

De duale markt voor de WGA-verzekering

Twee keer per jaar kunnen werkgevers kiezen of ze hun verzekering voor de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) onderbrengen bij het publieke Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of bij een private verzekeraar. Hoewel de keuzevrijheid voor werkgevers in zo'n duaal stelsel maximaal is, blijft de roep om privatisering aanhouden. Toch zal het duale stelsel voorlopig blijven bestaan omdat dit significante voordelen biedt ten opzichte van volledige privatisering.

JAN-MAARTEN VAN SONSBEEK

Hoofd fondsenbeheer en premieramingen bij UWV

MICHEL ROVERS

Directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum bij UWV

SASKIA MANGOENDINOMO

Financieel-economisch adviseur bij UWV

In 1998 werd de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba) ingevoerd. Doel van deze wet was het introduceren van een financiële prikkel voor werkgevers om arbeidsongeschiktheid bij hun werknemers te voorkomen en re-integratie te bevorderen. Waar werkgevers voorheen een uniforme premie betaalden, betaalden zij door Pemba een individuele gedifferentieerde premie voor de eerste vijf jaren van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), afhankelijk van hun arbeidsongeschiktheidsrisico. Ook kregen werkgevers met Pemba de mogelijkheid om in plaats van verzekering middels de gedifferentieerde premie bij UWV eigenrisicodragerschap te worden met de mogelijkheid van herverzekering op de private markt. In 2006 werd de premiedifferentiatie uit de WAO doorgetrokken naar de nieuwe Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De periode van premiedifferentiatie werd verlengd tot de eerste tien jaren van de WGA. Daar stond tegenover dat de uitkeringen voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten – uit hoofde van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten, IVA

– werden uitgesloten van premiedifferentiatie vanwege het ontbreken van enig re-integratieperspectief. Ook in de WIA houden werkgevers de keuzemogelijkheid tussen verzekering bij UWV en eigenrisicodragerschap.

In de meeste vroege analyses zoals de evaluatie van Pemba (Van Sonsbeek en Schepers, 2001) kon nog geen significant effect van premiedifferentiatie gemeten worden. Inmiddels is dit echter overtuigend aangetoond. Koning (2009) liet met een analyse op instroomgegevens van individuele werkgevers zien dat de instroom in de WAO als gevolg van premiedifferentiatie met vijftien procent is gedaald. Deze instroombeperking werd voornamelijk gerealiseerd door grote werkgevers, die bij invoering van Pemba nog een aanmerkelijk hoger arbeidsongeschiktheidsrisico hadden dan kleine werkgevers. Van Sonsbeek (2011) bevestigt deze effecten in een macro-analyse van opeenvolgende beleidsveranderingen op arbeidsongeschiktheidsgebied.

ONTSTAAN VAN HET DUALE STELSEL

Aanvankelijk koos de politiek (de kabinetten-Balkenende I en II) bij de herziening van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen voor privatisering van het WGA-deel van de arbeidsongeschiktheid. Een dergelijk privaat stelsel bleek echter in de overgangsfase erg duur uit te pakken. Daarnaast bleek dat privatisering noodzaakt tot zeer veel aanvullende regelgeving (De Geus, 2003). Het kabinet-Balkenende II koos daarom uiteindelijk voor het duale stelsel van publieke verzekering en eigenrisicodragerschap. Kort na invoering van de WIA nam het kabinet-Balkenende IV in 2007 in zijn regeerakkoord op dat de WGA alsnog geprivatiseerd moest worden.

Het argument voor privatisering was dat private verzekeraars vanwege hun financiële prikkel tot schadelastbeheersing betere re-integratieresultaten zouden halen dan de publieke verzekeraar. Aanvankelijke stellingen van het Verbond van Verzekeraars dat private verzekeraars het arbeidsongeschiktheidsvolume dertig procent lager zouden kunnen krijgen dan een publiek stelsel, werden echter al voor ingang van de WIA

door het CPB als niet plausibel beoordeeld (CPB, 2004). Zwinkels (2007) leidde op basis van WAO-gegevens een effectiviteitswinst van maximaal tien procent af. In de evaluatie van de WGA (Cuclenaere *et al.*, 2009) wordt in de WGA geen verschil in re-integratiesucces gemeten tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers.

Uiteindelijk concludeerde minister Donner (2010) in zijn aanbiedingsbrief bij de evaluatie dat privatisering nog steeds zowel erg duur als ingewikkeld was. De onzekerheid over het voortbestaan van het duale stelsel kwam hiermee voorlopig ten einde. Wel werd in een algemeen overleg naar aanleiding van de evaluatie op 27 april 2011 toegezegd dat een nieuw onderzoek naar de stabiliteit van het duale stelsel zou gaan plaatsvinden. Het fundamentele vraagstuk van wel of niet privatiseren staat in deze evaluatie niet op de agenda.

KRITIEK OP HET DUALE STELSEL

De belangrijkste kritiek op het duale stelsel is dat het zowel instabiel als duur is, waardoor het, ook als de overheid privatisering niet afdwingt, een kwestie van tijd is voordat verzekeraars UWV uit de markt hebben gedrukt (Verbond van Verzekeraars, 2010). In een duaal stelsel springen een aantal verschillen tussen publieke en private partijen in het oog. Een van de belangrijkste verschillen is de fundamenteel verschillende financieringswijze tussen publieke verzekeringen via een omslagstelsel en private verzekeringen op basis van rentedekking. Bij een omslagstelsel moeten in elk jaar de premie-inkomsten de uitkeringslasten in dat jaar afdekken; bij een rentedekkingstelsel moeten de premie-inkomsten in elk jaar alle toekomstige uitkeringslasten afdekken van de uitkeringen die in dat jaar zijn ingegaan. Dit verschil in financieringswijze heeft als kenmerk dat het theoretisch goed gekwantificeerd kan worden. Daarom is voor dit verschil ook een constructie bedacht om het op te heffen. Om UWV en private verzekeraars vanaf het begin van de WGA onder gelijke voorwaarden met elkaar te laten concurreren, is in de eerste jaren van de WGA (tot en met 2012) de lastendekkende premie van UWV kunstmatig opgehoogd met een rentehobbelopslag. Deze opslag heeft de private verzekeraars vanaf het begin van de WGA in staat gesteld concurrerende WGA-premies te offeren.

Daarnaast heeft de publieke verzekeraar een aantal voordelen ten opzichte van private verzekeraars, die inherent zijn aan zijn rol en die niet vermeden en ook niet gekwantificeerd kunnen worden. Het belangrijkste voordeel voor de private partijen is dat zij geheel vrij zijn in het stellen van hun premies, terwijl de premies die UWV heft, geheel bepaald worden door de definities uit de wet. Verzekeraars kunnen daardoor maatwerk aanbieden aan werkgevers en het staat hun ook vrij om tijdelijk verliesgevende premies te rekenen om marktaandeel te kopen. Eerder deden private verzekeraars dit bij het lanceren van private ziekteverzuimverzekeringen na de introductie van de loondoorbetaling bij ziekte voor het eerste ziektejaar in 1996 (CPB, 2005). Een private verzekeraar heeft ook de mogelijkheid om combinatiepolissen aan te bieden van het arbeidsongeschiktheidsrisico met andere risico's. Een dergelijke koppelverkoop mag UWV niet aanbieden. Ook heeft de publieke verzekeraar niet de mogelijkheid om een werkgever te weigeren. Een private verzekeraar heeft die wel. UWV heeft daartegenover weer voordelen ten opzichte van private verzekeraars. Werkgevers die geen

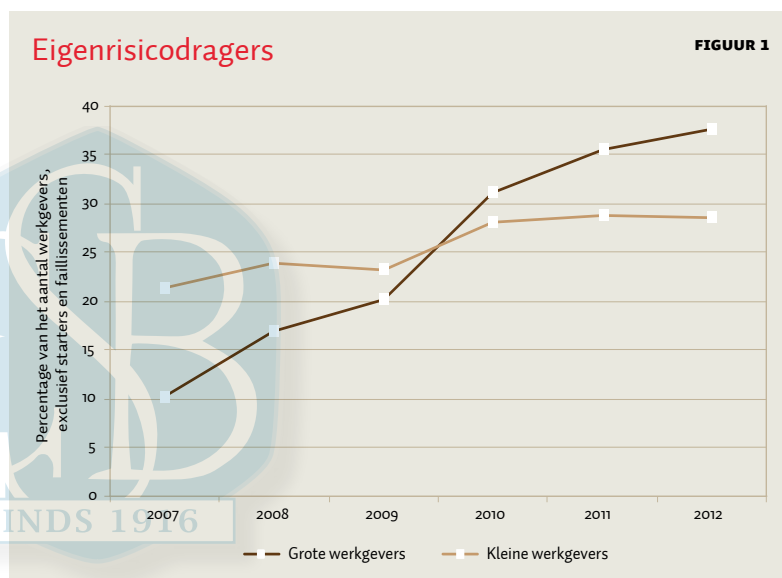
actieve keuze maken, zijn automatisch verzekerd bij UWV. Ook had UWV bij het begin van de WIA veruit het grootste deel van de WAO-markt in handen. Daarnaast zijn de overstapvoorwaarden tussen publiek en privaat ongelijk, waarbij de noodzaak tot het afdekken van reeds ingegane risico's de overstap van publiek naar privaat voor sommige werkgevers kan bemoeilijken.

Doordat een volledig gelijk speelveld tussen publiek en privaat niet te bereiken is, zou het duale stelsel instabiel kunnen zijn en gemakkelijk de ene of de andere kant op kunnen

Werkgevers die geen actieve keuze maken, zijn automatisch verzekerd bij UWV

kantelen. In theorie zouden private verzekeraars bijvoorbeeld door jaren achtereen verliesgevende premies te offeren zo veel werkgevers kunnen overhalen om eigenrisicodrager te worden dat de marktpositie van UWV wordt uitgehold. Maar omdat verzekeraars dat niet eeuwig kunnen volhouden, mede als gevolg van de verscherpte boekhoudkundige regels waar verzekeraars aan moeten voldoen (De Jager en Van der Veen, 2011), bevat het systeem in feite een zelfregulerend mechanisme en is het duale stelsel stabiel dan vaak wordt gedacht.

Dit zelfregulerend mechanisme manifesteert zich op dit moment. Sommige van de acht Nederlandse verzekeraars die actief zijn op de WGA-markt hebben in de beginjaren van de WGA zodanig verliesgevende premies geoffreerd dat zij zich nu vrijwel geheel van de markt hebben teruggetrokken en geen nieuwe klanten meer aannemen (AM, 2012a; 2012b).



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

De private verzekeraars hebben hun gezamenlijk marktaandeel verhoogd van 10 procent van de grote werkgevers en 21 procent van de kleine werkgevers bij aanvang van de WGA naar 38 procent van de grote werkgevers en 29 procent van de kleine werkgevers nu, maar door de terugtrekkende bewegingen van een deel van de verzekeraars stabiliseert de marktverdeling sinds begin 2012 (figuur 1). De vergroting van het marktaandeel van private verzekeraars uit het verleden is zeker bereikt door het offeren van gunstige premies. In hoeverre ook onzekerheid over de mogelijkheid van een op handen

De premies in de markt nemen op dit moment toe omdat private verzekeraars in de beginjaren met niet-dekkende premies hebben geprobeerd marktaandeel te veroveren

zijnde volledige privatisering, waarop door tussenpersonen in de media werd gezinspeeld, hierbij een rol heeft gespeeld, is niet aan te tonen.

Alles overziend is het duale stelsel ook niet duurder dan een volledig privaat stelsel, maar eerder goedkoper. Een belangrijk voordeel is dat door de aanwezigheid van een publieke speler op de markt, voorkomen wordt dat private verzekeraars de premies te hoog vaststellen als de concurrentie op die markt niet goed van de grond komt. Het CPB concludeerde op basis van onderzoek naar uitvoeringsstelsels in verschillende Amerikaanse staten dat de ongevalratio het laagst is in staten met een gecombineerd systeem van private verzeke-

raars en een publieke verzekeraar, en merkte daarbij op dat in zeven staten waar in eerste instantie de uitvoering volledig geprivatiseerd was, publieke verzekeraars zijn geïntroduceerd ter bevordering van de concurrentie (Van Vuren, 2005). Een duaal stelsel biedt dan ook maximale keuzevrijheid aan werkgevers, die op basis van hun eigen oordeel over premiestelling en re-integratieprestaties een optimale keuze kunnen maken voor ofwel de publieke verzekeraar ofwel een van de private verzekeraars.

DE PREMIE VAN DE PUBLIEKE VERZEKERAAR

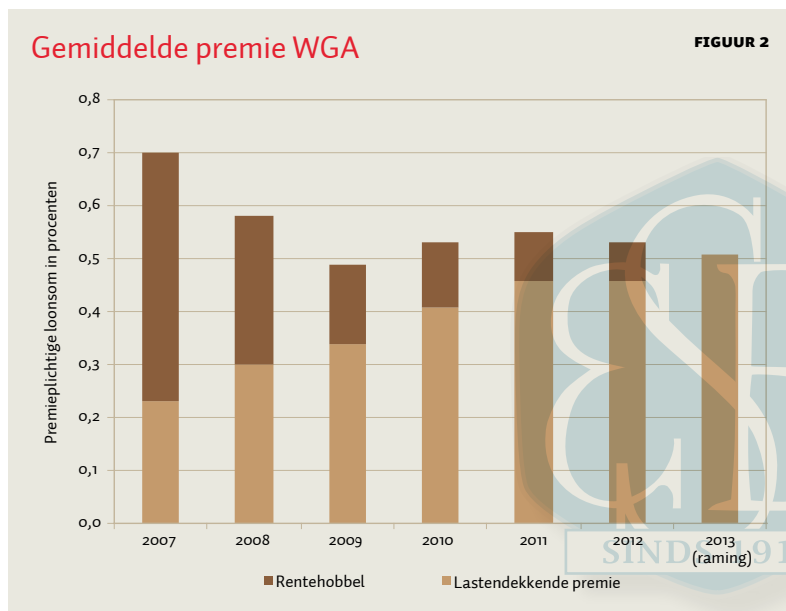
Dat de markt momenteel stabiliseert komt voor velen als een verrassing. Zij gaan ervan uit dat de WGA-premie bij UWV alleen maar stijgt, terwijl de premie in de markt als gevolg van toenemende concurrentie juist daalt. Het idee daarachter is dat steeds de goede risico's UWV verlaten en opteren voor een private verzekeraar. Daardoor stijgt de premie bij UWV, waardoor het weer voor een nieuwe groep betere risico's aantrekkelijk wordt om uit te treden. Dit proces (ook bekend als vliegwieleffect) gaat door totdat nog slechts een restgroep van onverzekerbare risico's in het publieke stelsel is achtergebleven. Deze veronderstelling is tot nu toe onjuist gebleken. De praktijk op dit moment is dat de UWV-premie sinds 2009 gemiddeld genomen stabiel is en dat ook het komende jaar zal blijven (figuur 2). De bedrijven die UWV de afgelopen jaren hebben verlaten, zijn dus niet alleen goede risico's geweest, maar een dwarsdoorsnede van de werkgeverspopulatie. De premies in de markt nemen op dit moment toe, omdat private verzekeraars in de beginjaren met niet-dekkende premies hebben geprobeerd marktaandeel te veroveren. Ook volgend jaar blijft de UWV-premie stabiel. Uit de Juninota (UWV, 2012) blijkt dat voor 2013 wordt uitgegaan van een calculatiepremiëniveau dat zelfs iets lager ligt dan het gemiddelde premieniveau zoals dat nu geldt. Op 3 september aanstaande maakt UWV zijn definitieve premieparameters voor 2013 bekend.

Individuele werkgevers kunnen overigens wel premieschokken ervaren bij UWV. Zoals door de wet is voorgescreven, is de UWV-premie immers gebaseerd op gerealiseerde risico's uit het verleden en die kunnen schommelingen vertonen. Naarmate bedrijven groter worden en hun risico's stabielier zijn, worden de jaarlijkse fluctuaties beperkter.

Private verzekeraars kennen, binnen de marges van de noodzakelijke reserves, een grotere vrijheid in hun premiestelling. Zij zijn ook in staat om in het rentedekkingstelsel voor de contractduur (vaak drie jaar) stabiele premies te bieden. Dat laat onverlet dat als na afloop van de contractduur blijkt dat de risico's van de werkgever anders zijn dan aanvankelijk ingeschat, juist ook op de private markt forse premieschokken kunnen optreden.

COMPLEXITEIT VAN DE PREMIËBEREKENING

De premiestelling, zowel bij UWV als bij private verzekeraars, blijkt voor velen ondoorzichtig te zijn. Bij UWV, omdat de premiestelling complex is en bij verzekeraars, omdat deze vanuit concurrentieoverwegingen geen inzicht geven in hun premiestelling. Hoewel de complexiteit van het duale stelsel en de publieke premiestelling een feit is (Van Dalen, 2009), is het niet juist om hieruit conclusies over de werking van het stelsel te trekken. Wel kan geconcludeerd worden dat het gebrek aan inzicht in de premiestelling leidt tot onduidelijk-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

heid en ruimte biedt voor selectieve berichtgeving. Om deze onduidelijkheid terug te dringen zal UWV met ingang van dit jaar een uitgebreide toelichting publiceren bij het bekendmaken van de premies en parameters WGA.

De premiestelling van UWV is volledig vastgelegd in wet- en regelgeving. Startpunt voor de UWV-premiestelling is de gemiddelde premie. Op basis hiervan worden, afhankelijk van de gerealiseerde risico's van werkgevers, individuele WGA-premies vastgesteld. Werkgevers met een nulrisico betalen een premie van een kwart van het gemiddelde, werkgevers met een hoog risico kunnen maximaal een premie van vier keer het gemiddelde betalen. In de wet is vastgelegd dat UWV een correctiefactor moet gebruiken om een juiste spreiding van de risico's te verkrijgen. Die correctiefactor is gedurende enkele jaren erg hoog geweest, tot een maximaal niveau van bijna 2 in 2011. Hierdoor ontstaat de indruk dat werkgevers bij UWV voor elk arbeidsongeschiktheidsgeval dubbel moeten betalen. Dit is echter onjuist.

De correctiefactor corrigeert voor twee factoren die niet in het individuele en gemiddelde werkgeversrisico zijn meegenomen. In de eerste plaats worden in het omslagstelsel de uitkeringslasten van de toekomst (het nieuwe jaar) gedekt door differentiatie over de uitkeringslasten uit het verleden. Zolang het aantal WGA-uitkeringen nog groeit omdat nog niet het structurele niveau is bereikt, liggen de toekomstige uitkeringslasten in een omslagstelsel hoger dan die uit het verleden en moeten de risico's uit het verleden dus uitvergroet worden om een juiste mate van premiedifferentiatie te verkrijgen. Nu wordt deze invloed al snel minder en vanaf het jaar 2017 ontstaat de structurele situatie waarin dit aspect geen rol meer speelt in de correctiefactor. In de tweede plaats kunnen niet alle uitkeringslasten worden toegekend aan individuele werkgevers, door bijvoorbeeld faillissementen. Deze uitkeringslasten zijn substantieel vanwege de lange periode waarover teruggekeken wordt en moeten in het omslagstelsel van de publieke verzekering wel worden gedekt. Dit gebeurt door de ontoerekenbare lasten door middel van de correctiefactor te spreiden over alle publiek verzekerde werkgevers. Dit zal altijd een rol blijven spelen in de correctiefactor, die daarom ook nooit precies zal uitkomen op 1.

Terwijl werkgevers bij UWV meebetalen aan de lasten uit het verleden van niet meer bestaande werkgevers, hebben werkgevers bij private verzekeraars te maken met een grotere kostenoverhead die private verzekeraars hebben. Bij UWV gaat van elke euro ingelegde premie in de WGA ongeveer 97 cent naar uitkeringen (UWV, 2012). Een vergelijkbaar cijfer voor private verzekeringen is niet precies te geven, maar volgens gegevens van DNB over de schaderatio's van 2010 bedragen deze 67 procent bruto of 71 procent na herverzekering.

CONCLUSIE

Op de duale markt voor de WGA-verzekering concurreren private verzekeraars met de publieke verzekeraar in een zo gelijk mogelijk speelveld. Premiedifferentiatie is effectief gebleken, ook voor verzuimbepaling bij publiek verzekerde werkgevers. Het huidige duale systeem heeft een aantal belangrijke voordelen en is stabiel en vaak wordt verondersteld. De UWV-premie voor de WGA is vanaf 2009 gemiddeld genomen stabiel en blijft dat ook volgend jaar weer. Een proces waarbij goede risico's stelselmatig de publieke verzekeraar verlaten, treedt niet op. De private markt stabiliseert, mede omdat private verzekeraars reserves moeten aanvullen als gevolg van het offeren van verliesgevend premies in het verleden. Wel betalen individuele werkgevers bij UWV mee aan de lasten die in het verleden zijn veroorzaakt door werkgevers die inmiddels niet meer bestaan. Privaat verzekerde werkgevers betalen echter mee aan de winst en kostenopslagen van de verzekeraars.

LITERATUUR

- AM (2012a) Voorziening WGA-claims duwt inkomentak Achmea in het rood. *Assurantiemagazine*, 2012(5).
- AM (2012b) De Goudse lijdt verlies in WGA-portefeuille. *Assurantiemagazine*, 2012(8).
- CPB (2004) Uitvoering van regeling werkherhating gedeeltelijk arbeidsgeschieden (WGA). *CPB Notitie*, 9 maart.
- CPB (2005) Beoordelingen van WGA-berekeningen naar aanleiding van verzoeken van Kamer. *CPB Notitie*, 16 juni.
- Cuelenaere, B., T.J. Veerman, V. Thio en W. Trommel (2009) *Effecten hybride financiering WGA: tussenevaluatie WGA*. Rotterdam: Astri/Ecorys.
- Dalen, H. van (2009) Hybride stelsel WGA werkt niet. *De Actuaris*, 17(1), 36–38
- Donner, J.P.H. (2010) Aanbiedingsbrief van minister Donner bij het rapport Effecten hybride financiering WGA. *Kamerbrief*, IVV/I/2010/6861.
- Geus, A.J. de (2003) Brief minister De Geus over Voorlopig kader regeling Werkherhating Gedeeltelijk Arbeidsongeschikthen (WGA). *Kamerbrief*, 19 december.
- Jager, N. de en H. van der Veen (2011) Verzekeringscontracten in IFRS. *De Actuaris*, 18(4), 44–45.
- Koning, P.W.C. (2009) Experience rating and the inflow into disability insurance. *De Economist*, 157(3), 315–335.
- Sonsbeek, J.M. van en J.H. Schepers (2001) *Evaluatie arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzuimmaatregelen sinds 1992*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Sonsbeek, J.M. van (2011) *Microsimulation as a decision making tool in social security policy*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- UWV (2012) *Juninota 2012. Ontwikkeling wetten en fondsen UWV 2012–2013*. Den Haag: UWV.
- Vuren, A. van (2005) Publieke of private uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen; casestudie verzekering van beroepsrisico's in de VS. *CPB Memorandum*, 117.
- Verbond van verzekeraars (2010) *Naar een private WGA*. Den Haag: Verbond van verzekeraars.
- Zwinkels, W. (2007) Effectiviteit van re-integratie: onbenutte potenties van privatisering. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23(2), 121–131.