



## Tien principes voor private uitvoering van publieke taken

**Auteur(s):**

Kempen, E.J. van

*De auteur is werkzaam bij de directie Binnenlands Geldwezen van het ministerie van Financiën. Met dank aan Jeroen Kremers, Jaap Camman, Maarten Camps en Jaap Flikweert voor waardevolle bijdragen.*

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4178, pagina 892, 27 november 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktwerving, regulering, publieke, sector

*Een publieke taak kan niet zomaar aan de markt worden overgedaan. Om valkuilen te vermijden, is het behulpzaam om tien principes voor private uitvoering in acht te nemen. Deze worden hier beschreven en toegepast op de uitvoering van sociale verzekeringen.*

**In de jaren negentig groeide het besef dat het gebouw van de sociale zekerheid overvol was, onvoldoende flexibiliteit kende en geïsoleerd was van de maatschappelijke infrastructuur. De weg naar dit gebouw kende slechts eenrichtingsverkeer. Zonder de fundamenteën van onze welvaartsstaat uit het oog te verliezen, is een begin gemaakt met de verbouwing. Een belangrijk instrument daarbij is het introduceren van prikkels. Het WRR-rapport *Belang en Beleid* en het gedachtengoed van Wolfson heeft hier in belangrijke mate voor model gestaan. Ook in het nieuwe Regeerakkoord is veel aandacht voor het benutten van de markt en financiële prikkels voor de uitvoering van publieke taken op het terrein van sociale zekerheid. Dit artikel beoogt bij te dragen aan een inhoudelijke discussie over de condities waaronder de markt het beste resultaat kan bieden. De uitgangspunten die worden gepresenteerd, worden toegepast op de organisatie van de uitvoering van sociale verzekeringen.**

De nieuwe architectuur van het stelsel van sociale zekerheid, zoals neergezet door het eerste Paarse kabinet, vindt zijn basis in een stevig fundament van publieke taken, en een slank en flexibel bouwwerk van financiële prikkels en eigen verantwoordelijkheid. Hierin wordt ruimte geboden aan private initiatieven, creativiteit en maatwerk. Het sociale zekerheidsgebouw is daarmee steeds meer onderdeel geworden van de sociale en financiële dienstverlening in den brede. Er begint zich een fijnmazige infrastructuur af te tekenen, waarbinnen de sociale zekerheid en de pensioenen vervlechten met de financiële sector en andere takken van dienstverlening.

Voor het verder ontwikkelen van een effectieve en efficiënte uitvoering van publieke taken, wordt hier een tiental uitgangspunten neergezet. Drie onderdelen kunnen worden onderscheiden:

- » het definiëren van publieke taken en het aanbrengen van een scheiding tussen de inhoud van publieke taken en de uitvoering ervan;
- » het opzetten van een structuur van uitvoering van publieke taken in de markt;
- » het realiseren van efficiënt werkende markten.

Doel is om in opvolgende stappen een systematische afweging over de private uitvoering van publieke taken mogelijk te maken en de mogelijke valkuilen van marktwerking in kaart te brengen en te vermijden. Dit is van groot belang, temeer waar overheidsbeleid telkens dreigt te worden achterhaald door de dynamiek van de marktontwikkelingen.

### De publieke taak en de uitvoering ervan

Ieder denken over de inrichting van onze welvaartsstaat begint bij *een heldere definitie van de publieke taak* (1). De publieke taak dient gedefinieerd te worden naar het beoogde doel. Op het gebied van sociale zekerheid zal dit met name gelegen zijn in toegankelijkheid tot bepaalde diensten, bijvoorbeeld de bescherming tegen het risico van inkomensderving. Aspecten als bescherming van de persoonlijke levenssfeer, inkomenssolidariteit en in het verlengde daarvan risicosolidariteit spelen een rol.

Sinds Adam Smith is *het primaat van de markt* (2) leidend beginsel voor een efficiënte allocatie van middelen. Uitvoering van publieke taken door de overheid is slechts dan wenselijk, wanneer marktproductie inefficiënt of ineffectief is voor realisering van de publieke taak. Dit wil zeggen dat de bewijslast voor het niet door de markt laten uitvoeren van publieke taken bij de overheid ligt. Schaalvoordelen of synergie-effecten zouden in sommige gevallen het argument kunnen zijn. In de praktijk zal bewijsvoering veelal niet meevallen. In de praktische keuzes welke taken als eerste privaat te doen uitvoeren, kan echter wel een rangorde gegeven worden. De uitvoering van pensioenregelingen kan in beginsel zonder bezwaar via marktproductie. Te denken is aan de (her)verzekering van de aanspraken bij (commerciële) verzekeraars, maar ook aan administratie en (beleggings-)beheer dat geheel zou kunnen worden uitbesteed aan marktconform werkende administratie- en beheerskantoren. Dit komt neer op een ontvlechting vergelijkbaar met de reeds gerealiseerde ontvlechting van Uvi's en bedrijfsverenigingen<sup>1</sup>. Sommige onderdelen van een publieke taak, bijvoorbeeld de kosten van de uitvoering van sociale voorzieningen als de bijstand, ook wel aangeduid als 'de kleine geldstroom', lenen zich gemakkelijker voor marktproductie dan andere, bijvoorbeeld het verzekeringsrisico over bijstandsuitkeringen, ook wel aangeduid als 'de grote geldstroom'<sup>2</sup>.

## Marktproductie van publieke goederen

Voor marktproductie van publieke goederen is het creëren van *een helder (inhoudelijk en wettelijk) kader* (3) een eerste vereiste. De markt dient te opereren binnen duidelijk omschreven publieke randvoorwaarden. Dit kan betrekking hebben op het gebruik van gegevensbestanden en de voorwaarden voor risicoselectie, maar ook op eventuele wenselijke waarborgen ten behoeve van consumentenbescherming, bijvoorbeeld in geval van betalingsmacht.

Het publieke goed dient zo in de markt te worden neergezet, dat het streven naar efficiëntie van marktpartijen dienstig is aan de effectiviteit van de uitvoering van de publieke taak. Dus *een goede financiële prikkelstructuur* (4). Met name in de vormgeving van toegankelijkheid en de eventuele bijbehorende risico- of inkomenssolidariteit vraagt dit aandacht. De huidige WTZ, de particuliere ziektekostenverzekering voor bejaarden, is een typisch voorbeeld van hoe het niet moet: de toegankelijkheid en solidariteit zijn volledig gewaarborgd, maar er is vanwege het declaratiesysteem geen enkele prikkel voor particuliere ziektekostenverzekeraars tot doelmatigheid. Aanbesteding is een relatief eenvoudig middel om een publiek goed in de markt te zetten. Bijvoorbeeld voor de uitvoering van pensioenregelingen kan aanbesteding vanwege de daaruit voortvloeiende concurrentie tussen verschillende aanbieders op uitvoeringscontracten een mogelijkheid zijn om de efficiëntie te verbeteren. Ter ondersteuning van de marktwerking tussen instellingen dient voor de overheid de burger zoveel mogelijk centraal te staan. Te denken is aan vouchers, waarmee de burger via een op de individuele maat gesneden subsidie bij verschillende concurrerende instellingen terecht kan.

Een goede prikkelstructuur is de sleutel tot het succes van private uitvoering: zonder financiële prikkels leidt het privaats uitvoeren van publieke taken niet tot marktwerking en een efficiëntere uitvoering, maar slechts tot hogere prijzen en het optrekken van grote kantoorgebouwen.

De effectiviteit van de uitvoering, en dus *een goede monitoring* (5), blijft hoe dan ook een publieke verantwoordelijkheid. De overheid dient strikt toezicht te houden op de uitvoering van de publieke taken en daartoe over een adequaat instrumentarium te beschikken. Daarbij is ook aandacht nodig voor de mate waarin markten efficiënt werken en instellingen (bedrijfseconomisch) verantwoord opereren. Dat is echter van een andere orde: de rechten van de burger zijn dan immers niet in het geding, maar slechts de prijs die we er voor moeten betalen. Hiervoor is een toezicht meer op afstand dus aangewezen.

## Het realiseren van efficiënt werkende markten

In de sociale zekerheid is de privatisering flink voortgeschreden. Het meest aansprekende voorbeeld is wel de privatisering van de ziektewet. Veel minder aandacht is besteed aan de mate waarin de desbetreffende markten efficiënt werken, de mate waarin sprake is van marktperfectionen, oneerlijke concurrentie en dergelijke. Slechts wanneer markten efficiënt werken, kan ook verwacht worden dat het privaats uitvoeren van publieke taken tot de beoogde efficiëntieverbetering leidt. Ook hiervoor kunnen enkele algemene uitgangspunten worden geformuleerd.

Ten behoeve van keuzevrijheid en consumentenbescherming dienen contractpartijen te beschikken over relevante en waar nodig geharmoniseerde informatie. Dit vereist *transparantie* (6). Slechts in een transparante markt kunnen goede marktbeslissingen worden genomen. Dit stelt onder meer eisen aan de wijze waarop producten aan de man worden gebracht en inzicht in de prestaties van aanbieders.

Marktbeslissingen worden gebaseerd op prijzen. Zoals ieder public-choice tekstboek laat zien, kunnen externe effecten en kruissubsidiëring tussen private en publiek verkregen middelen er toe leiden dat prijzen niet alle kosten reflecteren, waardoor het prijsmechanisme geen efficiënte productie en allocatie afdwingt. Een voorbeeld is het gebruik van publieke gegevensbestanden voor private doeleinden, waarbij de kosten reeds in het publieke domein betaald zijn. Dus: *prijzen dienen alle kosten te reflecteren* (7).

Maar: er moet wel sprake zijn van een reële keuzemogelijkheid. De soevereine consument, in deze context niet alleen burgers maar bijvoorbeeld ook werkgevers en pensioenfondsbesturen, moet tegen niet te hoge transactiekosten van aanbieder kunnen wisselen. *Keuzevrijheid/mobiliteit* (8) vormt de spil waarom marktwerking draait. Slechts indien de consument ook reëel gebruik kan maken van haar mogelijkheden te kiezen, voelen marktpartijen de noodzaak om hun best te doen hun klanten te behouden.

Een belangrijke taak, die inmiddels is neergelegd bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit, is *het waarborgen van concurrentie* (9). Monopolieposities en afgestemd gedrag kunnen tot machtsmisbruik leiden. Overheidsmonopolies staan in ieder geval nog onder democratische controle, voor de markt geldt dit slechts indirect. Voorzover sprake is van handhaving van natuurlijke monopolies in private uitvoering zijn publieke waarborgen noodzakelijk. Te denken is dan aan periodieke inschrijving op een concessie.

De MDW-werkgroep Markt en Overheid heeft veel aandacht besteed aan organisaties met exclusieve marktrechten, de zogeheten OEM's <sup>3</sup>. Uitgangspunt is een gelijk speelveld. Voor in essentie gelijke producten met een potentieel hoge substitutie-elasticiteit voor de consument, dient het wettelijk kader zo min mogelijk verstoring te werken. Dit heeft betrekking op de fiscale behandeling, bijvoorbeeld een eventuele vrijstelling van vennootschapsbelasting, maar ook op het toezicht (bijvoorbeeld verschillende reserveringsisen). Natuurlijk blijven er verschillen die voortvloeien uit de aard van de aanbieders. Een voorbeeld is het eigen-risicodragen in de WAO. Particuliere verzekeraars zijn verplicht om op kapitaaldekking te werken en hebben daarmee een belangrijk concurrentienadeel ten opzichte van de publieke WAO die, met de overheid als achtervang, op omslagbasis kan werken.

Het laatste uitgangspunt is *een vertrouwenwekkende markt* (10). Marktpartijen en de overheid dienen erop te kunnen vertrouwen dat aan aangegane verplichtingen wordt voldaan, dan wel dat marktpartijen over de informatie beschikken om een goede risico-inschatting te kunnen maken. Dit vereist transparante verslaggeving en transparant toezicht.

Met deze tien uitgangspunten, in [tabel 1](#) nog eens op een rij gezet, is een denkkader gegeven waaraan verschuivingen in de vormgeving van publieke taken richting de markt getoetst kunnen worden. Hieronder worden zij losgelaten op de organisatie van de uitvoering van sociale verzekeringen. Het denkkader is echter breed toepasbaar. Zo kunnen ook het stelsel van ziektekostenverzekeringen of de inrichting van ons pensioenstelsel onderwerp van toepassing zijn.

**Tabel 1. Tien uitgangspunten voor private uitvoering**

De publieke taak en uitvoering	Marktproductie van publieke goederen	Efficiënte markten
1. Definitie van de publieke taak	3. Helder inhoudelijk en wettelijk kader	6. Transparantie
2. Primaat van de markt	4. Goede financiële prikkelstructuur	7. Prijzen reflecteren alle kosten
	5. Goede monitoring	8. Keuzevrijheid/mobiliteit
		9. Waarborgen concurrentie
		10. Vertrouwenwekkende markt

## De uitvoering van sociale verzekeringen

Het eerste paarse kabinet heeft gewerkt aan een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid die zou moeten uitmonden in de OSV2001<sup>4</sup>. Het Regeerakkoord voor de komende kabinetsperiode bouwt hierop voort. De 'muren' tussen de publieke en private takken van de Uvi's (de uitvoeringsinstellingen) worden opgeheven. De claimbeoordeling wordt in het publieke domein geplaatst en voor het overige mogen Uvi's volledig op gaan in conglomeraten. De uitvoeringsopdracht aan Uvi's wordt door branches of werkgevers met meer dan honderd werknemers verleend, in plaats van door het Lisv. Het betekent een verdere implementatie van het gedachtengoed van Wolfson dat, voortvloeiend uit de principal-agent-literatuur, de nadruk legde op het existentiële belang van organisaties bij een goede uitvoering van de publieke taak. En het betekent dat de inhoud en uitvoering van publieke taken verder van elkaar gescheiden worden.

Voor een systematische beoordeling van de keuzes die voor de toekomstige inrichting van de uitvoeringsorganisatie gemaakt dienen te worden, kunnen de tien uitgangspunten dienen.

De publieke taak rond de uitvoering van de sociale verzekeringen is de rechtmatige verstrekking van uitkeringen en het daartoe heffen van premies, en bevordering van de arbeidsparticipatie door reïntegratie van uitkeringsgerechtigden (1). Bij de uitvoering van deze publieke taak geldt in beginsel het primaat van de markt. Dus Uvi's dienen zoveel mogelijk de publieke taak op basis van private uitvoeringscontracten uit te voeren. Ten aanzien van de drie genoemde publieke taken dient derhalve beoordeeld te worden of de publieke taak niet, eventueel met publieke waarborgen omgeven, op een effectieve en efficiënte wijze privaat kan worden uitgevoerd. De bewijslast ligt aan de zijde van de publieke uitvoering. Indien de rechtmatigheid, de claimbeoordeling dus, niet met publieke waarborgen omgeven efficiënt privaat kan worden uitgevoerd, alleen dan zal dit binnen het publieke domein moeten blijven. Een aantrekkelijke tussenvorm is publieke uitvoering binnen private muren. Hetzelfde geldt voor de bevordering van de arbeidsparticipatie en de premie-inning. Slechts indien niet verwacht kan worden dat dit privaat effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld vanwege schaalvoordelen of synergie-effecten bij de overheid, dan ligt publieke uitvoering in de rede (2).

Bij het heldere wettelijke kader waarbinnen marktpartijen kunnen opereren, dient onder meer het gebruik van bestandsgegevens goed te worden geregeld. Cruciaal is een scherpe afbakening van het doel waarvoor bestandsgegevens verkregen zijn en een modus hoe, de concurrentieverhoudingen en de privacy wetgeving rechtdoend, om te gaan met het gebruik van bestandsgegevens voor andere doelen (3).

De prikkelstructuur dient zo te worden vormgegeven, dat de belangen van de uitvoerders parallel lopen aan het publieke belang dat slechts rechthebbenden een adequate uitkering ontvangen en het beroep op de werknemersverzekeringen wordt teruggedrongen. De kosten van uitvoering, de kleine geldstroom, zouden in de toekomst, de uitgangspunten volgend, rechtstreeks in rekening gebracht moeten worden bij de feitelijke contractpartners, bijvoorbeeld branches of werkgevers. Zij moeten derhalve, bijvoorbeeld door de vormgeving van de premiedifferentiatie in de sociale verzekeringen, een existentieel belang hebben dat de uitvoeringscontracten conform het publieke belang worden uitgevoerd: een goedkoop contract mag immers niet de enige drijfveer zijn. In aanvulling hierop zou een van de bemiddelbaarheid afhankelijk bonusstelsel zinvol kunnen zijn om ook de reïntegratie van per saldo dure klanten aantrekkelijk te maken. Conform de 10 uitgangspunten dient dit stelsel aan te sluiten bij de concurrentie op de reïntegratiemarkt (4).

Ook als er een helder wettelijk kader is en een goede prikkelstructuur, dan nog zal de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid moeten monitoren of de publieke taak effectief, dus conform de publieke taak, en efficiënt, dus marktconform, wordt uitgevoerd. Belangrijke elementen zijn toezicht op materiële aspecten als rechtmatigheid enerzijds en bedrijfseconomisch functioneren, gedrag en mededinging anderzijds. Sluitstuk is een goede klachtenregeling voor de consument. Met name de afstemming en toewijzing van taken tussen verschillende toezichthouders vergt een nauwkeurige maatvoering. In het bijzonder geldt dit voor het toezicht op publieke taken die worden uitgevoerd buiten de Uvi (5).

De efficiëntie dient tot stand te komen vanuit de marktomgeving waarin de uitvoering is geplaatst. Dit vereist goed functionerende markten en dus transparantie. Om tot goede voldoende gespecificeerde uitvoeringscontracten te komen, dient er inzicht te zijn in de prijzen van de door de Uvi's te leveren afzonderlijke prestaties, en bijvoorbeeld in de foutenpercentages bij verstrekking van uitkeringen (6). Goed functionerende markten betekent ook dat de prijzen alle kosten dienen te reflecteren. Verzekeraars die gelieerd zijn aan Uvi's en private onderdelen van Uvi's kunnen bij de premie-inning, automatisering, infrastructuur en bestandsgegevens meeliften met de uitvoering van de publieke taak. En ook omgekeerd: Uvi's kunnen meeliften op de uitvoering van private activiteiten. Dit zijn gewoon synergie-effecten die op iedere markt mogelijk zijn. Cruciaal is dat een goede kostentoekening plaatsvindt<sup>5</sup>. Alertheid is geboden voor het geval dat dit tot afscherming van de markt leidt en prohibitief is voor het ontstaan van een markt met meerdere aanbieders (7).

Voor de mobiliteit, de spil van de marktwerking, dienen opdrachtgevers in de praktijk te kunnen wisselen van Uvi. Dit wordt vergemakkelijkt wanneer Uvi's al dan niet op verzoek van de werkgever sommige delen van hun publieke werkzaamheden, vanzelfsprekend onder behoud van de noodzakelijke publieke waarborgen, uitbesteden. De barrières voor al dan niet nieuw op te richten

Uvi's om een klantenbestand over te nemen, worden dan lager. Een andere optie zou zijn dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om de opdrachten te splitsen, bijvoorbeeld premie-inning bij de oude Uvi laten en reïntegratie bij een andere Uvi waarvan gebleken is dat daar goede resultaten worden bereikt. Dan zouden de opdrachten een meer modulair karakter krijgen (8). Dit zou er toe bijdragen dat het aantal spelers op de markt wordt vergroot. Op dit moment is het aantal Uvi's op de vingers van één hand te tellen met één dominante speler, waardoor het waarborgen van concurrentie extra aandacht vraagt. Dit geldt temeer aangezien op dit moment geen sprake is van een gelijk speelveld. Uvi's zijn nog vrijgesteld van vennootschapsbelasting, hetgeen toetreding van private verzekeraars op gelijke concurrentievoorwaarden vooralsnog onmogelijk maakt (9).

Nauw hiermee samenhangend is het feit dat op het moment dat de werknemersverzekeringen (nagenoeg) volledig in het private domein worden uitgevoerd, politiek en belangengroepen de efficiënte en effectieve, dus rechtmatige, uitvoering van de publieke taak nadrukkelijk zullen volgen. De Nederlandse financiële sector heeft van oudsher een zeer solide imago. Met de uitbreiding richting een sociaal-financiële sector en de uitvoering van publieke taken daarbinnen, zal deze soliditeit zich des te meer in brede zin moeten bewijzen (10).

## Afsluitend

Het formuleren van uitgangspunten draagt bij tot het systematisch nadenken over de uitvoering van publieke taken in een private omgeving. Daarbij is niet het doel om een blauwdruk neer te leggen voor privatisering of uitbesteding in de sociale zekerheid en aanverwante sectoren. Privatisering en uitbesteding van publieke taken is immers geen doel op zich; marktwerking verwordt dan tot dogma. De tien uitgangspunten geven een denkkader dat als checklist kan dienen bij de keuze of en op welke wijze marktwerking bij kan dragen tot een efficiënte uitvoering van publieke taken. Bij de plannen voor de sociale zekerheid blijkt dat de tien uitgangspunten er in belangrijke mate in terug komen. Bij het verder vormgeven van de nieuwe sociaal-financiële infrastructuur zal met name het vormgeven van goede financiële prikkels, het realiseren van efficiënt werkende (nieuwe) markten en een adequaat toezicht op het functioneren van de markt bijzondere aandacht behoeven

---

1 Zie J.J.M. Kremers en J.D. Flikweert, [Oudedagsvoorzieningen tussen keuze en collectief](#), *ESB*, 15 mei 1998, blz. 392-397.

2 In een artikel van Nyfer (Privatisering van de bijstand, *Nyfer Kwartaalbericht* 98-1) wordt echter terecht gewezen op veelbelovende Amerikaanse ervaringen met het volledig privaat dragen van het bijstandsrisico (het Wisconsin-model). En hoewel het Amerikaanse bijstandssysteem niet het Nederlandse is, lijkt hieruit op te maken dat er inderdaad vooral sprake is van een rangorde en niet van een principe.

3 Eindrapport van de Werkgroep Markt en Overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24036, nr 45.

4 SER-adviesaanvraag, *De organisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen*, 27 april 1998.

5 Zie: R.J. in 't Veld, Samenballen of scheiden: een bestuurlijk dilemma, *Openbare Uitgaven*, 1998, nr. 4.