

De coördinatie- en sturingsmechanismen geanalyseerd en geoptimaliseerd

Eindverslag van het onderzoeksproject
“Opvolging en begeleiding van het secundaire netwerk van sociale zekerheid”
Leuven, België
2009

Steve TROUPIN, Ellen FOBÉ & Koen VERHOEST
K.U.Leuven - Instituut voor de Overheid

INLEIDING	4
DEEL I: VERGELIJKING VAN DE EMPIRISCHE BEVINDINGEN	7
<i>INLEIDING</i>	7
<i>1. EMPIRISCHE VERGELIJKING VAN DE STURINGSINSTRUMENTEN</i>	9
<i>1.1. Statuut van de actoren</i>	9
1.1.1. Deelname van de OSN aan het beheer van de sturende OISZ.....	9
Worden de OSN in de beheersorganen van de sturende OISZ vertegenwoordigd?	9
1.1.2. Odrachten van de sturende OISZ.....	10
Fungeert de sturende instelling als publieke OSN?.....	10
1.1.3. Activiteiten van de OSN	11
Welke commerciële nevenactiviteiten voeren de private OSN uit?.....	11
Zijn de hoofd- en de nevenactiviteiten van de private OSN met elkaar verbonden?.....	12
<i>1.2. Marktwerking</i>	14
Zijn de aangesloten van de OSN ook de klanten van de hoofdactiviteit van de OSN?	14
Gebeurt de concurrentie op hoofd- en/of op de nevenactiviteit?	15
Hoe geconcentreerd is de markt?	16
<i>1.3. Administratieve aansturing</i>	17
1.3.1. Informatiesystemen	17
Wat is de hoofdrichting van de informatiestromen?.....	17
1.3.2. Rol van de OSN in de controle van de informatie.....	18
Controleren de OSN de verkregen informatie?	18
1.3.3. Administratieve controle.....	19
Wordt op de publieke en private OSN een gelijk toezicht gehouden en worden ze op een gelijke manier geprikeld via sancties?	19
Worden de OSN primair en/of secundair gecontroleerd?	20
<i>1.4. Financiële aansturing</i>	22
1.4.1. Responsabilisering van de tak.....	22
Maakt de tak al dan niet deel uit van het globale beheer?.....	22
1.4.2. Responsabilisering van de OSN	24
Worden de OSN financieel verantwoordelijk gesteld voor de sociale zekerheidsprestaties?	24
<i>1.5. Sturing via beheerskosten</i>	25
1.5.1. Financiering van de beheerskosten	25
Financieren de OSN hun beheerskosten zelf?	25
1.5.2. Financiering van de beheerskosten via het globale beheer	26
1.5.2.1. Responsabiliseringscriteria	27
Is er een interpretatiemarge voor de evaluatiecriteria?.....	27
Dekken de evaluatiecriteria de interne werking van de organisatie volledig en op coherente wijze?	28
1.5.2.2. Evaluatie van de beheersprestaties	30
Worden er veel actoren bij het evaluatieproces betrokken?.....	30
Gebeurt het evaluatieproces op transparante wijze voor de geëvalueerden?.....	30
1.5.2.3. Scores	31
Wat is de mate waarin de resultaten van de scores differentiëren tussen de OSN?.....	31
1.5.3. Bestemming van het saldo	32

Moet het saldo in reserve gehouden worden of mag het vrij voor de nevenactiviteiten aangewend worden?	32
1.6. Overige	33
1.6.1. Machtiging	33
1.6.2. Financiële controle	33
1.6.3. Beheersautonomie	33
1.6.4. Ten onrechte betaalde prestaties	34
2. EMPIRISCHE VERGELIJKING VAN DE COÖRDINATIEMODELLEN	35
Welke dominante coördinatiemodellen worden in de tak gehanteerd?.....	35
3. OVERZICHTELIJKE TABEL	37
 DEEL II: THEORETISCHE ANALYSE VAN DE COÖRDINATIE- EN STURINGSMECHANISMEN .. 39	
1. DE COÖRDINATIE- EN STURINGSMECHANISMEN VANUIT IDEEAALTYPISCH PERSPECTIEF	39
1.1 Hiërarchische benadering van de governance van het secundaire netwerk.....	41
1.2 Marktgerichte benadering van de governance van het secundaire netwerk.....	41
1.3 Netwerkgerichte benadering van de governance van het secundaire netwerk	43
2. EEN DYNAMISCHE VISIE OP DE IDEEAALTYPISCHE COÖRDINATIE- EN STURINGSMODELLEN	44
3. OPTIMALISERING VAN DE COÖRDINATIE- EN STURINGSINSTRUMENTEN IN DE PRAKTIJK	46
3.1. Statuut van de actoren	46
3.2. Vermarkting	47
3.3. Responsabilisering van de beheerskosten.....	48
3.4. Contractualisering.....	49
3.5. Toezicht	51
3.6. Prikkel en sancties.....	52
3.7. Sturing via de beheersorganen van de controlerende actor.....	53
3.8. Horizontale sturing	55
3.9. Een duidelijke visie voor wetgeving en beleid	56
EINDCONCLUSIE	58

Inleiding

Dit verslag is een van de outputs van het onderzoeksproject "Opvolging en begeleiding van de secundaire netwerken van sociale zekerheid". Dit project werd uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid, in opdracht van de POD Federaal Wetenschapsbeleid en in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid.

Het onderzoeksproject streeft drie doelstellingen na. Ten eerste beoogt het de werkelijke sturingsprocessen die onder de actoren plaatsvinden, te beschrijven, aan de hand van een ideaaltypisch analysekader. Ten tweede heeft het project als doel de verschillende takken van de sociale zekerheid met elkaar te vergelijken, op het vlak van sturing en coördinatie. Ten derde is het de bedoeling vervolmakingsporen voor te stellen, zodat een debat onder de actoren kan plaatsvinden over de governance van hun tak.

Gedurende anderhalf jaar werden deze doelen nagestreefd voor vijf casestudies. In chronologische volgorde zijn dit de tak ziekte- en invaliditeitsverzekering, de tak jaarlijkse vakantie van de arbeiders, de tak kinderbijlagen van de werknemers, de tak arbeidsongevallen en het stelsel van sociale zekerheid der zelfstandigen.

Elke case werd als een sturingsstelsel opgevat waarvan alle elementen in wisselwerking met elkaar staan. De sturingsstelsels werden geëvalueerd op basis van hun geloofwaardigheid ten aanzien van de buitenwereld. De vraag die hier centraal stond is of de risico's die uit de wisselwerking van de sturingsinstrumenten en uit het gedrag van de actoren voortvloeien, door het sturingsstelsel gedekt worden.

Uit deze opzet werden de onderzoeksmethoden en de formulering van de verslagen afgeleid.

Wat de onderzoeksmethodes betreft, werd er voor de formule van een participatieve analyse gekozen. De volgende stappen werden in elke casestudie gevolgd: Ten eerste werd een analyse van de wetgeving gevoerd. Op basis daarvan werd een sjabloon opgesteld aan de hand waarvan een aantal sturingsinstrumenten geïdentificeerd en formeel beschreven werden. De belangrijkste actoren van elke tak werden, ten tweede, al dan niet anoniem geïnterviewd. De interviews hadden drie doelstellingen: (1) te weten komen hoe de in de wetgeving geïdentificeerde sturingsinstrumenten werkelijk ingezet werden, (2) de percepties van de actoren over de sterktes en de zwaktes van de sturingsinstrumenten kennen, en (3) hun visie voor de toekomst bevragen. Hierop volgend werd een voorlopig verslag opgesteld op basis van de analyse van de wetgeving en de interviews. In de voorlopige verslagen werden telkens de actoren

beschreven en de processen via dewelke ze elkaar aansturen, geanalyseerd. Indien dit van toepassing was, kwam ook de marktwerking aan bod. Met het begrip "marktwerking" wordt er bedoeld dat er keuzemogelijkheden bestaan tussen verschillende leveranciers van publieke diensten, en dat ze met elkaar concurreren. In geen geval verwijst dit begrip naar een privaat marktsysteem; het gaat telkens om de uitvoering van een publieke taak. Om de voorlopige verslagen af te sluiten werden steeds enkele vervolmakingsporen voorgesteld. In een laatste instantie werden de voorlopige verslagen naar de geïnterviewden teruggekoppeld. Het doel hiervan was om na te gaan of de feiten die de analyse grondden wel correct waren. Er werd zoveel mogelijk met de opmerkingen van de actoren rekening gehouden om te komen tot de definitieve verslagen. Er werd daarbij een onderscheid gemaakt tussen de punctuele opmerkingen, op basis waarvan het verslag werd herwerkt, en de principiële opmerkingen, die in cursieve druk en omkaderd aan de verslagen werden toegevoegd.

De doelstellingen van het onderzoek, de opzet van de casestudies en de onderzoeksmethoden hebben de toon van de analyse bepaald. Tijdens de interviews konden de actoren elkaars gedrag beoordelen. Dergelijke uitspraken werden opgevat als een uitdrukking van het mogelijke bestaan van bepaalde risico's in het sturingsstelsel en opgenomen in de rapporten in cursieve druk. Indien meerdere actoren van verschillende organisaties dezelfde risico's aankaarten, werd hiermee in de analyse rekening gehouden. Indien de betreffende risico's immers niet beheerst werden, bestond de kans dat ze ook daadwerkelijk uitwerking zouden hebben. De risicoanalyse die zo tot stand kwam, impliceert bovendien dat de uitspraken van het onderzoeksteam hieromtrent geenszins als een bewijs van het bestaan van bepaalde praktijken moeten worden beschouwd. Ook de aanbevelingen werden uitgedrukt in overeenstemming met deze aanpak. Ze werden geformuleerd om de mogelijke risico's te beheersen indien deze zich effectief voordeden.

Dit eindverslag is gelijklopend met bovenvermelde aanpak van het onderzoek. Het doel van het eindrapport is om tot een overzicht te komen van de wijze waarop de secundaire netwerken van sociale zekerheid aangestuurd worden en om een goede afstemming van de beschikbare sturingsinstrumenten te voorzien, teneinde die aansturing naar de toekomst toe te optimaliseren.

In het eerste deel worden de bevindingen van de afzonderlijke casestudies met elkaar vergeleken op een aantal aspecten waaruit de meeste risico's voor het sturingsstelsel zouden kunnen voortvloeien. De nadruk wordt gelegd op de wisselwerking tussen de instrumenten van het sturingsstelsel en de coördinatiemodellen. Zo wordt er getracht tot een overzicht te komen van de sturingspraktijken.

In het tweede deel vindt een theoretische denkoefening plaats. Daarbij wordt in een eerste paragraaf ingegaan op de ideaaltypische benadering van de coördinatie- en sturingsmodellen – en wordt

vervolgens de concrete toepassing van de coördinatie- en sturingsmechanismen in de praktijk uitgewerkt. De nadruk ligt bij dit laatste deel steeds op de optimalisering van de mechanismen die door de betrokken actoren (zouden kunnen) gebruikt worden om het secundaire netwerk van de sociale zekerheid aan te sturen.

Tot slot volgt een conclusie waarin de belangrijkste bevindingen in dit eindrapport worden benadrukt en waarin enkele sporen voor verder onderzoek worden aangereikt.

DEEL I: Vergelijking van de Empirische Bevindingen

Inleiding

Dit eerste deel van het verslag bestaat uit twee hoofdstukken. In een eerste hoofdstuk worden de empirische bevindingen voor de verschillende sturingsinstrumenten aangegeven. Het tweede hoofdstuk gaat in op de gehanteerde coördinatiemodellen. De onderverdeling van beide hoofdstukken gebeurt aan de hand van een aantal vragen. Deze vragen werden geselecteerd op basis van twee criteria: de mate waarin de onderzochte takken van elkaar afwijken en de relevantie voor de sturing.

Elke vraag wordt apart behandeld, en dit op een beknopte wijze:

De vraag wordt ten eerste toegelicht. De concrete aspecten worden uitgelegd waarnaar de vraag eigenlijk peilt, en de mogelijke antwoorden worden opgesomd. Daarna wordt er gerechtvaardigd waarom deze vraag relevant is voor de sturing van de actoren. De nadruk ligt op de interacties van de instrumenten van het sturingsstelsel. Vervolgens wordt er op de vraag geantwoord. De verschillende cases worden hierbij met elkaar vergeleken. Ten slotte worden de antwoorden op de vragen besproken. Per case wordt het antwoord kort uitgelegd, rekening houdend met de nuances en uitzonderingen die te vermelden zijn. Aan het einde van dit eerste deel is een tabel terug te vinden waar alle vragen en hun respectievelijke antwoorden overzichtelijk werden opgenomen.

Daarnaast dient erop gewezen te worden dat de vijf casestudies niet perfect vergelijkbaar zijn. Vier casestudies betreffen takken van de sociale zekerheid van de werknemers, terwijl een vijfde casestudie de gehele sociale zekerheid van de zelfstandigen omvat. Deze case, met name die van de "zelfstandigen", verschilt van de vier andere op twee vlakken.

Eenzijds houdt de case "zelfstandigen" vier takken of deelsectoren in. In elke tak wordt de uitbetaling van de sociale zekerheidsprestaties anders geregeld. De administratieve en financiële processen zijn dan weer wel gezamenlijk voor het stelsel wat de rol van de organisaties van het secundaire netwerk betreft. Anderzijds is de OISZ niet de sturende actor. Het RSVZ ontvangt en verdeelt de bijdragen, maar wordt niet met sturingsopdrachten belast – wat wel het geval is voor bijvoorbeeld de RSZ in het stelsel van de sociale zekerheid van de werknemers. De sturende rol wordt in het stelsel van de zelfstandigen door de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid vervuld. Ondanks deze verschillen en rekening houdend met de beperkingen die deze inhouden voor de vergelijking, wordt de case "zelfstandigen" in de analyse opgenomen.

Doorheen het verslag wordt er gebruik gemaakt van verschillende generieke en specifieke termen. Er wordt rekening gehouden met de bovenvermelde eigenaardigheden van de case "zelfstandigen".

- met "organisaties van het secundaire netwerk" of OSN worden deze organisaties bedoeld die sociale zekerheidsprestaties uitbetalen in de sociale zekerheid van de werknemers. In de sociale zekerheid van de zelfstandigen staat deze afkorting voor de organisaties die de sociale zekerheidsbijdragen innen. De OSN kunnen van publieke of private aard zijn. Zo wordt de RKW bijvoorbeeld als een OSN beschouwd wanneer deze organisatie kinderbijslagen uitbetaalt;
- de term "sturende instelling" verwijst naar deze publieke organisatie die belast is met de aansturing van de OSN in de sociale zekerheid van de werknemers. Zo wordt het RIZIV als sturende OISZ beschouwd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de HZIV, die een loutere uitbetalingsopdracht vervult. In de sociale zekerheid van de zelfstandige vervult de OISZ geen sturingsopdracht. Men spreekt daar van "de OISZ" en van de "sturende instelling" (d.i. de DG Zelfstandigen);
- de termen "klant" en "aangeslotenen" moeten van elkaar onderscheiden worden. De term "aangeslotene" duidt op diegene die zich bij een OSN dient aan te sluiten. De term "klant" duidt op diegene die de sociale zekerheidsprestatie ontvangt. Het kan voor beide termen om dezelfde actoren gaan, maar dat is niet steeds het geval.

Vervolgens zijn er afkortingen die gebruikt worden om naar de verschillende casestudies te verwijzen:

- ZIV staat voor "tak ziekte en invaliditeitsverzekering". De sturende OISZ is het RIZIV ("Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering"). De CDZ ("Controledienst voor de Ziekenfondsen) wordt ook met sturingsopdrachten belast. De OSN zijn in deze tak de verzekeringsinstellingen;
- KBS doelt op " de tak kinderbijslagen van de werknemers". De RKW ("Rijksdienst voor Kinderbijslagen van de Werknemers") fungeert als sturende OISZ, en de KBF's ("Kinderbijslagfondsen") fungeren als OSN;
- JVK wordt als afkorting gebruikt voor "de tak jaarlijkse vakantie van de arbeiders". De RJV-stelsel ("Rijkdienst voor Jaarlijkse Vakantie") is de sturende OISZ en de BVK's ("Bijzondere Vakantiekassen") zijn de OSN;
- AOV duidt op de "tak arbeidsongevallen". Het "Fonds voor Arbeidsongevallen" (FAO) fungeert als sturende OISZ, hoewel de CBFA ("Commissie voor Bank-, Financien- en Assurantiewezen") ook een sturende rol vervult. De OSN zijn verzekeraars;
- ZSD verwijst naar de sociale zekerheid van de zelfstandigen. De OSN zijn de SVF's ("Sociaal Verzekeringfonds"). De sturende of controlerende instelling is de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale zekerheid. Er wordt naar "Het Rijksinstituut voor de Sociale Zekerheid van de Zelfstandigen" (RSVZ) als de OISZ verwezen.

1. Empirische vergelijking van de sturingsinstrumenten

Het eerste hoofdstuk bevat zes elementen. Vooreerst wordt er op de actoren ingegaan. Ten tweede wordt de marktwerking in kaart gebracht. Ten derde komen de administratieve sturingsprocessen aan bod. Ten vierde worden twee financiële sturingsprocessen geanalyseerd. Ten vijfde wordt aandacht besteed aan de sturing via de beheerskosten. Ten zesde wordt er op een aantal overige aspecten ingegaan. Elk deel wordt zo verder onderverdeeld in de hierboven vermelde vragen die steeds betrekking hebben op de mate waarin de takken van elkaar verschillen en de relevantie voor de sturing en opvolging ervan.

1.1. Statuut van de actoren

1.1.1. Deelname van de OSN aan het beheer van de sturende OISZ

Worden de OSN in de beheersorganen van de sturende OISZ vertegenwoordigd?

Toelichting

De OISZ worden door een beheerscomité beheerd. Uit empirisch onderzoek bleek dat de OSN's in het beheerscomité van de OISZ van hun tak vertegenwoordigd worden. Deze vertegenwoordiging kan verschillende vormen aannemen:

- **Formele vertegenwoordiging:**
Elke OSN en/of de koepelorganisatie ervan krijgt een of meer zetels in het beheerscomité van de sturende OISZ.
- **Informele vertegenwoordiging:**
Bepaalde vertegenwoordigers van de werkgevers- of zelfstandigenorganisaties zijn tegelijkertijd directeurs of afgevaardigden van de OSN.
- **Formele en informele vertegenwoordiging:**
In het beheerscomité van de sturende OISZ worden de OSN zowel formeel als informeel vertegenwoordigd.

Relevantie

De vraag van de vertegenwoordiging van de OSN in de sturende OISZ is relevant voor de sturing, en dit minstens op twee vlakken:

- De inspraak van de OSN kan ervoor zorgen dat de genomen beslissingen praktisch uitvoerbaar zijn en als legitiem gepercipieerd worden.
- Als de vertegenwoordigers van de OSN de resultaten van de controles kunnen goedkeuren, kunnen er risico's voortvloeien voor de geloofwaardigheid van het toezichtstelsel in het gedrang kunnen komen.

Antwoord

Informele vertegenwoordiging	Formele vertegenwoordiging	Formele en informele vertegenwoordiging
JVK, AOV	ZIV	KBS, ZSD

Bespreking

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de vertegenwoordiging van de OSN georganiseerd wordt als volgt:

- **JVK:**
Bepaalde directeurs van vakantiekassen zetelen als vertegenwoordigers van de werkgevers.
- **AOV:**
Bepaalde directeurs van de verzekeringsondernemingen zetelen als vertegenwoordigers van de werkgevers.
- **ZIV:**
De verzekeringsinstellingen worden in alle beheersorganen van het RIZIV formeel vertegenwoordigd. Hun gewicht varieert naargelang de organen. Er is geen informele vertegenwoordiging van de verzekeringsinstellingen.
- **KBS:**
De koepelorganisatie van de KBF's, de VKG, is formeel in het beheerscomité van de RKW vertegenwoordigd. Bovendien zetelen 3 directeurs van KBF's als werkgeversvertegenwoordigers.
- **ZSD:**
De sociale verzekeringsfondsen worden formeel in het RSVZ vertegenwoordigd via de koepelorganisatie VSVZ. Bovendien zijn er op de 15 afgevaardigden van de zelfstandigenorganisaties 6 directeurs of leden van de SVF's die zorgen voor een informele vertegenwoordiging.

1.1.2. Opdrachten van de sturende OISZ

Fungeert de sturende instelling als publieke OSN?

Toelichting

In elke tak zijn er OSN van private en van publieke aard. In bepaalde takken fungeert de sturende OISZ eveneens als publieke OSN. In andere takken wordt de publieke OSN van de sturende OISZ gescheiden. Eigenlijk zijn er drie mogelijke antwoorden op deze vraag:

- Neen:
De publieke OSN is een andere organisatie dan de sturende OISZ.
- Ja:
De publieke OSN is de sturende OISZ, maar er is een strikte interne scheiding van de opdrachten
- Ja:
De publieke OSN is de verantwoordelijke OISZ.

Relevantie

Het al dan niet scheiden van de sturings- en uitbetalingsfuncties kan implicaties hebben op verschillende vlakken:

- Intern beheer van de sturende OISZ:
De sturende OISZ die als publieke OSN fungeert, kan zich soepeler intern organiseren.
- Regulering:
De sturende OISZ die als publieke OSN fungeert, kan betere beslissingen nemen op het vlak van sturing, dankzij haar ervaring en kennisgeving als OSN van de uitvoeringspraktijk.
- Gelijkheid:
De sturende OISZ wordt anders aangestuurd en gecontroleerd dan de OSN. Als de sturende OISZ als publieke OSN fungeert, impliceert het dat niet alle OSN gelijk aangestuurd of gecontroleerd worden. Als de publieke en private OSN met elkaar concurreren, betekent dit ook dat de actoren niet onder dezelfde voorwaarden concurreren.

Antwoord

Neen	Ja, met strikte interne scheiding	Ja
ZIV, ZSD	JVK	KBS

Bespreking

De hierboven opgenomen antwoorden kunnen als volgt worden gerechtvaardigd.

- **ZIV:**
De HZIV fungeert als publieke OSN. Het RIZIV is de verantwoordelijke OISZ, maar is geen publieke OSN.
- **JVK:**
In deze tak spreekt men van de RJV-regeling (sturing van OSN) en van de RJV-kas (publieke OSN). De nadruk wordt gelegd op de scheiding van beide organismen. Dit onderscheid is nadrukkelijk tot stand gekomen naar aanleiding van een BPR in de tak JVK.
- **KBS:**
Stelsel en kas zijn binnen de RKW terug te vinden, maar de scheiding tussen beide wordt niet benadrukt. De RKW is belast met de sturing van de OSN, maar fungeert eveneens als publieke OSN.
- **ZSD:**
De publieke OSN ressorteert onder het RSVZ, zonder eigen rechtspersoonlijkheid, en het RSVZ doet de uitbetaling van sommige prestaties zelf. De sturing en controle van de OSN gebeurt echter door een andere instantie dan de OISZ.

Opmerking

- In de tak AOV vormt de afwezigheid van een publieke kas geen probleem voor de neutrale positie van de OSN. Er is dan ook geen afzonderlijke neutrale, publieke hulpkas in deze sector voorzien. Het FAO is geen publieke uitbetalingsinstelling, behoudens voor de zeelieden.
- In de takken ZIV en KBS zijn er nog andere publieke uitbetalingsinstellingen, vaak voor residuaire regelingen zoals het personeel van de NMBS.

1.1.3. Activiteiten van de OSN

Welke commerciële nevenactiviteiten voeren de private OSN uit?
--

Toelichting

De hoofdactiviteit van een OSN is de wetgeving van de beschouwde tak van de sociale zekerheid uit te voeren. De OSN zijn autonome organisaties die ook andere activiteiten kunnen verrichten. Met nevenactiviteiten worden deze commerciële activiteiten bedoeld die door de OSN of door zusterorganisaties ervan uitgevoerd worden en die op een of andere manier aan de hoofdactiviteit gelinkt zijn, maar geen uitvoering van hun opdracht in de sociale zekerheid betreffen.

Relevantie

De nevenactiviteiten van de OSN kunnen een invloed hebben op hun gedrag met betrekking tot de hoofdactiviteit. Het sturingsproces houdt best rekening met deze nevenactiviteiten en met de mogelijke implicaties daarvan op de hoofdactiviteit.

Antwoorden

Tak	Nevenactiviteiten	Aanbieders
ZIV	Verkoop van vrije en aanvullende verzekeringsproducten die aan een aantal	- Landsbonden van ziekenfondsen - Ziekenfondsen

	voorwaarden voldoen	- Maatschappijen van onderlinge bijstand - Mutualistische vzw's
KBS	Sociaal secretariaat, bedrijfsloket, sociale verzekeringskas, (ziekenfonds)	Zuster-vzw's van de KBF's
ZSD	- Aanvullende verzekeringsproducten - Sociaal secretariaat, bedrijfsloket, kinderbijslagfonds, (ziekenfonds)	- SVF's - Zuster-vzw's van de SVF's
AOV	Verkoop van andere verzekeringsproducten	Verzekeringsondernemingen

Bespreking

- **ZIV:**
De mutualiteiten bieden hun klanten de mogelijkheid aan vrije en aanvullende verzekeringsproducten aan te kopen, bovenop de wettelijke ziekte- en invaliditeitsverzekering. Zij zijn hiertoe wettelijk verplicht indien zij gemachtigd willen worden voor de uitvoering van de hoofdactiviteit.
De vrije en aanvullende producten in de gezondheidsverzekering (behalve de privéverzekeringen) kunnen door drie actoren aangeboden worden: het ziekenfonds, een maatschappij van onderlinge bijstand (een soort *joint venture* van ziekenfondsen van eenzelfde landsbond die niet betrokken mag zijn bij de uitvoering van de VZIV) of een vzw waarmee het ziekenfonds of de maatschappij van onderlinge bijstand een samenwerkingsakkoord heeft afgesloten.
- **KBS en ZSD:**
De OSN van deze takken maken veelal deel uit van dezelfde groepen, waaronder ook een sociaal secretariaat en een bedrijfsloket ressorteren. Nochtans zijn er in beide takken ook OSN die geen deel uitmaken van grotere groepen. Deze organisaties blijken echter progressief opgeslorpt te worden door de OSN die wel deel uitmaken van grotere groepen.
De SVF's beschikken daarnaast over de mogelijkheid tot het aanbieden van een aantal aanvullende producten aan de zelfstandige, zoals een aanvullende pensioenverzekering.
- **AOV:**
De arbeidsongevallenverzekeraars bieden voor dezelfde verzekeringstak (niet-leven) ook andere producten aan de werkgever aan. Deze kunnen bovenop de wettelijke arbeidsongevallenverzekering aangekocht worden.

Opmerking

De OSN in de tak JVK voeren geen commerciële nevenactiviteiten uit. Eigenlijk spelen de paritaire beheerders van de BVK's een rol in het sociaal overleg van hun nijverheidstak. Dit vormt echter geen commerciële activiteit. De tak JVK is dus niet in deze tabel terug te vinden.

Zijn de hoofd- en de nevenactiviteiten van de private OSN met elkaar verbonden?

Toelichting

De hoofd- en nevenactiviteiten van de OSN kunnen op verschillende wijzen met elkaar verbonden worden:

- Juridisch:
Er is wettelijk voorzien dat de nevenactiviteiten pas kunnen verkregen worden als de klant ook voor de hoofdactiviteit aangesloten is.
- Informatief:
De in de hoofdactiviteit verkregen gegevens creëren een meerwaarde voor de nevenactiviteit.
- Financieel:
Er zijn expliciete (overdracht van winsten als beheerskosten) of impliciete (verdeling van de gemeenschappelijke kosten) financiële transfers tussen de hoofd- en de nevenactiviteit mogelijk.

Relevantie

De linken tussen de hoofd- en nevenactiviteiten brengen risico's en opportuniteiten met zich mee voor de kwalitatieve uitvoering van de hoofdactiviteit. Het is aanbevolen dat deze linken in het sturingsproces eveneens georganiseerd worden. De opportuniteiten zouden gemaximaliseerd kunnen worden en de risico's beheerst indien de volgende elementen in acht worden genomen:

- De linken tussen de activiteiten kunnen zodanig georganiseerd worden dat een kwaliteitsvolle uitvoering van de hoofdactiviteit een concurrentieel voordeel voor de OSN creëert op het vlak van de nevenactiviteiten. De mogelijkheid tot het creëren van een dergelijk competitief voordeel kan de OSN prikkelen tot een kwaliteitsvolle uitvoering van de hoofdactiviteit.
- De linken tussen de activiteiten brengen het risico met zich mee dat de OSN afwijken van de doelen van de hoofdactiviteit om hun concurrentiële positie in de nevenactiviteit te behouden.

In deze keuze tussen het bevorderen van synergie en het beheersen van de risico's die gebonden zijn aan de linken tussen de activiteiten, zal de identiteit van de aangeslotene van de OSN bepalend zijn. De vraag stelt zich dus of de aangeslotene tevens de klant van de hoofdactiviteit van de OSN is.

Antwoord

Scheiding	Niet-scheiding
KBS, ZSD	ZIV, AOV

Bespreking

- **KBS en ZSD:**

De hoofd- en nevenactiviteiten van de vrije KBF's en SVF's zijn van elkaar gescheiden.

- Op het juridische vlak is de werkgever niet verplicht zich tot dezelfde groep aan te sluiten voor de kinderbijslagen van zijn/haar werknemers en voor zijn/haar sociale verzekering. In de praktijk is het nochtans meestal zo.
- De door het KBF/SVF verkregen informatie creëert bovendien geen concurrentieel voordeel voor de zuster-vzw's.
- Op het financiële vlak houdt de RKW/DG Zelfstandigen een strikt toezicht op de verdeling van de gemeenschappelijke kosten van de groepen over de verschillende vzw's. Bovendien wordt het saldo van het KBF/SVF apart van de andere vzw's van de groep beheerd.

- **ZIV:**

De hoofd- en nevenactiviteiten van de verzekeringsinstellingen zijn met elkaar verbonden voor de drie vlakken.

- Juridisch geldt de regel van de enige aansluiting: de burger mag alleen VAV-producten aankopen van het ziekenfonds waar hij klant is voor de VZIV.
- De gegevens die in het kader van de VZIV verkregen worden, kunnen de concurrentiële positie van de verzekeringsinstelling versterken in de markt van de VAV-producten.
- Op het financiële vlak wordt er wel toezicht door de CDZ uitgeoefend op de verdeling van de gemeenschappelijke kosten over de VZIV en de VAV, maar dit toezicht lijkt minder streng te zijn dan bijvoorbeeld bij de tak KBS. Bovendien kan het saldo van de beheerskosten voor de VZIV worden overgedragen naar de rekening beheerskosten van de VAV-producten.

- **AOV:**

De hoofd- en nevenactiviteiten van de verzekeringsinstellingen zijn met elkaar verbonden.

- Juridisch is er geen wettelijke verplichting voor de werkgever om aangesloten te zijn voor de hoofdactiviteit indien ook aanvullende verzekeringsproducten aangekocht worden. In de praktijk werken de verzekeringsondernemingen echter met *packages* waarbij de verzekeringen impliciet aan elkaar worden gekoppeld.
- Op informatief vlak kan de verkregen informatie voor de verplichte verzekering een concurrentieel voordeel bieden.

- o Financieel houdt de CBFA toezicht op het geheel van activiteiten van de verzekeringsonderneming in de tak niet-leven en leven afzonderlijk. Bovendien is er geen onderscheid tussen de beheerskosten bij de verzekeringsproducten in de tak niet-leven, waaronder ook de arbeidsongevallenverzekering valt, hoewel deze kunnen onderscheiden worden van elkaar indien nodig.

1.2. Marktwerking

Vooraf

Met marktwerking wordt er geenszins bedoeld dat men zich op een geprivatiseerde markt bevindt. Het gaat steeds om de uitvoering van publieke taken, waarbij verschillende OSN aanbieders zijn van deze publieke taken en waar er een vrijheid van keuze bestaat t.o.v. die aanbieders. Vanuit deze marktdefinitie, kan er gesteld worden dat de OSN met elkaar concurreren.

Zijn de aangeslotenen van de OSN ook de klanten van de hoofdactiviteit van de OSN?
--

Toelichting

De OSN concurreren met elkaar teneinde zoveel mogelijk aangeslotenen te hebben. Toch zijn de aangeslotenen van de OSN niet noodzakelijk de klanten van de hoofdactiviteit. Anders gezegd, wie zich bij een OSN aansluit is niet altijd degene die de sociale zekerheidsprestaties ontvangt. In dit geval kan er steeds een onderscheid gemaakt worden tussen de werkgever die de aangeslotene van de OSN is, en de werknemer die de prestaties ontvangt als klant van de OSN.

Relevantie

De al dan niet koppeling van de aangeslotene bij een OSN en de klant ervan bepaalt of de markt gebruikt kan worden om de OSN aan te sturen:

- Als de aangeslotenen tevens de klanten van de OSN zijn, kan de marktwerking als sturingsinstrument functioneren. Naargelang de kwaliteit van dienstverlening beschikt de klant immers over de mogelijkheid om als aangeslotene een andere OSN te kiezen.
- Als de aangeslotenen geen klanten van de OSN zijn, kan de markt moeilijker als sturingsinstrument gebruikt worden. Het is aangewezen om in dit geval over te gaan tot het invoeren van een responsabiliseringsysteem zodat de OSN geprikkeld worden tot het leveren van een kwaliteitsvolle klantendienst, eerder dan voor hun aangeslotenen te werken.

Antwoord

De klanten zijn de aangeslotenen	De klanten zijn niet aangesloten
ZIV, ZSD	JVK, KBS, AOV

Bespreking

- **ZIV:**
De burgers sluiten zich bij een ziekenfonds aan en ontvangen als klant tevens de prestaties hieromtrent.
- **ZSD:**
De zelfstandigen sluiten zich aan bij een van de sociale verzekeringsfondsen en zijn tevens de ontvangers van de prestaties die hierdoor verkregen kunnen worden.
- **JVK:**
De werkgevers worden ambtshalve aangesloten bij een OSN. Er is dus geen concurrentie tussen de BVK's om werkgevers te rekruteren. De klanten van de BVK's zijn de werknemers.
- **KBS**
De KBF's concurreren met elkaar teneinde werkgevers aan te sluiten. De klanten van de

kinderbijslagfondsen zijn de werknemers of de gezinnen in het algemeen. Deze situatie rechtvaardigt dat een responsabiliseringssysteem voor de beheerskosten werd ingevoerd. De KBF's worden hierdoor toch geprikkeld een kwaliteitsvolle dienstverlening aan hun klanten te leveren.

- **AOV:**
De werkgevers sluiten zich aan bij de verzekeringsfondsen, maar de werknemers zijn de ontvangers van de prestaties.

Gebeurt de concurrentie op hoofd- en/of op de nevenactiviteit?
--

Toelichting

Deze vraag is sterk verbonden met de vorige en peilt naar het object van concurrentie. De vraag stelt zich of de aangeslotenen in de hoofd- en/of in de nevenactiviteiten geïnteresseerd zijn.

Relevantie

Op het vlak van sturing is deze vraag sterk verbonden met de vorige twee vragen.

- Als de OSN met elkaar concurreren teneinde de nevenproducten te verkopen aan de aangeslotenen die geen klant van de hoofdactiviteit zijn, is er een risico dat de nevenactiviteiten het goede verloop van de hoofdactiviteit verstoren. Dit zou de scheiding van beide activiteiten kunnen rechtvaardigen.
- Als de hoofd- en nevenactiviteiten een meerwaarde creëren voor de klant kan ervoor geopteerd worden om de linken tussen beide producten te bevorderen.

Als de markt niet in staat is ten voordele van de klanten te spelen, kan het invoeren van marktprikkels zoals een responsabiliseringssysteem voor beheerskosten een optie zijn om hieraan tegemoet te komen.

Antwoord

Concurrentie op de hoofdactiviteit	Concurrentie op de hoofd- en nevenactiviteiten	Concurrentie op de nevenactiviteit
	ZIV, AOV, ZSD	KBS

Bespreking

- **ZIV:**
De hoofd- en nevenactiviteiten zijn juridisch met elkaar verbonden via de regel van de enige aansluiting. De concurrentie tussen de landsbonden gebeurt op beide activiteiten tegelijkertijd. Het is moeilijk te achterhalen of de burger een ziekenfonds kiest voor zijn hoofdactiviteit of voor de aanvullende producten die worden aangeboden, of voor andere factoren. In de VZIV concurreren de OSN op de waarden die ze verdedigen, op de kwaliteit van dienstverlening en op de hoogte van de bijzondere bijdrage die bestemd is voor de financiering van de eventuele tekorten van de verzekering. In de VAV concurreren de klanten op de verhouding prijs/kwaliteit.
- **AOV:**
De concurrentie tussen de verzekeringsondernemingen gebeurt in hoofdzaak op de prijs van de verzekeringsproducten. Zowel wat de hoofdactiviteit betreft, als wanneer een combinatie van hoofd- en nevenactiviteiten via een *package* wordt gekozen.
- **ZSD:**
De concurrentie tussen de SVF's verloopt hoofdzakelijk op de prijs van de dienstverlening van de hoofdactiviteit. In de toekomst wordt een systeem voorzien waardoor de klemtoon bij de concurrentie tussen de SVF's meer op de kwaliteit van de dienstverlening zou moeten komen liggen.

Ook op de nevenactiviteiten aangeboden door de zuster-vzw's in de groepen wordt concurrentie gevoerd. Deze zijn echter gescheiden van de hoofdactiviteit.

- **KBS:**
De groepen treden in competitie met elkaar om werkgevers te rekruteren op basis van de andere activiteiten dan de kinderbijslag. Omdat de concurrentie niet ten voordele van de klanten van de hoofdactiviteiten speelt, werden marktgerichte prikkels in het sturingsstelsel ingevoerd via de responsabiliseringscriteria. Op deze wijze worden de KBF's toch tot kwaliteitsvolle dienstverlening naar de burgers toe geprikkeld. Dit rechtvaardigt eveneens dat de KBF's strikt gescheiden worden van de zuster-vzw's.

Opmerking

De tak **JVK** is een bijzonder geval. Er is geen concurrentie tussen de OSN omwille van twee redenen. De werkgevers worden, ten eerste, van rechtswege aangesloten. De OSN kunnen dus niet concurreren om de aangeslotenen te rekruteren. Ten tweede voeren de OSN geen commerciële nevenactiviteiten uit waardoor er ook geen concurrentie op dat vlak is. Twee sturingsinstrumenten zorgen er dan voor dat de OSN toch klantgericht werken. Aan de ene kant kunnen de OSN door de rechtbank veroordeeld worden, wat hen tot een kwalitatieve dienstverlening prikkelt. Aan de andere kant worden de OSN paritair beheerd. De belangen van de arbeiders worden dus verdedigd via horizontale verantwoordingsmechanismen.

Hoe geconcentreerd is de markt?

Toelichting

De vraag peilt naar de mate waarin de grootste OSN een dominante positie hebben. Daarvoor telt men de marktaandelen van de twee marktleiders op.

Relevantie

Opdat een markt optimaal zou kunnen functioneren, is het van belang dat er geen dominante actoren aanwezig zijn:

- Als de marktaandelen ongelijk verdeeld zijn, bevinden bepaalde actoren zich in een situatie van oligopolie. In een oligopolie is er mogelijk minder kans dat de concurrentie ten voordele van de klant speelt. In voorkomend geval zouden dan andere sturingsinstrumenten kunnen ingezet worden om de actoren tot kwaliteitsvolle dienstverlening te prikkelen
- De (min of meer) gelijke verdeling van marktaandelen is een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde opdat de concurrentie ten voordele van de klant speelt. De concurrentie zou optimaal gezien ook de klanten, evenals de hoofdactiviteit dienen te betreffen.

Antwoord

De grootste twee OSN hebben maximaal 25% van het marktaandeel	De grootste twee OSN bezitten 25% tot 50% van het marktaandeel	De grootste twee OSN hebben tussen 50% en 75% van het marktaandeel	De grootste twee OSN hebben tussen 75% en 100% van het marktaandeel
	KBS (28,97%) ZSD (± 42%) AOV (± 49%)	ZIV (72,27%) JVK (73,48%)	

Bespreking

- **KBS:**
Het marktaandeel van bijna 29% is verdeeld tussen de publieke OSN en het grootste vrije KBF.
- **ZSD:**
De twee grootste vrije SVF's hebben ongeveer 42% van de totale markt in handen.

- **AOV:**
Het marktaandeel is onevenredig verdeeld tussen de grootste arbeidsongevallenverzekeraar (35%) en de tweedegrootste.
- **ZIV:**
De twee grootste verzekeringsinstellingen beschikken samen over een marktaandeel van 72,27%.
- **JVK:**
De RJV-kas en de grootste BVK bezitten samen een marktaandeel van 73,48%.
Er dient evenwel te worden opgemerkt dat er geen concurrentie is tussen de OSN. De werkgevers worden van rechtswege aangesloten volgens de sector waarin ze actief zijn.

1.3. Administratieve aansturing

1.3.1. Informatiesystemen

Wat is de hoofdrichting van de informatiestromen?

Toelichting

Om hun opdrachten te vervullen hebben de organisaties van de sociale zekerheid informatie nodig.

- In de meeste gevallen stellen de OSN het recht op sociale zekerheidsprestaties vast op basis van informatie uitgaande van de sturende OISZ en van de andere takken. De sturende OISZ bouwt een informatica-infrastructuur op om de nodige informatie ter beschikking stellen van de OSN. Men spreekt hierbij van een **top-down** informatiesysteem: de meeste informatiestromen vertrekken vanuit het primaire naar het secundaire netwerk.
- Soms hebben de OSN informatie van andere takken niet of slechts in beperkte mate nodig. Ze verzamelen in dat geval zelf de nodige informatie om het recht op sociale zekerheidsprestaties vast te stellen. Deze informatie wordt vervolgens aan de sturende OISZ overgemaakt en zo ter beschikking gesteld van de andere takken via de KSZ. Men spreekt in deze situatie van een **bottom-up** informatiesysteem: de hoofdrichting van de informatiestromen is stroomopwaarts, van het secundaire naar het primaire netwerk.

Relevantie

De richting van de informatiestromen is relevant voor de sturing van de tak, want de nood aan informatie zorgt voor een toestand van afhankelijkheid t.o.v. de informatieverlener en bepaalt dus mee de machtsverhoudingen en relatieve posities in de takken tussen de sturende OISZ en de OSN. Dit kan onder andere een invloed hebben op de volgende aspecten:

- **Administratieve controle:** als de sturende OISZ informatie aan de OSN levert, is het makkelijker het gebruik van deze informatie door de OSN te controleren. Als de gegevens bij de OSN liggen, is het voor de sturende OISZ moeilijker te controleren wat er met deze informatie gedaan wordt.
- **Focus van de marktgerichte prikkels:** als de informatie bij de OSN liggen, zal het verkrijgen van deze informatie een topprioriteit zijn voor de sturende actor. Als daarentegen de sturende OISZ al in bezit is van de informatie, kan het sturingsstelsel op andere aspecten focussen, zoals de kwaliteit van dienstverlening.

Antwoorden

Top-down	Bottom-up
KBS, JVK	ZIV, AOV, ZSD

Bespreking

- **KBS:**
De OSN hebben veel informatie nodig van andere takken van de sociale zekerheid om het recht op kinderbijslag te kunnen bepalen, vooral omdat het toekennen van kinderbijslagen aan de werktoestand van de gezinsleden wordt gebonden. De OSN verzamelen zelf ook bijkomende informatie bij de gezinnen, maar deze hebben een lagere bewijskracht dan deze uitgaande van de KSZ. De OSN baseren zich dus op de authentieke bronnen eerder dan op de zelf verzamelde informatie om het recht op prestaties vast te stellen.
- **JVK:**
De OSN hebben nood aan allerlei informatiestromen om het recht op vakantiegeld te bepalen. Deze informatie wordt top-down verdeeld.
- **ZIV:**
De burgers en zorgverleners moeten attesten aan de OSN bezorgen om van de prestaties van de VZIV te kunnen genieten. Op basis daarvan bepalen de OSN het recht op tussenkomst. Het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten moedigt de OSN aan hun informatie aan de verantwoordelijke OISZ en aan de KSZ over te maken.
- **AOV:**
De verzekeringsondernemingen kennen de prestaties toe op basis van de informatie die zij krijgen van de werkgevers, of die zij zelf verzamelen. Deze informatie wordt vanuit het secundaire netwerk, via de OISZ doorgegeven aan de andere takken zodat deze de geldende cumulatiebeperkingen kunnen toepassen.
- **ZSD:**
De sociale verzekeringsfondsen beheren de authentieke gegevens in het stelsel der zelfstandigen en bepalen op basis hiervan de prestatietoekenning waarvoor zij zelf bevoegd zijn. De authentieke informatie wordt eveneens via de OISZ doorgegeven om het recht op prestaties in andere sectoren te bepalen. De OISZ bezit eveneens een gegevensdatabank, maar moet de gegevens hierin steeds vergelijken met de authentieke gegevens bij de SVF's.

1.3.2. Rol van de OSN in de controle van de informatie

Controleren de OSN de verkregen informatie?

Toelichting

De OSN stellen het recht op sociale zekerheidsprestaties vast op basis van bepaalde gegevens. Als deze informatie fout is, wordt het recht niet correct vastgesteld. Verschillende mogelijkheden kunnen van toepassing zijn.

- De OSN beschikken over de mogelijkheid om de verkregen informatie te controleren, en zich op de door henzelf verzamelde informatie te baseren om het recht op prestaties correct vast te stellen.
- De OSN kunnen zich enkel op de verkregen informatiestromen baseren om het recht op prestaties vast te stellen.
- Het is ook mogelijk dat de OSN de informatie kunnen controleren, maar deze controle van de gegevens niet als basis dient om het recht vast te stellen.

Relevantie

De OSN zijn verantwoordelijk voor hun beslissingen. Als ze teveel uitbetalen, dan gebeurt de terugvordering via eigen middelen. Als ze te weinig uitbetalen, kunnen ze door de rechtbank veroordeeld worden. Een onjuiste betaling kan hierbij het gevolg zijn van incorrecte informatie op basis waarvan het recht op sociale zekerheidsprestaties werd vastgesteld. Omdat de OSN verantwoordelijk zijn voor hun beslissingen, kan het toekennen van een controlebevoegdheid aan de OSN op deze gegevens een instrument zijn om hen te prikkelen om het recht op sociale zekerheidsprestaties zo accuraat mogelijk vast te stellen.

Antwoord

De OSN controleren de informatie	De OSN controleren de informatie, maar ze moeten zich op de authentieke bronnen houden om het recht vast te stellen	De OSN controleren de informatie niet
ZIV, JVK, ZSD, AOV	KBS	

Bespreking

- **ZIV:**
De ziekenfondsen kunnen de informatie verifiëren en zich daarop baseren om het recht vast te stellen.
- **JVK:**
De OSN kunnen de informatie controleren bij de werkgevers. Ze beschikken daarbij over een beoordelingsmarge wat het gelijkstellen van economische werkloosheid aan normaal gewerkte dagen betreft. De OSN kunnen zich bovendien op de verzamelde informatie baseren om het recht op prestaties vast te stellen.
- **AOV:**
De verzekeraars kunnen de informatie controleren bij de werkgevers en op basis daarvan het recht op prestaties vaststellen. Ze beschikken daarbij over een beoordelingsmarge die uiteindelijk slechts door de rechtbank kan aangepast worden.
- **ZSD:**
Voor die sectoren waar de SVF's zelf het recht op prestaties vaststellen, zijn zij de authentieke bron van de gegevens en beschikken zij dus over de mogelijkheid om deze te controleren en aan te passen indien nodig.
- **KBS:**
Het betreft hier een bijzonder geval waarbij de OSN verplicht worden bepaalde gegevens te controleren, maar zich niet op de resultaten van hun controles kunnen baseren om het recht op prestaties vast te stellen. Doen ze het toch, dan worden ze financieel bestraft in het kader van het responsabiliseringsstelsel voor administratiekosten

1.3.3. Administratieve controle

Wordt op de publieke en private OSN een gelijk toezicht gehouden en worden ze op een gelijke manier geprikkeld via sancties?
--

Toelichting

Deze vraag peilt naar de mate waarin voor alle OSN, welk dan ook hun juridische statuut, een gelijk toezicht en gelijke prikkeling via sancties wordt gehouden. Er zijn drie mogelijke antwoorden:

- **Ja**, voor alle OSN, van publieke en private aard, geldt een gelijk toezicht en gelijke sanctieprikkels.
- **Ja**, er is een gelijk toezicht op alle OSN, **maar** de private OSN ondergaan niet dezelfde sanctieprikkels als de publieke OSN.
- **Neen**, er is een verschil in de wijze waarop er op de publieke en private OSN toezicht wordt gehouden en de mate waarin de OSN via sancties worden geprikkeld.

Relevantie

De gelijkheid van de OSN op het vlak van controles en sancties is belangrijk.

- Voor de geloofwaardigheid van het sturingsstelsel: ervan uitgaand dat toezicht en sancties effectief zijn, zouden organisaties die dezelfde opdrachten uitvoeren bij voorkeur gelijk behandeld moeten worden.
- Voor de goede werking van de markt. Als verschillende actoren met elkaar concurreren zonder onderworpen te zijn aan dezelfde controles, kan dit de goede werking van de markt verstoren. Er is dan immers geen sprake van een *level-playing field* waarbinnen de actoren in gelijke omstandigheden met elkaar concurreren.

Deze vraag is uiteraard sterk verbonden aan het statuut van de publieke OSN.

Antwoorden

Ja, met dezelfde sancties	Ja, met andere sancties	Nee, andere controles en sancties
	ZIV, JVK, ZSD, KBS*	KBS*

Bespreking

- **ZIV:**
De HZIV fungeert als publieke OSN en is van de sturende OISZ, het RIZIV, gescheiden. De DAC van het RIZIV controleert de HZIV zoals de andere verzekeringsinstellingen. Toch zijn de sancties verschillend: de HZIV is, in tegenstelling tot de private OSN, niet financieel verantwoordelijk voor de ten onrechte betaalde prestaties. Deze vallen ten laste van het globaal beheer.
- **JVK:**
De sturende OISZ fungeert als enige publieke OSN en controleert zichzelf zoals de private OSN. De sancties zijn echter verschillend.
- **ZSD:**
De publieke OSN wordt door de DG Zelfstandigen op eenzelfde wijze gecontroleerd als de private SVF's. De sancties zijn echter verschillend.
- **KBS:**
Er zijn twee soorten publieke OSN: de bijzondere KBF's en de RKW. De toestand op het vlak van controles en sancties is verschillend voor deze twee publieke OSN, waardoor de tak KBS zich in twee cellen van de tabel bevindt.
 - De bijzondere KBF's worden zoals de vrije KBF's door de RKW gecontroleerd, maar de sancties zijn verschillend. De vrije KBF's worden financieel gestraft, in het kader van het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten, de bijzondere KBF's niet.
 - De RKW is tegelijkertijd verantwoordelijke OISZ en publieke OSN. De RKW controleert zichzelf niet zoals de KBF's. Bovendien ondergaat de RKW niet dezelfde sancties.

Opmerking:

De tak **AOV** heeft geen publieke OSN. Deze vraag is hier dus niet op van toepassing.

Worden de OSN primair en/of secundair gecontroleerd?
--

Toelichting

De OSN kunnen op verschillende wijzen gecontroleerd worden.

- Als de sturende actor in **individuele dossiers** op gedetailleerde wijze nagaat of de OSN de regelgeving hebben nageleefd, spreekt men van **primaire controle**. De controles leiden tot administratieve sancties.
- Als de sturende actor zelf of via de bedrijfsrevisor toezicht houdt op de **werkprocessen** via dewelke de OSN hun opdrachten vervullen, spreekt men van **secundaire controle**. De controles leiden tot suggesties om de werkprocessen te verbeteren.

- De sturende actor kan ook primaire en secundaire controlevormen **mengen**. In relatieve termen is het mogelijk te oordelen of er een evenwicht is of niet tussen beide vormen van controle.

Relevantie

Het evenwicht tussen primaire en secundaire controlevormen blijkt voornamelijk af te hangen van de mate waarin de markt de OSN prikkelt om tot een correcte behandeling van de individuele dossiers te komen.

Primaire controlevormen zijn minder van belang in sectoren waar de OSN een economisch belang hebben om elk individueel dossier op correcte wijze af te handelen.

- Indien de concurrentie bijvoorbeeld de klant betreft, het gemakkelijk is van OSN te veranderen, en de drempel om een gerechtelijke klacht in te dienen niet te hoog is, dan hebben de OSN er op zich reeds belang bij elk dossier correct vast te stellen. Primaire controlevormen vanwege de overheid zijn hierdoor minder gerechtvaardigd dan secundaire controlevormen.
- Indien de concurrentie daarentegen niet de klant betreft of de drempel om een gerechtelijke klacht in te dienen te hoog is, dan waarborgen secundaire controlevormen niet dat elke klant gelijk behandeld wordt. Primaire controlevormen zijn in dit geval dan meer gerechtvaardigd.

De keuze tussen primaire en secundaire controle staat bovendien in verband met de al dan niet aanwezigheid van effectieve interne controlesystemen bij de OSN. De ontwikkeling van een intern controlesysteem kan een oorzaak of een gevolg zijn van de keuze voor secundaire controle:

- Als dergelijke interne controlesystemen effectief werken, kan de sturende OISZ daarop voortbouwen om de OSN te controleren. De sturende OISZ controleert dan op een secundair niveau of de resultaten van de primaire controle via de interne controlesystemen van de OSN een getrouw beeld geven van de werkelijkheid. De al dan niet aanwezigheid van effectieve interne controlesystemen kan de keuze tussen primaire en secundaire controle met andere woorden beïnvloeden.
- Langs de andere kant kan de keuze voor meer secundaire controlevormen als gevolg hebben dat de OSN interne controlesystemen ontwikkelen. Op basis hiervan kan immers een meer optimale secundaire mogelijk worden, evenals de uitvoering van een audit. De ontwikkeling van interne controlesystemen is dan een gevolg van de keuze voor secundaire controlevormen.

De keuze tussen primaire en/of secundaire controlevormen brengt ook gevolgen met zich mee voor de relaties tussen de sturende actor en de OSN.

- Primaire controlevormen zorgen voor een zekere afstand tussen de sturende actor en de OSN. De sturende actor controleert en sanctioneert de OSN hierbij.
- Secundaire controlevormen daarentegen kennen meer de rol van adviseur t.o.v. het management van de OSN toe aan de sturende actor. De controleur geeft een extern advies ter verbetering van de werking van de OSN.

Antwoorden

Enkel primaire controle	Primaire controle > secundaire controle	Primaire controle = secundaire controle	Secundaire controle > primaire controle	Enkel secundaire controle
JVK	KBS, ZSD	AOV, ZIV		

Bespreking

- **JVK:**
De BVK's worden enkel primair gecontroleerd. Via de sociale controle gaan de inspecteurs van het RJV-stelsel na of de jaarlijkse vakantieregeling in individuele dossiers nageleefd werd. Toch zijn hier geen sancties aan verbonden. De BVK's blijven vrij om al dan niet met de conclusies van de primaire controles rekening te houden, maar dragen wel de gerechtelijke

verantwoordelijkheid van hun handelingen. De BVK's beschikken met andere woorden over een absolute beheersautonomie: het RJV-stelsel heeft geen bevoegdheid om de werkprocessen van de BVK's te onderzoeken.

- **KBS:**
Beide controlevormen zijn aanwezig. Via een administratieve controle worden individuele dossiers gescreend volgens 16 criteria. Deze controles leiden tot een kwaliteitsindicator die voor de helft telt in de toekenning van het variabele deel voor administratiekosten aan de KBF's. De kwaliteit van de interne organisatie wordt eveneens gecontroleerd via de bedrijfsrevisoren. Deze secundaire controlevorm telt voor 10% in de toekenning van het variabele deel voor administratiekosten aan de KBF's. Dit is met andere woorden vijf keer minder dan de resultaten van de primaire controle.
- **ZSD:**
De DG Zelfstandigen voert een detaillistische controle op correctheid van de dossiers bij de afzonderlijke SVF's en kan de nodige financiële sanctiemogelijkheden toepassen indien hier niet aan werd voldaan. Daarnaast wordt er een bepaalde mate van secundair toezicht gehouden op de beheerssystemen bij de afzonderlijke fondsen. Dit gebeurt om de correctheid van gegevens zo veel mogelijk te garanderen.
- **AOV:**
De verzekeringsondernemingen worden op dit ogenblik primair gecontroleerd door de inspecteurs van het FAO. De dossiers worden hoofdzakelijk gecontroleerd op de mate waarin ze binnen de bestaande wetgeving correct geïnterpreteerd kunnen worden. De inspecteurs van het FAO beschikken over beperkte sanctiemogelijkheden, maar brengen een rapport uit per verzekeraar met de gemaakte fouten. De verzekeraars zijn uiteindelijk vrij om al dan niet met de conclusies van de primaire controles rekening te houden, en dragen hiervoor de gerechtelijke verantwoordelijkheid. In de toekomst zal er mogelijk voor bepaalde elementen uit de dossiers een verschuiving naar secundaire controlevormen vanwege het FAO plaats vinden. Dit met het oog op het ondersteunen van de goede werking van de OSN. Beide controlevormen lijken in evenwicht te zijn.
- **ZIV:**
De verzekeringsinstellingen worden primair gecontroleerd door de DAC van het RIZIV. Sinds kort ontwikkelt de DAC secundaire controlevormen. Daarnaast controleert de CDZ de werking van de structuren van *corporate governance* (interne controle, auditcomité en interne audit) bij de OSN, wat als een secundaire controle kan opgevat worden. Geen van beide controlevormen lijkt de voorrang op de andere te hebben.

1.4. Financiële aansturing

1.4.1. Responsabilisering van de tak

Maakt de tak al dan niet deel uit van het globale beheer?

Toelichting

Deze vraag doelt op het feit of de tak al dan niet deel uitmaakt van het globale beheer van de sociale zekerheid. Binnen het stelsel van de werknemers en dat van de zelfstandigen zijn er verschillende takken die instaan voor verschillende sociale zekerheidsprestaties. De sociale zekerheid kan op twee wijzen gefinancierd worden:

- Via het **globale beheer**.
Het stelsel krijgt sociale zekerheidsbijdragen en staatsubsidies. De takken worden hierbij naargelang hun noden gefinancierd. De tekorten van de ene tak worden via het stelsel door de overschotten van de andere tak gefinancierd.

- Via het **afzonderlijk beheer**:
Elke tak krijgt een vooraf bepaald deel van de sociale zekerheidsbijdragen dat moet voldoen om de sociale zekerheidsprestaties te financieren. De actoren van de tak zijn collectief verantwoordelijk voor de tekorten van de tak.
- **Uitzonderingen** aan deze twee ideaaltypische systemen zijn mogelijk

Relevantie

Het al dan niet uitmaken van het globale beheer bepaalt de mate waarin het geheel van actoren van de tak al dan niet financieel verantwoordelijk zijn.

- Als de tak buiten het globale beheer ligt, zullen de eventuele tekorten collectief of individueel door de actoren van de tak opgenomen moeten worden.
 - Een collectieve verantwoordelijkheid verleent een groter belang aan netwerkgerichte sturingsvormen.
 - Een individuele verantwoordelijkheid betekent dat de aangeslotenen van de OSN de tekorten moeten financieren, wat aanleiding geeft tot marktgerichte sturingsvormen.
- Als de tak buiten het globale beheer ligt, worden de OSN niet automatisch tot efficiëntie (voorkomen van ten onrechte betaalde prestaties, opsporen van fraude,...) geprikkeld. Dit pleit voor hiërarchische of marktgerichte sturingsvormen om dit toch te verzekeren.

Antwoord

De tak maakt deel uit van het globale beheer	De tak maakt geen deel uit van het globale beheer
ZSD, KBS, ZIV	AOV, JVK

Bespreking

- **ZSD**:
Het stelsel van de zelfstandigen voorziet een globaal beheer waarin de verschillende takken worden gefinancierd naargelang de noden. De financiering van deze takken gebeurt niet afzonderlijk, maar voor het geheel van het stelsel. De OSN worden verantwoordelijk gehouden voor de onterecht betaalde prestaties indien zij hiervoor aan de basis liggen en voor de beheerskosten die zij afzonderlijk van het globaal beheer verkrijgen.
- **KBS**:
De tak wordt door het globale beheer gefinancierd. Een systeem voor administratiekosten werd ingevoerd om de actoren toch te prikkelen tot responsabilisering op vlak van de prestaties.
- **ZIV**:
Deze tak wordt door het globale beheer gefinancierd. De OSN zijn toch financieel verantwoordelijk voor hun beheerskosten en voor de ten onrechte betaalde prestaties. Bovendien wordt de financiering van de beheerskosten van de OSN aan het behalen van prestatie-indicatoren gekoppeld.
- **AOV**:
Zowel de prestaties als de beheerskosten van de verzekeringsondernemingen en de verantwoordelijkheid voor het saldo worden gefinancierd met middelen buiten het globale beheer. Voor deze sector geldt bovendien een omgekeerde regeling. Bepaalde bedragen van niet-uitbetaalde prestaties worden overgedragen naar het globaal beheer via hetwelk het tekort in andere sectoren gefinancierd wordt. In deze zin bestaat er dus een kleine uitzondering op het afzonderlijk beheer, zij het niet voor de financiering van de prestaties.
- **JVK**:
Deze tak maakt geen deel uit van het globale beheer: de werkgeversbijdragen en de kapitaalopbrengsten daarvan moeten voldoen om de vakantiegeden uit te betalen. De actoren zijn collectief verantwoordelijk voor het financiële evenwicht. De vakantiegeden voor de gelijkgestelde dagen van alle OSN worden door een fonds gefinancierd. Het fonds zelf wordt voornamelijk gespijsd via werkgeversbijdragen, saneringsbijdragen van de OSN en een toelage van de RVA. De toelage van de RVA zou als een uitzondering op het principe van het

afzonderlijke beheer beschouwd kunnen worden, omdat de RVA zelf door het globale beheer gefinancierd wordt. De toelage is echter afkomstig uit een werkgeversfonds en niet uit het globale beheer. De tak JVK staat met andere woorden helemaal buiten het globale beheer.

1.4.2. Responsabilisering van de OSN

Worden de OSN financieel verantwoordelijk gesteld voor de sociale zekerheidsprestaties?

Toelichting

Los van het al dan niet uitmaken van het globale beheer van de sociale zekerheid, is het mogelijk dat elke OSN financieel verantwoordelijk is voor de hoogte van de sociale zekerheidsprestaties (de verantwoordelijkheid voor de beheerskosten en voor de ten onrechte betaalde prestaties vallen hier niet onder). Eigenlijk bestaan er twee ideaaltypische financieringsystemen voor de sociale zekerheidsprestaties die met elkaar gemengd kunnen worden:

- **Terugbetalingssysteem:**
De sociale zekerheidsprestaties worden ex ante door de sturende OISZ gefinancierd. Ex post gebeurt er dan een afrekening. Alle door de OSN uitbetaalde prestaties worden hierbij integraal terugbetaald. In een terugbetalingssysteem draagt de OSN geen financiële verantwoordelijkheid voor de hoogte van de sociale zekerheidsprestaties.
- **Responsabiliseringssysteem:**
Een responsabiliseringssysteem bestaat noodzakelijk in een markt of kan kunstmatig door de sturende OISZ ingevoerd worden.
 - In een private verzekeringsmarkt zijn de verzekeraars zelf verantwoordelijk voor de uitbetaling van de verzekeringsprestaties. De verzekeringspremies schommelen in functie van een risicoanalyse. De middelen waarover de verzekeringsondernemingen rechtstreeks kunnen beschikken om de prestaties te betalen, variëren naargelang de risico's.
 - De kunstmatige responsabilisering houdt in dat de OSN prospectief gefinancierd worden door de overheid op basis van een risicoanalyse. Het begrotingsaandeel dat ze ontvangen moet voldoen om de sociale zekerheidsprestaties uit te betalen. Indien dit niet het geval is, worden de tekorten door de aangeslotenen gedragen. De concurrentie tussen de OSN betreft de mate waarin zij de kosten beheersen.
- In een terugbetalingssysteem is het mogelijk om een beperkte responsabilisering in te voeren of omgekeerd.

Relevantie

Het toekennen van een financiële verantwoordelijkheid aan de OSN moet gepaard gaan met het toekennen van bevoegdheden om de kosten te kunnen beheersen.

- Als het recht op sociale zekerheidsprestaties niet voor interpretatie vatbaar is en/of de OSN geen controleopdracht hebben, zullen ze weinig invloed kunnen hebben op de hoogte van de uitbetaalde prestaties. Een terugbetalingssysteem kan dan de voorkeur krijgen.
- Als de OSN wel een rol kunnen spelen in de beheersing van de uitgaven, kunnen zij via financiële verantwoordelijkheid tot efficiëntie geprikkeld worden.

Antwoorden

Terugbetalingssysteem	Gemengd systeem	Responsabiliseringssysteem
JVK, KBS, ZSD	ZIV	AOV

Bespreking

- **JVK:**
De door de BVK's uitbetaalde vakantiegeden worden integraal door de tak terugbetaald. Wel is het zo dat de BVK's de tak mee financieren, door een saneringsbijdrage aan het RJV-stelsel te betalen via een fonds. Met dit fonds financiert het RJV-stelsel de BVK's voor de vakantiegeden betreffende de gelijkgestelde dagen.
- **KBS:**
De door de OSN uitbetaalde kinderbijslagen worden integraal door het globale beheer van de sociale zekerheid der werknemers gefinancierd.
- **ZSD:**
De door de SVF's betaalde prestaties voor de sectoren waarvoor zij bevoegd zijn, worden ex ante gefinancierd door de OISZ, waarna ex post een afrekening volgt. De terugbetaling gebeurt integraal.
- **ZIV:**
In deze tak werd een complex financieringsysteem ingevoerd. De begroting wordt in twee verdeeld. Het eerste deel (70%) wordt onder de verzekeringsinstellingen verdeeld op basis van de uitgaven van het jaar voordien. Het tweede deel (30%) wordt naargelang de spreiding van de risico's onder de verzekeringsinstellingen verdeeld. Ex post is er een individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Elke verzekeringsinstelling draagt individueel 25% van het saldo, wat betekent dat de aangeslotenen een bijzondere bijdrage betalen in geval van tekorten. Theoretisch wordt de resterende 75% van het saldo door alle OSN collectief gedragen. In de praktijk zorgen begrotingsbijsturingen ervoor dat dit deel door het globale beheer van de sociale zekerheid gedekt wordt.
- **AOV:**
De OSN ontvangen de financiering voor de prestaties rechtstreeks vanwege de aangeslotenen. De bepaling ervan gebeurt op basis van een risicoanalyse. Op geen enkele wijze worden de middelen overgemaakt aan de OISZ en dan herverdeeld. Er mag gesteld worden dat de tak op vrije wijze geresponsabiliseerd is, met name via de markt.

1.5. Sturing via beheerskosten

1.5.1. Financiering van de beheerskosten

Financieren de OSN hun beheerskosten zelf?
--

Toelichting

Los van de sociale zekerheidsbijdragen en –prestaties, moeten de beheerskosten van de OSN gefinancierd worden. Dit kan op twee wijzen:

- De OSN krijgen een toelage van de sturende OISZ om aan hun beheerskosten tegemoet te komen
- De OSN financieren zelf hun beheerskosten, via bijdragen van de aangeslotenen of via beleggingen.

Relevantie

De financiering van de beheerskosten kan als een sturingsinstrument aangewend worden:

- Als de sturende OISZ de beheerskosten van de OSN financiert, kan ze hier ook voorwaarden aan koppelen, bijvoorbeeld in de vorm van een responsabiliseringssysteem voor administratiekosten.
- Als de OSN hun beheerskosten zelf financieren, kan dit een variabele zijn waarop de OSN met elkaar concurreren.

Antwoord

De OISZ financieren de beheerskosten van de OSN	De OSN financieren hun beheerskosten zelf
ZIV, KBS	AOV, JVK, ZSD

Bespreking

- **ZIV:**
De beheerskosten van de OSN worden door de sturende OISZ gefinancierd. Het toekennen ervan is gekoppeld aan bepaalde prestatie-indicatoren.
- **KBS:**
De beheerskosten van de OSN worden ook hier door de sturende OISZ gefinancierd. Het toekennen ervan is eveneens gekoppeld aan bepaalde prestatie-indicatoren.
- **AOV:**
De OSN voorzien zelf in de financiering van de beheerskosten. Deze zijn vervat in de premie die de aangeslotenen, de werkgevers, betalen ter verzekering van de arbeidsongevallen van hun werknemers, de klanten.
- **JVK:**
De BVK's kunnen de werkgeversbijdragen beleggen tot het ogenblik waarop het vakantiegeld uitbetaald wordt. De kapitaalinkomsten die daaruit voortvloeien financieren onder andere de beheerskosten. De aangeslotenen betalen dus niet voor de beheerskosten van de BVK's.
- **ZSD:**
De SVF's voorzien zelf in de financiering van de beheerskosten door een percentage te heffen op de sociale bijdragen ter verzekering van het sociaal statuut. De aangeslotenen betalen dus de beheerskosten van de OSN. De hoogte van het betreffende percentage dient evenwel ter goedkeuring worden voorgelegd bij de bevoegde minister.

1.5.2. Financiering van de beheerskosten via het globale beheer

Vooraf

Deze sectie heeft slechts betrekking op de takken ZIV en KBS omdat de beheerskosten enkel in deze twee takken door het globale beheer gefinancierd worden.

Een vergelijkbaar responsabiliseringssysteem voor beheerskosten werd in beide takken ingevoerd. Het systeem bestaat uit drie luiken.

- Een aantal responsabiliseringscriteria worden voorzien.
- De naleving van deze vooraf bepaalde criteria wordt tijdens een evaluatie gemeten.
- Van de resultaten van de evaluatie hangt het toekennen van een deel van de beheerskosten af. Het restende deel wordt gefinancierd naargelang de werklust.

Hierna worden deze drie luiken van de responsabiliseringssystemen verder uitgewerkt aan de hand van een aantal vragen. De antwoorden op de vragen zijn steeds relatief en staan in verhouding tot een ideaaltypische situatie.

Vanuit ideaaltypisch perspectief kan een responsabiliseringssysteem voor beheerskosten hard of zacht (soft) ingevuld worden:

- In een hard responsabiliseringssysteem wordt er aan de hand van een principaal-agente opvatting over sturing van uitgegaan dat er sturende en gestuurde actoren zijn. Dit komt met een hiërarchisch en/of marktgericht coördinatiemodel overeen. Een coherente set van criteria wordt gehanteerd. Deze zijn gericht op de interne werking (hiërarchisch model) en/of op de producten (marktgericht model). De ganse responsabiliseringscyclus is eerder kort: naargelang de vooruitgang van de gestuurde actoren worden de criteria dynamisch en gericht door de sturende actoren aangepast. Zo wordt een leereffect behouden. Het evaluatieproces is gecentraliseerd en

rust op algemeen aanvaarde en duidelijke methodes, waardoor het als transparant en legitiem door de gestuurde actoren wordt beschouwd. De resultaten van de evaluatie worden eerder streng aan sancties gekoppeld. De gestuurde actoren die minder goed presteren, worden hierbij financieel gesanctioneerd. De indicatoren hiervoor zijn zo opgesteld dat de resultaten eerder gedifferentieerd zijn.

- Een zacht responsabiliseringsstelsel streeft naar de constructieve inzet van partners voor bepaalde afgesproken thema's. Een dergelijke invulling kadert in een netwerkgericht coördinatiemodel. De criteria werden op langere termijn afgesproken. Het is niet de bedoeling de criteria dynamisch aan te passen, maar wel om ervoor te zorgen dat bepaalde selectieve thema's regelmatig op de agenda worden gezet. De evaluatie neemt de vorm aan van een interactieproces waar de actoren zich verantwoorden en waar er naar collectieve oplossingen gezocht wordt. De legitimiteit van de evaluatie vloeit voornamelijk uit het aantal betrokken actoren en de graad van participatie van iedereen, en in mindere mate uit de wetenschappelijke zuiverheid van de gebruikte methodes. De koppeling van de resultaten aan financiële sancties is niet de prioriteit van een zacht responsabiliseringsstelsel. Bovendien zijn de resultaten minder gedifferentieerd. Een dergelijk stelsel beoogt een consensus tussen de over het bestaan van bepaalde problemen en de nood aan verbetering hieromtrent.

Er dient ten slotte te worden opgemerkt dat geen van beide systemen in zuivere vorm terug te vinden is. In de realiteit vindt de toepassing van deze systemen in een hybride vorm plaats.

1.5.2.1. Responsabiliseringscriteria

Is er een interpretatiemarge voor de evaluatiecriteria?

Toelichting

De evaluatiecriteria worden in K.B.'s verankerd. Toch moeten subcriteria en bijhorende gewichten of indicatoren uitgewerkt worden zodat de evaluatie gepast kan gebeuren. De sturende instelling is bevoegd om de criteria uit te werken, maar deze autonomie kan door het K.B. beperkt worden.

In deze paragraaf wordt er gepeild naar de interpretatiemarge waarover de sturende instelling beschikt om de evaluatiecriteria uit te werken. De antwoorden zijn relatief

- De criteria kunnen al redelijk uitgewerkt zijn in het K.B. De interpretatiemarge van de sturende instelling is dan beperkter.
- De criteria kunnen in vagere termen in het K.B. opgenomen zijn. De sturende instelling beschikt dan over een ruimere interpretatiemarge om de criteria uit te werken.

Relevantie

De interpretatiemarge van de sturende instelling bij de uitwerking van de criteria oefent invloed op twee met elkaar gebonden variabelen: de juridische zekerheid en het sturende effect van het responsabiliseringsstelsel.

- Als de criteria al redelijk uitgewerkt zijn in het K.B., hebben de OSN een hogere juridische zekerheid over de aspecten waarop ze geëvalueerd zullen worden. Deze zijn immers gekend – wat de planning van de kosten (vereiste investeringen) en van de opbrengsten (scores op de evaluatie) makkelijker maakt. De vastheid van de criteria kan echter het behouden van het sturende effect van het responsabiliseringsstelsel bemoeilijken. Ideaaltypisch zou de mogelijkheid moeten bestaan om de criteria en indicatoren dynamisch aan te passen aan de door de OSN geboekte vooruitgangen, om het leereffect te behouden.
- Als de sturende instellingen over een bredere interpretatiemarge beschikken kan een dergelijk dynamisch leereffect makkelijker behouden worden. De indicatoren worden versterkt naargelang de geboekte vooruitgangen, het gewicht van de subcriteria wordt aangepast naargelang de strategische prioriteiten, enzovoort. Anderzijds zorgt een dergelijke interpretatiemarge voor minder zekerheid voor de OSN. Vragen zoals waarop er de komende

jaren gefocust moet worden en op welk beheersbudget er gerekend kan worden, kunnen dan moeilijker beantwoord worden.

Antwoord

Minder interpretatiemarge	Meer interpretatiemarge
ZIV	KBS

Bespreking

- **KBS:**
In het K.B. van 9 juni 1999 worden vijf criteria opgesomd en gewogen. Het beheerscomité van de RKW deelt deze vijf criteria onder in subcriteria, en kent een gewicht aan elk subcriterium toe. De subcriteria worden in een checklist en in een controlehandleiding uitgewerkt. Jaarlijkse worden deze documenten bijgewerkt, aan de licht van de vorige evaluatiecycli. Nadat de resultaten van de evaluatie gekend zijn, kan het beheerscomité daarbovenop een sturingscoëfficiënt invoeren, waardoor het gewicht van bepaalde subcriteria tijdens de lopende evaluatiecyclus verhoogd wordt. De OSN worden zo meer geprikkeld tot het behalen van de sturingsdoelstellingen.
- **ZIV**
Het K.B. van 28 augustus 2002 bepaalt de criteria aan de hand waarvan de werking van de verzekeringsinstellingen beoordeeld worden. Hoewel deze criteria niet volledig uitgewerkt worden, worden de subcriteria en hun relatieve gewicht in het K.B. opgenomen. De CDZ hanteert een handleiding waar de aspecten vermeld worden die het onderwerp van de evaluatie vormen. In geen geval kan de CDZ het gewicht van bepaalde criteria tijdens een lopende evaluatiecyclus veranderen.

Dekken de evaluatiecriteria de interne werking van de organisatie volledig en op coherente wijze?

Toelichting

De vraag peilt naar de mate waarin de criteria coherent dekkend zijn.

- De criteria kunnen selectief gericht zijn op een aantal aspecten die men cruciaal acht. Voor de andere aspecten van hun interne werking worden de OSN via andere sturingsinstrumenten aangestuurd. Hierbij kan gekozen worden voor een groot of klein aantal criteria.
- De criteria geven een coherent en volledig beeld van een goede werking. Het responsabiliseringssysteem vormt dan de basispijler van het sturingsysteem: aan elk aspect van de interne werking van de OSN wordt een micro-economische prikkel gekoppeld. Het aantal criteria kan hierbij eveneens hoog of laag zijn.

Relevantie

De graad van volledigheid en coherentie van de criteria heeft te maken met de communicatie van een visie over sturing en bepaalt mee de kosten van het responsabiliseringssysteem:

- Als de criteria de interne werking van de OSN coherent en volledig dekken, wordt een visie gecommuniceerd over sturing: de OSN weten duidelijk wat er van hen verwacht wordt in de uitvoering van hun opdracht, en weten dat er geen bijkomende eisen zijn waaraan moet worden voldaan. Anderzijds brengt een coherent en volledig responsabiliseringssysteem hogere transactiekosten met zich mee: onder meer het opstellen van de criteria en van hun gewicht eist een grondige en quasipermanente denkoefening. Met een hoog aantal criteria kan het systeem inzake monitoring en evaluatie ook vrij duur uitvallen.
- Als de criteria gericht zijn op een aantal cruciale aspecten, is het responsabiliseringssysteem mogelijk minder zwaar in de uitvoering en zal het ook minder financiële middelen vereisen. Dit is echter mede afhankelijk is van het aantal criteria dat wordt gehanteerd. Anderzijds bestaat het

risico dat de OSN zich sterk op de responsabiliseringscriteria focussen, en dat andere aspecten van hun interne werking verwaarloosd worden.

Antwoord

De criteria dekken de interne werking van een OSN eerder coherent en volledig	De criteria dekken de interne werking van een OSN eerder selectief
KBS (hoger aantal criteria)	ZIV (lager aantal criteria)

Bespreking

• **KBS**

De criteria geven duidelijk aan dat een goed werkende KBF een KBF is die aan vijf kwaliteitseisen voldoet, die verder onderverdeeld worden:

- Het administratieve beheer dient kwalitatief te zijn (50%): De KBF's moeten het recht op kinderbijslag proactief vaststellen en in bepaalde gevallen ook controleren, met zo weinig tussenkomst van de gezinnen en een bijzondere aandacht voor bepaalde doelgroepen.
- Een KBF moet financieel goed beheerd worden (20%): Een zo laag mogelijke liquiditeitscoëfficiënt, betalingen die op een vaste datum verricht worden, en ten onrechte betaalde prestaties die opgeëist, voorgefinancierd en teruggevorderd worden, bepalen de kwaliteit van het financiële beheer.
- Een goed werkende KBF maakt aan de RKW statistische, financiële en administratieve documenten over (10%).
- De interne organisatie van een KBF moet kwaliteitsvol zijn (10%): De rekeningen moeten betrouwbaar zijn, de databank integer en er is een interne controle.
- Een goed werkend KBF is klantvriendelijk: De toegankelijkheid (per telefoon en ter plaatse), de proactiviteit op het vlak van informatieverlening, en het voorkomend gedrag in individuele dossiers bepalen de klantvriendelijkheid.

De interne werking van de KBF's lijkt volledig gedekt te zijn door het responsabiliseringsstelsel. Langs de andere kant heeft deze volledigheid een (financiële) kost.

• **ZIV**

De criteria geven aan dat een goed werkende verzekeringsinstelling een verzekeringsinstelling is die aan de bestuursovereenkomst van het RIZIV samenwerkt (15%), de verzekeringsprestaties snel uitbetaalt (10%), informatie aan het RIZIV overmaakt (5%), aan beleidsvoorbereidend onderzoek samenwerkt (5%), over wetmatige en werkende interne controle en audit beschikt (25%), chronologisch betaalt in de derdebetalersregeling (5%), de prestaties juist in de boekhouding toewijst (5%), een lage liquiditeitscoëfficiënt heeft (10%), evenals leden sensibiliseert (5%) en waar de adviserend geneesheren wetmatig handelen en informatie overmaken (5%).

Deze criteria zijn meer selectief t.a.v. de interne werking van een verzekeringsinstelling. Andere aspecten van de interne werking van een verzekeringsinstelling worden niet door de responsabiliseringscriteria in acht genomen, zoals de wijze waarop de verzekeringsinstellingen hun controleopdrachten uitvoeren, bijvoorbeeld.

1.5.2.2. Evaluatie van de beheersprestaties

Worden er veel actoren bij het evaluatieproces betrokken?

Toelichting

De vraag peilt naar het aantal actoren die bij het evaluatieproces betrokken worden. De antwoorden zijn relatief.

Relevantie

Het aantal actoren dat betrokken wordt bij het evaluatieproces oefent een invloed uit op de legitimiteit en op de efficiëntie van het evaluatieproces:

- Als meer actoren betrokken worden, zal het proces minder vlot verlopen, en bestaat de kans dat de evaluatie als minder efficiënt beschouwd wordt. Doordat een hoger aantal actoren over inspraak beschikt, wordt aan de andere kant dan weer een hogere legitimiteit van het evaluatieproces verkregen.
- Als minder actoren betrokken worden, kan het evaluatieproces vlotter en efficiënter plaats vinden. Langs de andere kant is er een risico dat het evaluatieproces als minder legitiem gepercipieerd wordt, omdat minder actoren inspraak hebben gehad over het evaluatieproces. Dit hangt echter ook samen met de transparantie van de evaluatiemethode.

Antwoord

Meer betrokken actoren	Minder betrokken actoren
ZIV	KBS

Bespreking

- **ZIV**
Formeel voert de CDZ de evaluatie. In de praktijk echter wordt de CDZ bijgestaan door verschillende departementen van het RIZIV, door de bedrijfsrevisor, door het kenniscentrum voor gezondheid. Er zijn dus een groot aantal betrokken actoren bij het evaluatieproces.
- **KBS**
De RKW voert de evaluatie zelf. Nochtans wordt de instelling bijgestaan door de bedrijfsrevisor om de kwaliteit van de interne organisatie te meten.

Gebeurt het evaluatieproces op transparante wijze voor de geëvalueerden?

Toelichting

De vraag peilt naar de mate waarin de geëvalueerde OSN weten waarom ze een bepaald resultaat op de evaluatie hebben gehad. Deze vraag is sterk met de vorige gelinkt:

- Als het evaluatieproces versnipperd verloopt, zijn er minder kansen dat de evaluatie op duidelijke methoden rust, en er zijn meer risico's dat het evaluatieproces als minder transparant gepercipieerd wordt.
- Als het evaluatieproces gecentraliseerd wordt, zijn er meer kansen dat het systeem transparanter opgevat wordt.

Relevantie

De transparantie van het evaluatieproces oefent een invloed uit op de legitimiteit ervan.

Antwoord

Minder transparant opgevat	Meer transparant opgevat
ZIV	KBS

Bespreking

- **ZIV:**
De verschillende actoren die bij het evaluatieproces betrokken worden, hanteren een eigen evaluatiemethodologie. Het is derhalve niet altijd duidelijk waarom de OSN bepaalde resultaten hebben gekregen. Het proces kan daarom als minder transparant worden opgevat.
- **KBS:**
Het evaluatieproces rust op een duidelijke statistische methode die door een universitair onderzoekscentrum werd ontwikkeld. Na de evaluatie krijgt elke OSN een gedetailleerd auditverslag waar de resultaten van de evaluatie gerechtvaardigd worden. Het evaluatieproces wordt door de actoren als transparant beschouwd.

1.5.2.3. Scores

Wat is de mate waarin de resultaten van de scores differentiëren tussen de OSN?

Toelichting

Om de spreiding van de resultaten te meten, berekent men het verschil tussen de OSN met de laagste en deze met de hoogste score.

Relevantie

De spreiding van de resultaten zou een aanwijzing kunnen geven van de mate waarin het responsabiliseringssysteem de OSN werkelijk stuurt en prikkelt:

- Als de resultaten niet veel van elkaar verschillen, kan dat een aanwijzing zijn dat de criteria gemakkelijk bereikbaar zijn of dat de evaluatie niet streng genoeg is.
- Als de resultaten meer gespreid zijn, kan dit aangeven dat de criteria niet voor iedereen gemakkelijk bereikbaar zijn en dat de actoren mogelijk daadwerkelijk gestuurd worden ter verbetering van hun werking.

Antwoord

Differentiatie van 0%-5%	Differentiatie van 5%-10%	Differentiatie van 10%-15%
ZIV	KBS	

Bespreking

- **ZIV:**
De CDZ publiceert jaarlijks de resultaten van de verzekeringsinstellingen voor de evaluatie van de beheersprestaties. Voor het jaar 2005 was de hoogste score die werd toegekend aan een verzekeringsinstelling 99,59%, terwijl de laagste score 98,77% bedroeg. Dit geeft een verschil van 0,82% tussen de hoogste en de laagste score.
- **KBS:**
De resultaten worden niet voor elke OSN afzonderlijk gepubliceerd. Toch hebben wij de individuele scores kunnen berekenen omtrent de kwaliteit van het administratieve beheer voor het jaar 2006. De hoogste score die aan een KBF werd toegekend, bedroeg 99,36%. De laatste score was 93,90%. Het verschil bedraagt 5,46% tussen de hoogste en de laagste score.

1.5.3. Bestemming van het saldo

Moet het saldo in reserve gehouden worden of mag het vrij voor de nevenactiviteiten aangewend worden?

Toelichting

Als private autonome organisaties worden alle OSN verantwoordelijk gesteld voor hun saldo op de administratiekosten. De vraag peilt naar de bestemming van dit saldo:

- Ofwel wordt het saldo gestort in of gepompt uit de reserve van de OSN
- Ofwel mag het saldo aangewend worden voor de nevenactiviteiten van de OSN

Relevantie

De vraag van de bestemming van het saldo stelt zich enkel wanneer de OSN nevenactiviteiten uitvoeren. Als er geen nevenactiviteit wordt uitgevoerd, wordt het saldo in reserve gehouden. Als de OSN nevenactiviteiten uitvoeren, zijn er twee mogelijkheden:

- Het saldo mag aangewend worden voor nevenactiviteiten. Dit kan de OSN prikkelen tot efficiënt beheer
- Het saldo mag niet aangewend worden voor nevenactiviteiten. Dit zorgt ervoor dat de concurrentie niet verstoord wordt.

Een belangrijk element in deze vraag is de identiteit van de aangeslotene: als hij de klant is van de hoofdactiviteit, zijn de transfers makkelijker te rechtvaardigen.

Antwoorden

Het saldo wordt in reserve gehouden	Het saldo kan naar de nevenactiviteiten worden overgedragen
JVK, KBS, ZSD	ZIV, AOV

Bespreking

- **JVK:**
De BVK's voeren geen commerciële nevenactiviteiten uit. Hun saldo als administratiekosten kan dus allen maar in reserve gehouden worden om later eigen tekorten te financieren
- **KBS en ZSD:**
De KBF's en SVF's voeren commerciële nevenactiviteiten uit voor de werkgevers of zelfstandigen via de groepen waarvan zij deel uitmaken. Het saldo voor de administratiekosten wordt apart in reserve gehouden, en mag enkel hiervoor gebruikt worden. Zo kunnen overschotten op de beheerskosten niet bijdragen tot de concurrentiële positie van de zuster vzw's – wat tegenstrijdig zou zijn met de Europese regelgeving.
- **ZIV:**
De OSN voeren de VZIV uit en bieden VAV-producten aan. De klanten van de VZIV zijn dezelfde als deze van de VAV: de burgers. De OSN worden toegelaten de VAV-producten onrechtstreeks te financieren via eventuele overschotten op hun administratiekosten in de VZIV. De toelating hiertoe bestaat omwille van twee redenen. Enerzijds omdat er ervan uit wordt gegaan dat beide activiteiten een meerwaarde voor de burger creëren. Anderzijds omdat (bepaalde) VAV-producten worden beschouwd als een sociale zekerheidsprestatie waardoor deze aan de Europese regelgeving ontsnappen.

1.6. Overige

In deze sectie worden de overige sturingsinstrumenten opgenomen die niet aanzienlijk verschillen naargelang de takken.

1.6.1. Machtiging

In elke tak dienen de OSN gemachtigd te zijn om aan de uitvoering van de tak van de sociale zekerheid deel te nemen. De voorwaarden betreffen het juridische statuut, het sociale doel, het aantal aangeslotenen, en de naleving van de wetgeving door de organisaties.

De machtiging kan overal ingetrokken worden door de toezichthoudende overheidsinstanties, hoewel dit in de praktijk nooit is gebeurd.

1.6.2. Financiële controle

In alle takken worden de financiële documenten van de OSN gecontroleerd.

Vaak wordt de vorm van het boekhoudplan opgelegd, een trimesteriële en jaarlijkse rapportering voorzien, en een ex post controle gehouden (door de bedrijfsrevisor, inspecteurs van de sturende OISZ of een meewerkende organisatie).

In de takken KBS en ZIV worden de resultaten van de financiële controles bovendien voor een deel in het responsabiliseringssysteem voor administratiekosten meegerekend.

1.6.3. Beheersautonomie

In alle takken beschikken de OSN over beheersautonomie. Omdat ze echter belast worden met de uitvoering van publieke opdrachten, wordt hun beheersautonomie in sommige gevallen beperkt.

- **ZIV:**
Het is onduidelijk of de verzekeringsinstellingen roerende of onroerende goederen mogen bezitten. Voor 1990 was dit verboden. De verzekeringsinstellingen hadden patrimoniale vzw's opgericht, waarmee ze een samenwerkingsakkoord hadden afgesloten. Nu is het noch toegelaten noch verboden. Bepaalde verzekeringsinstellingen blijven hun goederen via vzw's beheren, anderen niet.
- **KBS:**
De KBF's moeten de toelating van de RKW krijgen om een lening aan te gaan en om andere onroerende goederen te verwerven dan nodig om de kinderbijslagen te betalen. Deze maatregelen lijken echter in onbruik te zijn geraakt. Daarnaast houdt de RKW een strikt toezicht op de verdeling van de gemeenschappelijke indirecte kosten van de groepen over de vzw's die hier deel van uitmaken. Dit om te verzekeren dat de KBF's geen kosten van de andere entiteiten dragen.
- **JVK:**
De BVK's zijn autonoom wat hun beheer betreft. Er is geen uitzondering op deze regel. Omwille van deze redene wordt er geen secundaire controle in de tak uitgeoefend
- **AOV:**
De verzekeringsondernemingen zijn private instellingen en beschikken over een volledige beheersautonomie waarbij enkel door de rechtbank een oordeel kan geveld worden.

- **ZSD**
De SVF's zijn vrij en beschikken over een grote mate van beheersautonomie. De beheerskosten mogen vrij aangewend worden, maar hierover dient wel verantwoording te worden afgelegd en mag er zeker geen doorsluizing zijn naar de reserves van de groepen waarvan zij deel uitmaken.

1.6.4. Ten onrechte betaalde prestaties

In alle takken worden de OSN financieel verantwoordelijk gehouden voor de ten onrechte betaalde prestaties en voor de kosten gebonden aan terugvordering ervan. Overal rust er een principiële en soms ook expliciet verwoorde verplichting om de ten onrechte betaalde prestaties terug te vorderen, hoewel er procedures bestaan om van deze terugvordering af te zien indien blijkt dat zij te duur, onzeker of niet sociaal wenselijk is.

Wat wel verschilt, is de mate waarin de OSN in staat zijn de ten onrechte betaalde prestaties te vóórkomen:

- **KBS:**
De KBF's moeten zich op de authentieke bronnen baseren om het recht op prestaties vast te stellen. De ten onrechte betaalde prestaties kunnen slechts in beperkte maten voorkomen worden.
- **JVK:**
De BVK's hebben het recht om informatie te controleren en zich daarop te baseren om het recht op prestaties vast te stellen. Ze beschikken met andere woorden over een middel om de ten onrechte betaalde prestaties te voorkomen.
- **ZIV:**
De verzekeringsinstellingen verzamelen zelf de informatie op basis waarvan het recht vastgesteld wordt. Ze mogen de informatie verifiëren om ten onrechte betaalde prestaties te voorkomen. De OSN kunnen onverschuldigde prestaties met andere woorden wel voorkomen.
- **AOV:**
Er is enkel sprake van onverschuldigde prestaties indien de verzekeraar een fout heeft gemaakt of er sprake is van kwaad opzet.
- **ZSD:**
De SVF's beschikken over de authentieke informatie. Zij kunnen onverschuldigde prestaties voldoende voorkomen.

2. Empirische vergelijking van de coördinatiemodellen

Welke dominante coördinatiemodellen worden in de tak gehanteerd?

Toelichting

In dit onderzoeksproject werden de theorieën rond sturing en coördinatie als uitgangspunt genomen.

Drie ideaaltypische coördinatiemodellen worden onderscheiden:

- In een **hiërarchisch** dominant model is de autonomie van de OSN eerder beperkt van aard. De sturende OISZ legt de nadruk op regels op waarvan de naleving strikt gecontroleerd wordt.
- In een **marktgericht** dominant model wordt de nadruk gelegd op de economische prikkeling van de OSN door de sturende actor tot het behalen van bepaalde doelstellingen. De OSN kunnen zich eveneens in een door de sturende OISZ gereguleerde markt bevinden.
- In een **netwerkgericht** dominant model verloopt de sturing in twee richtingen, met name tussen wederzijds afhankelijke en gelijkwaardige actoren – en dit via interne *checks and balances*. De nadruk hierbij ligt op samenwerking en overleg tussen de actoren.

In de praktijk zijn de drie modellen altijd aanwezig. Er zijn hierbij twee mogelijkheden: Enerzijds bestaat de mogelijkheid dat (een) model(len) dominant is (zijn) op de andere(n), anderzijds kan het zijn dat geen van de drie modellen overheersen.

Relevantie

De analyse van het dominante coördinatiemodel biedt een heuristisch kader om de verenigbaarheid van een sturingsinstrument te toetsen met de cultuur van de tak en met de algemene opvatting over de gewenste relaties tussen de actoren van de tak.

- Een sturingsinstrument waardoor een relatie controleur-gecontroleerd wordt gecreëerd tussen de sturende OISZ en de OSN (zoals het invoeren van een top-down informatiesysteem of een responsabiliseringssysteem voor beheerskosten), zal waarschijnlijk als weinig legitiem gepercipieerd worden in een tak die door een netwerkmodel gekenmerkt wordt en waar alle actoren steeds medeverantwoordelijk zijn geweest voor een hoger doel en constant met elkaar overleggen
- Een sturingsinstrument dat de actoren collectief verantwoordelijk stelt voor een hoger doel (zoals een tak buiten het globale beheer houden) kan moeilijk een succesvolle sturingsstrategie zijn in een tak waar de actoren zich steeds als individuele markspelers hebben gedragen en waar de eigenbelangen dominant zijn.
- Een sturingsinstrument dat de OSN economisch prikkelt tot het behalen van bepaalde doelstellingen komt moeilijk overeen met een hiërarchische cultuur met beperkte beheersautonomie voor de actoren.

Antwoord

Hiërarchie	Markt	Netwerk
KBS*, ZIV*	KBS*, AOV, ZIV*	ZIV*, JVK, ZSD

Bespreking

In alle onderzochte takken zijn de drie coördinatiemechanismen in hybride vorm aanwezig. In deze bespreking wordt enkel het dominante coördinatiemechanisme opgenomen, of worden, voor die sectoren waar dit van toepassing is, de dominante coördinatiemechanismen vermeld:

- **KBS:**
De gehanteerde coördinatiemodellen vertrekken van sturende (de RKW) en gestuurde (de KBF's) actoren. De hiërarchische en marktgerichte modellen komen met deze opvatting overeen en worden samen ingezet. De resultaten van de hiërarchische controles worden telkens aan een economische prikkel gekoppeld, in het kader van het responsabiliseringssysteem voor

beheerskosten.

Netwerkgerichte instrumenten zijn weinig verenigbaar met de specifieke afstand die bestaat tussen de sturende OISZ en de uitvoerende OSN.

- **AOV:**

In deze tak is de marktcoördinatie dominant. De tak ligt buiten het globaal beheer, de financiering van de prestaties gebeurt bovendien buiten het primaire netwerk. De OSN treden in concurrentie met elkaar via het prijsmechanisme en genieten een volledige beheersautonomie. De relatie met de toezichthoudende OISZ is op het eerste zicht hiërarchisch door de aard van de controles (primair). Dit wordt echter sterk beperkt door de afwezigheid van sanctiemogelijkheden en de rol van rechtbanken bij het sturen van activiteiten.

Hiërarchische regels, evenals netwerkgerichte elementen zijn weinig verenigbaar met de prikkeling voor de marktwerking via concurrentie en het streven naar winst.

- **ZIV:**

Voor bijna alle onderzochte variabelen geldt voor deze tak een zekere mate van hybriditeit. Er is geen dominante van een bepaald model op een andere.

Algemeen beschouwd, kan er gesteld worden dat de verzekeringsinstellingen zich in een overkoepelende marktsetting bevinden. Deze marktsetting wordt gekenmerkt door het feit dat de OSN met elkaar concurreren op de aansluiting van burgers en dat dit op basis van economische of niet economische criteria verloopt.

Binnen deze globale marktcontext, kunnen twee combinaties van sturingssystemen onderscheiden worden, afhankelijk van de producten die worden aangeboden en naargelang het over regulering of uitvoering gaat:

- de VZIV is eerder netwerkgericht gereguleerd en hiërarchisch uitgevoerd, met marktelementen
- de VAV bevindt zich eerder in een hiërarchisch gereguleerde marktcontext

- **JVK:**

Deze tak wordt het best omschreven als een netwerk. Twee factoren zorgen voor de wederzijdse afhankelijkheid van de sturende OISZ en van de OSN. Enerzijds valt de tak buiten het globale beheer en moeten de actoren samen inkomsten genereren. Anderzijds wordt er een bijzonder belang gegeven aan het paritair beheer omdat de jaarlijkse vakantie van toepassing is op een zuivere arbeidsrelatie.

- **ZSD:**

Het stelsel der zelfstandigen kan het best bevat worden als een netwerk. Er zijn twee elementen die hierop wijzen. Een eerste betreft de sterke nadruk die de actoren leggen op overleg en afstemming en het onderhouden van de goede relaties met elkaar. Een tweede betreft de beperkte concurrentie tussen de OSN binnen de quasi-marktsetting waarin deze opereren.

Hiërarchische prikkels zijn slechts beperkt verenigbaar met de huidige context waar een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen de actoren geldt.

3. Overzichtelijke tabel

Thema	Vraag	AOV	JVK	KBS	ZIV	ZSD
<i>Statuut van de actoren</i>	Worden de OSN in de beheersorganen van de OISZ vertegenwoordigd?	Ja, informeel	Ja, informeel	Ja, formeel en informeel	Ja, formeel	Ja, formeel en informeel
	Fungeert de sturende OISZ als publieke OSN?	N.v.t.	Ja, met interne scheiding	Ja	Neen	Ja, met interne scheiding
	Welke commerciële nevenactiviteiten voeren de OSN uit?	Andere verzekeringsproducten	N.v.t.	Sociaal secretariaat, bedrijfsloket, SVF	VAV-producten	Sociaal secretariaat, bedrijfsloket, KBF, aanvullende producten
	Zijn hoofd- en nevenactiviteit met elkaar verbonden?	Ja, geen scheiding	N.v.t.	Neen, scheiding	Ja, geen scheiding	Neen, scheiding
<i>Marktwerking</i>	Zijn de aangeslotenen ook de klanten van de hoofd-activiteit van de OSN?	Neen	Neen	Neen	Ja	Ja
	Gebeurt de concurrentie op de hoofd- en/of op de nevenactiviteiten?	Hoofd- en nevenactiviteit	N.v.t.	Nevenactiviteit	Hoofd- en nevenactiviteit	Hoofd- en nevenactiviteit
	Hoe is de markt geconcentreerd?	Grootste twee OSN: ± 49% van de markt	Grootste twee OSN: 73,48% van de markt	Grootste twee OSN: 28,97% van de markt	Grootste twee OSN: 72,27% van de markt	Grootste twee OSN: ± 42% van de markt
<i>Administratieve aansturing</i>	Wat is de hoofdrichting v.d. informatiestromen?	Bottom-up	Top-down	Top-down	Bottom-up	Bottom-up
	Controleren de OSN de verkregen informatie?	Ja	Ja	Ja, maar	Ja	Ja
	Worden de publieke en private OSN gelijk gecontroleerd en gestraft?	N.v.t.	Gelijke controles, andere sancties	Soms gelijke controles, andere sancties	Gelijke controles, andere sancties	Gelijke controles, andere sancties
	Worden de OSN primair/ secundair gecontroleerd?	Primair = Secundair	Enkel primair	Primair > Secundair	Primair ≈ Secundair	Primair > Secundair

Thema	Vraag	AOV	JVK	KBS	ZIV	ZSD
<i>Financiële aansturing</i>	Maakt de tak deel uit van het globale beheer van de sociale zekerheid?	Afzonderlijk beheer	Afzonderlijk beheer	Globaal beheer	Globaal beheer	Globaal beheer
	Worden de OSN financieel verantwoordelijk gesteld voor de sociale zekerheidsprestaties?	Ja, responsabilisering via de markt	Neen, terugbetalings-systeem	Neen, terugbetalings-systeem	Ja, menging terugbetaling en responsabilisering	Neen, terugbetalings-systeem
<i>Sturing via beheerskosten</i>	Financieren de OSN hun beheerskosten zelf?	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
	Is er een interpretatiemarge voor de evaluatiecriteria?	N.v.t.	N.v.t.	Meer	Minder	N.v.t.
	Dekken de criteria coherent en volledig de interne werking van de OSN?	N.v.t.	N.v.t.	Eerder volledig	Eerder selectief	N.v.t.
	Worden veel actoren bij het evaluatieproces betrokken?	N.v.t.	N.v.t.	Minder	Meer	N.v.t.
	Gebeurt het evaluatieproces op een transparante wijze voor de geëvalueerden?	N.v.t.	N.v.t.	Meer	Minder	
	Wat is de spreiding van de scores?	N.v.t.	N.v.t.	Hoger	Lager	N.v.t.
	Moet het saldo in reserve gehouden of mag het vrij voor de nevenactiviteiten aangewend worden?	Naar de nevenactiviteiten	N.v.t.	In reserve	Naar de nevenactiviteiten	In reserve
<i>Coördinatiemodellen</i>	Welke dominante coördinatiemodellen worden in de tak gehanteerd?	Markt	Netwerk	Hiërarchie & Markt	Hiërarchie, Markt & Netwerk	Netwerk

DEEL II: THEORETISCHE ANALYSE VAN DE COÖRDINATIE- EN STURINGSMECHANISMEN

In dit tweede deel wordt een theoretische denkoefening gehouden rond de governance van de sociale zekerheidssector en dit op drie vlakken.

In een eerste paragraaf worden de drie ideaaltypische coördinatiemechanismen, hiërarchie, markt en netwerk, geschetst aan de hand van enkele sturingsinstrumenten die uit de horizontale analyse in deel I van dit rapport tussen de verschillende sectoren in de sociale zekerheid konden worden onderscheiden. Vervolgens worden deze drie coördinatiemechanismen verder uitgewerkt in hun ideaaltypische vorm.

Deze oefening is strikt theoretisch. In de praktijk komen de drie coördinatiemodellen in verschillende mate voor in elk van de sectoren van de sociale zekerheid. Een tweede paragraaf bouwt hier verder op voort. In deze paragraaf wordt de Grid-group Cultural Theory van Hood behandeld die de competitie tussen de ideaaltypische modellen kadert. Ook deze oefening is theoretische van aard.

In een derde paragraaf, ten slotte, wordt het perspectief van de modellen aanvankelijk verlaten en worden de verschillende sturingsinstrumenten afzonderlijk besproken. De nadruk ligt hierbij op de wijze waarop deze instrumenten als sturingsmechanisme kunnen worden geoptimaliseerd indien de overheid zou beslissen ze effectief te hanteren in de sector van de sociale zekerheid. De aansluiting bij het theoretische *framework* van de ideaaltypische modellen is te vinden in het feit dat de uitwerking per instrument verschilt naargelang het model (hiërarchie, markt of netwerk) dat gehanteerd wordt.

1. De coördinatie- en sturingsmechanismen vanuit ideaaltypisch perspectief

Onderstaande tabel vormt een bespreking van de ideaaltypische coördinatiemodellen en de instrumenten die hiervoor kunnen worden toegepast. Voor elk van de instrumenten wordt aangegeven hoe deze binnen een bepaald coördinatiemechanisme dienen voor te komen.

Instrumenten	Coördinatiemechanismen		
	<i>Hiërarchie</i>	<i>Markt</i>	<i>Netwerk</i>
<i>1. Organisatievormen</i>	Eenvormige juridische statuten voor de uitvoerende actoren. Bij voorkeur publieke instellingen dicht bij de centrale overheid.	Verschillende statutaire vormen van de actoren. Hoofdzakelijk op winst gericht. Wel level-playing field in termen van toezicht en autonomie	Breed organisatorisch veld. Niet enkel op winst gericht, ook non-profit.
<i>2. Vermarkting</i>	Geen concurrentie. Afwezigheid van prijsmechanisme en sturing van vraag en aanbod door de overheid.	Concurrentie tussen de actoren op basis van prijsmechanisme. Vrije afstemming van vraag en aanbod. Overheid als marktregulator.	Weinig concurrentie. Ondergeschikt aan gedeelde normen en waarden om gezamenlijke doelen te verwezenlijken.
<i>3. Responsabilisering</i>	Weinig beheersautonomie. Geen verantwoordelijkheid voor het saldo ter financiering van de beheerskosten .	Beheersautonomie en financiële verantwoordelijkheid voor de beheerskosten.	Beheersautonomie met beperkingen.
<i>4. Contractualisering</i>	Weinig of geen verzelfstandiging en geen bestuursovereenkomst.	Kortlopende, onderhandelde (beheers)overeenkomst. Juridisch afdwingbaar met gedetailleerde outputs en normen.	Beperkte normering van geaggregeerde outputs en outcomes in een bestuursovereenkomst die via overleg kunnen worden gewijzigd.
<i>5. Controle</i>	Sterke primaire, detaillistische controle op de processen en activiteiten. Geen secundaire controle.	Geen primaire controle op de activiteiten door de overheid, maar via intern toezicht. Controle is sterk resultaatgericht.	Opvolging en evaluatie op geaggregeerd niveau via frequent overleg. Geen primaire controle. Controle is vooral secundair van aard
<i>6. Sancties</i>	Dreiging met sancties in geval van niet-naleving van de opgelegde normen en procedures.	Financieel van aard en gekoppeld aan het niet naleven van de vooropgestelde normen of niet halen van vooropgestelde outputs. Via de rechtbank kan een definitieve beslissing over de activiteit worden vastgelegd.	Weinig of geen. Opvolging is gericht op het gezamenlijk evalueren van de doelbereiking en het formuleren van verbeterstrategieën.
<i>7. Sturing via de beheersorganen</i>	Sturing van de werking van de organisatie door vertegenwoordiging van de toezichthoudende overheid.	Geen sturingsmiddel. In de beheersorganen zetelen onafhankelijke partijen gefocust op een efficiënte werking.	Afstemmingsmechanisme door overleg tussen de verschillende betrokken actoren en de klanten of stakeholders
<i>8. Horizontale Sturing</i>	Geen directe inspraak van stakeholders in het beleid. De overheid bepaalt dit eenzijdig	Weinig invloed van stakeholders. Onderhandeld tussen overheid en uitvoerder.	Veel directe invloed van stakeholders, o.a. via de beheersorganen. Horizontale verantwoording is aanvulling op sturing vanwege de overheid.

1.1 Hiërarchische benadering van de governance van het secundaire netwerk

In deze eerste, hiërarchische benadering staan de verschillende organisaties betrokken op de uitvoering van het beleid bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de overheid, al dan niet ingebed in de diensten van de centrale administratie. De werking van deze diensten is onderhevig aan strikt opgelegde normen en regels. Beheersautonomie is er in principe niet, evenmin als financiële verantwoordelijkheid voor de werkingskosten van de organisatie. Indien er toch sprake is van een zekere mate van verzelfstandiging van de diensten, dan worden deze strikt aangestuurd door de toezichhoudende overheid. Dit gebeurt door middel van een ex ante toezicht op de werking en de middelen of de beperking van de mate waarin beslissingen door het agentschap zelf kunnen worden genomen. De controle op de uitvoering van het beleid is met andere woorden sterk input- en procesgestuurd, primair en zeer detaillistisch van aard. De sancties zijn verbonden met het niet naleven van de opgelegde wetten, regels en normen. In principe zijn er in dit hiërarchische scenario geen beheersorganen voor de diensten van de centrale administratie. In het geval deze er door verzelfstandiging wel zouden zijn, dan zetelen hierin bij voorkeur de vertegenwoordigers van de toezichhoudende overheid. De stakeholders of burgers hebben op geen enkele wijze een directe invloed op de uitvoering van het beleid.

Het voordeel van dit hiërarchisch gestuurde scenario is dat op organisatorisch en beheersmatig vlak, een zekere mate van uniformiteit geldt. Alle uitvoerende actoren worden hierdoor, ten eerste, op eenzelfde manier aangestuurd en gecontroleerd. Deze uniformiteit zou, ten tweede, ook de sturingscapaciteit van de toezichhoudende overheid ten goede komen. Doordat de diensten dicht bij de centrale administratie staan, is de afstand voor het uit te voeren toezicht immers kleiner.

Het nadeel van deze benadering is dat deze geen rekening houdt met de historisch gegroeide realiteit in de sociale zekerheid waar private actoren betrokken zijn op de uitvoering van het beleid en met bestaande trends binnen de overheid van verzelfstandiging, contractualisering via bestuursovereenkomsten en outputsturing.

1.2. Marktgerichte benadering van de governance van het secundaire netwerk

Een verscheidenheid aan organisatievormen is in deze marktbenadering de gewenste manier om de doelen in de sociale zekerheid te bereiken. De uitvoerende instellingen beschikken over een maximale beheersautonomie en ze concurreren met elkaar op gelijke basis voor de uitvoering van de uitbetalingsfunctie. Deze concurrentie is ten aanzien van de rechthebbende of ten aanzien van de

overheid (bv. via competitieve gunning van de uitbetalingsopdracht). De met elkaar concurrerende uitbetalingsinstellingen bevinden zich op een level-playing field, dat wil zeggen dat ze in principe onderworpen zijn aan de dezelfde controlemechanismen en dezelfde mate van autonomie bezitten. Indien de publieke organisaties meedingen op die markt en zelf uitbetaling doen, wordt de publieke uitbetalingsactor zo veel mogelijk gesplitst van de controlerende instanties, om gelijke en objectieve controles te verzekeren. De uitbetalingsinstellingen verbinden zich er toe, via eventueel competitief gegunde contracten met de overheid, om bepaalde doelstellingen die door deze overheid werden bepaald, te verwezenlijken. Deze doelstellingen dienen door de overheid zeer gedetailleerd te worden vastgelegd en zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. De relatie tussen de uitvoerende organisaties en de overheid is met andere woorden sterk gecontractualiseerd en werd vastgelegd in een (beheers)overeenkomst. Hierbij werden duidelijke afspraken bepaald over de te bereiken doelstellingen en normen, en de prijs die hiertegenover staat voor het aanbieden ervan. De maximale beheersautonomie laat de private instellingen toe de doelstellingen te bereiken op de voor hen meest efficiënte wijze. Het toezicht vanwege de overheid beperkt zich tot een resultaatgericht sturen waarbij de gedetailleerde outputgerichte normen en doelstellingen in de bestuursovereenkomst worden afgetoetst aan de realiteit. De overheid dient uiteraard over voldoende capaciteit en mogelijkheden te beschikken om de doelstellingen op te volgen, te meten en te evalueren. De sancties die worden voorzien zijn gekoppeld aan het niet-bereiken van de in het contract vastgelegde doelstellingen en outputs en zijn financieel van aard. Deze outputsturing is in principe de enige vorm van overheidssturing in dit model, naast het borgen van de goede werking van de markt door marktregulering. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een rechtbank naar aanleiding van een geschil met de klant, een definitieve beslissing over de activiteiten van de uitvoerende organisatie oplegt. In de beheersorganen van de organisaties, ten slotte, zetelen bij voorkeur enkel personen die op onafhankelijke wijze toezicht houden op de resultaten. Er is bovendien geen invloed vanwege de uitvoerende instellingen op de uitvoering van het beleid. Het marktmechanisme is voldoende om een efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening tot stand te brengen en de vastgelegde doelen in het contract te bereiken.

Het voordeel van dit marktgerichte scenario is dat door middel van concurrentie de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd is en dat de prijs waartegen deze tot stand komt zo laag mogelijk is. Bovendien betekent het vastleggen van doelstellingen via de bestuursovereenkomst in principe een garantie voor het bereiken van effectieve resultaten en outputs in de sociale zekerheidssector.

Het nadeel van deze marktgerichte benadering heeft, ten eerste, betrekking op het private en op winstgerichte karakter van de uitvoerende organisaties. Private belangen zouden kunnen primeren op de doelstellingen in de sociale zekerheid, waardoor de doelstellingen binnen de sociale zekerheidssector in zijn geheel ondergeschikt kunnen worden

1.3. Netwerkgerichte benadering van de governance van het secundaire netwerk

In dit derde ideaaltypische scenario bestaat er een veelheid aan private, bij voorkeur niet op winst gerichte actoren, die onderling verbonden zijn door gedeelde normen en waarden en gezamenlijk gericht zijn op het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen en het publieke belang. Deze organisaties staan in principe op gelijke voet met de overheid en werken ermee samen om publieke doelstellingen te bereiken. De overheid en de private instellingen zijn met andere woorden wederzijds afhankelijk van elkaar voor het bereiken van deze doelstellingen die vervat worden in een bestuursovereenkomst. Hiervoor beschikken zij over een zekere mate van beheersautonomie die gekoppeld is aan de opdrachten die hen werden toegekend. De doelstellingen worden in de bestuursovereenkomst beperkt genormeerd en komen in overleg met de uitvoerende organisaties tot stand. Binnen het netwerk wordt trouwens een sterk belang gehecht aan het voeren van regelmatig overleg op formele of informele wijze en tussen alle betrokken actoren. Via dit overleg vindt bovendien een regelmatige evaluatie van het bereiken van voorziene doelstellingen plaats, op basis waarvan eventuele verbeterstrategieën kunnen ontwikkeld worden. De overheid houdt hiervoor een secundair toezicht. Dit toezicht dat zich op metaniveau afspeelt voorziet een controle op de systemen die bij de actoren aanwezig zijn ter uitvoering van de opdrachten. De raad van beheer van de betrokken organisaties is erop gericht de coördinatie binnen de sector zo optimaal mogelijk te doen verlopen. Hiervoor dienen de verschillende actoren, waaronder de toezichthoudende en uitvoerende organisaties, te worden vertegenwoordigd. Ook de klanten of stakeholders van de sector zouden eveneens betrokken kunnen worden bij de uitvoering van het beleid. Deze indirecte vorm van sturing door stakeholders, onder de vorm van horizontale verantwoording kan bovendien gebruikt worden om bij de afstemming tussen overheid en uitvoerende organisaties tot gemeenschappelijke doelstellingen te komen.

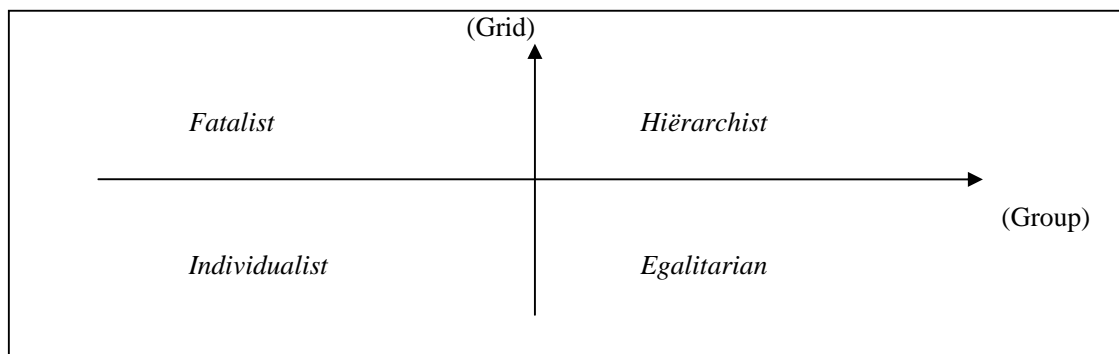
Het voordeel van deze benadering is dat er tussen de overheid en de private uitvoerende organisaties een sterke samenwerking en afstemming van de te bereiken doelen plaatsvindt. Dit versterkt het vertrouwen tussen de actoren. Bovendien worden ook de klanten rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van het beleid wat de legitimiteit ten goede komt.

Het nadeel is dat een te grote nadruk op het voeren van overleg en afstemming het bereiken van effectieve resultaten en doelstellingen zou kunnen belemmeren. Bovendien is de invloed van de uitvoerende organisaties op het beleid in dit netwerkgericht model groot, waardoor het algemene belang ondergeschikt zou kunnen worden aan het bestendigen van de afzonderlijke posities van de uitvoerende organisaties.

2. Een dynamische visie op de ideaaltypische coördinatie- en sturingsmodellen

De toepassing van de ideaaltypische sturingsmodellen in de praktijk leidt tot een aantal complicaties. De antropologe Mary Douglas analyseerde in haar werk *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers* (1982) de dynamische processen in de samenleving als een competitie tussen vier verschillende soorten rationaliteiten die kunnen bevat worden naargelang hun mate van groepsgebondenheid (*Group*) en regulering (*Grid*). Christopher Hood heeft in *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management* (1998) de Cultural Theory van Douglas verder uitgewerkt en toegepast om de sturingsmodellen in de overheid te analyseren. De Grid-group cultural theory van Hood stelt hierbij dat *Grid* duidt op de tegenstelling binnen het overheidsmanagement tussen het strikt reguleren van overheidstaken en het strenge toezicht hierop via processturing, en de beheersautonomie van organisaties en de noodzaak hierbij om op resultaten en outputs gestuurd te worden, eerder dan op processen. De *Group*-dimensie duidt in het werk van Hood dan weer op de mate waarin de uitvoering van publieke taken al dan niet kan en moet overgelaten worden aan sterk geprofessionaliseerde instituties die op afstand staan van de centrale overheid.

De combinatie van beide elementen, leidt tot de fundamentele discussie binnen het overheidsmanagement over hoe dit precies georganiseerd dient te worden. Hood ziet hiervoor, naar analogie met Douglas, vier verschillende wijzen, die op onderstaande figuur worden weergegeven.



Grafiek – *The Grid-Group Diagram* (naar Hood, 1998: 9)

De fatalistische benadering duidt op een lage groepsgebondenheid bij de organisatie van de overheid ten gevolge van een hoge mate van wantrouwen tussen de individuen die leven in een sterk gereguleerde samenleving. In hiërarchisch gestructureerde settings is er een hoge mate van sociale cohesie door een grote gebondenheid aan en bepaaldheid van de individuen door regels en normen. De egalitaire benadering koppelt een sterke mate van groepsgebondenheid en groepsgevoel aan zeer flexibele normeringen. Een hoge participatiegraad van de leden leidt ertoe dat regels steeds ter discussie kunnen worden gesteld. De individualistische benadering wijst op een zeer verdeelde, geatomiseerde benadering van de organisatie van de overheid waarbij regels tot stand komen door onderhandeling en ruil, eerder dan dat ze werden vastgelegd en geformaliseerd.

De organisatieculturen die Hood omschrijft, zijn min of meer gelijklopend met de coördinatiemechanismen uit de theorieën rond governance. Het hiërarchische model combineert een hoge mate van gebondenheid door de groep met een hoge mate van regulering (cf. *hierarchist*), terwijl het marktmodel voor beide elementen laag scoort (cf. *individualist*). In een netwerk is er dan weer sprake van een grote gebondenheid door de groep, maar een lage reguleringsgraad (cf. *egalitarian*).

Deze mogelijke vormen van overheidsorganisatie treden volgens de auteur in competitie met elkaar teneinde de eigen positie te behouden en te verstevigen. Er wordt volgens Hood geen tussenpositie aangenomen waarbij het midden wordt gehouden tussen de verschillende organisatiemechanismen. Hood benadrukt dat de verschillen tussen de modellen ertoe leiden dat deze incompatibel zijn met elkaar. De voor- en nadelen van het ene model zijn de na- en voordelen van het andere en vormen de motivatie voor een individu of voor de overheid om te kiezen voor het ene model, of net over te stappen van het ene coördinatiemechanisme op het andere: Een sterke hiërarchische sturing laat bijvoorbeeld geen of zeer weinig vrijheid aan de uitvoerende actoren en vereist sterke controlemechanismen. De overheid zou er dan bijvoorbeeld voor kunnen opteren om de controle op de uitvoerende actoren over te laten aan de markt via marktmechanismen en competitie. De nadelen van dit marktmechanisme, met name de nadruk op het eigenbelang en de mogelijkheid dat het algemene belang uit het oog wordt verloren, zou de overheid ertoe kunnen aansporen om voor meer afstemming te kiezen in een netwerkmodel. Omdat de beslissingskracht van dit model ondergeschikt zou kunnen worden aan de nood aan overleg en afstemming, kan dit er vervolgens toe leiden dat een meer hiërarchische benadering vanuit de overheid wordt gehanteerd.

De theoretische keuze voor een bepaald model op basis van de voordelen, doet met andere woorden onvermijdelijk ook de nadelen ervan sterk op de voorgrond komen waardoor uitgekeken wordt naar de voordelen van een ander model. Deze theoretische benadering van extreme modellen staat in contrast met de praktijk waar veelal een combinatie van modellen terug te vinden is en die dus steunt op hybriditeit.

3. Optimalisering van de coördinatie- en sturingsinstrumenten in de praktijk

De keuze voor de ideaaltypische coördinatiemodellen leidt volgens het theoretische model van Hood tot een dynamische setting, gedreven door de incompatibiliteit tussen de verschillende modellen. De overheid hoeft echter niet te kiezen tussen één specifiek model. Zij kan ook bewust opteren voor een hybride toepassing van de verschillende coördinatie- en sturingsmodellen.

In het licht van deze opmerking beoogt onderzoeksteam in deze paragraaf van het eindrapport de overheid een overzicht te bieden van de middelen en instrumenten die zij ter beschikking heeft en de wijze waarop deze het beste kunnen worden ingezet. Belangrijk is dat bij de optimalisering van een bepaald instrument rekening dient te worden gehouden met de implicaties en risico's ervan op de toepassing van andere instrumenten. De combinatie van instrumenten kan ertoe leiden dat deze elkaar versterken, beperken in de toepassing of uitsluiten. De gecombineerde inzetbaarheid van de instrumenten is daarbij afhankelijk van de mate waarin de ideaaltypische perspectieven in de praktijk met elkaar verzoend kunnen worden.

3.1. Statuut van de actoren

De vraag stelt zich naar de uniformiteit binnen de tak betreffende de juridische statuten van de uitvoerende actoren. Het kan gaan om non-profitorganisaties, maar ook nv's of publieke actoren die al dan niet binnen dezelfde tak voorkomen als uitvoeringsorganisaties.

Verschillende juridische statuten betekenen veelal verschillende controleregels en daarmee ook een ongelijke sturing van de private actoren.

- De uniformiteit van de organisatievormen is van belang in een hiërarchische benadering van de governance, waar geen *fine-tuning* van de instrumenten gehanteerd wordt. De opgelegde normen en regels gelden voor alle actoren in dezelfde mate.
- Binnen een marktgerichte benadering geldt de eis van gelijkwaardig toezicht en autonomie voor de onderling concurrerende instellingen eveneens. Er is hier met andere woorden nood aan een *level-playing field*.

Verschillende juridische statuten tussen publieke en private uitvoeringsinstellingen genieten bovendien speciale aandacht. De situatie waarbij de publieke uitbetalingsinstelling niet onderscheiden

wordt van de verantwoordelijke OISZ creëert immers een rollenconflict waarbij de OISZ zowel de controleur als de gecontroleerde is.

De optimalisering van dit sturingsinstrument houdt verschillende elementen in:

- Het voorzien van uniforme statuten voor de uitvoerende organisaties is in de eerste plaats sterk verbonden met het toebedelen van gelijke takenpakketten.
- De keuze voor een bepaald statuut dat geldt voor alle actoren is bovendien afhankelijk van het gehanteerde coördinatiemechanisme. In een vrije marktcontext zou geopteerd kunnen worden voor actoren die op winst gericht zijn, terwijl een netwerkgerichte context eerder non-profit instellingen aanbeveelt en in een hiërarchische context de voorkeur gaat naar publieke uitvoeringsinstellingen.
- Om een rollenconflict tussen die van gecontroleerde actor en controlerende bij de verantwoordelijke OISZ te vermijden, dienen minimum de positie van de actoren en de manier van controle te worden bepaald. Dit impliceert een boekhoudkundige en administratieve scheiding van de publieke uitbetalings- en controlefunctie. Indien de risico's op intransparantie blijven bestaan, dan kan de organisatorische scheiding van beide functies overwogen worden. Het nadeel hiervan is dat dit mogelijk leidt tot informatieverlies voor de controlefunctie.

3.2. Vermarkting

De invoering van een marktsysteem houdt concurrentie tussen de verschillende uitvoerende actoren in op basis van het prijsmechanisme.

Dit element is uiteraard belangrijk indien een marktgerichte benadering van de governance wordt gehanteerd omdat via concurrentie een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en een efficiënte werking van de uitvoerende organisaties kan worden bewerkstelligd.

De optimale voorwaarden om hiertoe te komen is in principe een vrije afstemming van vraag en aanbod.

- Aan de vraagzijde betekent dit dat de klant beschikt over de vrijheid om goed geïnformeerd een keuze te maken over zijn aansluiting. Informatie kan bijvoorbeeld worden bekendgemaakt via benchmarking van prestatie- en kwaliteitsinformatie inzake de hoofdactiviteit (zijnde de terugbetaling). De klanten die kiezen tussen de verschillende aanbieders zijn optimaal gezien ook de rechthebbenden, omdat zij een meer weloverwogen keuze zullen maken die samenhangt met de kwaliteit van de uitbetaling.

- Voor de aanbodzijde houdt het in dat de aanbieders op vrije wijze met elkaar concurreren en vrij zijn om de prijs van hun product te bepalen. Het prijsmechanisme krijgt met alle woorden alle ruimte om te spelen. Aanbieders concurreren op een *level-playing field* inzake beheersautonomie en inzake toezicht. Er zijn voldoende aanbieders en marktconcentratie wordt tegengegaan. Bij concurrentie op nevenactiviteiten, dienen de grenzen van de toelaatbare nevenactiviteiten heel duidelijk omschreven en gereguleerd te worden.

Het kan daarnaast wenselijk zijn dat de overheid toch op een bepaalde manier enkele voorwaarden stelt aan aanbod- en vraagzijde in de markt omdat deze toch binnen een sociale zekerheidscontext speelt. Opdat het principe van solidariteit binnen de sociale zekerheid gevrijwaard zou blijven, kan zo enerzijds een systeem van aansluitingsplicht worden voorzien, waarbinnen deze keuzevrijheid zich afspeelt. Opdat anderzijds het recht op sociale bescherming gegarandeerd zou zijn, kan de overheid de acceptatieplicht voorzien voor de aanbieders van de diensten.

3.3. Responsabilisering van de beheerskosten

Dit element stelt de vraag naar de mate waarin de uitvoerende actoren verantwoordelijk worden gesteld voor het saldo van de beheerskosten – eventueel via indicatoren en prikkels.

Een marktgerichte benadering veronderstelt een externe financiering van de beheerskosten van de uitvoerende organisaties en werkt met indicatoren en kengetallen om de evaluatie van de bestuursovereenkomst op te volgen. Op basis hiervan worden de instellingen gesanctioneerd op de beheerskosten.

Om responsabilisering als optimaal instrument toe te passen vanuit de toezichhoudende overheid is het noodzakelijk dat de volgende elementen in acht worden genomen:

- De gehanteerde indicatoren en prikkels moeten zeer gericht op bepaalde cruciale aspecten, maar niet te talrijk en gebaseerd en geselecteerd zijn op basis van hun vermogen om een goed beeld geven van een “goed functionerende” uitvoerende organisatie. Daartoe moet uiteraard eerst vastgesteld worden hoe een ‘goed functionerende’ uitvoerende organisatie er zou uitzien. Hiervoor dienen zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen in rekening worden gebracht. De nadruk dient hierbij te liggen op indicatoren inzake resultaat en kwaliteit, en minder inzake middelen en activiteiten.
- Het responsabiliseringssysteem moet bovendien flexibel zijn en toelaten effectief te ‘sturen’ (bv. door de mogelijkheid om het gewicht van bepaalde indicatoren te wijzigen en door

duidelijke resultaatsnormen voorop te stellen). Doorheen de tijd moet het dus mogelijk zijn om accenten te verschuiven naar aspecten die meer aandacht behoeven.

- Het variabele, resultaatsgebonden gedeelte van de beheerskosten dient daarnaast voldoende groot te zijn om de uitvoerende organisaties te prikkelen tot het gewenste beheer.
- De indicatoren hiertoe dienen daarbij uiteraard op een voldoende uitdagend niveau gesteld te worden en de evaluatie moet transparant en effectief gebeuren om de legitimiteit van het systeem te verzekeren.
- Benchmarking en eventueel ook de publieke bekendmaking van de scores van de uitbetalingsinstellingen verhogen de stimulerende werking van het instrument en kunnen de vragers van de diensten voorzien van noodzakelijke informatie om de concurrerende uitbetalingskantoren te vergelijken. In die zin kan de prestatiegerichte informatie de marktwerking via keuzevrijheid nog versterken.
- In een meer netwerkgerichte benadering kan ook gedacht worden aan het responsabiliseren van alle actoren voor gemeenschappelijke resultaatsindicatoren (bv. inzake zuinigheid

3.4. Contractualisering

Het element contractualisering betreft het afsluiten van (beheers)overeenkomsten met de actoren in de sociale zekerheid.

In een marktgerichte benadering is het afsluiten van een contract met de uitvoerende actoren die op een afstand van de overheid staan een manier voor die overheid om verschillende te bereiken outputs en normen te specificeren en ook aan de hand van deze resultaatgerichte sturing min of meer een garantie dat deze resultaten effectief bereikt zullen worden. In een netwerkgerichte benadering komen deze doelstellingen dan weer via overleg tot stand en worden ze vertaald naar een engagement op langere termijn dat past binnen een algemeen kader waarin het publieke belang vooropgesteld wordt.

Er zijn drie mogelijke opties voor de overheid om het instrument van contractualisering in de praktijk toe te passen. Elk instrument heeft zijn voor- en nadelen.

- Een eerste mogelijkheid betreft gemeenschappelijke bestuursovereenkomsten met het primair en secundair netwerk aan de ene kant en de overheid aan de andere kant. Deze optie is enerzijds meer netwerkgericht want houdt een gezamenlijke verantwoordelijkheid in voor de verschillende actoren om de voorziene doelen te halen. Anderzijds is hierbij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de beherende en uitvoerende instellingen minder duidelijk, zodat deze zouden kunnen worden afgeschoven op de ander. Om dit te vermijden moet er voldoende overleg en afspraken zijn binnen de sector.

- Via doorvertaling van de bestuursovereenkomst tussen de staat en de OISZ, zou men, ten tweede, komen tot een bestuursovereenkomst tussen de OISZ en de afzonderlijke instellingen zonder instellingspecifieke bepalingen. De instellingen uit het secundaire netwerk worden hierdoor duidelijk betrokken in het beleid en geresponsabiliseerd voor wat het bereiken van de resultaten betreft. Anderzijds houdt deze benadering geen rekening met de verschillende werkingscapaciteiten van de afzonderlijke organisaties van het secundaire netwerk.
- Een derde optie is dat via doorvertaling van de bestuursovereenkomst tussen de staat en de verantwoordelijke OISZ, zou gekomen worden tot een bestuursovereenkomst tussen de OISZ en de afzonderlijke instellingen met instellingspecifieke bepalingen, naast bepalingen die uniform zijn voor alle instellingen. Dit laat toe meer gericht en gefinetuned te sturen naar de verschillende private uitbetalingsinstellingen toe. Anderzijds betekent het een enorme inspanning voor de overheid om dit instrument toe te passen en voor elke organisatie afzonderlijk aangepaste doelstellingen, afhankelijk van de concrete werking en context, te ontwikkelen.

Volgende overzicht geeft de toepassing van het instrument contractualisering via een markt- of netwerkgerichte coördinatie weer.

Marktsturing	Netwerksturing
juridisch afdwingbaar	gentlemen's agreement
kortdurig	langdurig of open einde
gedetailleerde / uitgebreide normering met zware procedures tot wijziging	algemene en beperkte normering met eenvoudige wijziging
frequente detailopvolging / evaluatie met vele toezichtsactoren	opvolging en evaluatie op geaggregeerd niveau via overleg
uitgebreide en recurrente auditvoorzieningen	geen of weinig expliciete auditvoorzieningen
expliciete sancties (automatisch) en sterke koppeling van beloning aan resultaten	geen/zwakke sancties (overleg) - zwakke koppeling
zware externe druk door competitie en benchmarking	geen externe druk door competitie of andere
correcte uitvoering contract staat centraal	ontwikkeling van lange termijnrelatie staat centraal
'remmend wantrouwen' als basis en als resultaat	'ongeremd vertrouwen' als basis en als resultaat

3.5. Toezicht

Een onderscheid wordt gemaakt tussen het houden van een primaire of secundaire controle op de uitvoerende OSN van de sociale zekerheid door de toezichthoudende instelling.

Het belang van het toezicht is verschillend naargelang het gehanteerde coördinatiemechanisme. In een hiërarchische benadering is het van belang dat de overheid nauwgezet en zeer gedetailleerd een financiële, administratieve en/of boekhoudkundige controle kan uitoefenen op de activiteiten van de uitvoerende organisaties. Deze activiteiten zijn immers gebonden aan vooraf opgelegde regels en normen. Deze vorm van toezicht wordt primaire controle genoemd. In een niet-hiërarchische benadering is de secundaire controlevorm van belang. Deze kan beschouwd worden als toezicht op metaniveau en houdt een controle van de interne controle- en organisatiebeheersingsystemen bij de uitvoerende actoren in. De uitvoerende organisaties worden daarbij verantwoordelijk gehouden voor het zelf uitbouwen van een performant intern controlesysteem, dat op inhoudelijk en financieel vlak fouten, een suboptimale performantie of de niet-naleving van regels zoveel mogelijk vermijdt. De secundaire controle fungeert als ondersteunend element om de werking van de uitvoerende organisaties te verbeteren, maar kan ook een element zijn bij de responsabilisering van de instelling. Secundaire controle van de interne controlesystemen kan bovendien ook door derden gebeuren, die de organisaties dan kunnen certificeren (bv. een bedrijfsrevisor die het financieel management- en rapportagesysteem beoordeelt).

Bij de optimalisering van het houden van een primaire controle zijn een aantal elementen van belang:

- Om de primaire controle zo goed mogelijk uit te voeren is het noodzakelijk dat de controlerende actor over voldoende informatie beschikt. De overheid kan hiertoe voorzien door de uitvoerende actoren te verplichten deze informatie ter beschikking te stellen, maar ook via het ontwikkelen, verbeteren en versterken van de informatiestromen en -databanken die door de controlerende instantie geraadpleegd kunnen worden kan deze controlecapaciteit en –effectiviteit verbeterd worden.
- Aan de uitvoering van de primaire controle dienen eveneens effectieve sanctiemogelijkheden te worden gekoppeld. Deze moeten kunnen worden toegepast naar de uitvoerende actoren toe indien blijkt dat zij niet aan de wettelijke verplichtingen en regels tegemoet komen. De koppeling van primaire controle en sancties is van groot belang.

Voor de optimalisering van de uitvoering van een secundaire controle dienen andere elementen in acht te worden genomen. Deze zijn de volgende:

- Opdat secundaire controle als sturingsmechanisme zou gebruikt kunnen worden – in een sociale zekerheidscontext waar sociale bescherming dient gegarandeerd te worden – dienen de

primaire controlemechanismen in de uitvoerende actor (interne controle en interne audit) vooreerst zelf voldoende ontwikkeld te zijn. Uiteraard zouden de uitvoerende organisaties vanuit de overheid geresponsabiliseerd en gestimuleerd moeten worden om deze interne systemen uit te bouwen.

- Bovendien fungeert de secundaire controle als ondersteunend element voor de werking van de uitvoerende organisaties. Er is met andere woorden nood aan voldoende overleg en openheid om de aanbevelingen die hieruit naar voor komen effectief op te volgen.

Voor beide vormen van controle zijn daarnaast een aantal principes van belang.

- Een leidend principe moet zijn om teveel controle te vermijden, en de controlepiramide te vereenvoudigen. Er moet met andere woorden een evenwicht worden gevonden tussen primaire en secundaire controle door de overheid en door de uitvoerende organisaties zelf.
- Een tweede principe is ‘gelijke controle voor alle marktpartijen’. Deze kan beïnvloed worden door de afwezigheid van uniformiteit in de organisatievormen en de combinatie van de uitbetalings- en controlefunctie door de verantwoordelijke OISZ.

3.6. Prikkel en sancties

Het hanteren van prikkels en sancties betreft het verbinden van verschillende soorten gevolgen door de overheid aan haar toezicht op de uitvoering van de opdrachten door de organisaties van het secundaire netwerk.

In een hiërarchische context is het belangrijk dat de overheid de naleving van de opgelegde normen en regels kan afdwingen. Hiervoor kunnen prikkels via sancties gehanteerd worden, gekoppeld aan de primaire controle. De sanctiemogelijkheden dienen met andere woorden als afschrikmiddel voor de uitvoerende organisaties om de opgelegde regels te volgen. Een marktgerichte context verbindt deze prikkels enkel aan het al dan niet bereiken van de gespecificeerde resultaten (outputs), zoals vastgelegd in de (beheers)overeenkomst. Ondersteunende maatregelen moeten de goede werking van de organisatie verzekeren.

Opdat de sanctieprikkels als sturingsvorm zouden kunnen geoptimaliseerd worden, dienen een aantal principes te worden gehanteerd.

- Vooreerst dient hierbij vermeld dat er verschillende soorten sanctiemogelijkheden bestaan. Er zijn sancties die betrekking hebben op de concrete werking (het herzien van een beslissing), financiële sancties (het opleggen van een administratieve boete), sancties van toepassing op

het bestuur van de organisatie (aanstellen van andere bestuurders of toezichhouders), sancties die de organisatie treffen (intrekken van machtiging of erkenning),...

- In een hiërarchische context is de beschikbaarheid van sanctiemogelijkheden van belang. Hierbij zou het aantal evenals de verscheidenheid in acht moeten worden genomen. De overheid zou immers de sanctie die zij toepast moeten aanpassen aan de aard van de overtreding door de uitvoerende organisatie. Te weinig sanctiemogelijkheden is met andere woorden geen optie, evenals sanctiemogelijkheden die zeer extreem zijn – beide ondermijnen de dwingendheid van het instrument om de organisatie in de gewenste richting te sturen. Het primaire toezicht moet de overheid toelaten de fouten vast te stellen waarop de sanctie dient te worden toegepast.
- In een marktgerichte context dienen de sanctiemogelijkheden zeer gespecificeerd vastgelegd te zijn in de bestuursovereenkomst en duidelijk gekoppeld te zijn aan de voorziene outputs. De voorkeur gaat uit naar financiële sancties omdat deze, door de opbrengst te viseren, een *incentive* vormen voor de op winst gerichte uitvoerende organisaties om de resultaten effectief te bereiken. Omdat de overheid echter niet kan ingrijpen op de concrete werking van de uitvoerende organisaties in een marktcontext, en dit in het kader van effectieve sociale bescherming toch wel van belang is, moet de burger een goede werking kunnen afdwingen via de rechtbank. De drempel om gebruik te maken van dit instrument mag voor de burger echter niet te hoog zijn. Er kan daarbij gedacht worden om ondersteunende maatregelen te bieden vanuit de overheid of andere belangenorganisaties.
- Een netwerkgerichte context kan ook prikkels via sancties invoeren, maar deze zijn van een andere aard en eerder betrokken op de verhouding met andere actoren (*peers* en *stakeholders*) in het stelsel. De reputatie van de uitvoerende actoren kan ter discussie worden gesteld, bijvoorbeeld via *name and shame* waarbij de ontoereikendheid van de prestaties bekend wordt gemaakt aan de andere uitvoerende actoren en/of de klanten van de dienstverlening.

3.7. Sturing via de beheersorganen van de controlerende actor

Dit element wijst op de mate waarin in de beheersorganen van de controlerende organisatie de vertegenwoordiging van de uitvoerende actoren terug te vinden is.

In een hiërarchische context is het van belang dat de controlerende instantie op een hiërarchische en eenzijdige wijze haar primaire controle kan uitvoeren en sancties kan opleggen. Bij het marktmechanisme als sturingsmodel worden de uitvoerende actoren gecontroleerd door een onafhankelijke regulator die de efficiënte werking van de uitvoeringsopdrachten voor ogen houdt. Voor beide mechanismen geldt dat de invloed van de uitvoerende organisaties op de controlerende

actor zo beperkt mogelijk dient te blijven. In een netwerkgerichte context biedt de sturing via de beheersorganen de controlerende actor rechtstreeks de mogelijkheid om haar doelstellingen af te stemmen met alle betrokken actoren in het netwerk, waaronder ook de uitvoerende, en zo de legitimiteit ervan te verhogen.

De optimalisatie van het instrument is afhankelijk van verschillende factoren en het coördinatiemechanisme van waaruit wordt vertrokken.

- De problematiek van de informele vertegenwoordiging dient met aandacht te worden benaderd. De gecontroleerde kan niet eveneens controleur zijn in een hiërarchische benadering of in een marktsetting.
 - In een hiërarchische context dient de een mogelijke afvaardiging van de uitvoerende (gecontroleerde) actoren geformaliseerd te worden. Dit kan op verschillende manieren verder worden uitgewerkt.
 - De overheid kan voor de gecontroleerde actoren een raadgevende stem voorzien in het beheersorgaan van de controlerende instelling. Deze kan bijvoorbeeld gelden voor de gehele werking van de beheersorganen, of slechts voor bepaalde materies van toepassing zijn, waarbij dan een aparte bijeenkomst wordt gehouden zonder de uitvoerende organisaties voor die elementen waarop zij niet betrokken worden. Deze mogelijkheid kan ook worden uitgewerkt door hiertoe een afzonderlijk adviserend orgaan te voorzien.
 - De overheid kan er daarnaast voor opteren om de uitvoerende organisaties als waarnemende actoren in de beheersorganen van de controlerende instantie op te nemen.
 - In een marktgerichte context zetelen bij voorkeur geen uitvoerende actoren in de beheersorganen van de controlerende instelling. Hun vertegenwoordiging kan wel worden voorzien in een adviserend orgaan dat hier los van staat. Onafhankelijke vertegenwoordigers, waaronder bijvoorbeeld ook de socio-economische partners, kunnen de goede (efficiënte) werking van de organisatie voor ogen houden.
 - Een netwerkgerichte context voorziet de formele vertegenwoordiging van uitvoerende actoren in de controlerende organen. Dit moet echter op transparante wijze tot stand komen. Bovendien zou voor de aanwezigheid van de uitvoerende actoren in elkaars beheersorganen kunnen gekozen worden. Op deze wijze komt er een mechanisme van *peer review* tot stand, externe vorm van *checks and balances*, die de afstemming binnen het netwerk, evenals het toezicht op de goede uitvoering voor elke actor moet garanderen.

3.8. Horizontale sturing

Horizontale sturing duidt op de wijze waarop stakeholders bij de uitvoering van het beleid betrokken worden en hier invloed op kunnen uitoefenen. De betrokken organisaties dienen verantwoording af te leggen over hun werking en krijgen hierover feedback van de stakeholders.

Dit is vooral van belang in een netwerkgerichte context. De overheid komt tot afstemming van het te voeren beleid met alle betrokken actoren. Hiertoe zijn ook de stakeholders, de klanten en burgers, van de uitvoerende organisaties te rekenen. Zij ondervinden immers rechtstreeks de uitwerking van het beleid en hebben er alle belang bij dat dit wordt afgestemd aan hun noden en wensen. Dit komt de transparantie en legitimiteit ten goede.

Om dit instrument te optimaliseren kunnen verschillende wegen worden gevolgd. Er kan enerzijds worden gekozen voor een rechtstreekse sturing vanwege de stakeholders, of anderzijds worden geopteerd om de invloed van stakeholders onrechtstreeks via de overheid te laten doorwerken op de uitvoerende organisaties.

- Indien ervoor wordt geopteerd om de burgers en klanten het beleid rechtstreeks mee te laten sturen, dan kan dit plaatsvinden op volgende twee wijzen.
 - In de eerste plaats via de vertegenwoordiging in de organen van de instellingen. De vertegenwoordiging is formeel en moet van voldoende gewicht zijn om effectief een horizontale sturing vanwege de stakeholders tot stand te brengen.
 - In de tweede plaats via een adviserende rol door bijvoorbeeld gebruikersraden te installeren. De installatie ervan kan wettelijk voorzien worden, evenals de bevoegdheden omtrent de onderwerpen waarover advies dient te worden uitgebracht. De personen die in deze raden zetelen dienen een representatieve vertegenwoordiging te zijn van de gebruikers van een dienst.
 - Ook handvesten, zoals het Handvest van de Sociaal Verzekerde zijn mechanismen op basis waarvan de stakeholders de uitvoerende actoren ter verantwoording kunnen roepen.
- Onrechtstreeks kunnen klanten via een ombudsdienst, of andere geobjectiveerde klachtenprocedures via de overheid een sturende invloed uitoefenen op het beleid. De overheid kan op deze wijze immers te weten komen of de klanten van de dienstverlening deze als voldoende op vlak van kwaliteit en kwantiteit beschouwen en zo zorgen voor bijsturing van de doelstellingen indien nodig.

Opdat aan deze elementen zouden voldaan worden, dient er sprake te zijn van een voldoende bereidheid tot openheid bij de uitvoerende organisaties en de overheid die de klant, de burger, toelaat

zijn eisen en normen op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze te verwoorden en hieromtrent verantwoording te vragen en te krijgen.

3.9. Een duidelijke visie voor wetgeving en beleid

De implementatie van bovenstaande sturingselementen kan op verschillende wijze plaatsvinden. Om dit zo optimaal mogelijk te doen, kan overwogen worden door de bevoegde overheid om hierbij aansluitend een sturingswet te voorzien die gemeenschappelijke elementen bevat voor het geheel van de sociale zekerheid.¹

Per sturingsinstrument zou immers bepaald kunnen worden welke elementen ervan minimaal als gemeenschappelijk zouden kunnen worden beschouwd, en welke elementen sectorspecifiek zijn – en dus op flexibele wijze dienen te kunnen worden aangepast, afhankelijk van de gehanteerde coördinatiemodellen. De gemeenschappelijke elementen die in de sturingswet zouden worden uitgewerkt, zouden ervoor kunnen zorgen dat de sociale zekerheidssector als een geheel wordt benaderd en dat er een duidelijke visie bestaat over welke richting men precies uitwil, zowel bij de overheid die het beleid bepaalt, als bij de uitvoerende actoren betrokken op het beleid.

De overheid zou, met andere woorden, in samenspraak met de betrokken actoren, een aantal minimale voorwaarden voor sturing binnen het geheel van de sociale zekerheid kunnen vastleggen via de betreffende sturingswet. De elementen die flexibel benaderd worden, zouden dan een sectorspecifieke afstemming van de instrumenten toelaten en dus rekening houden met de specificiteiten van de verschillende sectoren in de sociale zekerheid. Dit zou echter steeds kunnen en dienen te gebeuren binnen de overkoepelende benadering zoals voorzien in de sturingswet.

Via deze sturingswet zou met andere woorden de complexiteit van de wetgeving voor het geheel van de sociale zekerheid in aanzienlijke mate kunnen gereduceerd worden. De uniformiteit die hierdoor ontstaat, dient, zoals reeds gesteld, geenszins een beperking voor de flexibiliteit van de sturingsinstrumenten bij toepassing op de afzonderlijke sectoren te betekenen. Integendeel. Beide elementen (uniformiteit en flexibiliteit) kunnen elkaar complementair aanvullen.

Gekoppeld aan een specifiek vastgelegd omvattend kader voor de implementatie van de afzonderlijke sturingsinstrumenten zou er eveneens kunnen geopteerd worden voor een duidelijke explicitering van het sturingsbeleid door de bevoegde minister(s) naar de sector toe.

¹ Voor een concrete, gedetailleerde uitwerking van de sturingswet, zie ook V. Verdeyen, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten* [diss.doc.], Leuven, 2008, pp. 671-678

Het sturingsbeleid zou een duidelijke koppeling kunnen betekenen van de implementatie en afstemming van de verschillende sturingsinstrumenten binnen een bepaalde sector, met de door de bevoegde minister(s) te bereiken beleidsdoelstellingen. Het bereiken van de doelstellingen zou immers optimaler kunnen plaatsvinden indien de sturingsinstrumenten hiertoe werden aangepast. De optimale implementatie van de sturingsinstrumenten zou met andere woorden kunnen gebeuren in het licht van vooropgestelde beleidsdoelstellingen

Per legislatuurperiode zou(den) de bevoegde minister(s) in samenspraak met de stakeholders per tak de keuzes voor een specifiek en actief sturingsbeleid kunnen vastleggen. De explicitering van dit sturingsbeleid naar de sector toe, zoals bijvoorbeeld ook in Nederland gebeurt, zou, daarop de onderlinge samenhang in de sociale zekerheidssector kunnen versterken en de legitimiteit van het systeem kunnen verhogen.

Sturingswet en sturingsbeleid zouden, samengevat, een duidelijke middellange termijnvisie op het geheel van de sociale zekerheid en de afzonderlijke deelsectoren kunnen inhouden.

Eindconclusie

In dit eindrapport werden de coördinatie- en sturingsmodellen besproken voor hun verschillende facetten.

De theoretische oefening rond de ideaaltypische coördinatiemodellen in deel twee van dit rapport maakte duidelijk dat de overheid in haar keuze voor een bepaald zuiver model steeds geconfronteerd zal worden met een aantal beperkingen. Deze beperkingen leiden in navolging van de theorie van Hood tot een dynamische, zelfs cyclische, evolutie in de keuze tussen de drie zuivere sturingsmodellen. De nadelen van het ene model bepalen immers de keuze voor de voordelen van het andere model en omgekeerd.

Rekening houdend met deze theoretische overwegingen werd gesteld dat de overheid er in de praktijk eveneens voor zou kunnen kiezen om de modellen op hybride wijze toe te passen en dus te combineren. Uit het eerste deel van het rapport kon daarenboven reeds worden vastgesteld dat de verschillende coördinatie- en sturingsmechanismen nu al op zeer verschillende wijzen aanwezig zijn in de verschillende sectoren van de sociale zekerheid en dat dus in de praktijk zelf reeds sprake is van hybriditeit tussen de theoretische modellen.

Het onderzoeksteam heeft in een laatste paragraaf van het tweede deel willen aangeven dat in de mate waarin de keuze voor hybriditeit bewust gemaakt wordt, er ook rekening dient te worden gehouden met de interactie van de instrumenten met elkaar. Dit betekent, met andere woorden, dat de risico's die zich bij het combineren van instrumenten kunnen voordoen, voor ogen dienen te worden gehouden. Zo kan vermeden worden dat instrumenten mogelijk negatief met elkaar zullen interageren.

Het onderzoeksteam wil, ten eerste, de overheid via de laatste paragraaf van het tweede deel dan ook een *tool* in handen geven via dewelke het aanwenden van de verschillende sturingsinstrumenten in de praktijk verder geoptimaliseerd kan worden. Het eindverslag biedt, ten tweede, de lezer een inzicht in de empirische verschillen tussen sectoren en coördinatiemodellen en –instrumenten en de wijze waarop hier in de praktijk aan tegemoet kan worden gekomen.

Waar het eindrapport geen antwoord op geeft is de reden waarom de afzonderlijke deelsectoren op empirisch vlak zo sterk van elkaar verschillen. Deze vaststelling houdt meteen ook de beperkingen van het onderzoek in. Het onderzoeksopzet bestond erin om de analyse van de sectoren vanuit een bepaald perspectief te voeren. Vanuit organisatorisch en sturingsperspectief kon echter geen rekening worden gehouden met een aantal institutionele gegevens waarvan sprake is in de verschillende sectoren

van de sociale zekerheid. De historische aanwezigheid van de actoren in het secundaire netwerk, die reeds bestond en ontwikkeld was voor de overheid de sociale bescherming van de burger begon te organiseren, bepaalt bijvoorbeeld in grote mate de elementen waarmee het onderzoeksteam op vlak van sturing en coördinatie geconfronteerd werd.

Het is maar de vraag in welke mate de gegevens uit het verleden ook in de toekomst verder zullen doorwerken op de sturing en coördinatie binnen de sociale zekerheidssector. Het eindrapport beoogt een instrument te bieden voor de overheid opdat deze op incrementele wijze bewust kan kiezen voor veranderingen ter optimalisering van de sturing en coördinatie van de sociale zekerheidssector. Een andere factor die hier in de toekomst eveneens sterk op zou kunnen ingrijpen is de verschuiving van bevoegdheden naar en/of de toenemende invloed van andere bestuursniveaus. De Europese dimensie van de sociale zekerheid neemt nu al een belangrijke plaats in het Belgische geheel in. Een mogelijke regionalisering van het gezondheidsbeleid zou bovendien een sterkere invloed van Vlaanderen en Wallonië betekenen. Vanuit wetenschappelijk oogpunt lijkt het dan ook uitermate interessant ook deze beide (mogelijke) ontwikkelingen en perspectieven in de toekomst verder te kunnen opvolgen.