



Eerst standaardisatie, dan concurrentie

Auteur(s):

Kleijnenberg, E.A.

Lid van de Raad van bestuur van de Goudse en bestuurslid sector Zorg van het Verbond van Verzekeraars.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4200, pagina 309, 23 april 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Een markt voor publieke werknemersverzekeringen moet lage toetredingsdrempels en lage overstapkosten krijgen. Standaardisatie van de verzekeringsadministratie en een toegankelijke software kunnen hieraan bijdragen.

In de nota *Structuur uitvoering werk en inkomen* (Suwi) schetst het kabinet de plannen voor een nieuwe uitvoering van de sociale zekerheid. De nota heeft reeds een aantal kritische reacties opgeroepen. Het belangrijkste kritiekpunt is dat niet de klant centraal staat in de nieuwe uitvoeringsstructuur, maar de instituties. De klant krijgt nog steeds te maken met meerdere loketten en de uitvoeringsstructuur kent veel overdrachtsmomenten. Het kabinet lijkt er hierdoor niet in te slagen haar doelstelling om de uitvoering klantvriendelijker te maken in de nieuwe uitvoeringsstructuur vast te houden. De nota kent echter ook een aantal goede voorstellen. Voor de uitvoering van werknemersverzekeringen houdt het kabinet consequent vast aan zijn streven naar een efficiënte en effectieve uitvoering ¹.

Van een efficiënte uitvoering is sprake wanneer de uitvoeringskosten zo laag mogelijk zijn. Van een effectieve uitvoering van werknemersverzekeringen is sprake wanneer uitvoeringsinstellingen er in slagen het beroep op deze verzekeringen te beperken. Hiervoor kunnen zij gebruik maken van preventie- en reïntegratie-instrumenten die werknemers een betere kans geven om aan het werk te blijven of (weer) aan het werk te komen. Met name de effectiviteit van de uitvoering heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen.

Het kabinet heeft reeds een aantal maatregelen genomen om deze effectiviteit te vergroten, zoals de privatisering van de Ziektewet en de introductie van Pemba ². In de nieuwe uitvoeringsstructuur 'werk en inkomen' wordt deze koers voortgezet. De randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van werknemersverzekeringen worden met de introductie van concurrentie en maatregelen om deze concurrentie ook te realiseren, verder aangescherpt.

Prikkels en concurrentie in de uitvoering

Begin jaren negentig heeft de overheid de effectiviteit van de uitvoering van werknemersverzekeringen een belangrijke impuls gegeven door de introductie van financiële prikkels voor werkgevers. Met de privatisering van de Ziektewet en de invoering van de Wet-Pemba heeft de werkgever ook een financieel belang gekregen bij lage uitvoeringskosten en een zo beperkt mogelijk beroep op de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Met de privatisering van de Ziektewet komt de Ziektewetuitkering volledig voor rekening van de werkgever. De arbeidsongeschiktheidsverzekering is nog steeds een collectieve verzekering. De premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering, die volledig door de werkgever betaald wordt, is nu echter afhankelijk van de hoogte van het arbeidsongeschiktheidsrisico van een bedrijf. Wanneer een werkgever meer werknemers in de wao heeft, stijgt ook zijn premie. De werkloosheidswet kent nog geen financiële prikkels.

Overheid en werkgevers hebben door de introductie van deze financiële prikkels dus parallelle belangen gekregen. De volgende stap die het kabinet nu wil zetten is om de uitvoering te privatiseren en werkgevers een directe stem te geven bij de keuze van een uitvoeringsinstelling ³. Werkgevers met meer dan honderd werknemers kunnen dan vrij kiezen bij welke uitvoeringsinstelling zij hun werknemersverzekeringen onderbrengen. Op deze wijze wil de overheid concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen realiseren. Wanneer werkgevers zelf hun uitvoeringsinstelling kunnen kiezen, is er voor de uitvoerders een stimulans om (potentiële) opdrachtgevers zo goed mogelijk van dienst te zijn. Het kabinet verwacht dat de uitvoeringsinstellingen elkaar scherp zullen beconcurreren op uitvoeringskosten en de inspanningen voor preventie en reïntegratie. Daarmee zijn zowel werkgevers als werknemers en werkzoekenden gediend. Een succesvolle aanpak van preventie en reïntegratie betekent immers voor werkgevers lagere premies en voor werknemers en werkzoekenden een betere kans om aan de slag te blijven of aan de slag te komen.

Keuzevrijheid

In de nieuwe structuur Uitvoering werk en inkomen wordt dus een vrije markt voor uitvoeringsinstellingen gerealiseerd waarop de vraag van werkgevers sturend is. Hiervoor moet de markt in elk geval aan twee voorwaarden voldoen:

- » er moeten voldoende aanbieders zijn, waaruit de werkgever kan kiezen; en
- » de overstapkosten moeten laag zijn, zodat de werkgever eenvoudig van aanbieder kan wisselen.

De markt voor uitvoeringsinstellingen voldoet op dit moment niet aan deze voorwaarden, waardoor concurrentie onvoldoende van de grond komt. Ik licht dit hieronder toe.

Onvoldoende aanbieders door hoge toetredingsdrempels

Om werkgevers keuzevrijheid te bieden, moeten er ook voldoende aanbieders zijn waaruit zij kunnen kiezen. De markt voor de uitvoering van de publieke werknemersverzekeringen kent momenteel een beperkt aantal aanbieders, te weten GAK, SFB, GUO/Cadans en USZO. Afhankelijk van de sector waartoe hij behoort zijn alle werkgevers in Nederland op dit moment verplicht aangesloten bij een van deze vier uitvoerders. Elke uitvoerder heeft daardoor zijn eigen afgebakende markt, respectievelijk dienstverlening en overige, industrie en bouw, agrarisch en welzijn, en overheid. In theorie hebben werkgevers dus keuzevrijheid en kan er tussen de vier uitvoeringsinstellingen concurrentie ontstaan. Bij gezonde marktwerking bepaalt het krachtenspel van vraag- en aanbod het optimale aantal aanbieders. Het uiteindelijke aantal aanbieders is dus de uitkomst van een dynamisch proces van toe- en uittreding van aanbieders. Daarom is het zo belangrijk dat nieuwe aanbieders de mogelijkheid hebben om vrij toe te treden tot de markt. Toetredingsdrempels vormen hiervoor een belemmering. Bij toetredingsdrempels kunnen we een onderscheid maken tussen wettelijke en economische toetredingsdrempels.

Wettelijke toetredingsdrempels zijn door de wetgever bewust ingesteld om de consument te beschermen door toetreding tot de markt te beperken. Zo hebben uitvoeringsinstellingen een erkenning van de minister van Sociale Zaken nodig om werknemersverzekeringen uit te voeren. Een van de erkenningseisen daarbij is dat uitvoeringsinstellingen over een landelijk dekkend netwerk van kantoren moeten beschikken ⁴.

Economische toetredingsdrempels hangen samen met de kenmerken van het product en de markt. Wanneer een product hoge initiële investeringen vraagt, zullen ondernemers minder snel tot deze markt toetreden. Voor uitvoeringsinstellingen geldt dat voor het opzetten en automatiseren van de verzekeringsadministratie. Dit vormt voor potentiële toetreders een belangrijke barrière. De ingewikkelde en uitgebreide wet- en regelgeving rondom werknemersverzekeringen en het feit dat voor elke verzekerde zijn arbeidsverleden geregistreerd en bijgehouden moet worden, maken de verzekeringsadministratie complex en duur. Dat de kosten van een uitvoeringsinstelling hoog op kunnen lopen blijkt ook uit het subsidieverzoek dat het GAK onlangs bij het Lisv heeft ingediend. Het GAK meent een subsidie van een miljard gulden nodig te hebben om op de veranderende markt in te kunnen spelen en onder andere de infrastructuur van zijn verzekeringsadministratie te actualiseren.

Tenslotte kan politieke onzekerheid ook een belangrijke toetredingsdrempel vormen. De sociale zekerheid is hier een goed voorbeeld van. De werknemersverzekeringen zijn de laatste jaren steeds meer geprivatiseerd en de regelgeving is ingrijpend veranderd. Of publieke werknemersverzekeringen blijven bestaan is onduidelijk geworden, en daarmee is ook de markt voor de uitvoering van deze verzekeringen onzeker.

Hoge overstapkosten

Vrije keuze van werkgevers houdt ook in, dat zij van uitvoerder moeten kunnen wisselen, indien een andere uitvoeringsinstelling hen een beter product aanbiedt. Bij het wisselen van uitvoeringsinstelling kunnen werkgevers echter geconfronteerd worden met overstapkosten. Deze zijn het gevolg van de zogenaamde lock-in ofwel insluiting van de klant door een aanbieder. Elke aanbieder op de markt heeft een prikkel om zijn klanten aan zich te binden en de kosten van de klant om een andere aanbieder te zoeken zo hoog mogelijk te maken. Hiervoor zijn verschillende methoden denkbaar. Shapiro en Varian bespreken in hun boek *Information rules* een aantal vormen van insluiting en de bijbehorende overstapkosten ⁵. Zo leidde indertijd de aanschaf van de platenspeler tot de opbouw van een collectie langspeelplaten, die alleen met een platenspeler afgeluisterd konden worden. De komst van de cd-speler betekende voor veel mensen dat hun opgebouwde collectie lp's moesten vervangen door cd's, wat voor hen hoge overstapkosten meebracht.

Werkgevers en werknemers die een andere uitvoeringsinstelling willen contracteren, moeten hun verzekeringsgegevens overdragen aan een andere uitvoeringsinstelling. In de praktijk blijken de verzekeringsgegevens tussen uitvoeringsinstellingen echter moeilijk uitwisselbaar te zijn. Elke uitvoerder heeft zijn eigen infrastructuur en zijn eigen indeling waarin de gegevens bewaard worden. Wanneer een werkgever toch van uitvoerder wil wisselen brengt dit hoge overstapkosten met zich mee, die voor zijn rekening zijn. Door de verzekeringsgegevens in een specifiek databestand te bewaren dat niet eenvoudig door anderen gebruikt kan worden, weet de uitvoeringsinstelling werkgevers aan zich gebonden. De uitvoeringsinstelling wordt dan minder geprikkeld om hen door een goede preventie en reïntegratie aan zich te binden. Ook het aanbieden van aanvullende verzekeringen of de aanwezigheid van branchespecifieke elementen in de uitvoering van werknemersverzekeringen, kan voor een insluiting van werkgevers bij een specifieke uitvoerder zorgen. Op deze effecten gaan we hier niet nader in.

Tussen het bestaan van hoge overstapkosten en toetredingsdrempels bestaat een duidelijke wisselwerking. Wanneer opdrachtgevers door hoge overstapkosten moeilijk van contractpartner kunnen wisselen, wordt het voor potentiële toetreders minder aantrekkelijk de markt te betreden. Het is voor hen dan moeilijk klanten te werven.

Meer keuzevrijheid door standaardisatie

Werkgevers krijgen van het kabinet dus de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van werknemersverzekeringen en de vrijheid om een uitvoerder te kiezen. Hoge toetredingsdrempels en hoge overstapkosten lijken de keuzevrijheid van de werkgever en een doeltreffende concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen echter in de weg te staan. Deze belemmeringen zijn voor een groot deel terug te voeren op de complexe en dure infrastructuur van de verzekeringsadministratie en de bijbehorende databases. De huidige uitvoeringsinstellingen hebben, toen zij nog tot het publieke domein behoorden, elk een eigen verzekeringsadministratie met bijbehorende infrastructuur opgezet. Deze administraties zijn bovendien voor een groot deel publiek gefinancierd. Nieuwe toetreders op de markt zullen veel moeten investeren in een verzekeringsadministratie en moeten vervolgens maar afwachten of zij de gegevensbestanden van hun klanten van de bestaande uitvoeringsinstellingen kunnen krijgen. Het standaardiseren van de verzekeringsadministratie en het voor iedereen toegankelijk maken daarvan, kan een deel van de gesignaleerde knelpunten wegnemen.

In de Suwi-nota doet het kabinet hiervoor een aantal voorstellen ⁶. Ten eerste worden de met publiek geld ontwikkelde

softwaresystemen aan iedere uitvoeringsinstelling, dus ook aan nieuwe toetreders, onder nader te bepalen voorwaarden ter beschikking gesteld. Het gaat dan met name om softwaresystemen die door het Lisv ontwikkeld zijn. Daarnaast staat het uitvoeringsinstellingen vrij om zelf software te ontwikkelen of software te kopen van andere uitvoeringsinstellingen. Ten tweede wordt het gegevensbeheer van uitvoeringsinstellingen zodanig gestandaardiseerd, dat bij contractwisseling de oude uitvoeringsinstelling de relevante gegevens en dossiers gemakkelijk en goedkoop kan overdragen aan een nieuwe uitvoeringsinstelling.

Deze voorstellen vormen een belangrijke stap om belemmeringen voor concurrentie in de uitvoering van werknemersverzekeringen weg te nemen. Een aantal punten zal echter nog verder uitgewerkt moeten worden. Zo moeten er goede afspraken gemaakt worden over het onderhoud en de verdere uitbouw van de softwaresystemen die nieuwe uitvoeringsinstellingen overnemen van het Lisv of van bestaande uitvoeringsinstellingen. De nieuwe uitvoeringsinstelling wordt bij de overname van softwaresystemen namelijk ook geconfronteerd met insluitingseffecten aangezien de leverancier van de systemen over de benodigde kennis beschikt om deze te onderhouden en verder uit te bouwen. Ook vormt de integratie van deze softwaresystemen met andere informatiesystemen van de nieuwe uitvoeringsinstellingen een aandachtspunt.

Conclusie

Concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen is een prima middel om de effectiviteit van de uitvoering van werknemersverzekeringen te verhogen. De huidige markt voor uitvoeringsinstellingen kenmerkt zich echter door hoge toetredingsdrempels en hoge overstapkosten. Door het standaardiseren van de verzekeringsadministratie worden de overstapkosten verlaagd en kunnen werkgevers gemakkelijker overstappen naar een andere uitvoerder. Samen met het voor iedereen toegankelijk maken van de benodigde software maakt dit het voor nieuwe toetreders aantrekkelijk zich op de markt te begeven. De keuzevrijheid van de werkgever neemt dan toe. Uitvoeringsinstellingen kunnen zich hierdoor echter niet meer volledig onderscheiden door een goede administratie en automatisering, wat bijdraagt aan het verlagen van de uitvoeringskosten. Ik ben van mening dat dit echter van ondergeschikt belang is. Uitvoeringsinstellingen moeten zich onderscheiden door een goede dienstverlening en een goede preventie- en reïntegratie van zieke en werkloze werknemers. Dit is in het belang van werkgevers en werknemers en het kabinet realiseert hiermee zijn belangrijkste doelstelling

1 Werknemersverzekeringen omvatten de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheid en de Werkloosheidswet.

2 Pamba staat voor premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

3 Werkgevers en werknemers worden gezamenlijk verantwoordelijk voor de opdrachtformulering aan uitvoeringsinstellingen. Voor de helderheid benoem ik in dit artikel de werkgever als opdrachtgever, met de veronderstelling dat deze handelt na overleg met werknemers.

4 Het kabinet geeft in het kabinetsstandpunt-Suwi aan de erkenningseisen voor uitvoeringsinstellingen te willen versoepelen.

5 C. Shapiro en H. Varian, *Information rules*, Harvard Business School Press, 1999.

6 In het rapport *Concurrentie in de uitvoering van werknemersverzekeringen en pensioenen* doen de vijf verzekeraars, Generali, De Goudse, Royal Nederland, UAP-NieuwRotterdam en Zwolsche Algemeene een aantal voorstellen om concurrentie te realiseren. Deze voorstellen komen overeen met het kabinetsstandpunt-Suwi van 23 maart j.l.