

ADVIES Nr. 2.358

Zitting van dinsdag 28 maart 2023

Naar een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid – e-GOV 3.0

ADVIES NR. 2.358

Naar een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid – e-GOV 3.0

Bij brief van 18 juli 2022 wijzen de heer K. Snyders, administrateur-generaal, en de heer P. Soete, voorzitter van het beheerscomité van de RSZ, erop dat eind 2020 drie projecten voor de digitalisering van de socialezekerheidsinstellingen – twee projecten van de RSZ en één project van het RSVZ – werden goedgekeurd, voor de periode 2022-2026, in het raam van het Belgische luik van het Europees herstelplan dat de economische gevolgen van de gezondheids crisis moet beperken. Voor de ontwikkeling van die projecten hebben de RSZ en het RSVZ, in samenspraak met de andere openbare instellingen van sociale zekerheid, krachtlijnen uitgewerkt voor een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid.

De ministers van Sociale Zaken en van Werk hebben ermee ingestemd dat op basis hiervan concreet vorm wordt gegeven aan die projecten. Daartoe werd een overkoepelende stuurgroep op het niveau van alle openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) opgericht, om de projecten voor de periode 2022-2026 te begeleiden. Daarenboven heeft het RSVZ, voor de aspecten specifiek voor zelfstandigen, ook een (bestaande) interne stuurgroep belast met de opvolging.

In het kader hiervan wenste de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging een advies uit te brengen om de leidende beginselen die moeten dienen als krachtlijnen voor de tenuitvoerlegging van dit proces, opnieuw te bevestigen en te actualiseren.

De bespreking van dit dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 28 maart 2023 het onderstaande advies uitgebracht.

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING EN RETROAKTEN

Bij brief van 18 juli 2022 wijzen de heer K. Snyders, administrateur-generaal, en de heer P. Soete, voorzitter van het beheerscomité van de RSZ, erop dat eind 2020 drie projecten voor de digitalisering van de socialezekerheidsinstellingen – twee projecten van de RSZ en één project van het RSVZ – werden goedgekeurd, voor de periode 2022-2026, in het raam van het Belgische luik van het Europees herstelplan dat de economische gevolgen van de gezondheids crisis moet beperken. Voor de ontwikkeling van die projecten hebben de RSZ en het RSVZ, in samenspraak met de andere openbare instellingen van sociale zekerheid, krachtlijnen uitgewerkt voor een toekomstbestendige sociale zekerheid. Die krachtlijnen zouden voortbouwen op de principes die al in e-government worden gehanteerd.

Deze visie werd uiteengezet in een werkdocument met als titel "e-GOV 3.0 – Naar een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid" en goedgekeurd door de ministers van Sociale Zaken en van Werk. Die ministers hebben er tevens mee ingestemd dat op basis hiervan concreet vorm wordt gegeven aan de bovengenoemde projecten.

Daartoe werd het beheer van de projecten, met het akkoord van het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid, toevertrouwd aan een overkoepelende stuurgroep op het niveau van alle openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ). Binnen het RSVZ werd een (bestaande) interne stuurgroep met de opvolging belast. Bovendien worden er in technische werkgroepen onder de vleugels van de RSZ of het RSVZ projectgroepen ontwikkeld, evenals een aantal concrete projecten voor de operationalisering van verschillende thema's in verband met de sociale administratie (vakantieattesten, beheer van de contingents, ZIMA, beheer van mandaten en relaties, digitale inclusie ...).

Wat de betrokkenheid van de Nationale Arbeidsraad bij het proces betreft, heeft de RSZ voorgesteld om op twee niveaus te werken: enerzijds zou een rapportering worden verricht in het kader van de rapportering die reeds zesmaandelijks bij de Nationale Arbeidsraad wordt gerealiseerd over e-government van de sociale zekerheid en anderzijds zouden de sociale gesprekspartners die zitting hebben in de Raad, worden betrokken bij de werkzaamheden van de binnen de RSZ opgerichte werkgroep voor de begeleiding van de voornoemde projecten.

In een brief van 17 oktober 2022 aan de RSZ gaf de Raad te kennen dat hij het niet eens is met de voorgestelde werkwijze. Hij sprak daarin ook de wens uit dat de in zijn schoot vertegenwoordigde sociale partners een cruciale rol krijgen bij het aansturen van al deze projecten, aangezien die zowel politieke als technische vragen doen rijzen die noodzakelijkerwijs hun inbreng vereisen.

In diezelfde brief pleitte hij er bovendien voor dat de sociale partners geraadpleegd zouden worden over de voortgang van de werkzaamheden in de projectgroepen en de technische werkgroepen op het niveau van de RSZ en het RSVZ gedurende de verschillende geplande fasen voor de tenuitvoerlegging van de projecten, en dat de sociale partners in de Raad in staat zouden worden gesteld om binnen het kader van hun bevoegdheden aan deze werkzaamheden deel te nemen.

Voorts drong hij erop aan om te voorzien in een regelmatige en gedetailleerde rapportering aan de Raad over deze werkzaamheden, naast de halfjaarlijkse rapportering die reeds in de Raad plaatsvindt, en stelde hij voor daartoe een gemengde adhoc-commissie van de Raad en de RSZ op te richten, teneinde de deelname van alle betrokken partijen in de Raad en de RSZ te waarborgen.

In het kader van de voortzetting van zijn werkzaamheden wenste de Nationale Arbeidsraad uit eigen beweging een advies uit te brengen om de leidende beginselen die moeten dienen als krachtlijnen voor de tenuitvoerlegging van dit proces, opnieuw te bevestigen en te actualiseren. Hij herinnert er ook aan dat deze beginselen voor de volledige sociale zekerheid gelden.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Met betrekking tot de doelstelling, de beschrijving en de krachtlijnen van de projecten

1. Bij zijn bespreking heeft de Raad kunnen rekenen op toelichtingen van de vertegenwoordigers van de RSZ over de reikwijdte van de drie projecten voor de digitalisering van de socialezekerheidsinstellingen en over de strategische visie van de RSZ en het RSVZ voor de tenuitvoerlegging van de projecten.

Uit de toelichting van de RSZ blijkt dat het hoofddoel van deze projecten erin bestaat de digitale sociale zekerheid te heruitvinden, om haar aan te passen aan de maatschappelijke behoeften en evoluties. Voor de ontwikkeling van de projecten moesten de RSZ en het RSVZ overleg plegen met de andere openbare instellingen van sociale zekerheid om de doelstellingen en krachtlijnen voor een toekomstbestendige digitale sociale zekerheid te bepalen.

Uit die toelichting blijkt ook dat de RSZ en het RSVZ zich ertoe verbinden de drie hoofdbeginselen van vereenvoudiging, neutraliteit en haalbaarheid die de Raad in zijn adviezen nr. 1.161 van 1 oktober 1996 en nr. 1.190 van 22 juli 1997 heeft ontwikkeld, na te leven.

De Raad neemt er nota van dat deze richtsnoeren het onderwerp zijn geweest van een visienota van de RSZ en het RSVZ om de digitale systemen, structuren en diensten te actualiseren en tegelijkertijd toekomstbestendig te maken, niet alleen door de digitalisering van de bestaande processen te verbeteren, maar ook door de processen vanuit het oogpunt van de gebruiker te vereenvoudigen en te automatiseren.

2. De Raad stelt hierbij vast dat het startschot voor de uitvoering van de op de bovengenoemde krachtlijnen gebaseerde projecten werd gegeven met het opstarten van de werkzaamheden van de projectgroepen en technische werkgroepen binnen de RSZ en het RSVZ rond een aantal concrete projecten voor de operationalisering van verschillende thema's van de sociale administratie in de loop van februari 2023. De Raad constateert in dit verband dat die twee instellingen hebben gekozen voor een pragmatische aanpak voor de uitvoering van de bovengenoemde werkzaamheden.

De Raad heeft daarom besloten om zich in dit advies niet uit te spreken over de visienota van de RSZ en het RSVZ en zich te concentreren op zijn rol bij het aansturen van deze projecten in zijn schoot.

B. Met betrekking tot de betrokkenheid van de Raad bij het hervormingsproces

1. De Raad constateert dat de nota van de RSZ aanvankelijk voorzag in de betrokkenheid van de sociale partners bij het hervormingsproces op twee niveaus:
 - Ze zouden een rapportering verrichten in het kader van de rapportering die reeds zesmaandelijks bij de Nationale Arbeidsraad wordt gerealiseerd over e-government van de sociale zekerheid;

- De sociale partners die zitting hebben in de Raad zouden worden betrokken bij de werkzaamheden van de stuurgroep die bij de RSZ is opgericht om de projecten te begeleiden.

In dit verband wenste de Raad op eigen initiatief de leidende beginselen die moeten dienen als krachtlijnen voor de tenuitvoerlegging van dit hervormingsproces, opnieuw te bevestigen en te actualiseren.

2. De Raad herinnert in de eerste plaats aan zijn bereidheid om te werken aan de modernisering van e-GOV en aan de steun van de sociale partners voor de lopende inspanningen om de administratie van de sociale zekerheid te vereenvoudigen overeenkomstig de beginselen van het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht, in het licht van zijn verschillende adviezen en verslagen over dit onderwerp in de afgelopen jaren.

Hij stelt hierbij vast dat de vermelde digitaliseringsprojecten raken aan grondbeginselen van het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht en benadrukt de algemene bevoegdheid van de Raad met betrekking tot deze beginselen.

Daarnaast herinnert hij aan de beginselen die in de retroakten worden vermeld en bevestigt hij met dit advies zijn wens dat de in zijn schoot vertegenwoordigde sociale partners een cruciale rol krijgen bij het aansturen van al deze projecten.

C. Met betrekking tot de actualisering van de leidende beginselen voor de vereenvoudiging en modernisering van de sociale administratie

De Raad herinnert eraan dat hij het proces voor de vereenvoudiging en modernisering van de sociale administratie voor de werkgevers altijd heeft gesteund sinds het in 1996 van start ging.

In dit verband wenst hij te herinneren aan de drie hoofdbeginselen van vereenvoudiging, neutraliteit en haalbaarheid die hij in zijn adviezen nr. 1.161 van 1 oktober 1996 en nr. 1.190 van 22 juli 1997 heeft ontwikkeld.

In die adviezen benadrukte de Raad de noodzaak om:

- de neutraliteit van de voorgestelde oplossingen te waarborgen, zowel vanuit het oogpunt van de rechten van de sociaal verzekerden en de werkgevers als op het vlak van de socialezekerheidsbegroting in haar geheel;

- de administratieve verplichtingen daadwerkelijk te vereenvoudigen, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- rekening te houden met de haalbaarheid van de beoogde wijzigingen.

Die beginselen werden vervolgens meermaals herhaald tijdens dit proces in de verschillende adviezen en rapporten van de Raad over dit onderwerp.

De Raad is van oordeel dat deze beginselen nog steeds relevant zijn voor de uitvoering van de verschillende fasen van de digitaliseringsprojecten waarop dit advies betrekking heeft.

In dit verband dringt hij aan op een actualisering van de beginselen in het licht van de maatschappelijke veranderingen en de snelle evolutie van nieuwe technologieën.

1. Neutraliteit

Met betrekking tot de neutraliteit benadrukt de Raad dat de maatregelen die in het kader van deze projecten worden voorgesteld, niet mogen leiden tot:

- een verlies van rechten of uitkeringen voor de sociaal verzekerden. De digitalisering mag er niet toe leiden dat sociaal verzekerden – omwille van de digitale kloof – hun rechten de facto niet kunnen uitoefenen;
- een verhoging van de loonkosten voor de werkgevers;
- een verlies van informatie voor de openbare instellingen van sociale zekerheid.

In dit verband wil de Raad de nadruk leggen op digitale inclusie, voor zowel burgers als bedrijven. Hij zou willen dat hierbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de digitale kloof en dat de in het kader van deze projecten ontwikkelde digitale instrumenten in de mate van het mogelijke en indien wenselijk leiden tot het automatisch toekennen van sociale rechten en tot het wegwerken van de non-take up.

De digitalisering vormt geen aanleiding tot een rolverandering in de organisatie van de sociale zekerheid.

2. Vereenvoudiging

Met betrekking tot de vereenvoudiging herinnert hij eraan dat het van belang is te weten in hoeverre een daadwerkelijke vereenvoudiging is bereikt, zeker gezien de rechtzettingen die zullen worden gedaan om de neutraliteit van de hervorming te waarborgen. Op dit punt wijst hij erop dat het voor hem onontbeerlijk is het effect van de neutraliteitsdoelstelling op de vereenvoudigingsdoelstelling en vice versa te kunnen beoordelen, aangezien beide zaken van essentieel belang zijn.

Een vereenvoudiging betekent ook dat ernaar gestreefd wordt de beschikbare gegevens maximaal te benutten om sociaal verzekerden en werkgevers actief te informeren over hun rechten en plichten.

3. Haalbaarheid

Met betrekking tot het haalbaarheidsbeginsel geeft hij aan dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de moeilijkheden waarmee de werkgevers, alle directe en indirecte actoren van de sociale zekerheid en de openbare instellingen van sociale zekerheid bij hun administratief en IT-beheer te maken kunnen krijgen als gevolg van de hervorming.

D. Met betrekking tot de rol en de samenstelling van de gemengde adhoc-commissie van de Raad en de RSZ

1. De Raad wil benadrukken dat de sociale partners de architecten van de sociale zekerheid zijn. De sociale partners hebben altijd belang gehecht aan digitalisering en administratieve vereenvoudiging in de sociale zekerheid.

Hij verwijst naar de gezamenlijke verklaring van de sociale partners, getiteld "75 jaar sociale zekerheid voor werknemers" en herinnert aan de verbintenis die de sociale partners in het kader daarvan zijn aangegaan om als beheerders van de sociale zekerheid hun verantwoordelijkheid te nemen met betrekking tot de toekomstige digitalisering van de socialezekerheidsprocessen.

In dit verband is de Raad van oordeel dat de sociale partners een cruciale rol moeten spelen bij de aansturing van de digitaliseringsprojecten, gezien de impact daarvan op diverse actoren en omdat die projecten in de toekomst betrekking zouden kunnen hebben op werkzaamheden die bij de Raad hebben plaatsgevonden of momenteel plaatsvinden (individuele opleidingsrekening, elektronische arbeidsovereenkomsten, de inzetbaarheidsbevorderende maatregelen van artikel 39 ter van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, uitzendarbeid en opeenvolgende dagcontracten, artikel 17 van het KB van 1969 ...).

2. In deze context heeft de Raad een gemengde adhoc-commissie opgericht, bestaande uit leden van de Raad en de topfiguren van de openbare instellingen van sociale zekerheid, zodat alle werkgevers- en werknemersorganisaties erin vertegenwoordigd worden. Ook andere directe en indirecte actoren van de sociale zekerheid worden erbij betrokken.

E. Opdracht en werkwijze van de gemengde adhoc-commissie van de Raad en de RSZ

De Raad verklaart dat hij de gemengde adhoc-commissie de opdracht heeft gegeven om:

- de voortgang van de werkzaamheden van de werkgroepen die belast zijn met de uitvoering van de projecten op regelmatige basis te valideren, begeleiden en evalueren.
- besprekingen te voeren over de concrete trajecten die momenteel lopen voor de tenuitvoerlegging van de verschillende fasen van het digitaliseringsproces;
- de samenhang binnen en tussen de projecten te waarborgen, evenals de samenhang van de beginselen binnen de Raad en het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen;
- principiële adviezen voor te bereiden over governance inzake sociale zekerheid.

De Raad herinnert aan de wens van de sociale partners om het hervormingsproces in zijn geheel aan te sturen, de verschillende geplande werkgroepen te valideren en de werkzaamheden van die werkgroepen gedurende de gehele looptijd van de projecten te volgen.

De Raad vraagt de RSZ om maandelijks schriftelijk terug te koppelen over de werkzaamheden van de technische werkgroepen.

Het is in die context dat hij dit tussentijds advies uitbrengt, waarbij hij ervoor zorgt dat de sociale partners binnen de Nationale Arbeidsraad regelmatig toezicht houden op de werkzaamheden van de technische werkgroepen binnen de RSZ en zich de mogelijkheid voorbehoudt om zich zo nodig over de verschillende fasen van de hervorming en over het gehele dossier uit te spreken.
