

Nummer : 2004/9
Datum : 9 maart 2004
Aan : ministerie SZW

Uitvoering van regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)

Samenvatting

- Het Verbond van Verzekeraars en het UWV hebben geen offerte geboden, maar een vrijblijvende WGA premie-indicatie.
- Door een verschil in gehanteerde uitgangspunten en een gebrek aan transparantie van de verdere berekeningen zijn de premies van UWV en Verbond moeilijk te vergelijken.
- De rentehobbel in 2006 leidt direct tot een verslechtering van het EMU-saldo met circa $\frac{3}{4}$ mld euro. Deze verslechtering heeft een tijdelijk karakter.
- Het is ongewis of het voordeel van private uitvoering in de toekomst de nadelen zal overtreffen.

Inleiding

SZW heeft het CPB verzocht om een plausibiliteitsbeoordeling van een aantal analyses van SZW over de wijze van uitvoering van de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). De keuze gaat tussen publieke uitvoering door het UWV en private uitvoering door verzekeraars. Ten behoeve van de beoordeling zijn ook de achterliggende offertes van het UWV en het Verbond van Verzekeraars ter beschikking gesteld. Vanwege de beperkte tijd voor de gevraagde beoordeling biedt deze notitie alleen een kwalitatieve analyse op enkele hoofdpunten.

Rentehobbel en schadelastbeperking

Private verzekering vereist financiering op basis van rentedekking, terwijl bij publieke financiering sprake is van omslagfinanciering. Bij invoering van private verzekering treedt de zogenoemde rentehobbel op. Daarentegen wordt in de SZW-analyse in navolging van Kist en Keuzenkamp verondersteld dat concurrerende verzekeraars grotere prikkels tot schadelastbeperking hebben dan een publieke monopolist. Op basis hiervan concludeert SZW:

‘De kostenafweging tussen publiek en privaat is dan ook een afweging tussen een empirisch onderbouwd initieel publiek kostenvoordeel tegenover een kwalitatief beredeneerbaar maar thans niet aantoonbaar privaat kostenvoordeel op de lange termijn’.

Bij deze conclusie kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

1. Tegenover een mogelijk premieverlagende effect van de prikkels tot schadelastbeperking bij private uitvoering op lange termijn staat het premieverhogende effect van een winstopslag en hogere uitvoeringskosten. Onduidelijk is hoe deze twee effecten zich tot elkaar verhouden.
2. De omvang van het private kostenvoordeel op lange termijn zal mede afhangen van de mate waarin een concurrerende markt voor particuliere WGA-verzekeringen, eventueel gekoppeld aan een verzekering voor kosten van ziekteverzuim gedurende de eerste 2 jaar, ontstaat. Een concurrerende markt vereist een voldoende aantal aanbieders. In een dergelijke markt zal schadelastbeperking door succesvolle reïntegratie-inspanningen zich snel vertalen in lagere premies teneinde een concurrentievoordeel te behalen.¹ Voorts kan worden opgemerkt dat de concurrentie beperkt kan worden door zogenoemde ‘lock-in’ effecten. Wanneer een klant zowel de verzuimbegeleiding als de reïntegratie-inspanningen als de WGA- en ziekteverzuimverzekering bij een particuliere verzekeraar onderbrengt vergt dit van de klant ook een investering van tijd en energie in een veelal klantspecifiek dienstenpakket. De kosten die overschakeling op een andere verzekeraar voor dit dienstenpakket met zich mee brengt, kan de concurrentie beperken.
3. Ervaringen met private ziekteverzuimverzekeringen die na introductie van de loondoorbetaling bij ziekte gedurende een jaar werden aangeboden vanaf 1996, geven geen duidelijke indicaties over het effect van de grotere prikkel tot schadelastbeperking op de premiestelling. In 1996 lag de gemiddelde premie van de particuliere ziekteverzuimverzekering duidelijk lager dan de gemiddelde werkgeverspremie in het publieke stelsel in voorgaande jaren.² Echter, de premievaststelling was aanvankelijk te laag en de verzekeraars hebben de eerste jaren verlies geleden op de ziekteverzuimverzekeringen. Onduidelijk is of dit verlies komt door gebrek aan inzicht in de verzuimrisico’s of dat dit een bewuste keuze is geweest om marktaandeel te verwerven. Na 1998 zijn de premies van private ziekteverzuimmaatregelen aanzienlijk gestegen, in ieder geval sterker dan op grond van de toename van het ziekteverzuim in die jaren verwacht had mogen worden.³
4. Aangetekend kan worden dat de prikkel tot schadelastbeperking bij private uitvoering in de loop der tijd afneemt omdat de uitkering aan personen die 5 jaar in de WGA zitten, publiek wordt.

¹ In een concurrerende markt leveren succesvolle extra reïntegratie-inspanningen de particuliere verzekeraars dus slechts tijdelijk een hogere winst.

² Zie J.M. Van Sonsbeek en J.H. Schepers, Evaluatie van arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzuimmaatregelen sinds 1992, SZW notitie, oktober 2001.

³ Zie Sonsbeek en Schepers, 2001.

5. WULBZ, Pemba en Poortwachter vormen reeds prikkels tot preventie en reïntegratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers. Zoals blijkt uit de recent sterke gedaalde WAO-instroomcijfers hebben deze maatregelen effect. Dit beperkt de verdere mogelijkheden tot schadelastbeperking door privatisering van de WGA.
6. Een rentehobbel is een financieringsverschuiving in de tijd, maar leidt over een langere periode bezien in principe niet tot hogere kosten. Indien het rendement over de getroffen voorziening op lange termijn de looninflatie overtreft, dan zal rentedekking zelfs goedkoper zijn dan omslagfinanciering.⁴ Daarbij tekent SZW terecht aan dat het geld dat is ingelegd om het kapitaalrendement te behalen anders door de werkgevers zelf aangewend zou kunnen worden om te investeren of te beleggen.
7. ok bij publieke uitvoering is schadelastbeperking via prikkels mogelijk. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan premiedifferentiatie bij grote en middelgrote werkgevers⁵ en extra prikkels bij het UWV.⁶

Bovenstaande elementen vormen het beoordelingskader voor de plausibiliteit van de premieberekeningen.

Vergelijking van de offertes

Allereerst moet opgemerkt worden dat in de analyses van SZW gesproken wordt over offertes van het Verbond van Verzekeraars en van het UWV. Offertes zijn aanbiedingen van diensten tegen een vaste prijs met een bindend karakter. In plaats van offertes gaat het echter om vrijblijvende doorrekeningen van het premieniveau bij private dan wel publieke uitvoering van de WGA. Het Verbond van verzekeraars spreekt zelf bijvoorbeeld van “informatie over de mogelijke hoogte van een private WGA-premie”. Het gaat nu om “een eerste inschatting”, terwijl pas ‘in een later stadium individuele verzekeraars meer inlichtingen kunnen geven over de daadwerkelijk te hanteren premies’.⁷

Kortom, de gevolgde procedure maakt het mogelijk om nu lage premies voor te spiegelen door optimistische uitgangspunten te hanteren.⁸ Dit noopt tot behoedzaamheid bij de vergelijking van de premieberekeningen. In het geval dat de partijen wel gebonden zouden zijn aan hun offerte, zou overigens de prikkel om tot een realistische offerte te komen ongelijk zijn. Indien particuliere verzekeraars te optimistische uitgangspunten hanteren en naar achteraf blijkt

⁴ Het Verbond stelt zonder enige onderbouwing dat “de WGA-premie binnen een privaat stelsel (rentedekking) per definitie circa 15% lager is dan binnen een publiek stelsel (omslagstelsel)”. Terzijde kan worden opgemerkt dat rentedekking bij een stagnerende beroepsbevolkingen en een om demografische redenen stijgende instroom een iets solidere basis biedt voor de WGA dan omslagfinanciering, daar rentedekking de premiestijging naar voren haalt en direct de financiering regelt.

⁵ Het Verbond stelt ook dat bij de premievaststelling ‘experience rating’ zal worden toegepast.

⁶ Zie Pierre Koning en Anja Deelen, Prikkels voor UWV, CPB Memorandum No. 32, juni 2003.

⁷ Een complicatie is dat het Verbond natuurlijk geen echte offerte kan aanbieden namens alle verzekeraars, omdat dan sprake zou zijn van kartelactiviteiten.

⁸ Overigens hanteren beide instanties het voorzichtige uitgangspunt van een totale instroom van arbeidsongeschikten van 98 000, terwijl in 2003 de instroom 67 000 bedroeg. Voor de verzekeraars fungeert dit zelf gekozen voorzichtige uitgangspunt als een soort risico-opslag voor tegenvallende instroomcijfers.

geen kostendekkende premie hanteren, leidt de te lage premie namelijk direct tot een verlies voor de betrokken verzekeringsmaatschappijen. Het UWV kan een eventueel tekort in een jaar via omslagfinanciering in een volgend jaar weer gemakkelijk compenseren.⁹

Het is lastig om de premieberekeningen te vergelijken omdat betrokken partijen afwijken van de veronderstellingen (o.a. effecten schattingsbesluit, financiering reïntegratiebudgetten, storting in privaat fonds, aantal arbeidsongeschikten in de klasse 15-35% AO) die zij door SZW verzocht zijn te hanteren. Zij bieden evenmin de gevraagde informatie over de inschatting van de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen. In het algemeen kan gezegd worden dat een transparantere onderbouwing van de premieberekeningen nodig is om een adequate vergelijking te kunnen maken.

Een eerste poging tot vergelijking aan de hand van een decompositie van de “offertes” van UWV en het Verbond van 4 maart jl. geeft niettemin aanleiding tot de volgende opmerkingen. Zoals verwacht zou mogen worden zijn de uitkeringslasten bij private uitvoering lager dan bij publieke uitvoering vanwege de veronderstelde grotere prikkel tot schadelastbeperking bij private uitvoering. Onduidelijk is echter in hoeverre andere uitgangspunten en veronderstellingen hierbij ook een rol spelen.¹⁰ De lagere uitkeringslasten bij private uitvoering gaan gepaard met hogere reïntegratiekosten. Het verschil in reïntegratiekosten wordt echter mede bepaald doordat het UWV, anders dan het Verbond, veronderstelt dat de reïntegratiebudgetten gefinancierd worden uit de IVA.

Herkenbaar is dat het UWV lagere uitvoeringskosten heeft.¹¹ Bij de uitkeringsadministratie kunnen verzekeraars minder profiteren van schaalvoordelen. De uitvoering is namelijk versnipperd over meerdere verzekeraars en blijft per individu ook maar 5 jaar in private handen. Voorts hanteren de verzekeraars als private onderneming een winstopslag die waarschijnlijk is ingeboekt bij de uitvoeringskosten. Daarnaast hebben de verzekeraars verwervingskosten.

Wel kan nog worden opgemerkt dat de inschatting van de uitvoeringskosten van het UWV aan de lage kant lijkt. Het UWV werkt met uitvoeringskosten van 3%, terwijl deze nu voor AOK en AOF samen 8% bedragen. Er vindt geen toerekening aan de WGA plaats van de WAO-uitvoeringskosten die momenteel reeds gemaakt worden. Er wordt alleen rekening

⁹ Overigens hanteren beide instanties het voorzichtige uitgangspunt van een totale instroom van arbeidsongeschikten van 98 000, terwijl in 2003 de instroom 67 000 bedroeg. Voor de verzekeraars fungeert dit zelf gekozen voorzichtige uitgangspunt als een soort risico-opslag voor tegenvallende instroomcijfers.

¹⁰ Er wordt bijvoorbeeld niet expliciet aan gegeven in hoeverre door reïntegratie-inspanningen het aandeel niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten daalt, noch in hoeverre daardoor de verblijfsduur van deze groep daalt. Zowel bij het UWV als het Verbond stijgt het aandeel werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten van 50 naar 60%. UWV gaat er wel van uit dat ongeveer 45% van het totaal aantal WGA'ers werkt, tegen 35% bij het Verbond.

¹¹ Bij aanvang treedt ook nog een tijdelijk verschil op doordat het UWV kan voortbouwen op de bestaande uitvoering, terwijl de verzekeraars de uitvoering nog geheel nieuw moeten opzetten. Daarnaast blijft buiten beschouwing dat de ingewikkelder uitvoeringsregeling vanwege de hybride structuur tot een vermeerdering van de administratieve lasten kan leiden bij private uitvoering. Een aantal uitvoeringstechnische en juridische punten moet dan nader geregeld worden zoals een waarborgfonds, behandeling van flexibele arbeidsrelaties, sluitende aanpak, privacybescherming en toezicht.

gehouden met additionele kosten.¹² Voorts wordt geen rekening gehouden met de kosten van de premie-inning door de belastingdienst.

De premiestelling van de verzekeraars wordt mede bepaald door het feit dat verzekeraars met 5-jaars contracten willen gaan werken. In de analyse blijft echter buiten beschouwing dat dit de concurrentie zal beperken. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de volgende inschattingen van het Verbond niet op transparante wijze worden onderbouwd:

1. 'de mate van reïntegratiesucces zal in de private sector ten minste 30% hoger zijn dan in een publieke setting'
2. 'private uitvoering van de WGA tot 2014 zal circa 15 miljard euro goedkoper zijn dan de huidige, publieke uitvoering'.¹³

Ad 1 draagt het Verbond wel een aantal elementen aan ter onderbouwing. Hierbij kunnen echter enkele kanttekeningen geplaatst worden. Zo wijst het Verbond erop dat uit onderzoek van het CBS blijkt dat het ziekteverzuim bij onverzekerde bedrijven 50% hoger is dan het verzuim bij verzekerde bedrijven. Een dergelijke vergelijking zonder correctie voor samenstellingseffecten (o.a. bedrijfsklasse, grootte van bedrijf) is echter minder relevant. Grote bedrijven kennen bijvoorbeeld gemiddeld een hoger verzuim en zijn meestal eigen risico drager. Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden bij de constatering van het Verbond dat de WAO-instroom lager ligt bij eigen risicodragers voor de eerste 5 WAO-jaren en hun premie bij private herverzekering lager ligt dan de publieke premie. Voordat hieraan conclusies kunnen worden verbonden moet nader onderzocht worden in hoeverre juiste de "goede risico's" eigen risicodrager zijn geworden.

Tot slot wijst het verbond op de goede reïntegratieresultaten die private verzekeraars boeken met arbeidsongeschikte zelfstandigen. Na 5 jaar is 95% van de zelfstandigen die zich in 1998 na een korte wachttijd bij de verzekeraar arbeidsongeschikt meldden, volledig gereïntegreerd. Een eerste vraag is in hoeverre dit resultaat dat betrekking heeft op 1 cohort, representatief is, zowel voor andere cohorten zelfstandigen als voor werknemers. Daarnaast blijkt reeds 88% binnen 2 jaar gereïntegreerd te worden. Deze periode beslaat bij werknemers grotendeels de periode van verlengde loondoorbetaling, zodat het percentage dat daarna in de WGA-periode nog reïntegreert relatief bescheiden is.

¹² Omwille van de vergelijking met de offerte van het Verbond houdt het UWV alleen rekening met de extra kosten die voortvloeien uit volledig publieke uitvoering van de WGA. De kosten van taken die het UWV uitvoert, ongeacht de keuze voor publieke of private uitvoering, blijven derhalve buiten beschouwing. Op deze wijze komt in de analyse niet expliciet tot uitdrukking dat private uitvoering gepaard gaat met hogere kosten vanwege de hybride structuur.

¹³ Bovendien geldt dat deze vergelijking met de huidige uitvoering minder relevant is.

WW-verevening

Private verzekering van het werkloosheidsrisico ligt in principe niet voor de hand, omdat de kans op werkloosheid voor betrokken individuen niet onafhankelijk is.¹⁴ Niettemin is een dergelijke verzekering bij private uitvoering van de WGA noodzakelijk om te voorkomen dat verzekeraars belang hebben bij inactiviteit van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het Verbond stelt daarom een WW-vereveningssysteem voor tussen de particuliere verzekeraars bij bovengemiddeld werkloosheidsrisico. De overheid heeft geen directe betrokkenheid bij dit systeem.

Doordat de jaren zeventig met een laag werkloosheidspercentage bij de berekening van het langjarig gemiddeld werkloosheidsrisico¹⁵ worden betrokken, zou volgens het systeem in een groot deel van de jaren tachtig verevening hebben plaats gevonden. Alleen door een marge van 50% te hanteren bovenop het gemiddelde werkloosheidsrisico, zou verevening beperkt blijven tot uitzonderlijke conjuncturele situaties zoals door SZW gewenst en niet plaats vinden tijdens een normale conjunctuurgolf. Verzekeraars zijn echter van oordeel dat een marge van 50% te groot is en er bestaat zelfs enige twijfel of een marge van 25% al niet aan de ruime kant is. Bij een marge van 25% is gedurende 5 jaar een premie-opslag nodig van 0,15%-punt voor de opbouw van het vereveningsfonds.

Garantieregelingen ter vermindering van de rentehobbel

SZW en FIN hebben twee ideeën uitgewerkt om de rentehobbel plat te slaan. Het eerste idee is om verzekeraars de mogelijkheid te bieden om te starten met een omslagpremie en pas na 2 jaar een rentedekkingspremie te vragen. De overheid dient dan garant te staan dat de werkgevers in de laatste drie jaar van het contract niet verzaken om de omslagpremie van de oude WGA-gevallen alsnog te betalen. De voorziening vooruit te betalen schade moet echter wel opgebouwd worden. Dit moet de overheid met een achtergestelde lening aan verzekeraars financieren, wanneer de verzekeraar over onvoldoende middelen daarvoor zou beschikken. SZW en FIN noemen deze optie “garantie in combinatie met een achtergestelde lening” een financieringsconstructie die niet gepaard gaat met risico-overdracht. De overheid loopt echter wel financieringsrisico's. De werkgevers kunnen hun premieverplichtingen niet nakomen in geval van faillissement, contractbreuk of opzegging van het contract. Bij de achtergestelde lening loopt de overheid het risico van faillissement van betrokken verzekeringsorganisaties.

Het tweede idee is dat de overheid een instroomgarantie biedt in de vorm van een begrenzing van de totale instroom/uitkeringslasten in het eerste jaar. In dit geval gaat het om

¹⁴ Overigens wijzen Kist en Keuzenkamp erop dat door een geïntegreerde ziekteverzuim- en WGA-verzekering het risico voor de verzekeraar wordt beperkt doordat ziekteverzuim en werkloosheidsrisico negatief gecorreleerd zijn.

¹⁵ Onduidelijk is welk definitie van werkloosheidspercentage men hanteert en hoe men komt aan een consistente reeks 1970-2002.

een feitelijke risico-overdracht die het mogelijk maakt de risico-opslag in de WGA-premie te verlagen. De overheid stelt zich garant voor de kosten van WGA-gevallen in het eerste jaar boven een afgesproken aantal cq afgesproken totale schadelastniveau. De overheid kan hier duidelijke risico's gaan lopen, bijvoorbeeld omdat afgewacht moet worden hoe het nieuwe criterium voor duurzaam volledige arbeidsongeschiktheid in de keuringspraktijk toegepast gaat worden. Deze keuringspraktijk wordt bepalend voor de instroom van niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten in de WGA.

De vraag bij bovenstaande opties is waarom de overheid private risico's zou moeten overnemen van verzekeraars wanneer gekozen wordt voor private uitvoering. Een inschatting van de mogelijke budgettaire consequenties van deze risico's voor de overheid ontbreekt nog.

EMU-saldo

De rentehobbel van 2,2 mld euro in 2006, inclusief de opslag voor het WW-vereveningsfonds, leidt direct tot een vermindering van belasting- en premie-inkomsten van circa ¾ mld euro. Deze belastingvermindering heeft zowel betrekking op de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting doordat in het Najaarsakkoord is afgesproken dat de uitkeringslasten voor de WGA zullen worden verdeeld over werkgevers en werknemers. Op dit moment komt de WAO-premie nog volledig voor rekening van de werkgevers. Naast deze directe effecten zullen de belasting- en premie-inkomsten op korte termijn nog neerwaarts beïnvloed worden door de geringere economische groei vanwege de hogere loonkosten. Benadrukt moet worden dat de verslechtering van het EMU-saldo een tijdelijk karakter heeft, omdat in 2011 de rentehobbel weer verdwenen is.

Private uitvoering van de WGA kan om nog drie redenen budgettaire consequenties hebben. In de eerste plaats stelt het Verbond dat de WW-vereveningsregeling bij aanvang moet worden gefinancierd uit een startkapitaal. Indien dit niet gebeurt zullen de opslagen op de premie in aanvang extra hoog zijn. Voorts is de financiering van het inlooprisico bij invoering van de WGA nog niet geregeld. Een inloopregeling is vereist ten behoeve van werknemers die vanaf 1 januari 2004 ziek zijn geworden, maar waarvoor geen premie is ontvangen, en waarvoor verzekeraars geacht worden vanaf 1 januari 2006 uit te keren. Tot slot heeft het Verbond de kosten voor gegevensuitwisseling tussen UWV en verzekeraars vooralsnog buiten beschouwing gelaten.