



Amerikaanse ervaringen met sociale verzekeringsmarkten

Auteur(s):

Aarts, L.J.M.

Jong, P.R. de

De auteurs zijn verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, Private voorziening van sociale zekerheid in de praktijk, VUGA, 's Gravenhage, 1996.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4133, pagina 975, 17 december 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid, verenigde, staten

Nu in Nederland gezocht wordt naar een afbakening van publieke en private verantwoordelijkheden is het goed om nog eens te kijken naar de Amerikaanse ervaring met Workers' Compensation. De wijze waarop deze arbeidsongeschiktheids-regeling is georganiseerd verschilt sterk per staat. Soms is er sprake van een volledig publieke regeling, soms volledig privaat, soms een combinatie van beide. Lessen uit de VS.

Hoewel ook in Europa, bijvoorbeeld in België en Denemarken, private verzekeringsmaatschappijen een rol spelen in de dekking van beroepsrisico's, is de praktische ervaring met private voorzieningen van sociale arbeidsongeschiktheidsverzekeringen nergens zo gevarieerd als in de Verenigde Staten. De Workers Compensation-regeling dekt het risico van tijdelijke of permanente arbeidsongeschiktheid ten gevolge van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Ook de kosten van revalidatie en de medische kosten die verband houden met arbeidsgebonden letsels en beroepsziekten worden door de Workers' Compensation gedekt. Ongeveer 87% van de werknemers is verzekerd.

In de Verenigde Staten is de ervaring met de feitelijke verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden gevarieerd. Al enige generaties bestaat hier een situatie die men zou kunnen kwalificeren als een 'natuurlijk experiment in private voorziening van sociale zekerheid'. Door de interstatelijke diversiteit kunnen de voor- en nadelen van verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen worden geanalyseerd. Dit artikel poogt een licht te werpen op de meer algemene gevolgen van specifieke publiek- private verantwoordelijkheidsverdelingen.

Drie dimensies

De Workers' Compensation is een verzekering die de risico's dekt van loonverlies, medische kosten, revalidatie en het overlijden van een kostwinner, voorzover deze risico's een arbeidsgebonden oorzaak hebben. De regeling kan een sociale verzekering worden genoemd, omdat de polisvoorwaarden wettelijk zijn vastgelegd en omdat bijna alle werkgevers in bijna alle staten verplicht zijn bijna alle werknemers van deze dekking te voorzien.

Een bijzonderheid is dat de oorsprong van de regeling in de afzonderlijke staten ligt en dat elke staat in de loop van de tijd zijn eigen regeling is gaan treffen. Hoewel de doelstellingen van de Workers' Compensation-wetten in alle staten dezelfde zijn, bestaan er grote verschillen in de vormgeving. De verschillen kunnen worden getypeerd naar drie dimensies:

- » de definitie van de rechten;
- » de uitvoering van de verzekering, publiek of privaat?
- » de financiering, via collectieve heffingen of via de markt?

Rechten

In vergelijking met de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsregelingen is de reikwijdte van de Workers' Compensation beperkt. In de eerste plaats dekt het alleen het 'risque professionnel'. Bovendien zijn de uitkeringen, voor zover loongerelateerd, gebonden aan maxima die lager zijn dan bij ons. En de langlopende uitkeringen zijn niet geïndexeerd. Het financiële beslag van de Workers Compensation is vooral in de jaren tachtig sterk gegroeid en bedraagt thans 0,6 à 0,7% van het bbp. De causaliteitsproblemen die inherent zijn aan regelingen die de financiële gevolgen van beroepsrisico's dekken, worden zoveel mogelijk afgedekt door uitkeringsrechten te koppelen aan hetzij wettelijk gespecificeerde letsels, hetzij nationale richtlijnen van medische panels.

Institutionele vormgeving

Binnen het staatsbestuursapparaat vormt het Workers' Compensation-bureau gewoonlijk een onderdeel van het Departement van Arbeid. Tot de taken behoren: (1) de controle (monitoring) van alle uitkeringsbetalingen door verzekeraars en eigen-risicodragers; (2)

conflictbemiddeling en soms ook conflictbeslechting; (3) preventievoorlichting aan bedrijven en werknemers; (4) het verlenen van vergunningen tot eigen risico dragen; en (5) het verlenen van vergunningen aan particuliere verzekeraars om tot de Workers' Compensation-markt toe te treden.

In staten met een exclusief staatsverzekeringsfonds bestuurt het Workers' Compensation-bureau het staatsfonds. In staten met gereguleerde prijzen stelt het Workers' Compensation bureau de premies vast. In sommige staten verzamelt het Workers' Compensation-bureau alle actuariële informatie op grond waarvan de tarieven worden vastgesteld of getoetst. In andere staten, met open concurrentie, worden de actuariële data verzameld en verspreid door particuliere dataservice-organisaties.

De beschikbaarheid van informatie vormt een belangrijke voorwaarde om de markt goed te laten functioneren. Om ervoor te zorgen dat er geen onnodige conflicten over de rechtmatigheid van letselclaims ontstaan, moet iedere verzekeraar toegang hebben tot de relevante medische gegevens van de werknemers. Daarnaast moet informatie over risico-factoren ervoor zorgen dat een groot aantal verzekeringsmaatschappijen op de markt actief kan zijn.

Voorts worden er corrigerende maatregelen genomen om te voorkomen dat het marktmechanisme sommige werkgevers uitsluit van de verzekering, althans tegen een redelijke prijs, en om te voorkomen dat werknemers vanwege een verhoogd gezondheidsrisico het slachtoffer worden van onredelijke discriminatie op de arbeidsmarkt.

Een waarborg tegen de negatieve effecten van selectie door verzekeraars wordt gevormd door een vangnet aan te brengen in de vorm van een verzekeringsfonds voor werkgevers die er niet in slagen tegen een redelijke prijs het Workers Compensation risico onder te brengen bij een private verzekeraar. Het krachtens dit 'vangnet' verzekerde deel wordt wel aangeduid als de 'residual market', de residuele verzekeringsmarkt. Elke verzekeraar is verplicht naar rato van zijn marktaandeel bij te dragen aan de verliezen die op de residuele markt geleden worden. Eigen-risicodragers zijn vrijgesteld van de financiering van verliezen op de residuele markt.

Een waarborg tegen de gevaren van uitsluiting van werknemers met een verhoogd gezondheidsrisico wordt gevormd door de instelling van zogenoemde 'Secondary Injury Funds'. Dergelijke fondsen dekken de schadeclaims voortvloeiend uit ziekte of gebrek die reeds aanwezig zijn op het moment dat een werknemer in dienst wordt genomen. Dit betekent dat de aansprakelijkheid van de werkgever in het kader van de Workers' Compensation is beperkt tot die schade die additioneel, in de loop van het dienstverband, ontstaat. Anderzijds betekent dit dat de dekking via zo'n waarborgfonds zich beperkt tot de schade die het gevolg is van de reeds bestaande aandoening.

Financiering

Er bestaan drie typen fondsen voor de financiering van de Workers' Compensation-uitkeringen:

- » particuliere verzekeringsmaatschappijen;
- » publieke verzekeringsfondsen;
- » individuele werkgevers.

In sommige staten kunnen Workers' Compensation-uitkeringen uitsluitend worden verzekerd via een staatsfonds, in ander bestaat er geen publiek fonds en kunnen werkgevers uitsluitend terecht bij particuliere verzekeraars. In weer andere staten kunnen werkgevers kiezen tussen een publieke of een particuliere verzekeraar. Ook de regelingen voor het eigen risico verschillen.

Veel staten kennen een staatsfonds. Wat is de functie van een staatsfonds op een markt die steeds minder is gebonden aan strikte prijsregulering?

Ten eerste is er een voorbeeldfunctie van een publiek fonds dat overigens concurreert met private verzekeraars. Via een staatsfonds kan de overheid de particuliere marktpartijen tonen hoe gewenst beleid kan worden geïmplementeerd. Aldus kan de overheid proberen een trend te zetten.

Ten tweede wordt wel gewezen op de rol die het staatsfonds kan vervullen in het kader van toezicht. De gedachte is dat de effectiviteit van het toezicht toeneemt als de staat inzicht heeft in, en ervaring heeft met de praktijk van het verzekerings- bedrijf. Een staatsfonds brengt die ervaring binnen het bereik van de overheid.

Een derde functie van een concurrerend staatsfonds is die van verzekeraar 'of last resort'.

Een vierde functie van een staatsfonds in een competitieve omgeving is die van meta-verzekeraar. Het geeft werkgevers en werknemers het vertrouwen dat als de verzekeringsmarkt onverhoopt mocht onstippen het Workers' Compensation-risico altijd nog bij het staatsfonds zal kunnen worden verzekerd. Zo beperkt het publieke fonds uitsluitend door zijn aanwezigheid, de risico's die gepaard gaan met de introductie van meer vrijheid op de Workers Compensation-verzekeringsmarkt.

Staatsfondsen kunnen, omdat zij geen winst hoeven te maken en geen acquisitiekosten hebben, goedkoper werken dan de meeste private verzekeraars. Een staatsfonds is niet gerechtigd eventuele kostenvoordelen ten eigen bate aan te wenden.

Premies

De premieberekening in de Workers' Compensation kent twee min of meer universele uitgangspunten. Ten eerste worden de premies berekend op basis van rentedekking (pre-funding). De contante waarde van de uitkeringsverplichtingen, die men (binnen een risicoklasse of een bedrijf) gedurende een jaar verwacht aan te gaan, moeten door de premiesom gedekt worden. Dit financieringsprincipe heeft vier voordelen. Het versterkt het vertrouwen in de marktwerking, omdat ook langlopende verplichtingen aldus solide gedekt

worden. Bovendien kunnen bedrijven in dit systeem moeiteloos van verzekeraar wisselen. Daarbij hindert het de mobiliteit van werknemers niet, doordat het geen verzekeringsbreuken veroorzaakt. En het maakt de verzekeraars minder gevoelig voor veranderingen in de wettelijke polisvoorwaarden doordat de premiecalculaties voor een nieuw cohort aangepast kunnen worden aan de nieuwe voorwaarden.

Het tweede universele uitgangspunt is premiedifferentiatie. Onafhankelijk van de financieringsvorm worden bedrijven zo nauwkeurig mogelijk aangeslagen voor het gebruik van de Workers' Compensation. Ook staten met een exclusief staatsfonds passen standaardrisicoklassen toe. De meeste staten onderscheiden meer dan 500 risicoklassen corresponderend met de bedrijfsklassen en beroepsgroepen.

Kostenverschillen

De zogenaamde kostenratio (het aandeel van de uitvoeringskosten in de totale premiesom) van de staatsfondsen ligt een flink stuk lager dan die van particuliere verzekeraars. Zij hoeven geen voorzieningen voor reserves, belastingen en winstdelingen te treffen, zij hoeven geen acquisitiekosten te maken en mogelijk kunnen zij een deel van hun apparaatskosten laten drukken op de begroting van andere delen van de bureaucratie.

Samenvatting

De institutionele vormgeving van de Workers Compensation laat zien dat marktwerking bij de verzekering van een sociaal risico als het risque professionel intensief publiek toezicht vereist. De overheid ziet toe op de solvabiliteit van de aanbieders, op de rechtmatigheid van het gedrag van de marktpartijen, op de toegankelijkheid tot de verzekeringsmarkt en het niveau van mededinging. Verder is er een belangrijke plaats ingeruimd voor informatievoorziening, zowel in een publiek als een privaat stelsel, om de nadelige gevolgen van informatie-assymetrieën zoveel mogelijk te vermijden. Daarnaast kennen de Worker Compensation-regelingen waarborgfondsen die de toegankelijkheid tot de dekking veilig moeten stellen. Het eerste waarborgfonds is de residuele markt, die voorziet in polissen voor bedrijven die op de reguliere markt geen betaalbare polis kunnen vinden. Het tweede is een waarborgfonds voor werknemers met een arbeidshandicap. Bij ingang van het dienstverband kan zo'n reeds aanwezige beperking, en het daarmee verbonden risico, afzonderlijk worden verzekerd bij een Secondary Injury Fund. De werkgever wordt dan niet belast met de risico's waarvoor hij niet aansprakelijk gesteld kan worden.

Het opvallende van de Amerikaanse ervaring is dat de uiteindelijke marktform geen ingrijpend verschil maakt voor de kosten van het stelsel. Het belangrijkste is wellicht dat in alle varianten aan drie belangrijke voorwaarden voor beheersing van de verzekering wordt voldaan, namelijk concurrentie, premiedifferentiatie en ten slotte vergaande en intensieve betrokkenheid van de overheid om de kwaliteit van de marktwerking te bevorderen.

Workers' competition in Michigan

Michigan ligt in het noorden van de Verenigde Staten, in het gebied van de grote meren aan de grens met Canada. Michigan is een industriestaat. Het is de thuishaven van de belangrijkste Amerikaanse automobielproducenten.

In Michigan vallen drie miljoen werknemers onder de Workers' Compensation-regelingen. De markt wordt bediend door private verzekeraars. Michigan introduceerde in 1984 als een van de eerste staten vrije concurrentie. De staat ziet nauwlettend toe op de marktwerking en bemoeit zich intensief met de uitvoering.

De grote automobielproducenten zijn eigen-risicodragers. Het aandeel van de eigen-risicodragers in de dekking van Workers' Compensation is hierdoor relatief groot. Terwijl andere staten met een privaat verzekeringsstelsel, zoals bijvoorbeeld Texas, in de afgelopen jaren besloten een concurrerend staatsfonds op te richten heeft Michigan na de politieke machtswisseling van 1994 zijn staatsfonds verkocht.

In de verzekeringsmarkt voor Workers' Compensation in Michigan zijn 107 private verzekeraars actief (in 1994). De twintig grootsten hebben een gezamenlijk marktaandeel van 64% (van de totale premiesom). De concentratiegraad is in de afgelopen jaren licht gestegen. De verzekeraars en eigen-risicodragers zijn verplicht alle schadegevallen centraal te melden. Zo ontstaat een databestand met de volledige schadegechiedenis per werkgever. Deze gegevens zijn voor alle verzekeraars toegankelijk. Zo zijn ook de kleinere verzekeringsmaatschappijen in staat betrouwbare schattingen te maken van de te verzekeren risico's. Mede als gevolg hiervan zijn de toetredingsbarrières op de Workers' Compensation-markt in de praktijk vrij klein en is het aantal aanbieders, zeker naar Nederlandse maatstaven, vrij groot.

De maatschappijen die de markt willen verlaten, dienen de staat van hun voornemen in kennis te stellen en dienen hun residuele marktverplichtingen, d.w.z. hun aandeel in de verliezen te voldoen. Door het in de VS gehanteerde stelsel van rentedekking kunnen toe- en uittredingen van verzekeraars redelijk soepel verlopen.

Bedrijven die op de vrije markt (bij private verzekeraars of bij het staatsfonds) geen dekking kunnen vinden, worden via de Michigan Workers' Compensation Insurance Placement Facility verzekerd op de residuele markt. Zij betalen de door deze instantie vastgestelde premies. Ook op de residuele markt variëren de tarieven afhankelijk van risicoklasse en schadeverleden. Het aandeel van de residuele markt is vooral hoog voor bedrijven in de hoge risicoklassen (zoals stuwadoors) en bedrijven in sectoren die vallen onder een federale Workers' Compensation-wet met in het algemeen hogere uitkeringen en ruimer geïnterpreteerde uitkeringscondities. Kleine bedrijven (tot \$ 1.000 premiesom) zijn oververtegenwoordigd op de residuele markt.

Workers' competition in Washington

De staat Washington ligt in het noordwesten van de Verenigde Staten, aan de Stille Oceaan. Washington heeft een grote aluminiumindustrie, mede dankzij de volop aanwezige (goedkope) energie uit waterkracht. Vliegtuigbouwer Boeing is een van de grootste werkgevers.

Washington onderscheidt zich van andere staten met de dubbelrol van de staat als verzekeraar en coördinator/ regisseur. Hoewel het aantal aangevochten claim-beoordelingen nergens zo hoog is als in Washington, wordt de dubbelrol van de staat niet als probleem ervaren.

In Washington worden naast het staatsfonds geen (particuliere) verzekeraars op de markt toegelaten. De werkgever is niet verplicht het Workers' Compensation-risico via het staatsfonds te verzekeren. Hij kan besluiten het risico zelf te dragen. In zekere zin zijn de eigen-risicodragers dus de concurrenten van het staatsfonds. Als de uitvoeringskosten van het staatsfonds te hoog zijn of als het staatsfonds de maximumpremie per risicoklasse te laag vaststelt kunnen de verliezen zo groot worden dat polishouders besluiten het Workers' Compensation-risico zelf te dragen om zo de premieopslag ter financiering van deze verliezen te ontwijken. Een stijging van het aandeel van de eigen-risicodragers in de totale Workers' Compensation-betalingen kan dus wijzen op inefficiënties in de werkwijze van het staatsfonds.

Het staatsfonds hanteert sterk gedifferentieerde premietarieven. Differentiatie naar risicoklasse en schadeverleden is noodzakelijk om te voorkomen dat het fonds teveel marktaandeel verliest omdat bedrijven met een relatief laag risico eigen-risicodrager worden. In de formule die het staatsfonds hanteert heeft het feitelijke schadeverleden zelfs een groter gewicht dan in de formules die elders in gebruik zijn. Bovendien krijgen kleine bedrijven in Washington een korting van 30% op de premiesom als zij gedurende een referentieperiode van drie jaar geen beroep doen op loonschade-uitkeringen. Overigens lijken deze extra prikkels in de premiestelling geen effect te hebben op de ontwikkeling van het aantal letsels.

Premiedifferentiatie per bedrijf stimuleert bedrijven vooral gezonde werknemers te werk te stellen. Om bedrijven aan te moedigen werknemers in dienst te nemen met een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico zijn in Washington twee Second Injury Funds (SIFs) actief: een ten behoeve van het staatsfonds en een voor de eigen-risicodragers. Werkgevers zijn uitsluitend aansprakelijk voor de schade die ontstaat in het kader van het lopende dienstverband. Voorzover de schade kan worden toegerekend aan beperkingen die reeds voor indiensttreding bestonden, wordt de werkgever door het SIF gecompenseerd.

Eigen-risicodragers blijken meer gebruik te maken van het SIF dan bij het staatsfonds verzekerde bedrijven. In 1987 werd in de helft van de permanent totale arbeidsongeschiktheids-gevallen die ten laste van eigen-risicodragers kwamen een SIF-compensatie uitgekeerd. Bij het staatsfonds was dit 15%. Het verschil wordt toegeschreven aan het claimgedrag. Voor eigen-risicodragers betekent een SIF-compensatie een direct financieel voordeel, terwijl voor de publiek verzekerde werkgever een SIF-compensatie de vorm aanneemt van een premiekorting.

Uitgelicht: Employee benefits

Arbeidsongeschiktheidverzekering op basis van kapitaaldekking, zoals in de VS gebeurt, maken het mogelijk om zogenaamde employee benefits pakketten samen te stellen. Dit betekent dat een werkgever voor alle personeelszaken (pensioenen, arbodiensten, publieke werknemersverzekeringen, schadeverzekeringen en private werknemersverzekeringen) bij één loket terecht kan. De trend om employee benefits pakketten samen te stellen verklaart ook de samenwerkingsplannen tussen publieke en private verzekeraars, zoals SFB en ING.

Bron: Het Financieele Dagblad, ING sluit alliantie met SFB Groep.
