

Best practice in e-government

Reisduur en wachttijden in sociale zekerheid vermeden

De auteurs beschrijven de werkwijze van de Belgische Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Dit instituut zet moderne technologieën en nieuwe media in voor hun dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Frank Robben en Peter Maes

Gedurende de voorbije jaren hebben talrijke beleidsvoerders e-government ontdekt als een belangrijk middel om de dienstverlening van de overheid aan de burgers en de ondernemingen te verbeteren en om de administratieve formaliteiten te vereenvoudigen. België startte hier al twaalf jaar geleden mee met de oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid poogt de processen en relaties tussen de instellingen in de sociale zekerheid onderling en tussen deze instellingen en de burgers en ondernemingen permanent te hervormen met een maximaal gebruik van moderne technologieën en nieuwe media. Het uiteindelijke doel is de sociale zekerheid effectief en efficiënt te laten functioneren, de dienstverlening aan de burgers en de ondernemingen te optimaliseren en de administratieve lasten tot een minimum te beperken. De e-governmentaanpak in de Belgische sociale zekerheid werd in de afgelopen jaren systematisch vermeld als beste praktijk in vergelijkende studies uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie.

Basisprincipes

Het is van groot belang dat de bestuursverantwoordelijken in de sociale sector bijzondere aandacht besteden aan het gebruik van efficiënte methoden van gegevensbeheer en -verwerking. Daartoe is een aantal duidelijke principes vastge-

legd voor vijf aspecten, waarvan alle actoren in de sociale sector de naleving stimuleren: informatiemodellering, eenmalige inzameling, beheer, uitwisseling en beveiliging.

Modellering

Informatie wordt gemodelleerd op een wijze die zo nauw mogelijk aansluit bij de reële wereld. Dit houdt in dat de definitie van de informatie-elementen, van hun kenmerken en van hun onderlinge relaties gebaseerd is op een abstractie van de realiteit en niet op wettelijke begrippen. Hierdoor worden wijzigingen aan het informatiemodel als gevolg van wijzigingen in de wetgeving vermeden. De informatiemodellering houdt zo veel mogelijk rekening met te voorzienige gebruiksbehoeften. Dit veronderstelt voldoende inzicht in de werking van de verschillende actoren in de sociale sector, die is verkregen door de oprichting van een modelleringscomité dat het informatiemodel en de wijzigingen eraan beheert.

Bij het proces van informatiemodellering wordt bijzondere aandacht besteed aan het tijdsaspect. De informatie kan betrekking hebben op de situatie op een bepaald ogenblik (bijvoorbeeld het verblijfsadres op 1 januari van een bepaald jaar) of op de situatie gedurende een periode (bijvoorbeeld het loon verdiend tijdens een kwartaal). Het is belangrijk over de gehele sociale sector voldoende consistent te zijn in de

Samenvatting

De Belgische Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid brengt e-government in de praktijk om de dienstverlening aan burgers en ondernemingen te verbeteren en de administratie te vereenvoudigen. De deelnemers houden zich aan vijf principes: zo reëel mogelijke informatiemodellering, eenmalige informatievergaring, efficiënt beheer, elektronische uitwisseling en een gewaarborgde beveiliging.

tijdstippen waarop en de referteperiodes waarvoor informatie nodig is voor de verschillende doeleinden. Gebeurt dit niet, dan wordt een hergebruik van de informatie gehinderd. De reële wereld verandert voortdurend en niet alle gebruiksbehoeften kunnen worden voorspeld. Bijgevolg moet het mogelijk zijn om het informatiemodel op een flexibele wijze uit te breiden en aan te passen wanneer de reële wereld of het gebruik van informatie wijzigt. Een goede manier om deze principes van informatiemodellering te implementeren is gebruik van technieken van objectgeoriënteerde informatiemodellering en modelleringstalen zoals UML (Unified Modelling Language).

Eenmalige inzameling

Informatie mag slechts worden ingezameld door de actoren in de sociale sector voor welbepaalde doeleinden en in de mate dat ze in verhouding staat tot deze doeleinden. Informatie mag door het geheel van de actoren in de sociale sector slechts één maal worden ingezameld, en wel zo dicht mogelijk bij de authentieke bron. De verschillende actoren mogen dezelfde informatie niet meermaals opvragen bij de burgers of de ondernemingen. Ook mogen zij geen informatie opvragen bij een andere bron dan waar de informatie voor het eerst gecreëerd wordt. Het komt bijvoorbeeld niet aan een werkgever toe om te bepalen of een ongeval op het werk juridisch gekwalificeerd kan worden als een arbeidsongeval; dat is de verantwoordelijkheid van de arbeidsongevallenverzekeraar. Informatie over het feit of een ongeval op het werk al dan niet een arbeidsongeval is, moet dus worden opgevraagd bij de arbeidsongevallenverzekeraar en niet bij de werkgever. De informatieverstrekker kan zelf via welk kanaal hij de informatie meedeelt aan de actoren in de sociale sector. Bij voorkeur worden elektronische kanalen gebruikt met eenvormige basisdiensten (*single sign-on*, ontvangstmelding per bestand, notificatie per bericht).

De actoren in de sociale sector zamelen de informatie in op basis van het informatiemodel en eenvormige administratieve richtlijnen. Idealiter beschikt de informatieverstrekker over de mogelijkheid om de kwaliteit van de informatie te controleren alvorens ze door te geven aan een actor in de sociale sector. Dit veronderstelt dat de actoren in de sociale sector aan de informatieverstrekkers software ter beschikking stellen om de kwaliteit van de informatie na te gaan. Zodra de informatie bij een actor in de sociale sector terecht komt, wordt ze volgens een vastgelegde taakverdeling eenmalig gevalideerd door de actor in de sociale sector of de desbetreffende overheid. Slechts na deze validatie wordt de informatie gedeeld met gemachtigde gebruikers en door hen hergebruikt worden. Anders dreigt foute informatie verspreid te worden en dreigen de informatieverstrekkers door verschillende actoren in de sociale sector benaderd te worden met de vraag om dezelfde onjuiste informatie te verbeteren.

Efficiënt beheer

Informatie in alle vormen (gesproken, gedrukt, elektronisch, beelden) moet tijdens haar gehele levenscyclus op een efficiënte manier beheerd worden. Een functionele taakverdeling is afgesproken over welke actor in de sociale sector of de overheid welke informatie in authentieke vorm opslaat, beheert en toegankelijk maakt voor alle gemachtigde gebruikers. Op die manier wordt voor iedere informatie een authentieke bron vastgesteld binnen de sociale sector of de overheid. Informatie wordt opgeslagen in overeenstemming met het informatiemodel en kan flexibel worden geaggregeerd in functie van de wijzigende wettelijke begrippen. Elke actor in de sociale sector moet vermoede onjuistheden van informatie melden aan de actor die ze moet valideren. Iedere actor die informatie in overeenstemming met de vastgelegde taakverdeling moet valideren, moet de gemelde vermoede onjuistheden analyseren, zo nodig verbeteren en de verbe-

terde informatie ter beschikking stellen van de gekende belanghebbende actoren. Informatie wordt slechts bewaard en beheerd zolang dat nodig is voor bedrijfsbehoeften, de ondersteuning van het beleid of de toepassing van de regelgeving, of (bij voorkeur geanonimiseerd of gecodeerd) zolang ze relevante historische of archiefwaarde heeft.

Elektronische uitwisseling

Eenmaal ingezameld en gevalideerd, wordt informatie zoveel mogelijk elektronisch opgeslagen, beheerd en uitgewisseld om handmatige herinvoer te vermijden. Het initiatief voor de elektronische uitwisseling van informatie kan uitgaan van de actor die over de informatie beschikt, van de actor die de informatie nodig heeft of van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De elektronische uitwisseling van informatie geschiedt aan de hand van een functioneel en technisch operabiliteitsframework, dat geleidelijk maar permanent mee-evolueert met open marktstandaarden en onafhankelijk is van de gebruikte techniek van informatie-uitwisseling (interactief of via batchverwerking). De beschikbare informatie wordt proactief gebruikt voor de automatische toekenning van rechten, invulling van tevoren bij informatie-inzameling (bijvoorbeeld van een belastingformulier, zodat de aangever de gegevens alleen maar hoeft te valideren), en de informatieverstrekking aan de betrokkenen.

Informatiebeveiliging

De veiligheid, de integriteit en de vertrouwelijkheid van de informatie moet worden gewaarborgd aan de hand van een geïntegreerd geheel van structurele, organisatorische, technische, fysieke en andere veiligheidsmaatregelen die uitvoering geven aan een vastgelegd informatie-veiligheidsbeleid. Persoonsgegevens mogen enkel worden gebruikt voor doeleinden die verenigbaar zijn met de doeleinden waarvoor ze zijn ingezameld. Persoonsgegevens mogen slechts toegankelijk zijn voor daartoe gemachtigde gebruikers in functie van de bedrijfsbehoeften, de ondersteuning van het beleid en de toepassing van de regelgeving. De toegangsmachtigingen tot

persoonsgegevens worden toegekend door een onafhankelijk, door het Parlement aangesteld comité, nadat is vastgesteld dat aan de toegangsvoorwaarden is voldaan. De toegangsmachtigingen worden openbaar gemaakt. Elke elektronische uitwisseling van persoonsgegevens wordt preventief getoetst op conformiteit met de gel-

»De burger hoeft zijn gegevens slechts eenmaal aan te leveren«

dende toegangsmachtigingen door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Elke elektronische uitwisseling van persoonsgegevens wordt gelogd om ieder eventueel oneigenlijk gebruik achteraf te kunnen traceren. Telkens wanneer de informatie gebruikt wordt voor een beslissing, wordt de gebruikte informatie aan de betrokkene meegegeeld tegelijk met de mededeling van de beslissing. Elke persoon heeft recht op toegang en op verbetering van zijn eigen persoonsgegevens.

Nieuwe opzet

De Belgische sociale zekerheid bestaat uit verzekeringsstelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren, waarin maximaal zeven sociale risico's zijn gedekt: arbeidsongeschiktheid, arbeidsongeval, beroepsziekte, werkloosheid, ouderdom, kinderlast en jaarlijkse vakantie – de zogenaamde takken van de sociale zekerheid. Hiernaast zijn er vier bijstandsstelsels (tegemoetkomingen aan gehandicapten, gewaarborgde gezinsbijslag, leefloon en inkomensgarantie voor bejaarden), waarin bepaalde minimumvoorzieningen worden toegekend na een bestaansmiddelentoets.

In totaal zijn zowat tweeduizend actoren in de sociale sector belast met de uitvoering van de sociale zekerheid. Meer dan tien miljoen sociaal verzekerden en 220 duizend werkgevers treden regelmatig in contact met deze actoren om hun rechten te laten gelden, hiertoe informatie te verstrekken of bijdragen te betalen.

Uit een analyse van de werking van de sociale zekerheid bleek destijds dat de businessprocessen van de actoren in de sociale sector weinig gebruikersgericht georganiseerd waren en zeker over actoren in de sociale sector heen niet op elkaar afgestemd. Elke actor had zijn eigen set papieren

formulieren met bijhorende instructies. Deed zich een sociaal risico voor, dan werd de informatie opgevraagd die nodig was om de rechten toe te kennen naar aanleiding van dat concrete risico.

Ook bleek dat de actoren de sociaal verzekerden en hun werkgevers vaak vroegen om informatie die bij een andere actor al beschikbaar was. Ze verzochten hierbij de informatie in de vorm van een papieren attest aan te leveren, eerder dan de informatie rechtstreeks bij elkaar op te halen. De sociaal verzekerden en hun werkgevers moesten dus tal van actoren dezelfde informatie geven, telkens volgens andere juridische begrippen en administratieve instructies. Zij moesten door het hele systeem van sociale zekerheid hun rechten opeisen en konden niet rekenen op automatische toekenning van alle rechten aan de hand van één aangifte.

Met de basisprincipes in het achterhoofd werd een nieuwe opzet van de processen over de gehele sociale zekerheid voor werknemers en ambtenaren heen doorgevoerd, volgens een duidelijk stappenplan. Voor elke sociale verzekerde werd in de gegevensbanken van alle actoren in de sociale sector een uniek identificatienummer ingevoerd. De gegevensbanken werden voor alle actoren in de sociale sector opengesteld. Papieren attesten van de ene voor de andere actor werden geleidelijk vervangen door elektronische gegevensstromen. Elektronische gegevensstromen tussen actoren in de sociale sector werden ontwikkeld op basis van re-engineering en betere onderlinge afstemming van bedrijfsprocessen en begrippenapparaten. Ook werden elektronische gegevensstromen ontwikkeld tussen actoren in de sociale sector en sociale verzekerden en hun werkgevers.

Aangiften

Hierna hoefden de sociaal verzekerde en zijn werkgever nog slechts in een aantal gevallen aangifte doen aan de sociale zekerheid in zijn geheel. Uiterlijk bij het begin van een arbeidsrelatie moet de werkgever aangeven op welk tijdstip (datum en uur) de betrokken werknemer in dienst treedt. Eenmaal per drie maanden moet de werkgever aangeven welk loon elk van zijn werknemers verdiend heeft, ingedeeld in looncomponenten die voortaan uniform zijn gedefinieerd over alle takken van de sociale zekerheid voor werknemers en ambtenaren heen. Hiernaast moet hij aangeven hoeveel arbeidsdagen en

hiermee gelijkgestelde dagen elk van zijn werknemers gepresteerd heeft, ingedeeld in soorten dagen die voortaan ook uniform zijn gedefinieerd over alle takken van de sociale zekerheid voor werknemers en ambtenaren heen.

Doet zich een sociaal risico voor, dan hoeft de sociaal verzekerde of zijn werkgever alleen de informatie aan te geven over dat sociaal risico; informatie over het historisch loon of de historische arbeids- of hiermee gelijkgestelde prestaties moet niet meer worden meegedeeld. Dit wordt dan uit de driemaandelijke aangifte van de loon- en arbeidstijdgegevens gehaald. Alleen als loon- en arbeidstijdgegevens nodig zijn voor een periode waarvoor de driemaandelijke aangifte nog niet is verricht, moeten voor die periode nog de loon- en arbeidstijdgegevens worden meegedeeld, in de vorm van een voorlopige aangifte en overeenkomstig exact dezelfde principes als de driemaandelijke aangifte. Uiterlijk bij het einde van een arbeidsrelatie moet de werkgever aangeven op welk tijdstip (datum en uur) de betrokken werknemer uit dienst treedt.

Alle aangiften van het begin en het einde van een arbeidsrelatie moeten elektronisch gebeuren, via de uitwisseling van XML-berichten tussen toepassingen, transacties op het portaal van de sociale zekerheid of een vocale server. De aangiften kunnen elektronisch gewijzigd worden, hetzij via de uitwisseling van XML-berichten tussen toepassingen, hetzij via transacties beschikbaar op het portaal van de sociale zekerheid. Elke werkgever heeft via transacties op het portaal van de sociale zekerheid toegang tot de lijst van zijn werknemers, en kan via file-transfer in XML-formaat een elektronische lijst van zijn werknemers krijgen, zodat hij geen eigen personeelsregister meer hoeft bij te houden.

»Gebruik van de gegevens staat onder streng toezicht«

Alle driemaandelijke aangiften van loon- en arbeidstijdgegevens moeten elektronisch gebeuren, hetzij via de uitwisseling van XML-berichten tussen toepassingen, hetzij via transacties op het portaal van de sociale zekerheid. De aangiften kunnen elektronisch gewijzigd worden, hetzij via de uitwisseling van XML-berichten tussen toepas-



singen, hetzij via transacties beschikbaar op het portaal van de sociale zekerheid.

Alle aangiften van sociale risico's kunnen op papier of elektronisch gebeuren, hetzij via de uitwisseling van XML-berichten tussen toepassingen, hetzij via transacties beschikbaar op het portaal van de sociale zekerheid.

XML

De elementen vervat in de XML-schema's zijn uniform gedefinieerd over alle aangiften heen; de XML-schema's per aangifte kunnen gedownload worden vanaf het portaal van de sociale zekerheid. Elke drie maanden is een nieuwe versie van de XML-schema's beschikbaar met de aanduiding van de wijzigingen ten opzichte van de vorige versie, die rekening houdt met de aanpassingen van de regelgeving.

Alle actoren in de sociale sector zijn aangesloten op een netwerk voor elektronisch gegevensverkeer, beheerd door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en hebben de wettelijke verplichting alle informatie die in het netwerk beschikbaar is elektronisch bij elkaar op te vragen.

Repertorium

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid beheert een verwijzingsrepertorium, dat voor elke burger aangeeft bij welke actoren in de sociale sector hij bekend is, in welke hoedanigheid en over welke periode. Ook bevat het repertorium per soort actor in de sociale sector en de hoedanigheid waarin een sociaal verzekerde bij deze actor bekend kan zijn, informatie over welke soorten gegevens over de sociaal verzekerde beschikbaar zijn. Verder geeft het repertorium per soort actor in de sociale sector en hoedanigheid waarin een sociaal verzekerde bij deze actor bekend kan zijn aan, welke soorten gegevens deze actor nodig heeft en gemachtigd is om te verkrijgen om haar taken te vervullen.

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid gebruikt het verwijzingsrepertorium om er preventief over te waken dat een actor in de sociale sector slechts toegang krijgt tot die gegevens waartoe hij toegang mag hebben en over de personen die bij haar bekend zijn. Ook gebruikt

de Kruispuntbank het repertorium om vragen om gegevens te routeren naar de actor in de sociale sector die de betrokken gegevens kan aanleveren, en gegevens die haar worden meegedeeld automatisch door te sturen naar de actoren in de sociale sector die de betrokken gegevens kunnen gebruiken om hun taken te vervullen.

Resultaten

De resultaten mogen gezien worden. Zowat 170 soorten papieren attesten die een sociaal verzekerde of zijn werkgever bij één actor moest opvragen om ze bij een andere af te geven, zijn afgeschaft en vervangen door rechtstreekse elektronische gegevensuitwisselingen tussen de betrokken actoren. In 2003 werden tussen de 1500 actoren in de sociale sector 339 miljoen elektronische berichten uitgewisseld, met een end-to-end-responstijd voor on-line-gegevensuitwisselingen van minder dan 4 seconden in 99,2% van de gevallen. Concrete voorbeelden van dergelijke afgeschafte papieren documenten zijn de attesten voor het bewijs van de verzekeraarbaarheid in de ziekteverzekering (de zogenaamde bijdragebonnen), de attesten van inschrijving als werkzoekende bij een arbeidsbemiddelingsdienst bestemd voor de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening of de kinderbijslagkassen (voor schoolverlaters) of de attesten over de remgelden betaald voor gezondheidszorgen bestemd voor de FOD Financiën, zodat bij de belastingaanslag automatisch en op gezinsbasis de bedragen kunnen worden vastgesteld die moeten afgetrokken worden van de te betalen personenbelasting in het kader van de maximumfactuur.

Bijna 50 soorten aangifteformulieren voor de sociale zekerheid, zoals de formulieren voor het meedelen van historische lonen bij arbeidsongeschiktheid of het boekhoudraam en het statistiekluik van de werkgeversaangifte aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, zijn afgeschaft. De 30 resterende aangifteformulieren, zoals de aangifte van werkloosheid, van een arbeidsongeval of van een beroepsziekte, zijn gemiddeld herleid tot éénderde van het aantal rubrieken.

Inmiddels kunnen ondernemingen of hun vertegenwoordigers, zoals de sociale secretariaten, 23 elektronische transacties uitvoeren; op korte termijn wordt ook voor de sociaal verzekerden voorzien in de eerste transacties via het portaal van de sociale zekerheid. Heel wat aangiften

worden rechtstreeks elektronisch gedaan vanuit de personeelsadministratie- en boekhoudpakketten bij de werkgevers. Sociaal verzekerden en hun werkgevers kunnen voortaan alle aangiften aan de sociale zekerheid verrichten aan de hand van een uniform begrippenapparaat en uniforme instructies, en hoeven elk gegeven nog maar eenmaal aan de sociale zekerheid in zijn geheel mee te delen.

Contacten

Het aantal administratieve contacten van sociaal verzekerden en hun werkgevers met de sociale zekerheid is drastisch verminderd. De overblijvende contacten worden gestroomlijnd volgens evenementen uit het leven van de sociaal verzekerden of in de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer/ambtenaar (in dienst treden, arbeid presteren, ziek worden, uit dienst treden, werkloos worden, gepensioneerd worden).

Werkgevers en sociaal verzekerden ontvangen een persoonlijke dienstverlening.

Een groot aantal afgeleide rechten wordt automatisch toegekend zonder dat de sociaal verzekerden of hun werkgevers nog aanvragen hoeven doen. Zo verwerven werklozen en personen in arbeidsongeschiktheid automatisch op de vereiste leeftijd hun pensioen, zonder dat zij een aanvraag via de gemeente hoeven in te dienen. Bepaalde sociaal zwakkere categorieën (rechthebbenden op een leefloon of op tegemoetkomingen aan gehandicapten) krijgen automatisch verminderingen op bijdragen, heffingen of belastingen, een sociaal telefoontarief of een gratis abonnement voor het openbaar vervoer.

Risico's

De eerlijkheid gebiedt ons niet alleen de voordelen te beschrijven die voor de sociaal verzekerden voortvloeien uit een gecoördineerd elektronisch informatiebeheer binnen de sociale zekerheid.

Indien geen gepaste maatregelen worden getroffen, kan dergelijk elektronisch informatiebeheer ook leiden tot een aantal risico's. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de actoren in de sociale sector om deze risico's te beheren.

Een eerste risico betreft uiteraard onrechtmatige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van de sociaal verzekerden. De structurele, organisatorische en technische veiligheidsmaatregelen die binnen de sociale zekerheid zijn getroffen om dit

te vermijden staan uitvoerig beschreven op de website van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Belangrijk is evenwel dat actoren in de sociale sector permanent aandacht besteden aan deze maatregelen. Zij moeten er in het bijzonder voor zorgen dat elke medewerker slechts toegang heeft tot die informatie die hij nodig heeft voor de uitvoering van de hem toegemeten taken en informatie niet langer wordt bijgehouden dan nodig.

Daarnaast moet ook vermeden worden dat het systeem voor de sociaal verzekerden ondoorzichtig wordt. Doordat informatie tussen de actoren in de sociale sector elektronisch wordt uitgewisseld en dus steeds minder bij de sociaal verzekerden of hun werkgevers wordt betrokken, verminderen uiteraard ook de controlemomenten van de sociaal verzekerden op de juistheid van de verwerkte informatie. Daarom is het van groot belang dat de actoren in de sociale sector bijzondere aandacht geven aan de uitvoering van de informatie- en motiveringsplicht die in een aantal reglementeringen is voorzien wanneer zij beslissingen nemen op basis van de in het netwerk beschikbare gegevens. Daarbij moet aan de sociaal verzekerden niet enkel inzicht worden verstrekt in de feitelijke gegevens en de regelgeving waarop men zich heeft gebaseerd bij het nemen van de beslissingen, maar idealiter ook in de bronnen waar men de gegevens heeft betrokken. Gebeurt dit niet, dan dreigt de sociaal verzekerde helemaal niet meer te weten tot wie hij zich moeten richten om bepaalde foute informatie te verbeteren.

Een uitgebreide versie van dit artikel is te vinden op www.law.kuleuven.ac.be/icri/frobbe/publications/2003%20-%20Kruispuntbank%20van%20de%20Sociale%20Zekerheid%20anno%202003.pdf

Links

Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid: www.ksz.fgov.be
Portaal van de sociale zekerheid: www.socialsecurity.be
Website Frank Robben: www.law.kuleuven.ac.be/icri/frobbe

Frank Robben

is Administrateur-generaal van de Kruispuntbank.
E-mail: Frank.Robben@ksz.fgov.be.

Peter Maes

is Afdelingshoofd Innovatie & Beleids ondersteuning bij de Kruispuntbank. E-mail: Peter.Maes@ksz.fgov.be.