prikkels in de arbeidsongeschiktheidsverzekering aan te brengen, geniet veel belangstelling. Aan dit model D zitten echter een aantal, nog niet onderkende, bezwaren. Een geleidelijke en gedeeltelijke overgang op rentedekking is een beter alternatief.

Om bedrijven en werknemers beter bewust te maken van de kosten van de WAO, en te prikkelen om meer aan preventie en reïntegratie te doen, heeft het kabinet vorig jaar voorgesteld bedrijven de vrijheid te geven uit het publieke bestel te stappen en het arbeidsongeschiktheidsrisico te verzekeren op de particuliere markt. Deze 'opting out' bleek niet realiseerbaar, omdat de publieke verzekering met een omslagstelsel gefinancierd wordt en de particuliere verzekering met rentedekking. Werkgevers die zouden kiezen voor opting-out, worden in het begin geconfronteerd met een twee keer zo hoge premie. Pas na gemiddeld twaalf jaar is de particuliere verzekering goedkoper. Gevolg is dat werkgevers in het publieke bestel blijven. De voor de publieke verzekering voorgestelde premiedifferentiatie levert echter onvoldoende financiële prikkels voor volumebeleid op, omdat deze alleen betrekking heeft op de marginale (omslag)premie voor de 'nieuwe gevallen'. Kortom: (markt)prikkels komen niet tot stand.

Om concurrentie tussen publieke en private verzekeraars toch mogelijk te maken, is één van de voorstellen van de SER financiering door middel van 'model D'. In model D moet een werkgever een koopsom storten in een publiek fonds (het Aof) als een werknemer arbeidsongeschikt wordt. De hoogte van deze koopsom is gerelateerd aan de contante waarde van de verwachte toekomstige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor deze koopsom kan men zich verzekeren, en de premie van deze verzekering zal afhankelijk zijn van het risico op arbeidsongeschiktheid, net als bij rentedekking. De koopsommen worden gebruikt om de uitkeringen van het lopende jaar te financieren. Zijn de ontvanger koopsommen niet toereikend,

dan heft het Aof een aanvullende omslagpremie¹. Dit maakt model D tot een omslagstelsel.

Model D beoogt op deze wijze de prikkels van een rentedekkingssysteem te introduceren, zonder dat een forse premiëstijging in de eerste periode nodig is. Aan dit model D zitten echter een aantal, nog niet onderkende, bezwaren.

Macro-economische gevolgen

Eén van de redenen om model D te ontwikkelen was, dat een rentedekkingssysteem als ongewenst wordt gezien vanwege de stijging van de macro-besparingen en -loonkosten. Voor wat betreft de besparingen kan in algemene zin worden verwezen naar het SER-advies Pensioenbesparingen dat concludeert dat "aan de macro-economische theorie (...) geen argumenten kunnen worden ontleend voor de keuze van één van de twee stelsels of voor een mengvorm van deze twee"². De Commissie Economische Deskundigen van de SER komt tot de conclusie dat vanuit een internationaal perspectief bezien de hoge Nederlandse besparingen positief kunnen worden beoordeeld³. Bovendien stelt deze commissie dat in verband met het streven naar een hogere arbeidsparticipatie en een grotere inspanning op milieu-gebied, een verhoging van de investeringen dringend gewenst is. Extra besparingen kunnen worden aangewend voor investeringen in projecten als de Betuwelijn, uitbreiding Schiphol enzovoort. Ten slotte, de overheid werkt mee aan het creëren van een spaaroverschot door spaarstimulerende maatregelen, zoals fiscale aftrek hypotheekrente, de premiespaarregelingen en recentelijk de spaarloonregeling. Het is de vraag hoe dit beleid zich verhoudt tot de

veronderstelling van model D dat een hogere spaarquote ongewenst is.

Belangrijker is de termijn waarop de macro-economische gevolgen van een overgang naar rentedekking worden beoordeeld. Het spreekt voor zich dat een verhoging van de loonkosten en de spaarquote ongewenst is, wanneer dit schokgewijze gebeurt en alleen de korte termijn-effecten worden beoordeeld. Dit hoeft niet het geval te zijn wanneer sprake is van een geleidelijke verhoging en ook de lange termijn in ogenschouw wordt genomen. In dit kader is het goed de samenhang tussen financiering met omslag of rentedekking en de macro-economische aspecten van de vergrijzing te bezien. Model D is een omslagstelsel. Dit betekent dat gekozen wordt voor het doorschuiven van WAO-lasten naar de toekomstige generatie. Volgens Don moet rekening worden gehouden met WAO-lasten die, ondanks de tijdelijke lastendaling ten gevolge van het in 1993 aangescherpte arbeidsongeschiktheids criterium, aan het eind van deze eeuw op het huidige niveau liggen en in het begin van de volgende eeuw gaan stijgen⁴. Ook het SCP heeft er in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* op gewezen dat de demografische ontwikkeling ertoe zal leiden dat het arbeidsongeschiktheidsrisico weer zal stijgen. De vergrijzing speelt hierin een belangrijke rol. Leefijd is namelijk een belangrijke factor in het risico om arbeidsongeschikt te worden. De kans op invalidering bij oudere werknemers is hoger, terwijl de kans om te revalideren kleiner is. Dit betekent dat in model D de premie rond 2005 fors gaat stijgen, aangezien dan de babyboomgeneratie zich in de risicovolle leeftijdsgroep (55 - 65 jaar) bevindt. De dan actieve bevolking - waaronder in belangrijke mate de volgende generatie - draait op voor de dan hogere WAO-

1. Zie F.J.H. Don en H.P. Tamerus, Model D: ja of nee?, *ESB*, 30 augustus 1995, blz. 768-771.

2. SER, *Advies inzake besparingen via pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen*, publikatie nr. 12 - 26 juni 1987.

3. SER, *Rapport van de Commissie Economische Deskundigen inzake het nationale spaaroverschot*, publikatie nr. 11, 8 september 1992.

4. Zie F.J.H. Don, *Volumevermindering door meer marktwerking?*, bijdrage aan Erasmus congres 'De toekomst van de ZW, WAO en AAW' op 14 juni 1995.

premielasten. Tegen die tijd wordt Nederland ook nog eens geconfronteerd met hoge VUT- en stijgende AOW- en gezondheidszorglasten. Al met al zal dit leiden tot fors hogere loonkosten en een grotere wig. Diep snijden in de hoogte en duur van de WAO-uitkeringen lijkt dan onontkoombaar. Om een dergelijke situatie te voorkomen is het verantwoord vanaf nu jaarlijks een gering deel van de loonkosten te reserveren voor toekomstige WAO-lasten. Door gedeeltelijk en geleidelijk over te stappen op rentedekking als financieringsvorm van de WAO, kan dit vrijwel ongemerkt gebeuren.

Al met al lijkt de aan model D ten grondslag liggende macro-economische veronderstelling niet (geheel) houdbaar, als ook het lange termijn perspectief van de vergrijzing in beschouwing wordt genomen.

Pluspunten van model D

Het model D heeft wel degelijk een aantal pluspunten, zeker in vergelijking met opting out: er komt premie-differentiatie en door de concurrentie tussen publieke en private verzekeraars verbetert de marktwerking. Dit laatste gaat overigens alleen op wanneer publieke verzekeraars zich houden aan de noodzakelijke solvabiliteits-eisen, en geen financiële steun krijgen van de staat. Wordt hieraan voldaan, dan zal marktwerking zeker tot stand komen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat publieke verzekeraars dan feitelijk privaat zijn geworden, zodat van een duaal bestel geen sprake is.

Bezwaren van model D

Is beter goed genoeg om de beleidsdoelstelling – minder arbeidsongeschikten – te realiseren? We zagen reeds dat de financierbaarheid van model D op middellange termijn een probleem is. Hiernaast kent model D een uitvoeringstechnisch probleem dat alleen in het aanvangsjaar speelt, en blijven de prikkels voor werkgevers en uitvoerders beperkt.

Uitvoeringstechnisch onhaalbaar

In de uitvoering is model D erg gecompliceerd. Drie partijen houden zich bezig met de uitvoering van één verzekeringspolis. Dit kan hoge kosten met zich mee brengen, en onduidelijkheid over welke partij waar verantwoordelijk voor is.

Daarnaast heeft model D een technisch financieringsprobleem. De jaarlijkse uitkeringslast wordt gefinancierd met de in dat jaar gestorte koopsommen, en voor het overige met een aanvullende omslagpremie. In het eerste jaar dat model D geldt worden echter geen koopsommen gestort. Immers, iemand die arbeidsongeschikt wordt blijft eerst een jaar in de ziekte-wet. Dan is echter al duidelijk dat zo iemand een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico heeft. In verzekerings-terminen: zo'n risico is vergelijkbaar met een 'brandend huis'. Aangezien verzekeraars geen 'brandende huizen' verzekeren, heeft de koopsomverzekering alleen betrekking op de werknemers die op 1 januari 1997 niet ziek zijn. De eerste mogelijkheid dat de verzekeringsmaatschappij een koopsom moet storten doet pas na een (ziektewet)jaar voor. Als gevolg hiervan kan de omslagpremie in het eerste jaar niet dalen, terwijl werkgevers wel alvast premie voor de koopsomverzekering moeten gaan betalen. Dit leidt tot fors hogere premielasten in het aanvangsjaar.

Deze financieringshobbel is te wijten aan de vertraging die optreedt door de wachtperiode van de Ziekte-wet. Dit probleem zorgt voor een stijging van de macro-loonkosten in het eerste jaar. Er zijn verschillende manieren om dit probleem op te lossen. Echter, elke oplossing heeft zijn prijs en maakt bovendien de uitvoering complexer en dus kostbaarder.

Beperkt belang bij volumebeleid

Volumereductie wordt bereikt wanneer zowel werkgevers als de uitvoeringsorganisaties belang hebben bij het terugdringen van arbeidsongeschiktheid⁵. Voor de werkgever is de financiële prikkel in model D zeer indirect vormgegeven en kan bovendien een onbedoeld effect sorteren. De omvang van de koopsombijdragen en de uitkeringslast bepalen de hoogte van de aanvullende omslagpremie. Door het omslagkarakter van model D blijft de uitkeringslast altijd hoofdzakelijk gerelateerd aan de uitkeringen van bestaande gevallen. Hierdoor verandert de uitkeringslast maar heel langzaam bij een daling van de instroom⁶. Wanneer de instroom in de WAO in enig jaar flink afneemt, worden door werkgevers minder koopsommen gestort. Om de stabiel veronderstelde WAO-uitkeringslast op te brengen zal de aanvullende omslag-

premie omhoog moeten. Waar op micro-niveau de koopsompremie omlaag kan gaan voor bedrijven die succes hebben bij het beperken van arbeidsongeschiktheid, gaat op macro-niveau de omslagpremie omhoog. Een bedrijf dat in enig jaar zijn inspanningen beloofd ziet met een lagere WAO-instroom kan te maken krijgen met een zodanige stijging van de aanvullende omslagpremie, dat de totale premielasten omhoog gaan!⁷ Het is waar dat zonder volumebeleid en daardoor een hogere WAO-instroom cq lager WAO-uitstroom, de werkgever nog duurder uit kan zijn. Dit laat onverlet dat men wel twee keer moet nadenken om een nieuw stelsel in te voeren dat het gevaar in zich heeft dat investeringen in effectief volume-beleid worden beloofd met een hogere premie voor individuele werkgevers.

Uit deze bezwaren volgt dat de door Wolfson geponeerde stelling dat model D nooit duurder wordt, niet juist is⁸. Op micro-niveau kan een onbedoelde stijging in de loonkosten optreden door de indirecte financiële prikkels van het model. Ook op macro-niveau zal, door de uitvoeringstechnische complexiteit en de financieringshobbel in het aanvangsjaar, model D duur uitvallen.

Alternatief: rentedekking

De meest reële prikkel om het arbeidsongeschiktheidsvolume terug te dringen wordt gegeven met een privaat verzekerde WAO, gefinancierd op basis van rentedekking, en met premies die per onderneming verschillen. In één keer overstappen op rentedekking van het integrale WAO/AAW-risico zou tot een wel heel forse stijging van de loonkosten en de spaarquote leiden. De oplossing

5. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Belang en Beleid*, Den Haag, 1994.

6. Zie J.M. Bekkering, Naschrift, *ESB*, 15 maart 1995, blz. 269 en 271.

7. Een extra complicerende factor hierbij is de mogelijkheid van de minister van SZW om het percentage van de contante waarde van de verwachte uitkeringen dat als koopsom verzekerd moet worden, te wijzigen. Afhankelijk van de hoogte van de koopsom in verhouding tot de verwachte contante waarde van de toekomstige uitkeringen, zal er in meer of mindere mate experience-rating worden toegepast.

8. D.J. Wolfson, Wint beleid van belang?, *ESB*, 19 juli 1995, blz. 648-651.

bestaat uit gedeeltelijke en geleidelijke overgang naar rentedekking, waarbij het succes van de gedeeltelijke invoering van het nieuwe stelsel (besparing door minder WAO-instroom) een geleidelijk verdere overgang naar rentedekking financieel mogelijk maakt.

Dit kan gestalte krijgen door, uitgaande van uitbreiding van de loon-doorbetalingsplicht van werkgevers bij ziekte naar 52 weken, in eerste instantie de eerste drie uitkeringsjaren AAW/WAO privaat te verzekeren met rentedekking. Na verloop van tijd kan een steeds groter deel van de bovenminimale WAO geleidelijk worden verzekerd met rentedekking, terwijl een basisvoorziening op basis van omslag, vergelijkbaar met de AAW, in stand blijft.

Op deze wijze krijgen werkgevers en verzekeraars in de eerste vier jaar dat iemand ziek of arbeidsongeschikt is een maximale stimulans om te investeren in preventie en reïntegratie, terwijl ook voor de periode daarna partijen hier belang bij houden. De prikkel voor werkgevers zit in de periodieke aanpassing van de premie, aan de hand van de ontwikkeling van het arbeidsongeschiktheidsvolume in de onderneming. Het belang voor verzekeraars ontstaat doordat bij reïntegratie het bedrag dat voor de toekomstige uitkering gereserveerd was, vrijvalt. Dit is alleen mogelijk bij rentedekking.

Het Verbond van Verzekeraars heeft de gevolgen van het op deze wijze invoeren van rentedekking doorgerekend. De totale werkgeverspremie bestaat bij aanvang uit de omslagpremie voor het financieren van de uitkeringen van de bestaande gevallen (7,5% van de relevante loonsom), de omslagpremie voor het AAW/WAO-risico na drie jaar arbeidsongeschiktheid (0%) en de rentedekkingspremie voor de eerste drie jaar AAW/WAO (1,7%); in totaal 9,2%⁹. Ter vergelijking: de totale AAW/WAO-premie is op dit moment (1995) 9,4%¹⁰. De mate waarin de WAO vervolgens stap voor stap wordt gefinancierd op rentedekking, kan bij voorbeeld gerelateerd worden aan de mate waarin sprake is van volume-reductie of van economische groei. Is uiteindelijk de gehele WAO met rentedekking verzekerd, dan draagt de totale premie 10,6%. Dit getal moet vergeleken worden met een omslagpremie die in de komende periode zal stijgen als gevolg van de ver-

grijzing, zodat rentedekking na verloop van tijd goedkoper wordt.

Conclusie

Overgang naar rentedekking is dus mogelijk, zonder een (omvangrijke) stijging van de macro-loonkosten en van de besparingen op korte termijn. Overgang naar rentedekking is ook wenselijk, omdat zo een aantal bezwaren van model D ondervangen wordt:

- het rentedekkingsstelsel is beter geschikt als stimulans om de instroom in de WAO te beperken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van het aantal WAO-ers in 1994. De instroom is in dat jaar met 14% gedaald, terwijl het aantal WAO-ers slechts met 2% is gedaald (van 805.300 naar 790.500). Als de WAO op basis van rentedekking was gefinancierd, zou de premie in 1995 met 14% hebben kunnen dalen, in plaats van met 2%¹¹;
- een overstap op rentedekking betekent ook dat verzekerde werknemers niet meer afhankelijk zijn van de overheid, die de polisvoorwaarden (met terugwerkende kracht) ieder moment kan veranderen, met alle gevolgen voor de hoogte en duur van de uitkering van dien. Een door de overheid uitgevoerde verzekering zorgt jaarlijks voor onzekerheid over de indexering van de uitkering. Een privaatrechtelijke verzekeringsovereenkomst en financiering op rentedekking biedt wel mogelijkheden voor zekerheid op dat gebied;
- ten slotte, financiering op rentedekking sluit aan bij een algemene notie dat de huidige generatie niet (onnodig) wordt bevoordeeld ten detrimente van toekomstige generaties. Daarbij komt dat het omslagstelsel op termijn duurder is dan het rentedekkingsstelsel¹². Uit onze berekeningen volgt dat rentedekking na twaalf jaar goedkoper is.

Het ligt al met al niet voor de hand dat Wolfson gelijk heeft met zijn stelling dat particuliere verzekeraars hardop dromen van dure rentedekkingsoplossingen¹³. Het hier gepresenteerde alternatief om geleidelijk en gedeeltelijk op rentedekking over te gaan biedt juist een kans om een forse stijging van de premies als gevolg van vergrijzing te voorkómen, en bovendien effectieve marktprikkels voor vo-

lumebeleid aan te brengen. Ten slotte sluit dit aan bij eerder gegeven aanzetten tot de (gedeeltelijke) invoering van rentedekking in de arbeidsongeschiktheidsverzekering¹⁴.

M.W. Dijkshoorn en H.I. ter Welle

M.W. Dijkshoorn is directeur van Nationale-Nederlanden Schade/Zorgverzekeringsmaatschappij N.V. en voorzitter van de afdeling Arbeidsongeschiktheid van het Verbond van Verzekeraars. H.I. ter Welle is beleidsmedewerker bij het Verbond van Verzekeraars. De auteurs zijn dank verschuldigd aan P.H.M. Loozen voor zijn inbreng bij het artikel.

9. In deze premie is verzekering van het z.g. WAO-gat niet inbegrepen, ofte wel de uitkering is conform de wet TBA; wordt het WAO-gat wel meeverzekerd, dan is de premie 1,3 procentpunt hoger. Deze berekeningen gaan uit van de verwachte in- en revalideringskansen voor 1996.

10. *De kleine gids voor de sociale zekerheid 1995*, blz. 24-28.

11. Berekening ontleend aan J.M. Bekkering, Naschrift, *ESB*, 15 maart 1995, blz. 269 en 271.

12. Dat wordt bepaald door de reële rentevoet en de voor arbeidsproductiviteit gecorrigeerde bevolkingsgroei (de Aaronconditie). Zie B.M.S. van Praag, Model D is geen panacee, *ESB*, 2 augustus 1995, blz. 691-693.

13. D.J. Wolfson, Wint beleid van belang?, *ESB*, 19 juli 1995, blz. 648-651.

14. Zie onder andere J.M. Bekkering, Parallele privatisering van de WAO: een ingebakken mislukking?, *ESB*, 1 maart 1995, B.M.S. van Praag, 1995, op.cit. en Naschrift, *ESB*, 30 augustus 1995 en het overgangsmodel en de denkmodellen B en C van de SER in *Advies inzake kabinetsvoornemens ZW, AAW, WAO*, Publicatienr. 5, 1995.