

**Onderzoeksproject**  
**«Opvolging en begeleiding van het secundaire  
netwerk van de sociale zekerheid»**

**Samenvattend Rapport**

**Ellen FOBÉ, Steve TROUPIN & Prof Dr. Koen VERHOEST**

K.U.Leuven – Instituut voor de Overheid



## Inhoud

<b>ONDERZOEKSOPZET .....</b>	<b>3</b>
<b>THEORETISCH KADER.....</b>	<b>4</b>
<b>METHODOLOGISCHE AANPAK.....</b>	<b>9</b>
<b>RESULTATEN .....</b>	<b>13</b>
OUTPUTS VAN HET ONDERZOEK .....	13
CONCLUSIES.....	16
<b>AANDACHTSPUNTEN EN MOEILIJKHEDEN .....</b>	<b>19</b>
<b>VALORISATIE .....</b>	<b>20</b>

## Onderzoeksopzet

In opdracht van de FOD Sociale Zekerheid werd dit onderzoeksproject “Opvolging en begeleiding van het secundaire netwerk van de sociale zekerheid” uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven. Onder de wetenschappelijke leiding van prof. dr. Koen Verhoest voerden onderzoekers Steve Troupin (1 jaar) en Ellen Fobé (6 maanden) het onderzoek uit. Dit gebeurde in nauwe samenwerking met dhr. Tom Auwers en dhr. Amaury Legrain van de DG Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid, die respectievelijk instonden voor de strategische en operationele ondersteuning van het onderzoeksteam. Het onderzoek werd gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Sociale Zekerheid.

Het onderwerp van het onderzoeksproject zijn de sturingsprocessen die plaatsvinden tussen de verschillende actoren in de sociale zekerheid in België. De focus daarbij ligt op de relaties tussen het primaire netwerk van de sociale zekerheid en het secundaire netwerk. Het primaire netwerk van de sociale zekerheid bestaat in hoofdzaak uit de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid (OISZ) die onder meer in staan voor het beheer en de aansturing van de uitvoering van de sociale zekerheid door het secundaire netwerk. Onder deze term ressorteren de (al dan niet op winst gerichte) private actoren die, zoals historisch gegroeid, de uitvoeringstaken in het sociale zekerheidsbeleid op zich nemen.

Het onderzoeksproject voorzag bij de aanvang een analyse van zes takken van die sociale zekerheid. Het ging meerbepaald om de tak Ziekte en Invaliditeit, de tak Jaarlijkse Vakantie, de tak Kinderbijslag, de tak Arbeidsongevallen en de tak Werkloosheid voor het werknemersstelsel, en om het stelsel der zelfstandigen met een focus op de uitvoering van de tak Pensioenen. Het uiteindelijke onderzoek heeft plaatsgevonden bij vijf van deze opgesomde sectoren. De tak werkloosheid van het werknemersstelsel heeft beslist niet mee te werken aan het onderzoek. Aangezien het onderzoek steunde op een participatieve analyse en dus op de samenwerking met belangrijke stakeholders uit de verschillende takken van de sociale zekerheid, kon deze tak dan ook niet worden opgenomen in het onderzoek.

De looptijd van het onderzoek werd aanvankelijk voorzien voor de periode van 1 jaar. Uiteindelijk werd het project verlengd met zes maanden zodat de uitvoering van de analyse

van de verschillende takken kon worden uitgevoerd. De rapportering van de bevindingen van het onderzoek en de voortgang ervan gebeurde onder toezicht van een begeleidingscomité. Dit comité werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de opdrachtgevende en financierende instellingen van het onderzoek, uit enkele vertegenwoordigers van de geanalyseerde sectoren uit de sociale zekerheid en uit onafhankelijke wetenschappers en experts. Tussen 24 september 2007 en 9 februari 2009 kwam het begeleidingscomité vijf keer bijeen.

## Theoretisch kader

Het theoretische kader dat in dit onderzoeksproject gehanteerd wordt, sluit aan bij algemene hervormingen in de organisatie van het overheidsbeleid. In de landen van de OESO gelden hiervoor twee vaststellingen: Enerzijds kan worden vastgesteld dat gecentraliseerde besturen plaats maken voor een geheel van kleinere structuren. Deze beschikken over een relatieve grote mate van autonomie en zijn gefocust op het bereiken van een specifiek doel. Anderzijds betekent dit ook dat de beleidsbeslissingen die een organisatie neemt en de implementatie die hieraan verbonden is, sterker gescheiden is van deze van andere organisaties. Beide ontwikkelingen hebben als bijkomend effect dat de perceptie bestaat dat er een te kort aan controle en coördinatie ten aanzien van het gehele publieke systeem is.

De aspecten van sturing (“*steering*” in het Engels) en coördinatie die in het project worden gehanteerd, koppelen terug naar de vraag naar controle van publieke organisaties. Sturing kan worden opgevat als het gericht coördineren van de acties van de ene actor (de gestuurde) door de andere (de sturende). De gestuurde actor is hierbij al dan niet ondergeschikt aan de sturende actor. Dit sturen gebeurt opdat de doelstellingen van de sturende actor zouden bereikt worden. Coördinatie kan dan worden opgevat als het geheel van instrumenten en mechanismen die erop gericht zijn om de afstemming van taken en inspanningen van organisaties te versterken. Deze afstemming kan vrijwillig of verplicht bereikt worden. De instrumenten en mechanismen worden gehanteerd zodat de coherentie van het beleid zou verhogen, en zodat lacunes of tegenstellingen zouden worden vermeden tussen de bepaling van het beleid, de implementatie en de uitvoering ervan.

De concepten van sturing en coördinatie hebben een gemeenschappelijke basis. Ze richten zich immers op een grotere autonomie vanwege de meewerkende instellingen en organisaties

opdat beleidsdoelstellingen bereikt zouden worden. Het verschil ligt in de aard tussen en het aantal van de actoren die betrokken worden bij dat beleid. Sturing impliceert een één-op-één relatie, terwijl coördinatie eerder multilateraal is en tussen één of meerdere actoren onderling kan verlopen.

Het analysekader dat in dit onderzoek gebruikt wordt, hanteert drie ideaalmodellen van coördinatie. Deze bouwen verder op drie theoretische stromingen.

Het eerste model is hiërarchisch van aard. Het is gebaseerd op bureaucratische, Weberiaanse theorieën. In dit model wordt de klassieke relatie tussen overheidsorganisaties vooropgesteld. Deze is hiërarchisch van aard en steunt op het primaat van de politiek.

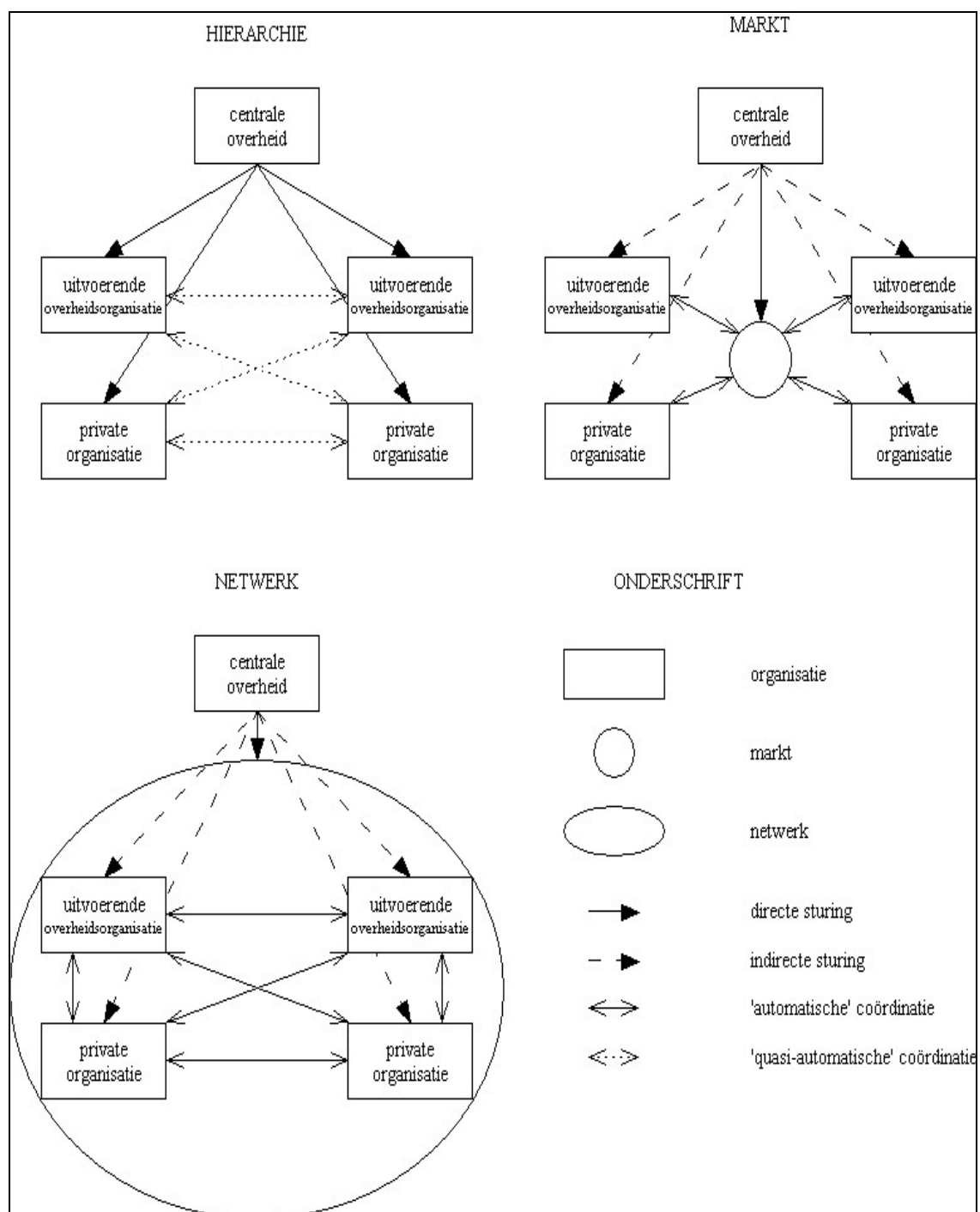
Het tweede model is een marktmodel. Het vertrekt van neoinstitutionele theorieën: Van belang is de principaal-agent theorie met een focus op de relatie tussen beide actoren en de impliciete veronderstelling dat deze verschillende doelstellingen hebben. De principaal stelt het bereiken van de voorziene doelstellingen voorop, terwijl de agent zich richt op een maximalisatie van de eigen middelen en positie. De theorie steunt op verschillen in de informatie waarover beide actoren beschikken. Het is de principaal die hier in het nadeel is. De agent heeft informatie ter beschikking over wat hij doet om de doelstellingen van de principaal te bereiken evenals over de kost die hiervoor gemaakt wordt. De principaal heeft deze informatie niet, of dient hiervoor zelf bepaalde inspanningen (en kosten) te leveren om deze te kennen. Volgens de principaal-agent theorie leidt dit tot verschillende vormen van opportunistisch gedrag vanwege de agent: Een eerste is *Adverse Selection* waar de agent meer middelen vraagt dan nodig. *Moral Hazard* houdt in dat de kans bestaat dat de agent de middelen gebruikt om andere doelstellingen te bereiken dan deze die de principaal heeft vooropgesteld. *Afwijkende beleidsuitvoering* is een derde vorm van opportunistisch gedrag. De agent stelt de eigen doelstellingen voorop eerder dan die van de principaal. De agentschapstheorie stelt drie mogelijke oplossingen om hieraan te voorkomen. Een eerste is *bonding* via dewelke de verwachtingen van de principaal vooraf geformuleerd worden. Via *monitoring* worden de resultaten van de agent opgevolgd. Via de *overdracht van risico's* wordt de agent financieel gestimuleerd om de doelstellingen van de principaal te bereiken. Uit de agentschapstheorie komt een marktgericht coördinatiemodel voort. Ideaaltypisch wordt dit model gekarakteriseerd door een aantal specifieke elementen zoals een systeem om de performantie te meten, het hanteren van financiële responsabilisering, het voorzien van voldoende autonomie voor de uitvoerende actor en het invoeren van competitie tussen

verschillende uitvoerende actoren. Daarnaast kan ook een toezichtrol voor overheidsactoren worden voorzien, en gebruikt worden gemaakt van contractualisering.

Het derde coördinatiemodel dat gebruikt wordt in het theoretische kader is het netwerkmodel. In tegenstelling tot hiërarchische theorieën en agentschapstheorieën is hier geen sprake van een ongelijke positie tussen actoren, of van divergerende doelstellingen. De netwerktheorie vertrekt daarentegen van de aanname dat de verschillende betrokken actoren een gelijkwaardige positie hebben en afhankelijk van elkaar zijn voor het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Het netwerk wordt, ten eerste, gekenmerkt door een veelheid aan actoren die enkel op elkaar gericht zijn: de actoren staan met andere woorden enkel open voor signalen die binnen het eigen referentiekader passen. Het netwerk wordt, in de tweede plaats, gekenmerkt door de interdependentie tussen de actoren. Die wederzijdse afhankelijkheid van publieke actoren en uitvoerende of meewerkende organisaties laat toe dat een gemeenschappelijk gevoel en een overkoepelende gerichtheid op het uitvoeren van het beleid wordt gecreëerd. Er zijn verschillende instrumenten die het mogelijk maken deze netwerken te beïnvloeden. Het gaat onder meer om wederzijdse instrumenten (contracten), persoonlijke instrumenten (ethische codes, overheidscommissarissen), stimulansen, indicatoren of communicatieve instrumenten, enzovoort.

De figuur op de volgende pagina geeft de drie coördinatiemodellen weer. Het zijn verschillende perspectieven van waaruit de overheid een geheel aan actoren en organisaties kan coördineren. Deze worden hieronder toegelicht. De overheid kan coördineren...

- via hiërarchie: de overheid stuurt op directe wijze de meewerkende organisaties.
- via markt: de overheid creëert de condities opdat concurrentie tussen organisaties zou plaats vinden. Ze beïnvloedt zo op indirecte wijze het gedrag van die organisaties.
- via netwerk: de overheid stelt een systeem op van interdependentie tussen organisaties zodat zij zich op elkaar zouden afstemmen.

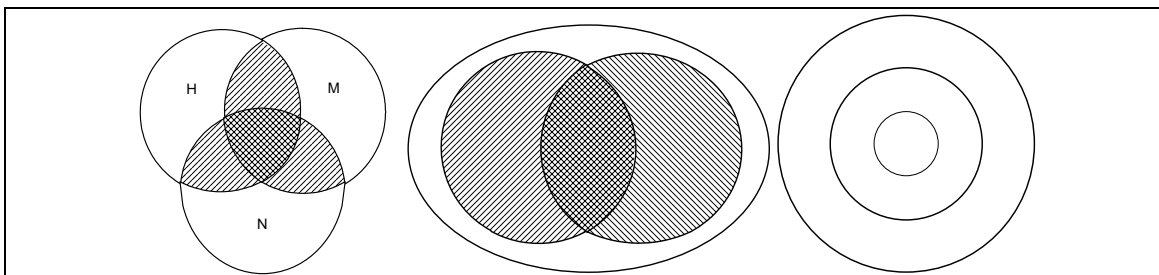


**Figuur 1 – Drie coördinatiemodellen**

In de praktijk zijn deze drie modellen steeds in een of andere vorm terug te vinden. Dat blijkt uit de casestudies in het onderzoeksrapport. Volgende figuur geeft de drie wijzen weer waarop de modellen die in de praktijk werden geanalyseerd met elkaar kunnen interageren.

De drie coördinatiemodellen kunnen zich volgens volgende wijze ten opzichte van elkaar verhouden:

- De drie modellen zijn in gelijke mate aanwezig.
- Een model is dominant ten opzichte van twee andere modellen. Die twee andere modellen zijn dan op hun beurt evenwichtig ten opzichte van elkaar.
- De drie modellen zijn in ongelijke mate aanwezig. Het ene model is bovengeschild aan twee andere modellen. Van die twee ondergeschikte modellen is dan ook nog één model dominant ten opzichte van het andere.



**Figuur 2 – Wijze waarop de drie coördinatiemodellen zich ten opzichte van elkaar kunnen verhouden**

Tot slot dient vermeld te worden dat het concept van sturing gebruikt wordt om de coördinatiemodellen te operationaliseren. Dit gebeurt via verschillende sturingsinstrumenten. De sturingsinstrumenten waarvan sprake kunnen op hun beurt op verschillende manieren ingevuld worden. De praktische invulling van de instrumenten gebeurt meer bepaald gekoppeld aan het coördinatiemodel waarin ze gebruikt worden. De sturingsinstrumenten kunnen met andere woorden volgens een hiërarchische aanpak ingevuld worden of vanuit een marktgerichte visie of netwerkvisie worden toegepast.



## Methodologische aanpak

Het onderzoek naar de verschillende cases werd uitgevoerd op basis van een participatieve analyse. Hierin kunnen drie fasen onderscheiden worden: de voorbereidende fase, het afnemen van interviews en de terugkoppelingsfase waarin feedback kon worden gegeven.

De voorbereidende fase had als doel de interviews voor te bereiden die tijdens de tweede fase zouden worden afgenomen. In deze eerste fase werd in eerste instantie op basis van een documentenanalyse de voorliggende deelsector geanalyseerd. Drie verschillende soorten documenten werden hiervoor geraadpleegd. Het gaat meer bepaald om wetteksten of andere documenten van juridische of reglementaire aard, documenten afkomstig van de betrokken organisaties zelf (jaarverslagen, cijfergegevens en statistieken, enzovoort), en documenten uit de literatuur die betrekking hebben op de organisatie van de onderzochte sector. Op basis van de analyse van deze informatiebronnen werd vervolgens een schema opgesteld. In dit schema worden de verschillende betrokken actoren voor de onderzochte tak geschetst (onder andere hun juridisch statuut, de wijze waarop de gegevensstromen zich bewegen in het netwerk, de financiële stromen tussen de actoren, toezichtsrelaties en lidmaatschap van de beheersorganen). Elk schema wordt voorzien van een begeleidende tekst waarin de relaties worden weergegeven die tot dan toe tussen de verschillende actoren konden worden verzameld en geanalyseerd. Het schema liet, ten slotte, toe een aantal vragen op te lijsten die in de tweede fase konden worden besproken.

De interviews steunen met andere woorden op de eerste bevindingen uit de voorbereidende fase. De FOD Sociale Zekerheid stond in voor de initiële contactneming met de sturende instellingen (OISZ) van elke tak bij de aanvang van het onderzoek. Hiervoor werd een brief naar elke OISZ verstuurd waarin het onderzoeksopzet en de doelstellingen ervan werden meegedeeld en de vraag tot medewerking aan het onderzoek. Na overleg met de organisaties uit het secundaire netwerk hebben vier van de zes gecontacteerde sectoren hun onmiddellijke medewerking aan het project verleend, één sector weigerde de medewerking en voor een laatste sector werd de voorwaarde tot medewerking verbonden aan het houden van een overlegvergadering waarin de betrokken OISZ, de organisaties uit het secundaire netwerk, het onderzoeksteam en de FOD Sociale Zekerheid samen zouden zitten. Op deze vergadering werden door het onderzoeksteam het theoretische kader en de methodologische aanpak van

het onderzoek toegelicht. Naar aanleiding van deze bijeenkomst hebben de actoren van de betrokken tak van de sociale zekerheid hun medewerking toegezegd op voorwaarde dat zij voor de publicatie van het onderzoeksrapport over hun tak de mogelijkheid krijgen na te gaan of de elementen die in het rapport worden besproken en op basis waarvan de analyse wordt gemaakt, een correcte weergave vormen van de praktijk. Eenmaal het akkoord werd verkregen van de verschillende sectoren, kon het onderzoeksteam rechtstreeks contact opnemen met een aantal betrokken actoren om zo een antwoord te verkrijgen op de vragen die volgden uit de voorbereidende fase van het onderzoek. De personen die werden geïnterviewd waren steeds administratieve experts of ervaringsdeskundigen die een belangrijke, centrale positie innamen in de betrokken organisaties en de onderzochte sector.

De interviews hadden vier doelstellingen voor ogen. In de eerste plaats dienden de interviews voor het aanvullen van de (ontbrekende) gegevens omtrent de sturingsrelaties tussen de organisaties uit de betrokken tak. Ten tweede kon aan de hand van de interviews worden nagegaan of de sturingsrelaties die geïdentificeerd konden worden in de voorbereidende fase ook in de praktijk van toepassing waren. De interviews hadden ten derde tot doelstelling om de perceptie te bevragen van belangrijke stakeholders omtrent de aanwending van de sturingsinstrumenten binnen de sector en hierbij eventueel enkele aandachtspunten te identificeren – evenals inzicht te krijgen in de mogelijke verbeteringen of oplossingen die de betrokkenen hiervoor zagen. Ten slotte was het ook van belang om via de interviews de positie van verschillende actoren te begrijpen en hun visie op de toekomst van het beheer van de tak te kennen.

In totaal werden 36 actoren geïnterviewd. Dit gebeurde in 31 verschillende interviews die één tot twee uur in beslag namen. Onderstaande tabel geeft de afgenomen interviews weer per onderzochte sector van de sociale zekerheid en per soort organisatie. Daarnaast geeft ze de periode weer waarbinnen de interviews zich hebben afgespeeld. Dit gebeurt eveneens per tak

		(met actoren uit het primaire of secundaire netwerk, of met andere (onafhankelijke) actoren)	(met actoren uit het primaire of secundaire netwerk of met andere onafhankelijke actoren)	
Tak Ziekte- en Invaliditeit	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, Office de Contrôle des Mutualités et des Unions Nationales de Mutualités, FOD Sociale Zekerheid (Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering), Landsbond des Christelijke Mutualiteiten, Nationaal Verbond der Socialistische Mutualiteiten, Landsbond van de Onafhankelijke Ziekenfondsen, Centre for Economic Studies van de K.U.Leuven	13 (5, 7, 1)	16 (8, 7, 1)	< 5 maanden
Tak Jaarlijkse Vakantie	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie, FOD Sociale Zekerheid, Nationale patroonskas voor het betaald verlof in de bouwbedrijven en openbare werken, Vakantiefonds van de non-ferro metaalbedrijven	4 (3, 1)	6 (4, 2)	> 2 maanden
Tak Kinderbijslagen	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, Vereniging voor Kassen der Gezinsvergoedingen, ADMB Kinderbijslag-fonds, Kinderbijslagfonds UCM	4 (2, 2)	4 (2, 2)	< 3 maanden
Tak arbeidsongevallen	Fonds voor Arbeidsongevallen, Commissie voor Bank, Financie- en Assurantiewezen, Assuralia, AXA, Algemeen Christelijk Vakverbond.	5 (2, 2, 1)	5 (2, 3)	> 1 maanden
Stelsel voor de Zelfstandigen	FOD Sociale Zekerheid (DG Zelfstandigen), Rijksinstituut voor de Sociale	5 (2, 3)	5 (2, 3)	< 3 maanden

	SVMB (Sociaal Verzekeringsfonds voor Zelfstandigen)			
--	---	--	--	--

Op basis van deze interviews, die gecombineerd werden met de gegevens uit de documentenanalyse werd per onderzochte sector een voorlopig deelrapport opgesteld door het onderzoeksteam. Tijdens de terugkoppelingsfase werd dit voorlopige rapport verstuurd naar de organisaties en personen die in de interviewfase werden geraadpleegd. Het doel hiervan was om de correctheid na te gaan van de weergave van de feitelijke gegevens op basis waarvan de analyse in het voorlopige deelrapport werd gemaakt. Uiteindelijk vond deze terugkoppelingsfase in drie stappen plaats. Een eerste stap was het versturen van het deelrapport en het voorzien van de nodige tijd voor de respondenten om hun opmerkingen over te maken. Vervolgens werden deze opmerkingen in het voorlopige onderzoeksrapport geïntegreerd en dat op drie wijzen die in navolging waren met de aard van de opmerkingen. Om een aantal opmerkingen van de respondenten omtrent het onderzoeksopzet en de gehanteerde methodes tegemoet te komen, werden de verschillende deelrapporten vooreerst voorzien van een algemene inleiding. Opmerkingen omtrent de feitelijke gegevens werden in de tekst herwerkt. Reacties op of bemerkingen bij de aanbevelingen die het onderzoeksteam gaf, werden bij de betrokken paragrafen vermeld waarbij – indien dit noodzakelijk bleek – ook over de anonimiteit van de kritieken werd gewaakt. Deze aangepaste rapporten werden in definitieve vorm aan de betrokken organisaties overgemaakt.

## **Resultaten**

### ***Outputs van het onderzoek***

De analyse van de sturings- en opvolgingsrelaties in vijf sectoren van de sociale zekerheid resulteerden in 3 verschillende soorten rapporten:

Een eerste rapport werd opgesteld bij aanvang van het onderzoek en bevat het theoretische kader waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Deze theoretische nota focust zich op theorieën rond governance, sturing en coördinatie. De theorieën die gebruikt worden in het onderzoek worden uitgewerkt in een rapport van een twintigtal pagina's. en tweede soort rapporten bevat de analyse van de vijf casestudies waarop het onderzoek zich focust. In deze deelrapporten, die tussen de 80 en 120 pagina's bevatten, is de structuur gelijklopend.

1. Na een korte inleiding volgt in een eerste hoofdstuk van de deelrapporten een algemene beschrijving van de belangrijkste actoren die in de geanalyseerde tak van

de sociale zekerheid terug te vinden zijn. Deze beschrijving omvat de taakstelling van de betreffende organisaties en de beheersorganen en geeft een eerste beeld van de complexe sturingsrelaties tussen de verschillende actoren.

2. De analyse van de sturingsprocessen in een tweede hoofdstuk van de deelrapporten bevat een gedetailleerde weergave van de relaties tussen de verschillende geschetste actoren en dit op verschillende vlakken:
  - Administratieve processen of basisprocessen: Deze schetsen de verschillende instrumenten die van toepassing zijn bij de bepaling van de rechten op uitbetaling in de ter onderzoek liggende tak van de sociale zekerheid.
  - Financiële processen: Hierbij worden de financiële mechanismen en instrumenten geanalyseerd die van invloed zijn op de uitbetalingen van de rechten in de sociale zekerheid door de organisaties uit het secundaire netwerk.
  - Beheersprocessen: Deze focussen in hoofdzaak op de instrumenten die worden ingezet bij de aansturing van de beheerskosten die worden gemaakt door de uitvoerende organisaties van het secundaire netwerk.
  - Bijkomend worden ook andere beheersprocessen omschreven, zoals de sturingsinstrumenten van toepassing op het terugvorderingsproces bij onterecht betaalde prestaties, op het betwistingsproces bij beslissingen van een organisatie van het secundaire netwerk, of processen specifiek voor een bepaalde sector (zoals de van rechtswege aansluiting bij de takken Jaarlijkse Vakantie en Kinderbijslag, of de inning van bijdragen bij het stelsel van de zelfstandigen).
3. Indien er sprake was van marktwerking, werd deze in een volgend hoofdstuk van de deelrapporten verder geanalyseerd. Dit wordt bepaald door de mate waarin de klant of aangeslotene kan bepalen bij welke uitvoerende organisatie van het secundaire netwerk hij zich voor zijn sociale verzekering aansluit. De keuzevrijheid van de ontvanger van de uitbetalingen staat daarbij centraal, evenals de elementen die deze keuzevrijheid bevorderen of beperken.
4. Een vierde hoofdstuk in het deelrapport bevat een theoretische terugkoppeling voor de geanalyseerde sector van de sociale zekerheid. Hierin worden de verschillende sturingsmechanismen (hiërarchie, markt en netwerk) toegelicht indien en zoals deze van toepassing zijn voor de onderzochte tak.

5. Een laatste hoofdstuk bevat een aantal aanbevelingen die naar aanleiding van de koppeling tussen theorie en praktijk gemaakt kunnen worden en die als doelstelling hebben om de coherentie in sturingsmechanismen in de praktijk te optimaliseren. Dit laatste hoofdstuk steunt op de aandachtspunten en mogelijke risico's die tijdens de analyse in vorige hoofdstukken reeds werden geïdentificeerd.

Nadat de deelrapporten voor de verschillende geanalyseerde takken werden afgewerkt, heeft het onderzoeksteam eveneens een eindrapport opgesteld. In dit rapport wordt een overzichtelijke analyse gemaakt van de onderzochte sectoren, evenals een theoretische terugkoppeling rond de sturing- en coördinatiemechanismen die konden worden geïdentificeerd. Het eindrapport bestaat met andere woorden uit twee delen die in totaal een zestigtal pagina's beslaan.

Het eerste deel bevat een horizontale analyse van de sturingspraktijk. Hierin wordt over de verschillende sectoren heen een vergelijking gemaakt van de sturingsinstrumenten die konden worden geïdentificeerd. De centrale vraag is op welke vlak de vijf onderzochte sectoren van elkaar verschillen. Dit wordt onderzocht op verschillende vlakken, met name voor het statuut van de organisaties van het secundaire netwerk, de marktwerking, de administratieve aansturing, de financiële aansturing en de aansturing van de beheersprocessen, evenals voor de algemene coördinatiemodellen per tak. Het oogpunt voor de onderzoekers was om de beleidsmakers een overzicht te geven van de verschillende elementen die de implementatie van een bepaald instrument zouden kunnen bevorderen of verhinderen. Het eerste deel werd zeer beknopt gestructureerd om het overzichtelijke en leesbare karakter ervan te behouden. Er werden in totaal 21 vragen gesteld, gespreid over de verschillende genoemde onderwerpen. Voor elke vraag is de structuur dezelfde: Eerst werd de relevantie ervan geschetst. Daarnaast werden de verschillende antwoordmogelijkheden eerst uitgebreid toegelicht en vervolgens in een tabel weergegeven. Binnen deze tabel werden de verschillende geanalyseerde sectoren geplaatst indien het onderwerp van toepassing was. Tot slot werd er telkens een meer uitgebreide verantwoording of verduidelijking weergegeven van de categorisering van de sectoren onder een (of meerdere) van de antwoordmogelijkheden. De antwoorden en plaatsing van de sectoren hierbij moet steeds in relatieve termen gezien worden: elke antwoordmogelijkheid heeft specifieke voor- en nadelen, zoals geschetst wordt in de toelichting bij de vraag. Als sluitstuk van het eerste deel van het eindrapport werden deze

vragen en de antwoorden hierop voor de geanalyseerde takken van de sociale zekerheid weergegeven in een overzichtelijke tabel.

Het tweede deel van het eindrapport bevat een aantal theoretische beschouwingen rond de sturingsinstrumenten en coördinatiemechanismen die over de verschillende onderzochte takken heen geanalyseerd konden worden. In eerste instantie focussen deze beschouwingen op een zuivere en theoretische toepassing van de drie coördinatiemodellen. In tweede instantie wordt de praktische aanwending van deze sturingsinstrumenten weergegeven. Dit gebeurt vanuit een theoretische beschouwing die rekening houdt met de hybriditeit van de verschillende coördinatiemodellen.

## **Conclusies**

Uit het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden getrokken omtrent de organisatie van de sturing en opvolging van het secundaire netwerk van de sociale zekerheid. De belangrijkste vaststelling is dat hoewel de sociale zekerheid één groot geheel vormt, de verschillende sectoren andere sturings- en opvolgingsmechanismen kennen. Onderstaande tabel, die tevens in het eindrapport kan worden teruggevonden, geeft deze verschillen weer. De aansturing en opvolging die kan worden ingedeeld volgens verschillende thema's, wordt op verschillende wijze georganiseerd binnen de afzonderlijke takken van de sociale zekerheid.

Deze vaststelling sluit aan bij de theorie rond sturings- en coördinatiemechanismen, met name dat de toepassing van sturings- en coördinatiemodellen in de praktijk sowieso eerder in hybride vorm zal voorkomen dan in ideaaltypische vorm. De keuze voor een specifiek sturingsmechanisme versterkt of verhindert daarbij de toepassing van andere instrumenten. Het onderzoeksteam heeft getracht hierop in te spelen door haar aanbevelingen te formuleren op zodanige wijze dat de coherentie bij de toepassing van deze verschillende vormen in de praktijk geoptimaliseerd zou worden. Het dient echter te worden opgemerkt dat de organisatie van de sturing en opvolging binnen een bepaalde tak veelal het gevolg is van historisch gegroeide compromissen en dus niet zomaar voor verandering (of optimalisering vanuit een coherent sturingsopzicht) vatbaar is.



	van de OISZ vertegenwoordigd?			informeel		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 verzekering s-producten	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>Markt werking</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

<i>aansturing</i>	uit van het globale beheer van de sociale zekerheid?	k beheer	k beheer	beheer	beheer	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>Coördinatie-modellen</i>	Welke dominante coördinatiemodellen worden in de tak gehanteerd?	Markt	Netwerk	Hiërarchie & Markt	Hiërarchie, Markt & Netwerk	Netwerk

## **Aandachtspunten en moeilijkheden**

Tijdens het onderzoek werd het onderzoeksteam geconfronteerd met een aantal moeilijkheden. Deze kunnen worden gelinkt aan de specifieke aanpak van het project, met name de keuze om te steunen op een participatieve analyse.

Dit houdt, ten eerste, zeer expliciet in dat het onderzoeksteam afhankelijk is van de organisaties voor het bekomen van de benodigde informatie. Het project focust op de relaties tussen het primaire en secundaire netwerk in de sociale zekerheid. De participatie van deze organisaties is dan ook onontbeerlijk voor het onderzoek. Indien een aantal actoren weigeren mee te werken, kan een bepaalde tak ook niet worden geanalyseerd. Dit was, zoals reeds vermeld, het geval bij de tak arbeidsongevallen in het stelsel der werknemers. In een andere tak van de sociale zekerheid zorgde de afhankelijkheid van de beschikbaarheid en medewerking van de actoren en organisaties dat de timing van het onderzoek vertraging opliep. Dit is de reden waarom een verlening met zes maanden van het aanvankelijk één jaar durende onderzoek nodig bleek.

Er dient hierbij evenwel te worden opgemerkt dat het onderzoeksteam steeds kon rekenen op haar samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid, zodat het plannen van de interviews en het verkrijgen van medewerking over het algemeen bekeken vrij vlot is verlopen. De ondersteuning van een dergelijke actor blijkt een kritieke succesfactor voor het slagen van een onderzoeksproject dat steunt op de medewerking van een groot aantal onafhankelijke actoren.

Een tweede element dat de nodige aandacht verdiende tijdens het onderzoeksproject was het integreren van verschillende standpunten van verschillende actoren zonder hierbij tegelijkertijd de objectiviteit van het onderzoeksrapport uit het oog te verliezen. Uit de interviews kwamen soms standpunten naar voor die een kritische houding ten opzichte van andere actoren in het netwerk inhielden. Deze standpunten werden door het onderzoeksteam dan weergegeven als de uiting van “mogelijke risico’s” die zich konden voordoen bij de governance van die bepaalde tak van de sociale zekerheid. In veel gevallen handelden deze kritische opmerkingen over dezelfde gevoelige onderwerpen in het governancestelsel van de tak waarvoor de verschillende standpunten bij de actoren uit het systeem sterk uiteenlopend zijn. Dit maakte het uiteraard moeilijk voor het onderzoeksteam om de aandachtspunten die

vanuit verschillende standpunten werden geuit, weer te geven op een geïntegreerde manier – en rekening houdend met de verschillende gevoeligheden hieromtrent.

De aandachtspunten die in de deelrapporten worden geïdentificeerd, moeten met andere woorden niet opgevat worden als de uiting van het bestaan van bepaalde bestaande praktijken. Ze vormen uitingen van mogelijke risico's in het sturings- en opvolgingssysteem die door twee of meerdere verschillende actoren werden aangekaart. Daarenboven mogen deze aandachtspunten en de daaraan gekoppelde aanbevelingen in geen geval opgevat worden als de weergave van een consensus tussen de verschillende organisaties uit de sectoren omtrent het te voeren beleid.

Een derde aandachtspunt tijdens het verloop van het onderzoek is de ideaaltypische theoretische benadering die gevolgd werd. Deze heeft ertoe geleid dat de deelrapporten aanbevelingen bevatten die consistent zijn met het theoretische kader, maar dat deze in bepaalde gevallen als vrij radicaal kunnen gepercipieerd worden door de organisaties uit het veld. Het gebruik van het ideaaltypische theoretische kader heeft er evenwel toe geleid dat een aantal incoherenties in de sturings- en opvolgingssystemen werden gespot. Omdat dit theoretische kader dan werd gebruikt bij de formulering van de aanbevelingen, volgt daaruit dat deze aanbevelingen aansluiten bij de nood aan het versterken van de coherentie tussen de interne sturings- en opvolgingssystemen. Hieromtrent dient echter te worden opgemerkt dat de incoherenties die konden worden vastgesteld, veelal historisch gegroeid zijn en steunen op complexe en fundamentele compromissen waar de actoren over het algemeen geen ruimte laten om deze ter discussie te stellen.

## **Valorisatie**

Na de finalisering van de verschillende outputs (theoretische nota, 5 deelrapporten, eindrapport) zal het onderzoek worden gevaloriseerd op verschillende wijzen. Een eerste is de beschikbaarstelling van de rapporten op de website van de POD Wetenschapsbeleid. Ten tweede zal ook de FOD Sociale Zekerheid de verschillende rapporten in brochures weergeven en ter beschikking stellen.

In de loop van 2010 voorziet het onderzoeksteam eveneens de publicatie van een wetenschappelijk rapport van ongeveer 300 pagina's waarin een synthese wordt weergegeven van de belangrijkste thema's die in de verschillende rapporten aan bod zijn gekomen. Daarnaast zou er gestreefd worden naar de publicatie van een wetenschappelijk artikel op nationaal en internationaal niveau waarin een meer uitgebreide theoretische analyse van de verzamelde data uit het onderzoeksproject zou plaatsvinden.