



# De WIA en de rol van de actuaris

**Sinds toenmalig premier Ruud Lubbers in 1990 zijn beroemde uitspraak 'Nederland is ziek' deed en zijn politieke lot verbond aan het niet overschrijden van de grens van 1 miljoen arbeidsongeschikten, is het stelsel van ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen onderhevig geweest aan een grote hoeveelheid beleidsveranderingen. Uiteindelijk mondden die in 2006 uit in een nieuwe arbeidsongeschiktheidswet, de WIA, die het sluitstuk was van die hervormingen. Tot de reeks hervormingen behoorde een geleidelijk ingevoerde, gedeeltelijke privatisering van het stelsel, eerst via loondoorbetaling voor ziekte door werkgevers en later ook via premiedifferentiatie en de mogelijkheid tot eigenrisicodragen voor een deel van de arbeidsongeschiktheidslasten. Met die privatiseringen startte ook de steeds breder wordende rol van de actuaris op het gebied van verzuim- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.**

J.M. van Sonsbeek Phd (links) werkt als programmaleider langetermijnverkenning bij het CPB en is fellow bij Netspar.

K. Timmer MSc AAG is Manager Actuarial Modelling and Reporting Disability and Accident bij NN.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.



## DE AANLOOP NAAR DE WIA: HOE DE BEOOGDE PRIVATE UITVOERING OP PROBLEMEN STUITTE

De basis voor de WIA zoals we die kennen, ligt in het advies van de commissie Donner uit 2001. Die commissie was ingesteld door het tweede paarse kabinet om een oplossing te vinden voor de onstuitbare groei van het aantal WAO-uitkeringen. Na een kortstondige daling in de jaren negentig, was dat aantal weer gaan stijgen en begin deze eeuw werd opnieuw het aantal van 1 miljoen arbeidsongeschikten benaderd. De commissie Donner bestond uit vertegenwoordigers van CDA, VVD, PvdA, D66 en Groen Links, maar de leden hadden voldoende afstand tot de dagelijkse politiek om tot een gedragen en vergaand advies tot hervorming van de WAO te komen. Dat advies werd de input voor een advies van de SER, die in 2002 op hoofdlijnen het advies van Donner overnam, waardoor het draagvlak voor hervorming verder toenam. Het tweede kabinet Balkenende werkte vervolgens de WIA uit, die van kracht werd voor iedereen die vanaf 1 januari 2004 ziek werd. Omdat tegelijkertijd de loondoorbetaling bij ziekte verlengd werd tot 2 jaar, kregen nieuwe arbeidsongeschikten vanaf 1 januari 2006 een WIA- in plaats van een WAO-uitkering.

Kern van het advies van Donner was het aanbrengen van een scheiding tussen de duurzaam volledig arbeidsongeschikten, die in een ruimhartige regeling (de latere IVA) zouden komen en de gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten, die in een regeling met een sterke werkprikkel zouden komen, de latere WGA. Die WGA was overigens nog geen onderdeel van het advies Donner, die als uitgangspunt hanteerde dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten als gewone werklozen konden worden beschouwd, maar ontstond tijdens de onderhandelingen in de SER, die dat een te harde aanpak vond. De SER stelde ook voor om de WGA privaats uit te voeren vanwege de veronderstelde grotere prikkel tot schadelastbeheersing van private verzekeraars.

Wel moest er nog wat gebeuren in de praktische uitwerking. Private verzekeraars werden door de toenmalige minister De Geus gevraagd een offerte uit te brengen met een inschatting van het premieniveau voor die nieuwe regeling. Zo werd er onder andere naar de actuarissen gekeken om aan te geven welke premies voor deze nieuwe en grotendeels onbekende risico's gevraagd zouden moeten worden. Ze kwamen met een prudent antwoord. Gebaseerd op de hoge instroomniveaus van rond de eeuwwisseling en ten tijde van het advies Donner, lag een premie van ongeveer 2% in de rede. De instroom in de WAO was echter in enkele jaren tijd al fors gedaald onder invloed van de nieuwe Wet Verbetering Poortwachter en toenemende effectiviteit van de prikkels voor werkgevers, en het had er alle schijn van dat die daling structureel was. De dure raming van de verzekeraars viel dan ook niet in goede aarde bij SZW waar ambtenaren net hadden becijferd dat op basis van de nieuwe ontwikkelingen een premie in de orde van 1% voor de toekomst plausibel was.

Op zichzelf lijkt zo'n verschil in premie niet zo'n probleem. Als de risico's in de praktijk blijken mee te vallen, dan past de premie zich immers vanzelf aan. Maar door twee redenen ontstonden problemen. In de eerste plaats omdat private partijen hun schadelast op basis van rentedekking vooraf financieren en het publieke UWV dat op basis van omslagfinanciering doet. Bij een verplichte overgang van publieke naar

private verzekering voor een deel van de arbeidsongeschiktheidslasten ontstaat zo een tijdelijke verhoging van de premielast voor werkgevers. De premie krijgt dan ineens een schok omdat de omslaggefinancierde lasten uit het verleden nog doorlopen en de nieuwe premie op basis van rentedekking daar bovenop komt. Dit kwam bekend te staan als de rentehobbel. Vanuit de overheid bezien waren er ook begrotingsregels in aanmerking te nemen. Een daarvan is dat aan het begin van een kabinetsperiode het lastenniveau voor burgers en bedrijven wordt 'vastgeprikt' op het dan, op basis van het nieuwe regeerakkoord, ingeschatte niveau. Afwijkingen worden tijdens de kabinetsperiode gecompenseerd. Extra private premie voor werkgevers als gevolg van de rentehobbel, moet dus gecompenseerd worden door verlaging van andere publieke premies, zodat de werkgevers niet ineens voor hogere lasten komen te staan. Lagere publieke premies werken echter rechtstreeks door in een hoger EMU-tekort, dat toen gevaarlijk dicht de in de EU afgesproken grenswaarde van 3% benaderde. Kortom: het op het oog technische vraagstuk werd politiek.

## DE STARTFASE VAN DE WIA: HOE HET HYBRIDE STELSEL ONTSTOND EN OP ZIJN GRONDVESTEN KWAM TE SCHUDDEN

De oplossing kwam in de vorm van een vakkundig staaltje compromispolitiek, dat een middenweg vond tussen de voorkeur van CDA en D66 voor private uitvoering en de voorkeur van de VVD voor prudent begrotingsbeleid, en leidde tot het hybride stelsel. Werkgevers kregen, net als sinds 1998 al voor de WAO gold, de keuze tussen een naar risico uit het verleden gedifferentieerde premie bij UWV of eigenrisicodragen en onderbrengen van het toekomstige risico bij een private verzekeraar. Omdat zo'n systeem pas op termijn in evenwicht kan komen - in het begin is een op omslag gebaseerde premie immers nog veel lager dan een premie op basis van rentedekking - werd een tijdelijke opslag op de UWV-premie bedacht, de rentehobbelopslag. Zo resulteerde een systeem dat theoretisch gezien alle prikkels juist richtte en met alle oneffenheden pretendeerde af te rekenen, maar dat ook bijzonder complex was. Bij de parlementaire behandeling van de WIA werd dan ook gekscherend gesteld dat de afkorting stond voor Wat Ingewikkeld Allemaal.

Net als in de vormgeving van de WIA zelf, die steunt op het principe dat prikkelwerking het gedrag van werkgevers en werknemers beïnvloedt, kwam zo ook in de financiering van de WIA het verschil in denkwijze tussen de wetgever en econoom enerzijds en de verzekeraar en actuaris anderzijds tot uitdrukking. De wetgever en econoom hanteren modellen die uitgaan van verwachte ontwikkelingen op basis van aannames omtrent gedrag. Deze verwachtingen kunnen vooraf gesteld worden en publieke financiering staat dit in grote mate toe doordat afwijkingen ten opzichte van de verwachting door de omslagfinanciering in toekomstige jaren weer opgevangen kunnen worden. De actuaris bij verzekeraars is daarentegen gebonden aan rentedekking en moet vooraf de onzekerheid omtrent de verwachtingen inprijzen.<sup>1</sup> De actuaris wil daarbij steunen op datgene wat reeds geobserveerd is, historische data, en op basis daarvan verwachtingen voor de toekomst uitspreken.

De prudentie van de actuaris was in het begin van de WGA overigens niet te zien in de premies bij verzekeraars. De algemene gedachte was

dat het hybride stelsel geen lang leven beschoren zou zijn. Hoewel bij de start van de WIA in 2006 het overgrote deel van de werkgevers nog in de default optie bij UWV zat, werd verwacht dat de meeste werkgevers snel zouden uittreden en voor de publieke verzekeraar alleen een vangnetfunctie voor onverzekerbare risico's zou overblijven. Verzekeraars hadden dan wel hogere kosten vanwege schaalnadelen, kapitaaleisen, marketingkosten en tussenpersonen, maar zouden dat met effectieve schadelastbeheersing ruimschoots kunnen compenseren. Het verwerven van marktaandeel met de daaruit voortvloeiende schaalvoordelen in de toekomst werd erg belangrijk<sup>2</sup>. Inderdaad waren voor werkgevers premieoverwegingen leidend in hun keuze voor publieke of private verzekering<sup>3</sup>. Veel werkgevers traden dan ook uit het publieke stelsel. Private partijen slaagden er in die beginjaren van de WGA echter niet in tot betere re-integratieprestaties te komen dan UWV.

## ZONDER VOLDOENDE OP EIGEN DATA TE STEUNEN AANNAMES MAKEN

Actuarissen monitorde deze ontwikkelingen en zagen dat zowel de daadwerkelijke revalidering als de doorstroom naar de IVA achterbleven bij de verwachtingen die waren gehanteerd in de premiestelling. Het toonde aan hoe risicovol het kan zijn om in een rentedekkingstelsel, en zonder voldoende eigen data om op te steunen, verwachtingen voor de toekomst te bepalen en algemene aannames te hanteren. De voorzichten bleken flink omhoog te moeten. Een combinatie van het inkopen van marktaandeel en onjuiste risico-inschattingen had geleid tot forse verliezen voor verzekeraars. Zo schatte DNB eind 2014 dat het verlies voor verzekeraars met betrekking tot WIA gerelateerde producten over de jaren tot en met 2013 was opgelopen tot ruim 1,6 miljard euro<sup>4</sup>.

## DE VERVOLGFASE VAN DE WIA: HOE HET HYBRIDE STELSEL UITEINDELIJK TOT RUST KWAM

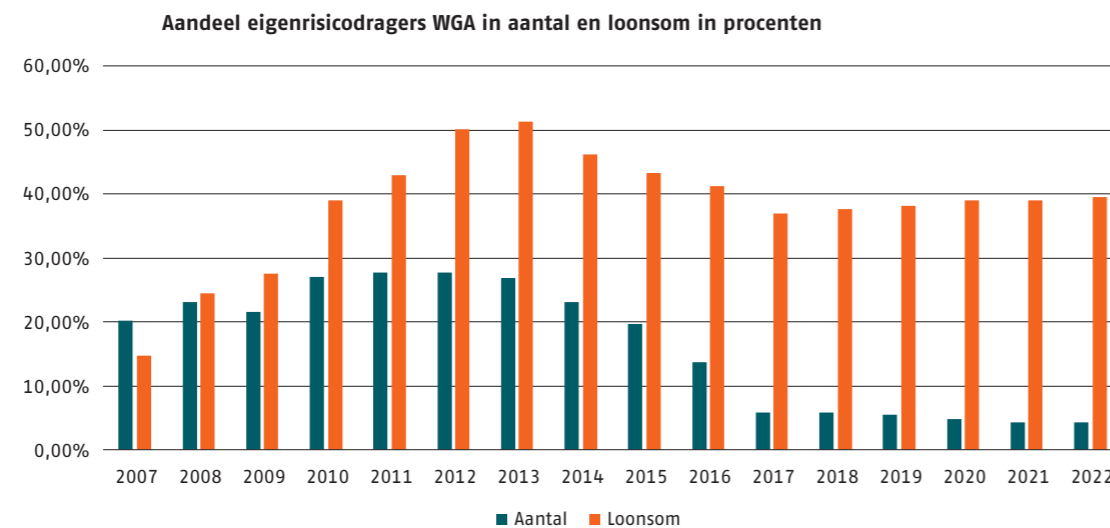
Deze tijd markeerde een kantelpunt in de markt. De premies van verzekeraars gingen omhoog en het aandeel eigenrisicodragers voor de WGA daalde. Tegelijkertijd kwam er na langdurige afstemming tussen het Verbond van Verzekeraars/CVS en het UWV data beschikbaar met betrekking tot de WGA waar actuarissen lang om hadden gevraagd. Met de publicatie van het Kansenselsel WGA-ERD en de bijbehorende statistische informatie konden actuarissen betere modellen en risico-inschattingen maken.

Deze data waren des te meer nodig omdat vanaf 2017 een nieuw risico meegeschat moest gaan worden, dat van werknemers met een flexibel contract. Daar waar de startfase van de WIA voor verzekeraars een heel onstuimig karakter had, was de WIA vanuit overheidsperspectief een groot succes vanwege de gewenste positieve ontwikkeling in de vorm van een structurele daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Die daling werd voornamelijk gerealiseerd onder werknemers met een vast contract en minder onder werknemers met een flexibel contract voor wie de oud-werkgevers geen financiële verantwoordelijkheid droegen na afloop van het contract. Per 2014 kregen werkgevers ook voor hun arbeidsongeschikte werknemers met een flexibel contract een financiële prikkel in de vorm van een



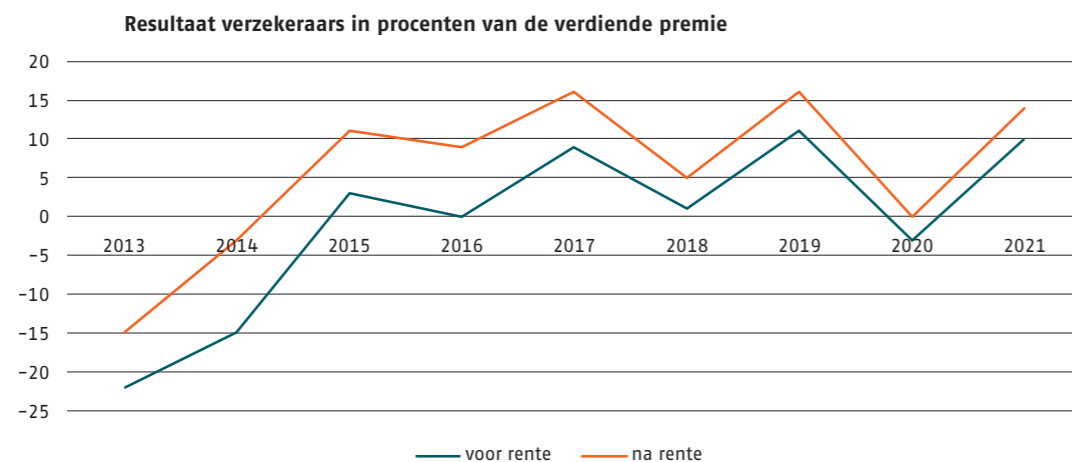
gedifferentieerde premie, en per 2017 konden werkgevers ook bij dit risico opteren voor eigenrisicodragen en private verzekering. Zo ging de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen opnieuw open. Lopende contracten werden opengebroken en het flexrisico moest ook verzekerd worden.

Ditmaal werden actuarissen echter gesteund door meer en betere data dan voorheen en lagen de grote verliezen uit het verleden nog vers in het geheugen van verzekeraars. De grote Nederlandse verzekeraars namen dan ook geen onverantwoorde risico's in het binnenhalen van marktaandeel. Dit was ook terug te zien in het aandeel eigenrisico-dragers, dat na enkele jaren van daling vanaf 2017 stabiliseerde. Opvallend was wel dat deze stabilisatie voornamelijk in termen van loonsom was. De meeste kleine werkgevers keerden terug naar het UWV en het aandeel eigenrisicodragers in aantallen werkgevers daalde naar slechts ca. 5% van het totaal.



Bron: UWV, jaarnota's Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet.

Het verzekeringstechnische resultaat van verzekeraars kende vanaf 2016 ook een positieve ontwikkeling, zij het vooral vanwege de vrijval van voorzieningen op oude schadejaren. De eerdere verliezen waren dus deels overschat. Recente schadejaren laten over het algemeen wel lichte verzekeringstechnische verliezen zien, maar de cijfers geven geen reden om aan te nemen dat de risico-inschatting met de introductie van het flexrisico onjuist is geweest.<sup>5</sup> Bovendien wijst recent onderzoek erop dat de effectiviteit van verzekeraars op re-integratiegebied is toegenomen<sup>6</sup>.



Bron: Financiële jaarverslagen verzekeringsbranche. Resultaat Inkomen Collectief voor herverzekering in procenten van de verdiende premie.

## NA AL DEZE PERIODES VAN ONZEKERHEID LEEK DE MARKT NA 2017 IN RUSTIGER VAARWATER TE KOMEN

Na al deze periodes van onzekerheid met betrekking tot wetgeving, risico en data, leek de markt van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen na 2017 in rustiger vaarwater te komen. Actuarissen konden zich meer richten op analyses en het monitoren van de meest recente ontwikkelingen in de markt en bij het UWV omtrent de keuringen. COVID-19 zorgde echter opnieuw voor veel onzekerheid. Er moest opnieuw een onbekend risico, dat van langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid als gevolg van het coronavirus, ingeschat en onderbouwd worden op basis van zeer beperkte informatie.

Zo kenmerkt de rol van de actuaar in de arbeidsongeschiktheidsmarkt zich door het om kunnen gaan met voortdurende wijzigingen en onzekerheden en het kunnen verklaren en onderbouwen van de aannames die daarvoor vervolgens worden gedaan, wetende uit het verleden dat de impact van foutieve aannames groot kan zijn. Waar de actuaar graag stabiele historische data zou willen opbouwen, is de markt van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen juist voortdurend in beweging.

### DE TOEKOMST VAN DE WIA: GAAT HET STELSEL NOU TOCH WEER HELEMAAL OVERHOOP?

Maar hebben we onderhand dan niet het perfecte stelsel gecreëerd waar niet meer aan gesleuteld hoeft te worden? Die vraag miskent het feit dat ook de maatschappij zich voortdurend ontwikkelt en de maatschappelijke behoeften en wensen ook aan verandering onderhevig zijn. In het begin van de eeuw lukte het uiteindelijk, na decennia lang proberen en sleutelen, om het arbeidsongeschiktheidsstelsel fundamenteel te hervormen. Misschien mede omdat de tijd daar toen rijp voor was. Niet alleen in Nederland, maar in heel de westerse wereld hervormden landen hun uitkeringsregelingen en verschoof de focus van die regelingen van inkomensbescherming naar activering<sup>7</sup>. Het geloof in prikkels en in de werking van de markt was dominant.

Momenteel zien we een andere beweging in de maatschappij. Vrijwel iedereen is er inmiddels van overtuigd dat uitkeringsregelingen te complex zijn geworden. Het toeslagenschandaal heeft ons met de neus op de feiten gedrukt in dat opzicht, maar de beweging is veel breder. Waar na de financiële crisis de nadruk lag op bezuinigen en het op orde brengen van overheidsfinanciën, voeren de afgelopen jaren thema's als ongelijkheid en duurzaamheid de boventoon. Het traditionele beeld dat veel beleidsmakers en economen hadden van volstrekt rationeel handelende agenten bleek veel te mechanisch en is achterhaald door de opkomst van de gedragseconomie. De eenzijdige focus op financiële welvaart is achterhaald door de opkomst van het brede welvaartsdenken. En dat de focus op groei van de gemiddelde welvaart, als gevolg van bijvoorbeeld globalisering, miskent dat er naast winnaars ook verliezers zijn, is onderhand ook wel breed doorgedrongen.

Tegen die achtergrond wordt het arbeidsongeschiktheidsstelsel ruim twintig jaar na de commissie Donner opnieuw onder de loep genomen, door de nieuwe onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) onder leiding van Roos Vermeij. Die commissie focust niet op beperking van het aantal arbeidsongeschikten maar op de 'hardheden' in het stelsel. Waar de oude WAO veel te soepel was, wordt de WIA nu eerder als te streng gezien. Dan komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde of de grens van 35% arbeidsongeschikt om toegang te krijgen tot de WIA niet te hoog is, gezien de moeite die mensen die de drempel van 35% net niet halen, hebben om aan werk te komen. En of de vervolguitering in de WGA niet te laag is voor mensen die er ondanks verwoede pogingen niet in slagen hun verdien capaciteit voldoende te benutten. En misschien ook wel of het risico van 12 jaar vergoeden van loondoorbetaling bij ziekte en

arbeidsongeschiktheidslasten voor bepaalde werkgevers niet te hoog is. Die overwegingen vinden plaats tegen de achtergrond van een nu al schreeuwend tekort aan verzekeringsartsen bij UWV en het besluit van het kabinet om een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen te herintroduceren, ook een maatregel die zeer bij deze tijd past.

Wat de toekomstige wijzigingen exact gaan inhouden, is nog niet bekend. Zeker is wel dat het stelsel nooit af is en altijd in beweging zal blijven, evenals de rol van de actuaar erin. Zo is de cirkel weer rond. ■

1 – Voor een uitgebreide analyse van de hybride markt, zie ook het position paper van het Koninklijk Actuarieel Genootschap 'Is er wel een level playing field?'

2 – Bron: Van Sonsbeek in De Actuaris, November 2013: 'De rol van de actuaar als adviseur in de WGA-markt' <https://www.svland.nl/kennisbank/de-rol-van-de-actuaris-als-adviseur-in-de-wga-markt>

3 – Bron: Van Sonsbeek en Timmer in ESB, 19 maart 2015: 'Premiëmotieven dominant bij keuze verzekeraar' <https://esb.nu/premiemotieven-dominant-bij-keuze-verzekeraar/>

4 – Bron: DNB, 11 februari 2014: 'Verliezen op de WIA-WGA verzekeringen'.

5 – Bron: DNB, 15 november 2022: 'Beperkt verzekeringstechnisch verlies op WGA-ERD door vrijval van voorzieningen'.

6 – Bron: Koning en Van Lent in ESB, 21 maart 2022: 'Hiaatverzekeringen voor arbeidsongeschiktheid leiden niet tot minder werk' <https://esb.nu/hiaatverzekeringen-voor-arbeidsongeschiktheid-leiden-niet-tot-minder-werk/>

7 – Bron: OECD, 2003, 'Transforming Disability into Ability' <https://www.oecd.org/els/emp/transformingdisabilityintoability.htm>

Tijdens de jaarlijkse **Solvency II – Update** (5 juni 2023 | Nieuwegein) worden plenair en in **parallelsessies** door **verschillende sprekers** actuele onderwerpen uitgediept.

Ga naar [www.actuarieelinstituut.nl/permanente-educatie](http://www.actuarieelinstituut.nl/permanente-educatie) voor meer informatie en aanmelden