

Sociale Zekerheid en Big Data: dijkbewaking of deltaplan?¹

Laura van Geest, Directeur CPB²

De Nederlandse sociale zekerheid is geen zeker bezit in het digitale tijdperk. Met big data wordt een meer persoongerichte premiestelling een reële optie, met steeds kleinere kringen van verzekerden en uiteindelijk het opdrogen van de markt als mogelijk gevolg. De mix van publiek en privaat bij de verzekering van de inkomensderving bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, en de zorg is danook kwetsbaar, met uitstraling naar andere markten. Een neerwaartse spiraal op de markt voor loondoorbetaling bij ziekte leidt tot verdere erosie van het vaste contract. Arbeidsmobiliteit raakt bekneld. Zelfstandigen worden teruggeworpen op het vangnet bijstand, als de markt voor inkomensverzekeringen verdamppt. De toekomst van de aanvullende verzekeringen in het Nederlandse zorgstelsel is ongewis. Maar er zijn ook positieve scenario's denkbaar. Dit pleit voor monitoring, en voor nadenken over dijkverzwaringen als extra regels en toezicht rond privacy en algoritmen of een aanvullend publiek aanbod voor zelfstandigen en specifiek voor de loondoorbetaling bij ziekte voor werkgevers.

Introductie

De toekomst van de Sociale Zekerheid en Integratie. Gemakkelijk gevraagd, moeilijk te beantwoorden. In 1945, ten tijde van de oprichting van het CPB, werkten nog velen in de landbouw en was de sociale zekerheid bepaald sober. Nu, bijna 75 jaar later, zijn de meeste mensen actief in de dienstensector en is de sociale zekerheid een complex en breed geschakeerd geheel, in een streven bescherming te bieden tegen uiteenlopende risico's en keuzes. Voorspellen is lastig, zeker als het over de toekomst gaat³. Ramers weten dit als geen ander.

Toch zijn toekomstverkenningen niet zonder nut. Scenarioanalyses weerspiegelen ex post misschien niet meer dan een uitvergroete versie van de problemen van de dag, maar ze bieden daarmee wel een vehikel tot nadenken en kanaliseren. En dat helpt weer de noden van vandaag te lenigen. Wat is het probleem precies? Welke ontwikkelingen moet je monitoren? Wat zijn de opties de zaak de goede richting op te sturen? En wat kun je doen als het de verkeerde kant op gaat?

Digitalisering is de flavour of the month. Het is AI en Big Data wat de klok slaat. De voorraad data groeit met de dag; data komen makkelijker en sneller beschikbaar en worden steeds fijnmaziger. De mogelijkheden om wat met die data te doen nemen ook toe. De rekenkracht groeit exponentieel. Bovendien wordt informatie-uitwisseling eenvoudiger, gesymboliseerd door het Internet of Things. Nieuwe producten en technologieën zijn het resultaat.

Het beleidsdebat van SZW is niet immuun gebleken voor het digitaliseringsvirus. Nemen de robots al het werk over? Is het tijd voor een basisinkomen? Zijn werkenden toegerust op de nieuwe wereld? Moeten we vrezen ingehaald te worden door het buitenland? Is de platformeconomie het nieuwe organisatiemodel? Het was en is allemaal onderwerp van gesprek. De uitvoering van de sociale zekerheid leek een beetje ontsnapt aan de hype, maar niet langer! Deze bijdrage gaat over de vraag of de hybride inrichting van de Nederlandse sociale zekerheid, met zijn publieke en private elementen, opgewassen is tegen de aankomende digitaliseringsgolf. Want juist in onzekere tijden groeit de behoefte aan een toekomstbestendig raamwerk.

¹ Met dank aan Rob Aalbers, Bastiaan Overvest, Egbert Jongen, Ramy Al-Dardiry, Arjan Lejour, Jos Jansen, Rudy Douven, Daniel van Vuuren, Ernst van Koesveld, een anonieme meelezer van Financiën en Suzanne van Gils voor commentaar op een eerdere versie.

² En een van de eerste medewerkers van Bernard ☺ (ik vermoed de tweede).

³ Robert Storm Petersen: It is difficult to make predictions, especially about the future.

Waarom raakt digitalisering de Nederlandse Sociale Zekerheid?

Traditioneel denk je bij sociale zekerheid aan publieke voorzieningen die publiek opgelegd, gefinancierd en uitgevoerd worden. Solidariteit is het schragende beginsel. Een spontane gedachte bij digitalisering is dan efficiencywinst: betere bediening van de 'klant' (vooringevulde aangifte), goedkopere administratie (computerprogramma's in plaats van kaartenbakken), eenvoudiger bestrijding van fraude (bigdata-analyses, koppeling van databestanden). Maar de Nederlandse sociale zekerheid is niet enkel en alleen publiek vormgegeven.

Allereerst kent het Nederlandse stelsel voor Ziekte en Arbeidsongeschiktheid een hybride vormgeving. Er is voor de werkgever een wettelijke verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte, waarvoor men alleen op de private markt een verzekering kan vinden. Er is een wettelijke verplichting voor de werkgever voor een uitkering bij arbeidsongeschiktheid, met een keuze tussen een publieke of private verzekering, dan wel een eigen risicodragerschap. Bij de aanvullende pensioenen wordt met de verplichtstelling een 'race to the bottom' op deze primair private regelingen tussen werkgevers ondervangen. De zorgverzekering - een belangrijk vehikel voor armoedebestrijding en solidariteit - is weliswaar privaat vormgegeven, maar bepaald publiek in zijn uitwerking: er is een basispakket, met een verzekeringsplicht voor de ingezetene en een acceptatieplicht (inclusief verbod op premiedifferentiatie) voor de private verzekeraar (daarbij geholpen via een risicovereveningsstelsel). Is deze publiek private vormgeving bestand tegen het geweld van big data en algoritmen?

Daarnaast hanteert de overheid bij werkenden een uiteenlopende beleidstheorie voor zelfstandigen en werknemers. Bij werknemers viert het libertair paternalisme hoogtij: men wordt verplicht verzekerd, myopisch gedrag wordt ondervangen, solidariteit afgedwongen. Bij zelfstandigen heerst de beleidstheorie dat men zelf oud en wijs genoeg is om te beslissen of een verzekering of aanvullend pensioen nodig is; solidariteit onderling of met andere werkenden wordt niet opportuun geacht. Het Nederlandse stelsel voor zelfstandigen en DGAs kent geen regels of publieke verzekeringen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of de oude dag, voorbij de algemeen beschikbare vangnetten van de bijstand en de AOW. Ondernemers die zich willen verzekeren zijn aangewezen op de private markt. Is deze private markt opgewassen tegen digitalisering? Is de uiteenlopende benadering van werkenden houdbaar, als de opkomst van de platformeconomie tot meer zelfstandigen zou leiden?

Hoe grijpt digitalisering in op de verzekeringsfunctie?

Verzekeren is een wereld van kanstheorie en statistiek, van data en schattingstechnieken. Traditioneel biedt verzekeren dekking tegen risico's. Mensen zien een risico dat ze niet alleen kunnen dragen. Ze vormen een kring van verzekerden, leggen elk wat in en betalen uit aan de ongelukkige die door het risico getroffen wordt. Als de data beperkt zijn, wordt de premie bepaald door de eigenschappen van de populatie. De totale premieopbrengst wordt bepaald door de gebruikelijke schade, de individuele premie is vlak of hooguit door overwegingen van solidariteit gedifferentieerd. Eigen risico en controle helpen moral hazard bij verzekerden te beperken. Een stap naar meer risico gedifferentieerde premies ontstaat als verzekerden zelf informatie aanleveren of als andere scores een zijlicht bieden (bv kredietscores en autoverzekeringen). Deze informatie maakt het mogelijk een betere inschatting te maken van het schaderisico. Verzekeren is ingewikkeld bij asymmetrische informatie. Mensen met een hoog risico doen graag mee, mensen met een laag risico vinden de premie te hoog. De kring van verzekerden krimpt. Soms stellen wettelijke verboden en geboden rond (prijs)discriminatie grenzen aan de mate waarin risico's en premies synchroon kunnen lopen. Bekende voorbeelden zijn discriminatieverboden tussen mannen en vrouwen of de acceptatieplicht zonder premiedifferentiatie bij het basispakket Zvw.

Met de opkomst van het internet komen nieuwe data beschikbaar. Data die verzekerden achterlaten op het internet, van de enthousiaste foto's van zuipfeesten op de facebookpagina, het zoekgedrag naar een exotische /gevaarlijke vakantiebestemming tot de trotse finish bij de Marathon van Rotterdam; de data die via sensoren tot stand komen, van de hartjes app op je iPhone, je wearable of de elektronische tandenborstel die Philips nu ontwikkelt; of informatie over de aangeboren aanleg voor bepaalde ziekten en gedrag die steeds meer uit je DNA valt te peuren.

Met de toegenomen data (en rekenkracht) verandert het vak van verzekeren, van het afdekken van risico's naar het voorspellen en misschien wel voorkomen van risico's. De kans op schade is hoger voor rokers, durfals en pechvogels met hoger aangeboren kans op gebreken en lager voor hardlopers of bezitters van een gezond BMI. Wearables kunnen therapietrouw bevorderen en extra kosten voorkomen.

De optimistische blik ziet dat met meer data het probleem van asymmetrische informatie deels wordt overwonnen, waardoor de kansen op het tot stand komen van verzekeringen toeneemt. Een optimistische blik ziet ook meer preventie, het voorkomen van ellende. Een meer pessimistische blik ziet de risico's van meer persoonsgebonden verzekeringspremies⁴. Door een scherpere afstemming van premies en risico komt de solidariteit onder druk en/of vermindert de waarde van de verzekering. Als de premies enorm uiteen gaan lopen, worden verzekeringen alleen toegankelijk voor een kleine groep koopkrachtige uitverkorenen. Als de kring van verzekerden te klein wordt door een steeds scherpere (en volatielere) premie, verdampt de markt.

Een kritische blik spot risico's rond het gebruik van data. Welke ruimte is er eigenlijk voor het gebruik van deze data die vrij over het internet zwerft en daar vaak met geheel andere doeleinden is achter gelaten? Hoe goed zijn de geboden en verboden rond discriminatie geborgd als een algoritme die informatie impliciet ontwaart in big data? Hoe eerlijk voelt het als je om statistische redenen / ten onrechte afgewezen wordt, terwijl je prudent door het leven gaat? Zijn de regels voor private partijen even streng als die voor publieke? Hoe gemakkelijk is het voor mensen met een kleine beurs om straks nee te zeggen tegen een fikse premiekorting in ruil voor je data? Privacy als een privilege 'for the happy few'. Maak je als digitale maagd eigenlijk nog kans op een verzekering? En als verzekeraars zich rekenschap geven van deze risico's (zie bij voorbeeld de gedragscode van het Verbond van Verzekeraars), wat is dat dan waard als de verzekeringsbranche straks in de praktijk door big tech gedomineerd wordt? En hoeveel tijd hebben we eigenlijk om na te denken in 'the winner takes all' wereld van big tech?

Hoe beïnvloedt digitalisering het Nederlandse Sociale Zekerheid Stelsel?

Werkgevers noemen de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte vaak als reden om mensen niet op een vast contract aan te nemen. Het gros van de werkgevers verzekert zich, maar kiest daarbij een sobere polis op het terrein van ondersteuning. Bij ernstige re-integratie zaken blijkt men onthand. Voor kleine ondernemers sporen de premies in doorsnee met sectorkenmerken, maar er zijn klachten over premiestijgingen bij forse schade. Met meer data nemen de mogelijkheden toe om de premiestelling toe te spitsen op het individuele bedrijf in plaats van de sector. In het gunstige geval ontstaat er een positieve 'loop', met meer aandacht voor preventie en re-integratie, met privacy (sterkere monitoring werknemer) als risicofactor. In het ongunstige geval leidt meer datamining tot het uitsorteren van werknemers met een versterkt risico; er mag nu niet gekeurd worden, maar een fysieke keuring heb je daarvoor straks misschien niet eens meer nodig. In een verdergaand scenario leidt een meer bedrijfsspecifieke premiestelling tot een steeds kleinere kring van verzekerden; de markt voor de verzekering voor loondoorbetaling bij ziekte droogt op.

⁴ Het onderscheid tussen vrij gekozen gedrag enerzijds en nature & nurture is soms minder evident dan op eerste gezicht lijkt. Dit compliceert de beoordeling van risico technisch gerechtvaardigde prijsverschillen en solidaire premies.

De effecten van digitalisering op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn vergelijkbaar, maar de institutionele setting kent een belangrijk verschil. Bij de arbeidsongeschiktheid bestaat een publiek 'vangnet', met een gemiddelde prijs. Daarmee is het risico van een verdwijnende markt afgewend. Een schrale troost, als het verschijnsel vast contract als zodanig naar de achtergrond zou verdwijnen.

De zorgverzekeringswet houdt op expliciete wijze rekening met het feit dat mensen een verschillend risico vertegenwoordigen; er is een breed basispakket, acceptatieplicht en verbod op premiedifferentiatie, met risico verevening als noodzakelijk complement. De vraag is of deze borging opgewassen is tegen digitalisering. Met wat handige marketingtechnieken kun je gemakkelijk slalommen om het verbod op prijsdiscriminatie en de acceptatieplicht. Vroeger kon een zorgverzekeraar mensen selecteren door alleen in te schrijven op de vierde verdieping in een pand zonder lift. Ook in het Zvw tijdperk richten sommige polissen zich in de promotie op gunstige risico's (Promovendus). Met big data kan dit spel van aantrekken en afstoten veel slimmer. Dit zal zich onherroepelijk laten voelen in de markt. Weliswaar is de ruimte voor premiekortingen voor collectiviteiten ingesnoerd, maar hij is ook niet nul. De populaire markt voor aanvullende verzekeringen (waar de verzekeraar veel vrijer is in zijn doen en laten) kan gemakkelijk verdampen als de premiestelling meer persoonsgebonden wordt. De ingebakken solidariteit van de Zvw van een goed en toegankelijk aanbod voor het basispakket en de aanvullende verzekeringen komt dan onder druk. Zorgverzekeraars kunnen ook succes boeken door het risicovereveningssysteem te 'gamen'. Het Nederlandse systeem is geavanceerd, maar valt met data analytics vast te verslaan, zeker als private partijen minder beperkt worden in het gebruik van data dan de overheid. Dit komt de stabiliteit van het zorgverzekeringsstelsel niet ten goede.

Op dit moment verzekert een beperkt en dalend deel van de zelfstandigen zich tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid en voor de oude dag. Weliswaar kennen zelfstandigen meer alternatieve inkomstenbronnen dan werknemers zonder AO verzekering, maar met de verplichte verzekering is de werknemer duidelijk beter beschermd. Hetzelfde gaat op voor het pensioen. De markt voor het verzekeren van inkomensverlies door ziekte of Arbeidsongeschiktheid komt maar matig van de grond voor zelfstandigen. Kosten, onzekerheid of de verzekeraar echt gaat uitkeren en onvoldoende aanbod op hogere leeftijd komen langs als verklaring. Digitalisering kan tot meer transparantie leiden en zo adverse selection beperken met meer persoonsgebonden premiestelling. In het positieve beeld komt er meer markt tot stand, in een negatieve variant - niet denkbeeldig in een wereld met beroepsgerelateerde uitvalkans - worden de kringen alleen maar kleiner en droogt de markt op.

Een meer persoonsgebonden premiestelling voor inkomensderving bij ziekte of AO beïnvloedt niet alleen de werking van de verzekeringsmarkt voor werkgevers of zelfstandigen, maar straalt in potentie ook uit naar andere markten. Hoe goed kun je van baan wisselen, als je een 'vlekje' hebt. Hoe gemakkelijk maak je dan nog de overstap van werknemer naar zelfstandige en terug? Statistisch hebben laagopgeleide mensen een slechtere gezondheid en een lagere levensverwachting. Hoe eerlijk is het als je hiervan wel de rekening gepresenteerd krijgt bij de verzekeringen rond ziekte en AO, maar geen korting krijgt op je pensioenpremie? In het onverhoopte geval dat de verzekeringsoptie voor de loondoorbetalingsverplichting verdwijnt, wordt een vast contract een schaars fenomeen, iets dat alleen het grootbedrijf - dankzij de wet van de grote getallen - zich kan veroorloven. Zelfs de meer vaste vormen van flexbanen worden wellicht ondraaglijk voor een doorsnee werkgever. Het nulurencontract als het nieuwe normaal?

Wat nu?

De Nederlandse sociale zekerheid met zijn publiek private elementen is geen zeker bezit. Digitalisering kan het evenwicht verstoren, vooral op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en zorg. Een negatieve ontwikkeling op de markt voor loondoorbetaling bij ziekte kan een extra slinger geven aan de erosie van het vaste contract. Het risico dat zelfstandigen bij gebrek aan

aanbod aangewezen zijn op het vangnet bijstand is niet denkbeeldig. Gegeven het nog steeds stijgende aandeel zelfstandigen is dat pikant te noemen. De bestendigheid van het elegante Nederlandse zorgstelsel is, zeker voor de aanvullende verzekeringen, ongewis.

Er zijn marktkenmerken die als een golfbreker werken. Convenanten en gedragscodes kunnen de risico's mitigeren, zolang vooral Nederlandse verzekeraars de markt betreden. De Nederlandse zorgverzekeraars kennen bovendien geen winstoogmerk, ook al is er geen verbod op winstuitkering. Hoewel de digitalisering internationale toetreding kan uitlokken, vormt de complexe wetgeving rond de WGA/WIA en Zvw in de praktijk waarschijnlijk een flinke toetredingsbarrière. In dat rijtje markten staat Nederland voor big tech misschien niet vooraan de rij als proeftuin.

Een digitale tsunami heeft de Nederlandse Sociale Zekerheid nog niet overspoeld, maar verhoogde dijkbewaking lijkt op zijn plaats. Monitoring kan helpen ongewenste trends te signaleren en keren. De solidariteitsmonitor die het Verbond van Verzekeraars jaarlijks publiceert voor een vijftal meer persoonlijke verzekeringen zou hiervoor inspiratie kunnen bieden. Eventuele aanvullende regelgeving en toezicht rond data en algoritmen kunnen dan tijdig en op maat worden getroffen. Specifiek voor de loondoorbetaling bij ziekte zou, analoog aan de arbeidsongeschiktheid, een additioneel aanbod van publieke verzekering bescherming kunnen bieden. Een publiek aanbod voor zelfstandigen zou ook een rol in de dijkverzwaring kunnen vervullen.

Terugkijkend zien we dat solidariteit een onvervreemdbaar element is in de Nederlandse samenleving. Dat biedt hoop voor de toekomst, ook als de digitalisering tot een meer revolutionair deltaplan zou nopen.

Literatuur

Ernest Berkhout en Rob Euwals (2016), Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB Policy Brief

Rob Euwals, Marloes de Graaf-Zijl en Daniel van Vuuren (2016), Flexibiliteit op de Arbeidsmarkt, CPB Policy Brief

Martin Eling and Martin Lehmann (2017), The Impact of Digitalization on the Insurance Value Chain and the Insurability of Risks, The Geneva Papers, 2018, 43, (359-396)

Benno Keller (2018), Big Data and Insurance: Implications for Innovation, Competition and Privacy, The Geneva Association

Verbond van Verzekeraars (2018), Gedragscode Verzekeraars

Verbond van Verzekeraars (2017), Solidariteitsmonitor, de 0-meting

Verbond van Verzekeraars (2018), Solidariteitsmonitor, de 1-meting