

Analyse WGA-premieberekeningen Verbond van Verzekeraars en UWV

Samenvatting

Opmerkingen vooraf

- Vooraf zij opgemerkt dat de berekening van het Verbond van Verzekeraars op een essentieel punt uitgaat van een andere aanname dan door SZW met het oog op de vergelijkbaarheid van de offertes gevraagd. Het Verbond gaat in zijn premieberekening uit van herziening van het schattingsbesluit terwijl het UWV cf. offerte-aanvraag de herziening van het schattingsbesluit buiten beschouwing heeft gelaten. Er is door het Verbond van Verzekeraars geen precieze onderbouwing gegeven van de berekeningen. Deze kunnen daarom niet volledig getoetst worden op juistheid en plausibiliteit.
- Van geen van beide berekeningen gaat een verplichtend karakter uit. Er is dan ook geen sprake van offertes in de strikte zin van het woord. Relevant is nog dat waar het Verbond eerder (in zijn brieven van 13-01-2004 en 29-01-2004) een marge van 0,2% naar boven en naar beneden hanteerde, mede om recht te doen aan de premiestelling van individuele verzekeraars, nu één gemiddelde premie wordt gepresenteerd. Het Verbond stelt overigens in zijn brief van 04-03-2004 dat “de inschatting van het CVS door de offerende verzekeraars onderschreven wordt.”
- De premiestelling van het Verbond (gelijke premie o.b.v. 5-jaarscontracten) behoeft niet de goedkeuring van de PVK. Een verzekeraar is vrij om verlies- dan wel winstgevende premies te rekenen. In geval een premie verliesgevend is, dan zal de verzekeraar wel de PVK moeten aantonen dat deze verliezen met de vrije reserves kunnen worden opgevangen. Belangrijker aspect van de premiestelling is dat het Verbond aan zijn leden mag communiceren dat op basis van actuariële uitgangspunten een bepaalde premie berekend kan worden (hiervoor geldt Europeesrechtelijk de zogeheten Groepsvrijstellingsverordening). Het Verbond mag overigens niet haar leden daadwerkelijk een premieadvies geven, of zo'n advies dwingend opleggen. Dat is immers een zaak van het commerciële beleid van de individuele verzekeraars. De Nma ziet hier op toe.
- Het Verbond gaat uit van 5-jaarscontracten tussen werkgevers en verzekeraars met een gemiddelde premie van 1,3% gedurende deze 5 jaar. In deze benadering van het Verbond zijn de extra financieringskosten voor de noodzakelijke kapitaalopbouw meer gespreid in de tijd. Of in dat geval een garantiestelling door de overheid nog opportuun is, is in dit stadium nog niet te zeggen. Het Verbond heeft aangegeven dat naar haar oordeel de rentehobbel al behoorlijk is afgenomen a.g.v. de 5-jaarstermijn en dat verdere verkenningen i.s.m. Financiën en SZW mogelijk zijn om te zien of deze rentehobbel verder is af te vlakken. Een aandachtspunt daarbij is het afdekken van het risico van faillissement van bedrijven gedurende de 5-jaarstermijn.
- Over de lange-termijn premie-ontwikkeling (na 2010) is op basis van de beide premieberekeningen geen eenduidige uitspraak te doen.

Kernpunten vergelijking berekeningen

- Het Verbond van Verzekeraars offreert een startpremie van 1,3% van de loonsom (€2,3 miljard) uitgaande van 5-jaarscontracten en gebaseerd op storting in een privaat fonds waaruit reservevorming bekostigd wordt. Bij storting in een publiek fonds valt de Verbond-premie ca. 0,2% hoger uit.
- Het UWV schat de structurele omslagpremie excl. storting in op tussen de 0,78% (variant met lage instroom) en 1,03% (variant met hoge instroom). Bij storting in een publiek fonds vallen de UWV-premies ca. 0,2% hoger uit, maar aangezien het Verbond in zijn berekeningen ook niet uitgaat van storting in een publiek fonds, is deze storting in de

vergelijking buiten beschouwing gelaten. Deze premiehoogten van het UWV kunnen qua orde van grootte als plausibel worden beoordeeld.

- Gegeven deze startpremie en de gegevens uit de premieberekening van het UWV bedragen de meerkosten van privaat t.o.v. publiek over de periode 2006-2010 (de overgangsfase van omslagfinanciering naar rentedekking) minimaal €4,3 miljard en maximaal €6,0 miljard.
- Op basis van de verstrekte informatie is volgens de huidige inzichten in 2006 sprake van meerkosten van privaat t.o.v. publiek van €1,6 á €1,7 miljard. In 2006 zal de stelselherziening WAO t.o.v. 2005 een besparing van ca. €0,5 miljard opleveren, maar deze valt ten goede aan het EMU-saldo.
- Door de meerkosten van €1,6 á €1,7 miljard wordt bij privatisering het EMU-saldo als gevolg van premie- en belastingderving in 2006 met ca. 0,1% belast.

1. Kostenvergelijking tussen de premieberekeningen

1.1 vergelijking korte-termijn (2006-2010)

In onderstaande tabel staat een decompositie van de premieberekeningen op basis van de door UWV en Verbond van Verzekeraars verstrekte gegevens. Hierbij is voor de omslagpremie van het UWV het structurele niveau gekozen, in het jaar dat het WGA-bestand volgroeid is (2010). In beide gevallen is geabstraheerd van een storting in het IVA-fonds. Bij private uitvoering is een dergelijke storting nodig in verband met het afwentelingsrisico, maar het Verbond zet deze storting in ter financiering van de reserves (in de vorm van WW-vereveningsfonds, waarborgfonds en no-riskpolis). Het Verbond geeft aan gedurende vijf jaar aan deze reservevorming te willen doen zodat in 2011 voor het eerst de reservevormingscomponent uit de premie wegvalt. Bij publieke uitvoering is zo'n storting in principe niet nodig.

Alle bedragen zijn uitgedrukt in percentages van de loonsom (afgerond op eenheden van 0,01%), waarbij 1% van de loonsom neerkomt op €1,75 miljard. Aan beide partijen is gevraagd om naast het basisscenario, dat gebaseerd is op de oorspronkelijke offerte van het Verbond en uitgaat van een instroomniveau van 97.600, een alternatief scenario door te rekenen dat uitgaat van een instroomniveau zoals dat gerealiseerd is in 2003 van 66.300. Het UWV heeft hieraan voldaan en komt op aantallen instromers in de WGA van resp. 34.500 en 26.000. Het Verbond heeft aangegeven hier niet aan te kunnen voldoen. Het Verbond gaat in het hoge-instroomscenario uit van 36.200 instromers in de WGA, en calculeert vervolgens een instroomdaling tot 25.000 in, die deels het gevolg is van exogene factoren, m.n. de herziening van het schattingsbesluit¹. Hierdoor is onduidelijk van welk basisinstroomniveau precies is uitgegaan. In de onderstaande tabel wordt daarom bij het UWV volledigheidshalve ook het lage-instroom scenario gepresenteerd omdat de berekening van het Verbond vanwege bovengenoemde onzekerheid niet meer zonder meer te vergelijken is met één van beide varianten van UWV.

¹ Hier sluit het Verbond aan op eerdere berekeningen waarin onderscheid werd gemaakt tussen een startpremie uitgaande van 36.200 WGA-instromers en een perspectiefpremie uitgaande van 25.000 WGA-instromers.

Premiecomponent	Verbond	UWV (hoge instroom)	UWV (lage instroom)
uitkeringslasten	0,68%	0,78%	0,60%
sociale werkgeverslasten	0,10%	0,11%	0,08%
uitvoeringskosten	0,22%	0,03%	0,02%
reïntegratiekosten	0,17%	0,05%	0,04%
no-riskpolis		0,05%	0,04%
voorziening premiedebiteuren		0,01%	0,00%
reservevorming (ww-verevening, waarborgfonds, no-riskpolis)	0,13%		

Hoewel onduidelijk is welk instroomscenario het Verbond bij de berekening van de vijfjaarspremie precies heeft gevolgd, kan in ieder geval geconcludeerd worden dat de uitvoeringskosten volgens beide berekeningen bij het Verbond ca. 0,2% hoger uitvallen dan bij het UWV. Tevens trekt het Verbond ca. 0,1% meer uit voor reïntegratie. Deze ca. 0,3% of ruim €0,5 miljard aan jaarlijkse meerkosten zouden terugverdiend moeten worden uit reductie van het aantal uitkeringen door betere reïntegratie. Gezien de totale kosten van de WGA (maximaal €1,8 miljard in de hoge-instroomvariant van het UWV) is een dergelijke reductie ambitieus.

In onderstaande tabel staat de inschatting van het UWV omtrent de ontwikkeling van de omslagpremie in vijf jaar naar het structurele niveau (1,03% in de hoge-instroomvariant resp. 0,78% in de lage-instroomvariant) afgezet tegen de premie van het Verbond, die gedurende de eerste vijf jaar 1,30% bedraagt. Het UWV is in beide varianten cf. verzoek van SZW uitgegaan van een constant instroomniveau. Het Verbond gaat uit van een instroomdaling die deels het gevolg is van effectievere reïntegratie en deels het gevolg van wijzigingen in het schattingsbesluit.

Jaar	Verbond	UWV (hoge instroom)	Vershil in premie (x €1 miljard)	UWV (lage instroom)	Vershil in premie (x €1 miljard)
2006	1,30%	0,40%	1,6	0,31%	1,7
2007	1,30%	0,74%	1,0	0,56%	1,3
2008	1,30%	0,88%	0,7	0,67%	1,1
2009	1,30%	0,99%	0,5	0,75%	1,0
2010	1,30%	1,03%	0,5	0,78%	0,9
Totaal			4,3		6,0

Uitgaande van de verstrekte informatie bedraagt de rentehobbel, gedefinieerd als het verschil tussen publieke en private premie gedurende de overgangsfase van omslagfinanciering naar rentedekking, minimaal €4,3 miljard (in de hoge-instroomvariant) en maximaal €6,0 miljard (in de lage-instroomvariant). De rentehobbel is het grootst in 2006, te weten €1,6 á €1,7 miljard of bijna 1% van de loonsom.

1.2 vergelijking lange-termijn (2011 en verder)

Het Verbond van Verzekeraars stelt dat, als gevolg van effectieve reïntegratieinspanningen en wijzigingen in het schattingsbesluit, de premie vanaf 2011 kan dalen tot 1,0% van de loonsom (de zgn. perspectiefpremie). De waarde van deze premieverwachting is echter onzeker en zal mede afhangen van de ontwikkelingen in de verzekeringsmarkt.

Het UWV berekent vanaf 2010 structurele premieniveaus van 0,78% van de loonsom in het lage-instroomscenario en 1,03% in het hoge-instroomscenario.

Beide premieniveaus zouden anders kunnen uitvallen, bij het Verbond omdat onduidelijk is welke basisinstroomaannames precies zijn gehanteerd en bij het UWV omdat cf. offerte-aanvraag gerekend is met een ongewijzigd schattingsbesluit.

2. Overige relevante punten m.b.t. de premieberekeningen

2.1 algemeen

Bij de premieberekening van het Verbond kunnen nog de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- Anders dan gevraagd in het Voorlopig kader, zet het Verbond de storting in voor reservevorming. Hierdoor valt de premie 0,2% lager uit (de startpremie zou bij storting in een publiek fonds dus 1,5% worden). Het UWV geeft wel premieniveaus aan bij storting in een publiek fonds, maar geeft expliciet aan dit onnodig te achten in geval van publieke verzekering.
- Bij keuze voor privaat is sprake van drie additionele kostenposten die niet in de premieberekening van het Verbond zijn gekwantificeerd.
 - aanloopkosten voor zieken uit 2004;
 - initiële vulling WW-vereveningsfonds;
 - kosten van gegevensuitwisseling tussen UWV en verzekeraars.
- Het Verbond stelt dat een private WGA in 10 jaar tijd €15 miljard bespaart. Het Verbond rekent hierbij de volledige gecumuleerde besparingen van de stelselherziening aan privatisering toe. Zo bezien zou ook een publieke WGA dus tot grote besparingen leiden.

Bij de premieberekening van het UWV kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- UWV rekent slechts de extra uitvoeringskosten in geval van volledig publieke uitvoering t.o.v. gemengd privaat/publieke uitvoering. Voorts houdt UWV geen rekening met de kosten van premie-inning.
- UWV financiert een deel van de reïntegratiekosten (€40 miljoen of 0,02% van de loonsom) uit het IVA-fonds op basis van interpretatie van het Voorlopig kader WGA.
- UWV noemt een bedrag van €90 miljoen als gebruikelijke reserve voor een publiek fonds van de omvang van de toekomstige WGA. Hiermee is geen rekening gehouden in de premie. Als zo'n bedrag, net als verzekeraars doen, in vijf jaar tijd opgebouwd zou worden, dan zou de premie jaarlijks met 0,01% verhoogd moeten worden.
- UWV reserveert geen middelen voor perioden van extreme laagconjunctuur. In geval van dergelijke calamiteiten zal UWV de omslagpremie moeten verhogen tenzij geput kan worden uit het vermogen van het WW-fonds dat mede hiervoor opgebouwd is.
- Een punt van aandacht is nog dat UWV in de opbouw van de premie van 2006-2011 geen rekening lijkt te houden met het zgn. halfjaarseffect, het feit dat doordat instromers in het beginjaar verspreid over dat jaar instromen, de premie in dat beginjaar lager uitvalt dan op basis van het aantal instromers gedacht zou kunnen worden. Hierdoor wordt de premie in de opbouwfase mogelijk iets te hoog ingeschat.

2.2 uitvoeringskosten

De door UWV uitgebrachte tweede premieberekening inzake de publieke uitvoering van de WGA-regeling komt in grote lijnen overeen met de eerdere uitgebrachte premieberekening inzake dit onderwerp. De in de tweede premieberekening berekende uitvoeringskosten zijn in de orde van grootte plausibel.

Er zijn drie redenen waarom de uitvoeringskosten van het UWV lager zijn dan die van het Verbond:

- UWV rekent alleen de extra kosten van volledig publieke uitvoering van de WGA t.o.v. private uitvoering gedurende de eerste vijf jaar.
- Een gemengd systeem is vanwege o.m. dubbelingen altijd duurder dan een volledig publiek of een volledig privaat systeem.
- Verzekeraars hebben waarschijnlijk marketingkosten en een winstopslag in de uitvoeringskosten ingecalculeerd.

2.3 reïntegratie

UWV trekt ca. €135 miljoen per jaar uit voor reïntegratie, waarvan €95 miljoen voor trajecten. In vergelijking met de huidige SZW-ramingen zet UWV meer trajecten in (22.000 i.p.v. 12.000) en rekent een 20% hogere gemiddelde prijs. UWV lijkt voor het grootste deel van de tijdelijk volledig arbeidsongeschikten ook trajecten in te zetten. De verhouding tussen inzet van middelen en resultaat lijkt plausibel, hoewel geen onderbouwing is gegeven van de precieze wijze waarop het resultaat bereikt wordt.

Het Verbond trekt ca. €300 miljoen per jaar uit voor reïntegratie. Er is geen onderbouwing beschikbaar van de wijze waarop deze middelen worden ingezet noch van de precieze wijze waarop het reïntegratieresultaat bereikt wordt.

Het Verbond stelt in zijn brief dat private uitvoering 30% meer reïntegratiesucces haalt dan publieke uitvoering.

Het Verbond wijst hierbij op het feit dat de WAO-instroom in 2003 met 30% gedaald is, dat het ziekteverzuim bij onverzekerde bedrijven 50% hoger ligt dan bij verzekerde bedrijven, dat de WAO-instroom bij eigenrisicodragers 50% lager ligt dan bij publiek verzekerden en dat de private Pemba-premies 50% lager zijn dan de publieke Pemba-premies.

Hier wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat een complex aan factoren (w.o. Poortwachter en aankondigingseffecten) ten grondslag ligt aan de daling van de WAO-instroom, dat juist kleine bedrijven (met lagere risico's dan grote bedrijven) zich verzekeren tegen kosten van ziekteverzuim, dat juist bedrijven met een lager dan gemiddeld risico eigenrisicodrager zijn geworden en dat de lagere private Pemba-premies slechts gelden voor kleinere werkgevers zonder lopende WAO-gevallen en zonder lopende langdurige ziektegevallen.

3. Macro-economische gevolgen van privatisering

Bij de voorgenomen private verzekering van de regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten verandert de financiering van omslag naar rentedekking. In de eerste jaren ontstaan dan extra financieringskosten door noodzakelijke kapitaalopbouw. In discussie is een garantiestelling door de overheid om deze tijdelijke lasten meer te spreiden in de tijd. Deze garantiestelling beïnvloedt het EMU-saldo niet. Een eventuele achtergestelde lening beïnvloedt evenmin het EMU-saldo maar wel de EMU-schuld. Bij de 5-jaarscontracten zoals deze thans door het Verbond zijn genoemd, is dit waarschijnlijk niet meer aan de orde.

De noodzakelijke kapitaalopbouw zal de loonkosten voor werkgevers verhogen danwel de koopkracht belasten. Dit is afhankelijk van hoe de lasten worden verdeeld over werkgevers en werknemers. Deze last voor werkgevers en werknemers zal per saldo lager uitvallen door het optreden van secundaire effecten; de last moet immers als een aftrekpost worden gezien voor de vennootschapsbelasting en de loon- en inkomstenbelasting. De keerzijde is dat daardoor tijdelijk - voor zolang er sprake is van kapitaalopbouw - premie- en belastingderving zal optreden, die het EMU-saldo zal belasten met ca. 0,1% in 2006 aflopend tot 0% in 2010. Over dit secundaire effect op de inkomsten is in de begrotingsregels (Miljoenennota 2004 pagina 241) het volgende opgemerkt: "Inkomstentegenvallers komen ten laste van het EMU-saldo,

met dien verstande dat nadere maatregelen worden getroffen indien tegenvallers het in het kader van het Stabiliteits- en Groei-pact noodzakelijk structurele reductietraject van 0,5% BBP per jaar en/of de feitelijke grens van een EMU-tekort – om redenen van prudentie te stellen op 2½% BBP als signaalwaarde – bedreigen.”

Indien in de periode 2006-2011 de reductie van het structurele EMU-saldo 0,5% BBP blijft bedragen en/of het EMU-tekort lager blijft uitkomen dan 2½% zal de inkomstenderving voortvloeiend uit de private regeling voor gedeeltelijke arbeidsongeschikten geen nadere maatregelen op de uitgaven van de rijksbegroting vergen. Het is evenwel thans nog niet duidelijk in hoeverre voor 2006 en latere jaren ook te hoge EMU-tekorten - zoals deze voor 2004 en 2005 al zijn gesignaleerd – zullen resulteren. Dit zal moeten blijken uit de doorrekening voor de komende besluitvormingsronde in het kader van de Voorjaarsnota.

4. Aandachtspunten

Indien wordt gekozen voor een private uitvoering van de WGA vergt dat additionele regelgeving. Deze zal in overleg met het Verbond van Verzekeraars tot stand moeten komen. Het wetgevingsproces zal met andere woorden ná een definitieve beslissing voor een private uitvoering nog minimaal drie maanden extra (ten opzichte van een keuze voor publieke uitvoering) in beslag nemen; deze periode moet worden beschouwd als absolute ondergrens.

Er dienen met de verzekeraars nog afspraken te worden gemaakt over de volgende punten:

- WW-verevening: verzekeraars stellen voor om uitzonderlijke werkloosheid (verplicht) onderling te verevenen; dit om te voorkomen dat één verzekeraar onevenredig wordt getroffen door een zeer sterke economische recessie. De concrete uitwerking van een dergelijke vereveningsregeling vergt nader overleg.
- Toezicht: een vorm van publiek toezicht op de rechtmatigheid is wenselijk; de WGA is immers een publieke regeling. De PVK (straks DNB) houdt alleen toezicht op de soliditeit van verzekeraars en niet op het gedrag van verzekeraars.
- Keurings- en herbeoordelingsprotocollen: er zullen protocollen worden opgesteld, waarin onder meer wordt geregeld welke gegevens tussen het UWV en de verzekeraars onderling moeten worden uitgewisseld.
- Waarborgfonds: er zal een Waarborgfonds WGA worden ingesteld voor werknemers wier werkgever geen overeenkomst heeft gesloten met een verzekeraar.
- Waarborgmaatschappij: voorts zal er een waarborgmaatschappij moeten worden opgericht, waarmee moeilijk verzekerbare werkgevers een overeenkomst kunnen sluiten.
- Bestemming bijdrage bij onvolledige benutting van de resterende verdien capaciteit: met de verzekeraars zullen definitieve afspraken worden gemaakt voor welke doelen de bijdrage bij niet-werken kan worden aangewend.
- Sluitende aanpak: verzekeraars zullen iedere werknemer een recht op reïntegratie aanbieden.
- Sancties: verzekeraars kunnen sanctioneren, uiteraard binnen een door de wetgever vastgesteld normenkader.
- Klantvriendelijkheidscode: verzekeraars zullen een klantvriendelijkheidscode opstellen.
- Gegevensverstrekking: er zullen protocollen worden opgesteld met betrekking tot het aanleveren van gegevens aan verzekeraars en de vergoeding van de kosten die daarmee gepaard gaan.