

---

# HOE KAN DE EUROPESE UNIE BIJDRAGEN TOT EEN DEGELIJK INFORMATIEBEHEER IN DE SOCIALE SECTOR? HOE HOU JE SOCIALE BESCHERMING UITVOERBAAR BIJ BEVOEGDHEIDSHERVERKAVELING?

FRANK ROBBEN

---

## I. INLEIDING

De Europese sociale bescherming en de Belgische staatsrechtelijke organisatie van de sociale zekerheid zijn twee belangrijke onderzoeksdomeinen van professor Danny Pieters. In zijn *liber amicorum* wil ik graag op elk van beide vlakken een paar suggesties meegeven vanuit mijn professionele ervaring bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Ik vertrek daarbij vanuit een korte beschrijving van de wensen van de sociaal verzekerden, hun werkgevers en de beleidsvoerders. Om hieraan te voldoen is een degelijk informatiebeheer in de sociale zekerheid cruciaal. De Europese Unie zou een degelijk informatiebeheer, veel beter dan vandaag het geval is, kunnen ondersteunen door het vastleggen van een aantal basisprincipes en het uitbouwen van ondersteunende ICT-architectuur en -diensten. Hieronder geef ik daartoe – zeer gebald – een paar ideeën.

De opeenvolgende staatshervormingen in België hebben er daarnaast toe geleid dat in tal van domeinen verschillende overheidsniveaus bevoegd zijn voor de regeling van inhoudelijke deelaspecten en voor de administratieve organisatie van de sociale bescherming. Dit stelt belangrijke uitdagingen inzake administratieve uitvoerbaarheid. In het tweede deel van mijn bijdrage beschrijf ik – wat uitgebreider – een aantal aandachtspunten in dat verband en formuleer ik een aantal voorstellen.

## 2. WAT WENSEN DE SOCIAAL VERZEKERDEN, HUN WERKGEVERS EN DE BELEIDSVOERDERS ?

Sociaal verzekerden, hun werkgevers en de beleidsvoerders wensen uiteraard in de eerste plaats een effectieve en efficiënte sociale bescherming: de beschermingsdoelstellingen worden gehaald met een optimale inzet van middelen. Uitvoeringskosten en administratieve lasten worden geminimaliseerd voor alle betrokkenen. Fraude wordt vermeden en bestreden. Beleid wordt gepast ondersteund en geëvalueerd. Diensten worden geïntegreerd aangeboden over overheidsniveaus en uitvoeringsorganisaties heen bij evenementen die zich voordoen tijdens de levensloop van de sociaal verzekerden of hun werkgever (bv. geboorte, arbeidsongeschiktheid, handicap, pensioen, oprichten van een onderneming ...). Sociaal verzekerden en hun werkgevers moeten niet zelf uitzoeken bij welke onderscheiden overheidsniveaus of uitvoeringsorganen ze deelrechten kunnen verkrijgen of deelverplichtingen moeten vervullen. Sociaal verzekerden en hun werkgevers moeten relevante feitelijke informatie slechts eenmaal verstrekken aan de sociale zekerheid, of bij uitbreiding, aan de overheid in haar geheel. Sociaal verzekerden en hun werkgevers worden dus niet geconfronteerd met de verplichting om dezelfde informatie aan meerdere uitvoeringsorganen te moeten overmaken overeenkomstig verschillende juridische interpretaties. Rechten worden maximaal automatisch verleend zonder dat daarvoor overbodige stappen moeten worden gezet. De diensten worden multikanaal aangeboden, met aandacht voor sociale inclusie. De diensten zijn beschikbaar, betrouwbaar en gemakkelijk vindbaar. De onderliggende gegevensverwerking geschiedt transparant en met respect voor basisgrondrechten zoals het recht op gegevensbescherming.

## 3. ENKELE IDEEËN VOOR EEN BETERE ONDERSTEUNING VAN EEN DEGELIJK INFORMATIEBEHEER IN DE SOCIALE SECTOR DOOR DE EUROPESE UNIE

### **Vastlegging van basisprincipes inzake (organisatie van) goed informatiebeheer**

Een coherent Europees beleid inzake informatiebeheer in de sociale sector, dat vertaald wordt in afdwingbare regels inzake o.a. eenmalige inzameling

van feitelijke informatie, informatiedeling, multifunctioneel (her)gebruik van informatie en geïntegreerde dienstverlening, zou een effectieve en efficiënte sociale bescherming bevorderen. Dat mag niet langer geschieden op de disparate wijze waarop nu vaak onvoldoende onderling gecoördineerde Europese deelregelgevingen van verschillende rechtsaard (verordeningen, richtlijnen, aanbevelingen) worden uitgevaardigd, maar in de vorm van een beperkte set van goed doordachte en rechtstreeks toepasselijke basisprincipes die de tand des tijds doorstaan en technologieneutraal zijn. Daarbij moeten systeemwaarborgen worden ingebouwd voor het bereiken van een goed evenwicht tussen diverse grondrechten zoals het recht op sociale bescherming, het recht op kwalitatieve gezondheidszorg en het recht op gegevensbescherming.

De instelling, in elke lidstaat, van twee organen, zoals in België de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en het Informatieveiligheidscomité, kan in dat licht een aanzienlijke meerwaarde inhouden.

Het eerste orgaan is een coördinerend uitvoeringsorgaan (een zgn. dienstenintegrator, zie lager voor een meer gedetailleerde beschrijving) en ondersteunt de nationale uitvoeringsorganen bij het respect van de basisprincipes door

- het organiseren van een netwerk voor gegevensdeling met ondersteunende basisdiensten;
- het afspreken van taakverdelingen tussen de lidstatelijke uitvoeringsorganen inzake gegevensinzameling, -verwerking, -opslag, en -deling;
- het organiseren van geïntegreerde dienstverleningsprocessen en de (allicht nodige) *business process re-engineering*.

Het vormt daarenboven het knooppunt voor de betrokken lidstaat in een Europees netwerk waarover gegevensmededeling van en naar uitvoeringsorganen van andere lidstaten kan plaatsvinden.

Het tweede orgaan gaat preventief na of gegevensdeling een rechtmatig doeleinde dient en plaatsvindt met de nodige waarborgen op het vlak van gegevensminimalisatie en informatieveiligheid, en legt in de vorm van bindende bestuurlijke maatregelen precies vast welke gegevens in welke omstandigheden tussen welke uitvoeringsorganen mogen worden uitgewisseld.

### Uitbouw van pan-Europese basisdiensten

In het licht van het toenemende verkeer van personen in de Europese Unie, is grensoverschrijdende gegevensdeling cruciaal voor een degelijke sociale bescherming. Het voorgestelde coherente Europese beleid inzake informatiebeheer in de sociale sector zou dan ook het best ondersteund worden door een aantal pan-Europese elektronische basisdiensten. Daarbij kan gedacht worden aan diensten op het vlak van:

- unieke identificatie van sociaal verzekerden, werkgevers en uitvoeringsorganen;
- *master data management*, met o.a. een meertalige terminologieserver;
- gebruikers- en toegangsbeheer (authenticatie van identiteit, verificatie van hoedanigheden en relaties, beheer van autorisaties), bv. volgens de XACML-standaard;
- *end-to-end*-vercijfering;
- *logging*;
- beveiligde clouddiensten voor gegevensopslag (authentieke gegevensbanken, gegevenskluizen beheerd door de sociaal verzekerde of de werkgever);
- *routing*;
- orkestratie van elektronische processen;
- mobiele toepassingen voor beveiligde opslag van gestructureerde elektronische documenten en het offline uitlezen en controleren van de authenticiteit ervan.

Deze pan-Europese basisdiensten kunnen worden uitgebouwd door te kapitaliseren op goede praktijken in lidstaten. Het operationele aanbod van de onderscheiden diensten kan geschieden door de Europese Commissie zelf of worden overgelaten aan bepaalde lidstaten onder coördinatie van een strategisch aansturingsorgaan o.l.v. de Europese Commissie en met vertegenwoordigers van de hierboven vermelde coördinerende uitvoeringsorganen van de onderscheiden lidstaten.

#### 4. AANDACHTSPUNTEN INZAKE ADMINISTRATIEVE UITVOERBAARHEID BIJ BEVOEGDHEIDSVERKAVELING IN DE BELGISCHE SOCIALE SECTOR

##### Aandachtspunten

*Een bijkomende administratieve belasting van sociaal verzekerden en werkgevers moet maximaal worden vermeden*

Het risico dat sociaal verzekerden en hun werkgevers opnieuw worden geconfronteerd met een meervoudige inzameling van dezelfde of gelijkaardige informatie aan de hand van verschillende (elektronische) formulieren en verschillende juridische definities verhoogt naarmate de verdeling van de bevoegdheidspakketten niet homogeen is en dezelfde informatie wordt benodigd door verschillende uitvoeringsorganen die belast worden met regelgeving van onderscheiden overheidsniveaus.

*Een verdergaande versnippering van de dienstverlening aan sociaal verzekerden en werkgevers moet maximaal worden vermeden*

Naarmate meer uitvoeringsorganen bevoegd zijn voor verschillende onderdelen van een dienstverlening n.a.v. eenzelfde evenement, vergroot de kans dat de burger of de onderneming zich tot verschillende instanties moet richten.

*Een verhoging van de globale uitvoeringskost van de sociale bescherming in zijn geheel moet maximaal worden vermeden*

Staats hervormingen hebben automatisch tot gevolg dat de inhoudelijke regelingen tussen gewesten en gemeenschappen verschillen. De globale uitvoeringskost is afhankelijk enerzijds van het aantal verschillende uitvoeringsorganen dat eenzelfde (deel)regeling dient uit te voeren en anderzijds van het aantal verschillende regelingen dat elk van deze uitvoeringsorganen dient uit te voeren.

De globale uitvoeringskost is ook hoger indien de onderscheiden uitvoeringsorganen zonder enige coördinatie hun eigen infrastructuur, gegevensbanken, basiscomponenten en -diensten en kennisbeheer uitbouwen,

en er geen afstemming inzake processen en informatiebeheer geschiedt tussen uitvoeringsorganen over overheidsniveaus heen. Meervoudige opslag en beheer van dezelfde informatie is niet alleen onnodig duur, maar leidt ook tot fouten en inconsistenties, wat een correcte dienstverlening aan de burgers en ondernemingen in het gedrang kan brengen.

*De continuïteit van rechten en meeneembaarheid van opgebouwde rechten bij wijziging van woon- of vestigingsplaats tussen gewesten/gemeenschappen moet worden gewaarborgd*

Bij de wijziging van woon- of vestigingsplaats zullen sommige rechten veranderen, maar de snelle verderzetting van de rechten moet worden verzekerd. Ook moeten reeds opgebouwde rechten op basis van vroegere periodes van studie, tewerkstelling, gelijkstelling hiermee, of andere voorwaarden, kunnen worden meegenomen.

*De loyale uitvoering van de verschillen in beleid tussen de diverse overheden moet worden gewaarborgd*

De onderscheiden overheden moeten de waarborg hebben dat de verschillen in beleid loyaal worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganen.

### Enkele suggesties

*Transparantie tussen de onderscheiden beleidsniveaus over het respectievelijke beleid en de regelgeving omtrent een gelijkaardige materie*

Transparantie tussen de onderscheiden overheidsniveaus omtrent het respectievelijke beleid dat wordt gevoerd in de diverse materies en de regelgeving die eruit voortvloeit, is een minimumvereiste om verschillende van de hierboven vermelde doelstellingen te verwezenlijken. Ze moet overlappende of ongecoördineerde besluitvorming en een gebrek aan juridische coördinatie vermijden. Enkel met zo'n preventieve transparantie kan de continuïteit van de rechten en de meeneembaarheid van opgebouwde rechten worden gewaarborgd, kan een geïntegreerde dienstverlening worden gewaarborgd, en kunnen onnodige administratieve lasten en kosten voor de sociaal verzekerden, de werkgevers en de uitvoeringsorganen worden vermeden.

*Afspraken tussen de onderscheiden beleidsniveaus omtrent de feitelijke gegevens die nodig zijn voor de toepassing van het respectievelijke beleid*

Hoe meer ervoor wordt gezorgd dat het respectievelijke beleid van overheidsniveaus over dezelfde of zelfs verschillende materies kan worden toegepast op basis van dezelfde feitelijke gegevens, hoe minder sociaal verzekerden en werkgevers worden belast met meervoudige gegevensinzameling, en hoe minder moeilijkheden ze zullen ondervinden inzake de continuïteit en de meeneembaarheid van rechten. Bij de regionalisering van voordelen t.a.v. bepaalde doelgroepen is het wenselijk dat de feitelijke definitie van de mogelijke doelgroepen overheidsniveau-overschrijdend wordt vastgelegd zodat de uitvoeringsorganen de voordelen eenduidig kunnen toepassen rekening houdend met de onderscheiden inhoudelijke en territoriale parameters.

*Weloverwogen uitvoeringsorganisatie en het beheer ervan*

*Beheersing van het aantal uitvoeringsinstellingen*

Meerdere uitvoeringsorganen voor eenzelfde materie dreigen te leiden tot een verhoging van de uitvoeringskosten, een hogere administratieve belasting van sociaal verzekerden en werkgevers, en een versnippering van de dienstverlening. Anderzijds wensen de onderscheiden overheidsniveaus loyaliteit bij de uitvoering van hun beleid door de uitvoeringsorganen en kan het bestaan van enige concurrentie in de uitvoering een permanente incentive zijn voor een optimalisatie van de dienstverlening.

Waar aanvankelijk slechts één (federale) overheidsinstelling belast is met de uitvoering van het beleid in een bepaalde materie (bv. het Rijksregister of de Kruispuntbank van Ondernemingen), verdient het aanbeveling eerst na te gaan of deze instelling kan worden omgevormd tot een intergouvernementele organisatie, en deze verder te laten instaan voor de geïntegreerde uitvoering van het beleid van de onderscheiden overheidsniveaus.

Waar aanvankelijk een heel aantal uitvoeringsorganen (bv. in de gezinsbijslagen, waar historisch meerdere tientallen instellingen met de uitvoering zijn belast) zijn belast met de uitvoering van het beleid, verdient het aanbeveling eerst na te gaan of de uitvoeringstaken niet kunnen worden samengebracht bij één of een verantwoord aantal intergouvernementele overheidsinstellingen of bij een verantwoord aantal meewerkende

instellingen, die op het hele grondgebied ageren, en deze te laten instaan voor de geïntegreerde uitvoering van het beleid van de onderscheiden overheidsniveaus. Minstens kan worden overwogen om de diverse uitvoeringsorganen te laten samenwerken op het vlak van de *back offices*, zodat de kosten hiervan kunnen worden gedeeld.

Deze instelling(en) kan (kunnen) er dan voor zorgen dat de hoger- vermelde doelstellingen optimaal worden bereikt. Indien het overheidsinstellingen betreft, kunnen de nodige waarborgen voor een loyale uitvoering van het beleid worden verkregen door de betrokkenheid van de onderscheiden overheidsniveaus in de beheersorganen, of eventueel zelfs door de instelling van verschillende beheersorganen bij dezelfde instelling, bestaande uit vertegenwoordigers van de onderscheiden overheidsniveaus. Wat betreft de openbare instellingen van sociale zekerheid doet deze vertegenwoordiging van de overheidsniveaus uiteraard geen afbreuk aan het principe van het paritaire beheer.

Overheidsniveau-overstijgende uitvoeringsorganen kunnen gemeenschappelijk worden gefinancierd door de onderscheiden overheidsniveaus volgens vastgelegde parameters.

#### *Dienstenintegratie*

Ook indien het aantal uitvoeringsorganen dat wordt belast met de uitvoering van bepaalde onderdelen van het beleid wordt beperkt, zal nog een goed georganiseerde informatie-inzameling, -beheer en -uitwisseling nodig zijn tussen verschillende uitvoeringsorganen actief in eenzelfde sector (bv. de sociale sector) of in verschillende sectoren (bv. de sociale zekerheid enerzijds en de fiscaliteit anderzijds).

De organisatie hiervan wordt best toevertrouwd aan één of meerdere intergouvernementele instantie(s), dienstenintegratoren genaamd, die elk ageren binnen een thematische sector over de verschillende overheidsniveaus heen, een gedegen inhoudelijke kennis hebben van de sector, en over gezag en vertrouwen beschikken in de sector. Kennis, gezag en vertrouwen zijn immers kritische succesfactoren voor een goede taakvervulling.

Als thematische sectoren kunnen bijvoorbeeld de sociale sector, de gezondheidssector of de fiscaal-economische sector worden beschouwd. Men denke aan de rol die de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of het eHealth-platform vandaag vervullen in respectievelijk de sociale en de gezondheidssector.



De dienstenintegratoren staan in hun sector onder andere in voor:

- de vastlegging van een gemeenschappelijke visie over de uitvoeringsorganen heen inzake:
  - geïntegreerde dienstverlening aan sociaal verzekerden en werkgemers;
  - informatiebeheer en -uitwisseling;
  - informatieveiligheid;
- de informatiemodellering;
- concrete afspraken omtrent de eenmalige inzameling van informatie, de eenmalige validatie van informatie, de eenmalige opslag van informatie in goed gedocumenteerde authentieke bronnen en de terbeschikkingstelling van de informatie;
- de concrete organisatie van een veilige onderlinge uitwisseling van informatie, en het vastleggen en implementeren van gepaste ICT-architectuur en -standaarden daartoe;
- de optimalisatie en integratie van dienstverleningsprocessen;
- de afstemming van reglementering, programma's en projecten.

De sectorgeoriënteerde dienstenintegratoren dienen ook onderling verbonden te worden om sectoroverschrijdende informatie-uitwisseling te organiseren.

Het bestaan van overheidsniveau-overschrijdende, sectorgeoriënteerde dienstenintegratoren sluit niet uit dat binnen een bepaald overheidsniveau technische integratoren actief zijn die ICT-basisdiensten aanbieden voor alle instellingen van dat overheidsniveau. De ervaring leert echter dat overheidsniveaugebonden dienstenintegratoren op hun overheidsniveau enerzijds zoveel thema's dienen te bestrijken dat een voldoende inhoudelijke kennis voor een gedegen procesoptimalisatie en informatiebeheer niet aanwezig is, en dat zij anderzijds niet in staat zijn om de verticale, overheidsniveau-overschrijdende procesoptimalisatie en informatiebeheer te verwezenlijken.

Uiteraard dienen de beheersorganen van de intergouvernementele dienstenintegratoren vertegenwoordigers te bevatten van de onderscheiden overheidsniveaus opdat de loyaliteit t.o.v. het beleid van de onderscheiden overheidsniveaus gewaarborgd is.

De dienstenintegratoren kunnen gemeenschappelijk worden gefinancierd door de onderscheiden overheidsniveaus volgens vastgelegde parameters.

*Comitologie inzake gegevensbescherming*

Vandaag bestaat er een federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), een Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) en een Brusselse Controlecommissie. Daarenboven wordt de mededeling van persoonsgegevens door sommige overheidsdiensten, instellingen van sociale zekerheid en actoren in de gezondheidszorg aan derden (zoals andere overheidsdiensten of instanties met een opdracht van algemeen belang) onderworpen aan een voorafgaande beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité (IVC).

Dit alles leidt ertoe dat bij de uitwerking van nieuwe regelgeving of de organisatie van informatiestromen vaak meerdere advies- of beraadslagingsorganen moeten tussenkomen. Dit leidt tot hogere kosten, tragere besluitvorming en uitvoering van het beleid, en kan aanleiding geven tot tegenstrijdigheden in de beslissing van de onderscheiden organen.

Daarom wordt voorgesteld om één Interparlementaire Gegevensbeschermingsautoriteit (IGBA) in te richten, samengesteld uit leden benoemd door de onderscheiden parlementen. Het Informatieveiligheidscomité wordt ingericht met onderscheiden kamers volgens dezelfde thema's als de dienstenintegratoren. Bij beraadslagingen die meerdere thema's betreffen, kan worden beraadslaagd in verenigde kamers of kan het hele dossier worden toegewezen aan één kamer.

*Samenwerkingsakkoorden en uitvoerende samenwerkingsakkoorden*

De hogervermelde basisprincipes inzake degelijk informatiebeheer en informatieveiligheid worden best gemeenschappelijk en afdwingbaar vastgelegd, bij voorkeur op Europees niveau, of minstens in de vorm van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten. De operationalisering kan worden geregeld in uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

Hierbij worden tevens afspraken gemaakt tussen de onderscheiden overheidsniveaus over een deelname in de globale kosten van de diensten-integrator, volgens een vastgelegde verdeelsleutel. Daarnaast kan in voorkomend geval in eigen evenredige financiële bijdragen worden voorzien in het geval van onderlinge of bilaterale projectafspraken.