

Een digitale Vlaamse overheid

Een bestuurskundige analyse van de
Vlaamse dienstenintegrator

Stijn Wouters & Joep Crompvoets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





EEN DIGITALE VLAAMSE OVERHEID

**Een bestuurskundige mapping van de
Vlaamse dienstenintegrator / 31.05.2019**

Stijn Wouters & Joep Cromptoets



4.4	De organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in Vlaanderen	70
4.4.1	De organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer	70
4.4.2	De impact op de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer voor de entiteiten die geconfronteerd worden met meerdere dienstenintegratoren	76
5	Bespreking en conclusie.....	82
5.1	Wat is een dienstenintegrator?	83
5.2	Informatie Vlaanderen als Vlaamse dienstenintegrator	86
5.3	De samenwerking tussen de dienstenintegratoren	89
Referenties.....		93
	Wetenschappelijke literatuur	93
	Wetgeving	94
	Adviezen, aanbevelingen, beraadslagingen en machtigingen	102
	Beleidsdocumenten	110
	Interviews	112
	Andere	113
Annex 1: Modelconcepten visualisatie.....		114
	Annex 1.1 ArchiMate Elementen	114
	Annex 1.2 Relaties tussen ArchiMate elementen	114
Annex 2: Vlaamse entiteiten in het netwerk van de dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid.....		115
Annex 3: Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen.....		117

CSPI	Coördinatiestructuur voor Patrimonium Informatie
DABS	Databank Akten Burgerlijke Stand
DOSIS	Dossier Status Informatie Systeem
DIV	Databank Dienst Inschrijving Voertuigen'
e-gov-decreet	Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer
EAI	Enterprise Application Integration
eHealth	eHealth-platform
eHealth-wet	Wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform
EIF	European Interoperability Framework
EIRA	European Interoperability Reference Architecture
EV IV	Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen
eWBS	e-Wallonie-Bruxelles Simplification
FDI	Federale dienstenintegrator
FDI-wet	Wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator
FLEPOS	Flemish Positioning Service
FOD	Federale Overheidsdienst
FOD BOSA	Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning
FOREM	Service public wallon de l'Emploi et de la Formation professionnelle
GBA	Gegevensbeschermingsautoriteit
GDI	Geografische Data-Infrastructuur
GDPR	General Data Protection Regulation
GIPOD	Generiek Informatieplatform Openbaar Domein
GRB	Grootschalig Referentie Bestand
ICEG	Intergouvernementeel Comité E-Government
ICT	Informatie- en Communicatietechnologieën
IDM	Digitaal gebruikersbeheer, Identity management,
INSZ	Identificatienummer van de Sociale Zekerheid
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
ION	Instelling van openbaar nut

////////////////////////////////////

SSO	Single sign-on
Stuurorgaan	Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid
SVK	Sociaal verhuurkantoor
TOGAF	The Open Group Architecture Framework
TTP	Trusted Third Party
U2M	User-to-Machine
UAM	User and Access Management
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VASGAZ	Vlaams Agentschap voor Samenwerking rond Gegevensdeling tussen de Actoren in de Zorg
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VDI	Vlaamse dienstenintegrator
VDI-decreet	Decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator
VKBO	Verrijkte Kruispuntbank van Ondernemingen
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VRD	Programma Vlaanderen Radicaal Digitaal
VTC	Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer
VUTG	Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
WVP	Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens



LIJST FIGUREN

Figuur 2.1 Overzicht van de indeling van de bouwblokken van de digitale overheid in clusters en deelclusters.....	23
Figuur 2.2 Conceptueel voorbeeld van enkele rollen en functies van een overheidsentiteit aan wie de rol van dienstenintegrator is toegekend.....	26
Figuur 3.1 Het landschap van domeinoverschrijdende dienstenintegratoren op het niveau van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.....	44
Figuur 4.1 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen	56
Figuur 4.2 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen als Vlaamse dienstenintegrator	57
Figuur 4.3 Rollen en functies binnen de rol 'Aanbieder eigenlijke dienstenintegratie' van de Vlaamse dienstenintegrator	57
Figuur 4.4 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen als VDI (herhaling).....	60
Figuur 4.5 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen (herhaling).....	61
Figuur 4.6 Juridische aspecten.....	66
Figuur 4.7 Organogram Agentschap Informatie Vlaanderen.....	67
Figuur 4.8 Governance van de Vlaamse Dienstenintegrator.....	69
Figuur 4.9. Organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in Vlaanderen (vereenvoudigd).....	71
Figuur A.1 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen.....	117
Figuur A.2 Rollen en functies van de Vlaamse dienstenintegrator.....	118
Figuur A.3 Rollen en functies van de Vlaamse dienstenintegrator als aanbieder eigenlijke dienstenintegratie	119
Figuur A.4 Overige rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen	120

VOORBESCHOUWING

Dit rapport kadert binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020 (SBV), onderzoekslijn 'Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid', thema: 'Digitale Vlaamse overheid'. Als voorbeschuwing wordt het onderzoeksproject, de doelstellingen en de plaats van dit rapport binnen het ruimere onderzoeksproject in deze sectie omschreven.

Vanuit haar 'Visie 2050' heeft de Vlaamse Regering zich het volgende doel gesteld: "het creëren van welvaart en welzijn op een slimme, innovatieve en duurzame manier in een sociaal, open, veerkrachtig en internationaal Vlaanderen, waarin iedereen meetelt" (Vlaamse Regering, 2016b). Voortbouwend op de resultaten van eerdere overkoepelende programma's zoals Vlaanderen in Actie en het Pact 2020 heeft deze visie zich vertaald in het regeerakkoord van Vlaamse Regering Bourgeois (Vlaamse Regering, 2014). Concreet beoogt de regering om tegen 2020 alle interacties van de Vlaamse overheid met haar klanten - zijnde burgers, bedrijven, organisaties en besturen - via digitale weg te laten verlopen. De overkoepelende conceptnota Vlaanderen Radicaal Digitaal, van Vlaamse viceminister-president Liesbeth Homans, geeft invulling aan de digitale ambities van de Vlaamse Regering (Vlaamse Regering, 2015a). Vanuit de doelstelling om 'een overheid die je beter begrijpt' te verwezenlijken hebben de minister en haar administratie uitwerking gegeven aan verscheidene concrete initiatieven over alle aspecten van e-government heen. Om de doelstellingen ten aanzien van de klanten van de Vlaamse overheid te bereiken in een tijdsgeest die gekenmerkt wordt door slinkende budgetten, kritische burgers en een stijgende behoefte aan beleidsinformatie (Van Cauter, Snoeck, Crompvoets & Voets, 2013a), wordt de Vlaamse Regering naast een interne aanpak van de verkokering ook verder richting interbestuurlijke samenwerking gedreven. Dit komt door de versnippering van de bevoegdheden (en bijgevolg informatiebronnen) ten gevolge van de staatshervorming.

Het onderzoeksproject heeft volgende **hoofdonderzoeksvraag**:

Hoe kan de Vlaamse overheid worden vormgegeven als een digitale overheid met het oog op een betere interactie met haar klanten?

Om deze hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden worden volgende drie **deelonderzoeksvragen** gesteld:

- (1) Hoe is de Vlaamse overheid op dit moment vormgegeven als digitale overheid ten aanzien van haar klanten?*
- (2) Wat is een gewenst framework van een digitale Vlaamse overheid, met welke onderliggende bouwblokken?*
- (3) Hoe kan dit framework geïmplementeerd worden?*

Deze deelonderzoeksvragen leiden respectievelijk tot de indeling van de onderzoeksopdracht in drie delen, namelijk (1) een *mapping* van de digitale overheid, (2) een modelontwikkeling en (3) een modelimplementatie. Ten eerste beschrijft de *mapping* de digitale Vlaamse overheid vanuit een bestuurskundig perspectief. Hierbij gaat aandacht uit naar de belangrijkste beleids- en dienstverleningsprocessen met inbegrip van bijhorende kernactoren, doorlooptijden en de meest van belang zijnde strategische, juridische, organisatorische, informationele, technologische en financiële aspecten. Ten tweede stelt de modelontwikkeling een alomvattend en samenhangend framework van de digitale Vlaamse overheid op, alsook haar positionering in het interbestuurlijk e-government landschap.

De modelimplementatie spitst zich toe op het formuleren van scenario's om het framework te implementeren in samenspraak met verschillende stakeholdergroepen. Op basis van deze scenario's wordt het framework uiteindelijk aan de hand van casestudies gevalideerd.

Het onderzoeksproject benadert de hoofdonderzoeksvraag vanuit een interne focus. Het onderzoeksproject definieert 'een betere interactie met de klanten' niet als e-participatie, co-creatie of het dichten van de digitale kloof, maar wel welke de bestuurskundige voorwaarden zijn voor de organisatie en coördinatie van de overheid om bijvoorbeeld het *no wrong door*-principe, het *once only*-principe of meer algemeen om een geïntegreerde dienstverlening te realiseren.

Specifiek kijkt het gewenste framework van de digitale Vlaamse overheid naar het gezamenlijk gebruik van generieke IT-voorzieningen, samenwerking tussen de dienstenintegratoren, het gezamenlijk beheer van authentieke gegevensbronnen, de principes om een betere interactie met de klanten te bekomen, de coördinatie tussen centrale en decentrale overheidsentiteiten binnen de Vlaamse overheid alsook de coördinatie tussen de Vlaamse, lokale en federale overheden.

De algemene **methodologie** om de hoofd- en deelonderzoeksvragen te beantwoorden berust op een pragmatische onderzoeksfilosofie. Het doel van het onderzoeksproject is niet alleen om een beter begrip te krijgen van de werking van een digitale overheid, maar ook om praktische antwoorden te bieden die de Vlaamse overheid toelaat om beter als een digitale overheid met haar klanten te interageren. Er wordt aansluitend gebruik gemaakt van zowel inductie als deductie. De *mapping* en modelontwikkeling zijn inductief, terwijl de modelimplementatie via de scenariostudies en casestudies zowel deductief als inductief is. De onderzoeksmethode is verder kwalitatief van aard. Initieel worden er verkennende interviews afgenomen met stakeholders op alle betrokken bestuursniveaus (met inbegrip van academici en de private sector) om inzicht te verwerven in het huidige e-government landschap. Verder steunt het onderzoek op diepte-interviews, inhoudsanalyses van beleidsdocumenten op verschillende bestuursniveaus (waaronder lokale, regionale, federale, Europese en internationale overheden), focusgroepen, casestudies en de resultaten van eerder nationaal en internationaal onderzoek.

Vanuit een **beleidsrelevant perspectief** ondersteunt het antwoord op de hoofdonderzoeksvraag de Vlaamse overheid om de transitie te maken naar een digitale overheid. Enerzijds om zichzelf efficiënt, effectief en duurzaam klantgericht te ontwikkelen en anderzijds om zich te positioneren binnen de interbestuurlijke context als beheerder en afnemer van zowel informatie als IT-voorzieningen. De onderzoeksresultaten bieden ondersteuning aan het huidige e-government programma van de Vlaamse overheid binnen het programma 'Vlaanderen Radicaal Digitaal' en vormen een leidraad voor toekomstige beleidsplannen.

Dit **rapport** past binnen de eerste deelonderzoeksvraag. De dienstenintegratoren vormen een cruciale bouwblok van de digitale overheid in Vlaanderen en België om een klantgerichte dienstverlening naar burgers, bedrijven, organisaties en besturen tot stand te brengen. Ze verzorgen niet alleen de uitwisseling van persoonsgevoelige gegevens tussen overheidsentiteiten, maar hebben vaak ook een bredere verantwoordelijkheid, zoals het ondersteunen en ontwikkelen van het e-government beleid, informatiemanagement, administratieve vereenvoudiging en ICT. Omwille van hun centrale rol zal de toenemende digitalisering van de overheid ervoor zorgen dat er meer coördinatie tussen de dienstenintegratoren nodig zal zijn. Dit rapport bespreekt de **huidige rol van de Vlaamse dienstenintegrator**, en past binnen de bijkomende onderzoeksvragen bij het thema 'Samenwerkende dienstenintegratoren'. Meer bepaald 'Wat is de uiteindelijke opdracht van een dienstenintegrator?', 'Welke dienstenintegratoren zijn er momenteel actief?' en 'Wat zijn de knelpunten en problemen?'.
////////////////////////////////////

1 INLEIDING¹

Dienstenintegratoren zijn de centrale bouwblok van de digitale overheden in Vlaanderen en België. Ze verzorgen in hoofdzaak de geïntegreerde elektronische ontsluiting van (persoons)gegevens tussen overheidsentiteiten, waarbij ze (i) optreden als een onafhankelijke vertrouwenspartij (een *Trusted Third Party, TPP*) die toeziet op de veiligheid en rechtmatigheid van de gegevensuitwisseling, en (ii) de basisdiensten ontplooiën om de gegevensuitwisseling mogelijk te maken (Van Cauter et al., 2013a).

Gekoppeld aan (1) de functionele opdeling van gegevens in decentraal beheerde (authentieke) gegevensbronnen en (2) een opdracht met betrekking tot het optimaliseren van de business processen binnen hun werkingsgebied kunnen ze hierdoor tegemoet komen aan het principe van de eenmalige gegevensverzameling². Daarnaast hebben de dienstenintegratoren vaak een bredere taak toebedeeld gekregen. Ze kunnen onder meer instaan voor het ondersteunen, ontwerpen en implementeren van het e-government beleid, het beheer van inhoudelijke gegevensbronnen, het ontwikkelen van een gezamenlijke infrastructuur of het aanbieden van digitale publieke diensten.

De Vlaamse regering ziet de Vlaamse dienstenintegrator (VDI), een rol toebedeeld aan het agentschap Informatie Vlaanderen, als een cruciaal element om haar doelstelling om als een digitale en informatiegedreven overheid te functioneren, te verwezenlijken (Homans, 2014). Dit gaat dan onder meer over het herdenken van dienstverleningsprocessen, met inbegrip van interbestuurlijke processen, alsook het implementeren van het principe van de eenmalige gegevensverzameling in termen van een klantgerichte dienstverlening (Vlaamse Regering, 2015a). Binnen haar werkingsgebied functioneert de VDI waar mogelijk als een *one-stop-shop*, waarlangs inkomende en uitgaande gegevens passeren en diensten geïntegreerd worden. Dit slaat dan op dienstverlening ten aanzien van de authentieke gegevensbronnen, maar ook applicaties als Mijn Burgerprofiel en programma's als het Groeipakket (Homans, 2018).

Volgens het decreet houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator (VDI-decreet) is een dienstenintegrator: "*Een instantie die bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie belast is, binnen een bepaald overheidsniveau of in een bepaalde sector, met een taak van algemeen belang, en meer bepaald met de organisatie van elektronische gegevensuitwisseling over instanties heen en met de geïntegreerde ontsluiting van gegevens*" (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 2, 3°).

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) is de eerste entiteit die vandaag als dienstenintegrator kan omschreven worden. Opgericht bij de wet van 15 januari 1990 verzorgt de KSZ de uitwisseling van persoonsgegevens en de coördinatie van e-government voor de actoren in de sociale sector (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990). Ze doet dit via een netwerkmodel en met het oog op een efficiënte, veilige, transparante en klantgerichte dienstverlening.

¹ Dit rapport is onderdeel van onderzoek uitgevoerd in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2016 – 2020), gefinancierd door de Vlaamse overheid. De inhoud van deze bijdrage vermeldt de mening van de auteur(s) en niet deze van de Vlaamse overheid. Voor meer informatie: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>.

² Ook wel gekend als de unieke gegevensverzameling, vraag-niet-wat-je-al-weet-principe; MAximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen (MAGDA)-principe, het *only once*-principe en het *once only*-principe.

Momenteel zijn er zes organisaties die een wettelijk bepaalde rol van dienstenintegrator hebben: (1) Informatie Vlaanderen als VDI (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b), (2) de KSZ als dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990), (3) het eHealth-platform (eHealth) als dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein (eHealth-wet, Federaal Parlement, 2008; Federale Staat et al., 2013), (4) de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) als federale dienstenintegrator (FDI) (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b), (5) de *Banque Carrefour d'Échange de Données (BCED)* als Waalse dienstenintegrator (Waalse Regering & Regering van de Franse Gemeenschap, 2013b), en (6) het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (CIBG) als (Brusselse hoofdstedelijke) gewestelijke dienstenintegrator (Fidus)³ (Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2014). Deze dienstenintegratoren vormen samen de facto een netwerk waarlangs een groot deel van het interbestuurlijk gegevensverkeer verloopt.

Omdat het netwerk historisch en ad hoc gegroeid is zijn er verschillen tussen dienstenintegratoren. Deze slaan onder meer op hun organisatie, verantwoordelijkheden, werkingsgebied en governance, alsook informatiemanagement (bv. het gebruik van andere semantische standaarden, het beheren van gegevensbronnen) en financiering. Daarnaast worden niet alle gegevens verplicht via de dienstenintegratoren ontsloten en is de governance van de controle op de uitwisseling van persoonsgegevens complex.

Bepaalde stromen van persoonsgegevens zijn (1) verplicht via één of meerdere dienstenintegratoren (of hun voorgangers) op basis van wetgeving, machtigingen of beraadslagingen, andere zijn (2) niet verplicht via de dienstenintegratoren, maar lopen er op vrijwillige basis langs, nog andere worden georganiseerd (3) zonder tussenkomst van de dienstenintegratoren. Voor andere gegevens, met name bedrijfsgegevens, geografische gegevens en administratieve gegevens die niet van persoonlijke aard zijn, gelden andere regimes. Sommige zijn in bepaalde gevallen wettelijk verplicht via de dienstenintegratoren, andere dan weer niet.

De doelstelling van de overheden in Vlaanderen en België om in te zetten op de systematische uitbouw van een klantgerichte, efficiënte, open en wendbare digitale publieke dienstverlening (bv. Homans, 2017; Informatie Vlaanderen, 2015) zal de informatiebehoefte tussen de verschillende overheden doen toenemen. Dit versterkt de nood aan interoperabiliteit, procesoptimalisatie, een gezamenlijke infrastructuur en coördinatie ten aanzien van de strategie naar de klant toe. Omwille van de centrale positie van de dienstenintegratoren binnen het overheidslandschap zal de nood aan coördinatie tussen enerzijds de dienstenintegratoren en de instanties in hun werkingsgebied en anderzijds de dienstenintegratoren onderling in de toekomst nog vergroten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

³ We gebruiken de naam Fidus om verwarring tussen de Geografische Data-Infrastructuur (GDI) en de gewestelijke dienstenintegrator te vermijden.

////////////////////////////////////

2 ONDERZOEKSKADER

2.1 METHODOLOGISCH KADER

Om de Vlaamse dienstenintegrator te onderzoeken maken we gebruik van een gevalstudie als onderzoeksstrategie. Dit komt in de eerste plaats omdat de dienstenintegratoren een kleine populatie vormen (*small-N*), die tot nu toe weinig onderzocht is. In de tweede plaats kan een gevalstudie een specifiek fenomeen zeer gedetailleerd en vanuit verschillende invalshoeken beschrijven en analyseren (Robson, 2002; Gerring, 2011), met inbegrip van de omgevingsfactoren (Yin, 2014).

Om de dataverzameling te structureren, doet de gevalstudie een beroep op het mappinginstrument dat in het SBV-rapport 'Een mappinginstrument voor de digitale overheid' werd ontwikkeld (Wouters & Cromptoets, 2017, 2018). Het mappinginstrument maakt een abstractie van de complexe Vlaamse digitale overheid in functie van de doelstelling van de *mapping* om de digitale overheid te bekijken met een bestuurskundige focus en vanuit verschillende invalshoeken en abstractieniveaus.

Drie soorten bronnen liggen aan de basis voor het mappinginstrument:

- (i) The Open Group Architecture Framework (TOGAF) (The Open Group, 2011);
- (ii) Het European Interoperability Framework (EIF) (versie 1.0 en versie 2.0) (Europese Commissie, 2010; 2017) en de European Interoperability Reference Architecture (EIRA) (versie 1.1.1 en versie 2.1.0) (Europese Commissie, 2016; 2018), gekoppeld aan;
- (iii) Wetenschappelijke literatuur binnen *information systems* en e-government (Wouters & Cromptoets, 2018), zoals Al Khanjari, Al-Hosni en Kraiem (2014) en Delafontaine, Evéquo en Schumann (2014).

De digitale overheid wordt in bouwblokken onderverdeeld, die gedefinieerd worden als "een (mogelijk herbruikbare) component [...] die business, IT of architectuur capabilities (vaardigheden) heeft en die samen met andere bouwblokken architecturen of oplossingen kunnen opleveren" (Wouters & Cromptoets, 2018, p. 19). Bouwblokken omvatten in een overheidscontext zowel IT-systemen, de actoren die betrokken zijn in de governance van de digitale overheid en de actoren op wie de digitale overheid de focus legt. Dit levert drie groepen bouwblokken op: (1) de actoren, (2) de IT-voorzieningen, en (3) hun governance aspecten.

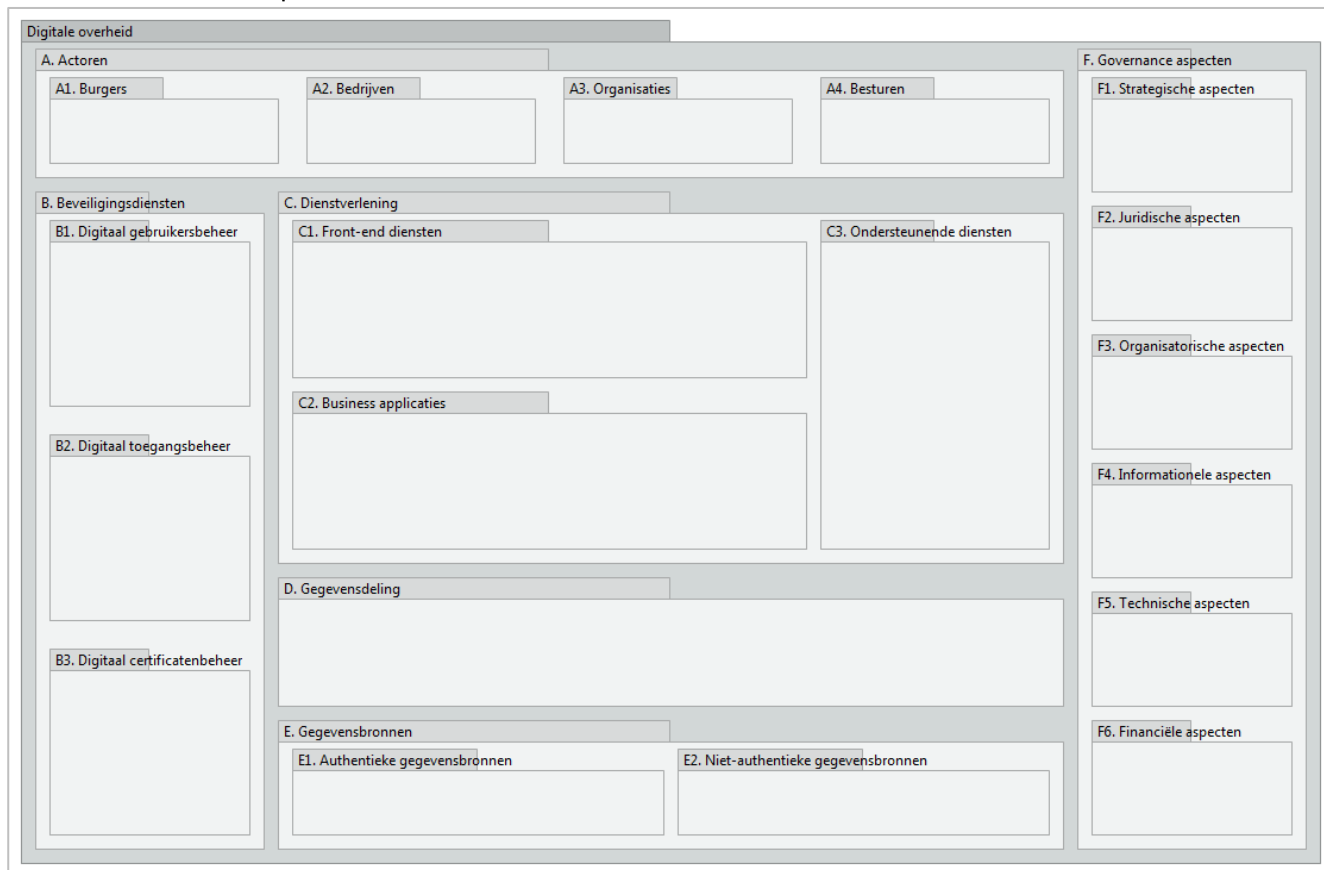
De bouwblokken worden verder in clusters en deelclusters ingedeeld. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de 6 clusters en 18 deelclusters. Cluster A betreft de actoren en specifiek de burgers, ondernemingen, organisaties en besturen. Clusters B tot en met E groeperen verschillende soorten IT-voorzieningen, met name de beveiligingsdiensten (B), de front-end diensten, business applicaties en ondersteunende diensten (C), de IT-voorzieningen betrokken in het uitwisselen van gegevens (D) en tot slot de gegevensbronnen (E). Cluster F heeft betrekking op zes soorten governance aspecten van de actoren en IT-voorzieningen, met name strategische, juridische, organisatorische, informatieel, technische en financiële aspecten.

Het mappinginstrument stelt een tekstuele beschrijving voor, gekoppeld aan een visuele inventaris met behulp van de inventarisatie- en visualisatietool Archi (Beauvoir, 2018) op basis van de architectuur modelleertaal ArchiMate (The Open Group, 2017). Tabel A.1 en A.2 in annex (*infra*) beschrijven respectievelijk de ArchiMate elementen en de relaties tussen de ArchiMate elementen die de bouwblokken modelleren.

////////////////////////////////////

De inventarisatiestrategie bestaat uit vier stappen: ten eerste het vastleggen van het onderzoekskader, ten tweede het weergeven van de context en de geschiedenis, ten derde het beschrijven van de actoren, IT-voorzieningen en de governance aspecten, en ten vierde een bespreking, waarbij ook knelpunten, succesfactoren, uitdagingen en toekomstige evoluties ook aan bod komen. In Wouters & Crompvoets (2018, pp. 40-41) beschrijven we de inventarisatiestrategie meer in detail.

Figuur 2.1 Overzicht van de indeling van de bouwblokken van de digitale overheid in clusters en deelclusters (Wouters & Crompvoets, 2018)



2.2 MAPPING VAN DE HUIDIGE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE VDI

De beschrijving is gebaseerd op het mappinginstrument (*supra*) en de elementen van een dienstenintegrator in subsectie 3.2 (*infra*). We bekijken de te beschrijven kenmerken vanuit het perspectief van de drie groepen bouwblokken uit het mappinginstrument: actoren, IT-voorzieningen en governance aspecten.

Binnen de groep aangaande de actoren komen twee aspecten aan bod: (1) het **werkingsgebied** van iedere dienstenintegrator, alsook de organisatie van de gegevensuitwisseling, met het verplicht dan wel facultatief karakter, en (2) de **rollen en functies** die rechtstreeks aan de dienstenintegrator zijn toebedeeld dan wel aan de entiteit aan wie de rol van dienstenintegrator is toegekend.

Met betrekking tot de methodologie werd op basis van De Bot (2015, pp. 778-804) een lijst opgesteld met rollen en functies van dienstenintegratoren, aangevuld met wet- en regelgeving betreffende de dienstenintegratoren, de entiteiten aan wie de rol van dienstenintegrator is toegewezen en de wet- en regelgeving met betrekking tot het authentieke (gegevens)bronnen en de eenmalige gegevensopvraging. Deze lijst werd ingevuld, gevalideerd en aangevuld door middel van diepte-interviews bij de Vlaamse overheid. Hoewel de uiteindelijke data niet-exhaustief zijn, bieden ze een uitgebreide inkijk in wat de Vlaamse dienstenintegrator en Informatie Vlaanderen doen en laten ze een bespreking toe van mogelijke knelpunten en problemen intern, alsook in het kader van de samenwerking tussen de dienstenintegratoren bij de verdere uitbouw van de digitale Vlaamse overheid.

De belangrijkste categorieën van rollen en functies die geïdentificeerd werden zijn:

- (i) Het uitwerken en gebruiken van een gegevensuitwisselingsplatform, met de concipiëring, de ontwikkeling en het beheer.
- (ii) Het aanbieden van (geïntegreerde) diensten met betrekking tot de ontsluiting van gegevens.
- (iii) Het aanbieden van basisdiensten, zoals een portaal, gebruikers- en toegangsbeheer (*user and access management*, *UAM*) en een elektronische brievenbus.
- (iv) Het coördineren van de taakverdeling tussen alle betrokken partijen.
- (v) Het beheer en gebruik van verwijzingsrepertoria.
- (vi) Beheerder van een loggingdatabank.
- (vii) Het coördineren en beheren van diverse aspecten bij de uitwisseling, zoals veiligheidsaspecten, ICT-gerelateerde, organisatorische, functionele en technische aspecten.
- (viii) Samenwerking met andere dienstenintegratoren op organisatorisch, semantisch en technisch vlak.
- (ix) De rol van intermediaire organisatie en het ter beschikking stellen van alfanumerieke gegevens aan instanties en externe overheden.
- (x) Het beheer van (inhoudelijke) gegevensbanken.
- (xi) Beleidsmatige opdrachten.
- (xii) Projectmatige opdrachten, en.
- (xiii) Rollen met betrekking tot de governance van de digitale overheid, waaronder het waarnemen van het secretariaat of het lidmaatschap van coördinatiestructuren, zoals van een authentieke gegevensbron of van het coördinatiecomité van een andere dienstenintegrator.

Na de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (*General Data Protection Regulation, GDPR*) zijn er drie regimes van toepassing om het bestuurlijke gegevensverkeer met betrekking tot persoonsgegevens te **controleren** (die telkens geïnterpreteerd moeten worden conform de AVG en indien nodig aangepast).

Een **eerste regime** slaat op de regeling vóór de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (WVP) (Nationaal Parlement, 1992), waarbij de modaliteiten voor de gegevensuitwisseling per gegevensbron in de wetgeving werden vastgelegd. Zo zijn er nog steeds entiteiten via koninklijk besluit (KB) gemachtigd om het Rijksregister te gebruiken (bv. De Lijn, Federale Regering, 1994) en zijn bepaalde informaticacentra via een KB geautoriseerd om voor de gemeenten gegevens uit het Rijksregister op te halen en in te schrijven (bv. het KB van 18 juli 1985 dat het huidige Cevi/Logins erkent voor het uitvoeren van opdrachten bij het Rijksregister voor lokale besturen op het grondgebied van Oost- en West-Vlaanderen, Nationale Regering, 1985).

Met de WVP ontstond een **tweede regime** met een systematische en uniforme controle ten aanzien van de mededeling van persoonsgegevens en dat op basis van 8 principes (CBPL, 2008c, randnr. 15): (i) eerlijkheid, rechtmatigheid en doelbinding, (ii) proportionaliteit, (iii) juistheid en nauwkeurigheid, (iv) transparantie, (v) veiligheid. Door middel van voorafgaande machtigingen binnen machtigingscomités werden mogelijke uitwisselingen van persoonsgegevens aan deze principes en de WVP getoetst (zie ook het e-gov-decreet, Vlaams Parlement, 2008b, art. 8, vooraleer de aanpassingen ingevolge van het AVG-decreet).

Een machtiging bevat de doeleinden, de gegevens in het kader van de doeleinden en eventueel bijkomende modaliteiten (bv. tijdsperiode of filtering van de gegevens) (CBPL, 2009b, randnr. 28) en diende aangevraagd te worden bij de instantie (de federale machtigingscomités, en later de VTC, de Waals-Brusselse Controlecommissie en de Brusselse Controlecommissie) tot wiens bevoegdheid de gegevens behoorden. Dit regime gold in het algemeen van 1992 tot en met mei 2018 en is uiteindelijk nog van toepassing voor machtigingen van onbepaalde duur en eventueel machtigingen van bepaalde duur die nog niet vernieuwd moesten worden onder de gewijzigde wetgeving omtrent de implementatie van de AVG.

Door de implementatie van de AVG (Europees Parlement & Raad van Ministers, 2016a) op het federale niveau (Federaal parlement, 2017b, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d) en in Vlaanderen (AVG-decreet, Vlaams Parlement, 2018c) werd het principe van voorafgaande machtigingen vervangen door een **derde regime** dat in beginsel het sluiten van **protocolen** vereist tussen de verwerkingsverantwoordelijken van de actoren, na advies van de bevoegde functionarissen voor gegevensbescherming (AVG-decreet, Vlaams Parlement, 2018c, art. 16; Federaal Parlement, 2018c, art. 20).

Op deze regeling zijn verscheidene uitzonderingen van toepassing, afhankelijk van de gegevensbron en het werkingsgebied van de dienstenintegrator waartoe de instanties die de gegevensbronnen beheren of die persoonsgegevens nodig hebben, toe behoren. We beschrijven hieronder de belangrijkste uitzonderingen.

Voor een mededeling van **sociale gegevens** van persoonlijke aard door de KSZ of een (gelijkgestelde) instellingen van sociale zekerheid naar een (gelijkgestelde) instelling van sociale zekerheid, een andere Vlaamse of lokale instantie is een voorafgaande beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité (IVC) –

//

Kamer sociale zekerheid en gezondheid vereist en kan geen protocol worden gesloten (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 15, §1, eerste lid). Enkel voor mededelingen van sociale persoonsgegevens door een Vlaamse gelijkgestelde instelling van sociale zekerheid naar een (al dan niet gelijkgestelde) instantie van dezelfde gemeenschap of hetzelfde gewest én zonder tussenkomst van de KSZ, is een protocol mogelijk (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 15, §1, tweede lid)..

Voor een mededeling van sociale gegevens van persoonlijke aard door de KSZ of een instelling van sociale zekerheid, zoals bedoeld in art. 2, eerste lid, 2°, a), van de KSZ-wet, Nationaal Parlement (1990), aan een FOD, Programmatorische Overheidsdienst (POD) of een instelling van openbaar nut (ION) buiten de sociale zekerheid sluit men in beginsel een protocol af, waarbij een voorafgaande beraadslaging nodig is van de verenigde kamers van het IVC indien (i) de betrokken verwerkingsverantwoordelijken niet tot een akkoord komen, of (ii) minstens één van de betrokken verwerkingsverantwoordelijken om een beraadslaging verzoekt (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 15, §2, eerste lid). Hieronder vallen ook de OCMW's, voor zover zij instaan voor het uitvoeren van opdrachten met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening (*infra, subsectie 3.3.2*).⁵

Mededelingen van sociale gegevens van persoonlijke aard door een instelling van sociale zekerheid, bedoeld in art. 2, eerste lid, 2°, b) tot f), van de KSZ-wet, Nationaal Parlement (1990), of door een gelijkgestelde instelling van sociale zekerheid aan een FOD, POD of ION buiten de sociale zekerheid noodzaken een verplichte voorafgaande beraadslaging van de verenigde kamers van het IVC (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 15, §2, eerste lid). Hieronder vallen ook de OCMW's, voor zover zij instaan voor het uitvoeren van opdrachten met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie (*infra, subsectie 3.3.2*)

Mededelingen van **persoonsgegevens door of aan het eHealth-platform** vereisen in beginsel een beraadslaging van het IVC – Kamer sociale zekerheid en gezondheid (eHealth-wet, Federaal Parlement, 2008, art. 11). Mededelingen van Vlaamse **persoonsgegevens die de gezondheid betreffen** door of aan Vlaamse instanties zonder tussenkomst van het eHealth-platform vereisen een protocol. Indien het om een mededeling door een Vlaamse instantie gaat aan instanties die geen Vlaamse instantie zijn, is een beraadslaging van het IVC – Kamer sociale zekerheid en gezondheid vereist.

Verder is voor de toegang van gegevens uit het **Rijksregister** een machtiging nodig van de minister, bevoegd voor Binnenlandse Zaken (Nationaal Parlement, 1983, art. 5,§1 en 8, §1).

De mededeling van **andere federale persoonsgegevens** door FOD's, POD's, federale ION's buiten de sociale zekerheid aan instellingen van sociale zekerheid, zoals bedoeld in art. 2, eerste lid, 2°, a) van de KSZ-wet, Nationaal Parlement (1990), vergt in beginsel het sluiten van een protocol, maar noodzaken een voorafgaande beraadslaging van de verenigde kamers van het van het IVC indien (i) de betrokken verwerkingsverantwoordelijken niet tot een akkoord komen, of (ii) minstens één van de betrokken verwerkingsverantwoordelijken om een beraadslaging verzoekt (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 35/1, §1, derde lid).

⁵ In de praktijk zal men de OCMW's in alle gevallen als een instelling van sociale zekerheid bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, f), van de KSZ-wet beschouwen.

////////////////////////////////////

De opvraging van gegevens en het aanbieden van geïntegreerde diensten kan meerdere vormen aannemen. Zo zijn er diensten die zorgen voor (1) de raadpleging of de mededeling van gegevens, (2) de opvolging van handelingen en diensten, (3) de raadpleging van gegevens om bepaalde feiten af te toetsen, die (4) diensten samenvoegen (en een bewerking vormen op gegevens om enkel het resultaat mee te delen), of (5) diensten die gegevens met elkaar confronteren (De Bot, 2015, pp. 766-767). De uitwisseling kan bijkomend verlopen op basis van verschillende technologieën verlopen, zoals batchdiensten, schermapplicaties, web services en mutaties, waar we hier niet verder op ingaan.

De CBPL geeft bij de verwerking van persoonsgegevens de voorkeur aan het gebruik van dienstenintegratie. Ze argumenteert daarbij dat bij het tijdelijk samenbrengen van gegevens de privacy beter gevrijwaard wordt dan bij het oprichten van kopieën, waarbij er risico's zijn ten aanzien van de actualiteit van de gegevens en het gebruik van foutieve gegevens, synchronisatie met de oorspronkelijke gegevensbron, alsook onrechtmatige toegang, onduidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijke voor de gegevensenz. (CBPL, 2009b, randnrs. 5, 8.).

Desalniettemin zijn er wel beweegredenen om (al dan niet tijdelijk) toch aan gegevensintegratie te doen, waaronder een gebrekkige kwaliteit van de gegevens en technische factoren als schaalbaarheid, beschikbaarheid en performantie. Bovendien is het voor het uitvoeren van sommige analyses (zoals datamining en datamatching) het tijdelijk bijeenbrengen van gegevens, bijvoorbeeld in een datawarehouse⁷, soms noodzakelijk.

Daarnaast bestaan er nog andere vormen van integratie, zoals **infrastructuurintegratie** en **presentatie-integratie**. Infrastructuurintegratie is “*het louter gebruiken van een gezamenlijke infrastructuur voor verwerkingen van persoonsgegevens zonder enige vorm van persoonsgegevensintegratie of dienstenintegratie (bijvoorbeeld gezamenlijk gebruik van servers, lijnen, software)*” (CBPL, 2009b, randnr. 2); presentatie-integratie slaat op het “*louter geïntegreerd toegankelijk maken van persoonsgegevens of diensten via één elektronisch contactpunt, zonder enige vorm van persoonsgegevens- of dienstenintegratie (bijvoorbeeld een portaal, groene telefoon)*” (CBPL, 2009b, randnr. 2).

Enterprise Application Integration (EAI) doelt op een architectuurstijl waarbij IT-systemen op elkaar afgestemd worden met behulp van web technologieën. Een voorbeeld zijn het gebruik van Application Programming Interfaces (API's), waarbij IT-systemen elkaar als (deel)diensten oproepen (Janssen & Cresswell, 2005).

⁷ Een datawarehouse is een datasysteem met een grote hoeveelheid digitale gegevens die zich lenen voor analyse (de wet van 15 januari 1990, Nationaal Parlement, 1990, art. 5bis, 1^o).



3.2 DE ORGANISATIE VAN DE UITWISSELING VAN GEGEVENS BINNEN HET ELEKTRONISCHE BESTUURLIJKE GEGEVENSVERKEER MET BEHULP VAN DIENSTENINTEGRATOREN

Om de principes van de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in de praktijk om te zetten heeft men in Vlaanderen ingezet op de opslag van gegevens in decentraal beheerde (authentieke) gegevensbronnen die idealiter (geïntegreerd) ontsloten worden door middel van een kader opgezet door de dienstenintegratoren⁸. Zij staan in voor de efficiëntie en effectiviteit van de gegevensuitwisselingen en een eerste rechtmatigheidscontrole⁹ (Vlaams Parlement, 2012a, p. 33). De doelstelling van deze subsectie is om (1) een algemeen beeld te schetsen van wat een dienstenintegrator is, en (2) enkele basisbegrippen te duiden.

Binnen dit onderzoeksrapport wordt er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de rol van dienstenintegrator en de overheidsentiteit aan wie deze rol is toegewezen. Deze entiteit kan naast de rol van dienstenintegrator nog andere rollen opnemen, maar wordt soms in zijn geheel als de dienstenintegrator benoemd. Deze opsplitsing is om twee redenen relevant. Langs de ene kant is het overheidslandschap sinds het ontstaan van de dienstenintegratoren danig veranderd en kan de rol van dienstenintegrator aan verschillende entiteiten toebedeeld zijn geweest. Zo is de rol van Vlaamse Dienstenintegrator achtereenvolgens toegewezen aan de DAB Informatie Vlaanderen, het Departement Informatie Vlaanderen en het Agentschap Informatie Vlaanderen (*infra, sectie 4*). Langs de andere kant hebben de overheidsentiteiten aan wie de rol van dienstenintegrator is toegekend nog andere rollen en functies. In het kader van dit rapport slaat de term dienstenintegrator steeds op de rol.

Zoals reeds gesteld werd door eerder onderzoek (Van Cauter et al., 2013a; De Bot, 2015), bestaat er verwarring omtrent het gebruik van de termen 'kruispuntbank' en 'dienstenintegrator'. De eerste term is vooral in de beginperiode van de digitale overheid (1990 – 2010) aan verscheidene e-government initiatieven toegewezen, startende met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Dit was oorspronkelijk een overheidsentiteit die een gegevensuitwisselingsplatform uitbouwde en beheerde als "kruispunt" tussen verschillende overheidsorganisaties in de sociale sector, gericht op (1) de (geïntegreerde)¹⁰ gegevensuitwisseling tussen decentraal bijgehouden (authentieke) gegevensbronnen te organiseren en (2) te coördineren en optimaliseren (samen de 'kruispuntfunctie' in technische zin); en daarnaast (3) als centraal aanspreekpunt te fungeren in het kader van de éénmalige gegevensopvraging (ofwel 'kruispuntfunctie' in organisatorische zin). Aan het gegevensuitwisselingsplatform waren twee "banken" (databanken) verbonden die noodzakelijk waren voor het functioneren als kruispunt (met name een verwijzingsrepertorium en een loggingdatabank).

Na de oprichting van de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) in 2003 is verwarring ontstaan over het begrip 'kruispuntfunctie', dat in de Memorie van Toelichting bij de wet sloeg op de rol als centraal aanspreekpunt voor overheden in verband met identificatiegegevens van ondernemingen (Federaal Parlement, 2002, p. 7). Dit ging in tegen de oorspronkelijke betekenis van kruispuntbanken, waar dat juist zo weinig mogelijk sprake was van de centralisering van inhoudelijke gegevens (De Bot, 2015, p. 837).

⁸ Want het gebruik van de dienstenintegratoren is enkel in welbepaalde wettelijk omschreven gevallen verplicht.

⁹ De dienstenintegrator ziet toe of de gebruiker een machtiging heeft, voor welke gegevens en ten aanzien van welke modaliteiten (CBPL, 2009b, randnrs. 28-29).

¹⁰ Ofwel het 'kruisen' van gegevens.

Daarnaast kan in het kader van de coördinatie van de gegevensuitwisseling nog het **principe van de cirkels van vertrouwen** opgemerkt worden (CBPL, 2009b, randnrs. 13-15) met een set van **veiligheidsvereisten** en gecoördineerd systeem van **gebruikers- en toegangsbeheer**; maar ook de noodzakelijke samenwerking met de andere dienstenintegratoren (De Bot 2015, p. 788), om onder andere een hoog niveau van veiligheid te garanderen.

De CBPL (2009b, randnr. 34; 2011, randnrs. 31-32) schuift verder ook het principe van de aansluiting van elke overheidsdienst op één dienstenintegrator naar voren (de zogenoemde **uniciteit van dienstenintegratoren**). Dit om problemen met betrekking tot discussies over de taakverdeling of het ‘shoppen’ tussen dienstenintegratoren te vermijden, dat erop gericht zou kunnen zijn om aan te sluiten bij de dienstenintegrator die de minste eisen stelt.

Omwille van de cruciale rol van de geïntegreerde elektronische gegevensuitwisseling binnen de digitale overheid en de impact van het organiseren van een ‘efficiënt en effectief stelsel voor de uitwisseling’ op verscheidene gebieden als architectuur, informatieveiligheid en procesoptimalisatie, worden dienstenintegratoren ook naar voren geschoven voor het vastleggen en uitdragen van een **visie en strategie** met betrekking tot (onder andere) e-government, ICT en informatiemanagement (Dumortier & Robben, 2009, p. 102; De Bot, 2015, pp. 790-791).

Deze subsectie gaat verder in op volgende kernbegrippen: het werkingsgebied (3.2.2), de dienstenintegrator als onafhankelijke vertrouwenspartij (3.2.3), het gegevensuitwisselingsplatform met verwijzingsrepertorium en loggingdatabank (3.2.4) en de coördinatie van de gegevensuitwisseling, met inbegrip van het principe van de cirkels van vertrouwen (3.2.5).

3.2.2 Het werkingsgebied

Een dienstenintegrator treedt op ‘binnen een bepaald overheidsniveau of in een bepaalde sector’, met een specifiek doel. Dit slaat op het **werkingsgebied** (ook wel werkerrein, actieradius, toepassingsgebied (CBPL, 2008c), doelpubliek (CBPL, 2011), of actiedomein (CBPL, 2009b) genoemd, telkens onder lichtjes verschillende connotaties) en heeft betrekking op de gegevensuitwisselingen van de overheidsentiteiten waarvoor de dienstenintegrator diensten gaat voorzien. Volgens de CBPL hangt dit begrip samen met de publieke waarde van transparantie beschreven in de WVP (CBPL, 2009b, randnr. 34), zodat iedere entiteit (en uiteindelijk iedere burger en ruimer eindgebruiker) weet waar en volgens welke regels de gegevensuitwisseling verloopt.

Daarnaast is het werkingsgebied beperkt door de bevoegdheid van iedere regering om een eigen administratie uit te bouwen (Nationaal Parlement, 1980, art. 87). Dit betekent dat de overheid die een dienstenintegrator opricht het werkingsgebied enkel kan afbakenen en regels opleggen voor zover zij bevoegd is voor die gegevens, entiteiten of bepaalde taken van die instanties.

We bespreken de werkingsgebieden van de dienstenintegratoren door een onderscheid te maken tussen: (1) het beoogde werkingsgebied, en (2) afwijkingen van het beoogde werkingsgebied op basis van een wet, decreet of ordonnantie, die leiden tot het eigenlijke werkingsgebied van een dienstenintegrator. Daarnaast komt (3) het karakter van de dienstenintegrator aan bod.

Het **beoogde werkingsgebied (1)**, met name het geheel van instanties (in hun geheel of voor bepaalde gegevensstromen) waarvoor een specifieke dienstenintegratoren zijn diensten zal aanbieden, kan via vier criteria afgebakend worden.

////////////////////////////////////

De implementatie van het principe van TTP tussen de dienstenintegratoren vindt ook toepassing in het kader van de cirkels van vertrouwen (*infra, subsectie 3.2.5*). Zonder TTP zou een gebruiker of toepassing in het werkingsgebied van de ene dienstenintegrator die gegevens wenst te bekomen uit een gegevensbron in het werkingsgebied van een andere dienstenintegrator een inschrijving moeten doen bij de eerst dienstenintegrator, waarop die een toegangscontrole uitvoert.

Die dienstenintegrator moet dan een inschrijving doen bij de tweede dienstenintegrator die opnieuw een toegangscontrole uitvoert. Bij het verzenden van de gegevens naar de gebruiker of toepassing zullen beide dienstenintegratoren een filtering uitvoeren. Indien TTP volledig wordt toegepast vervalt de inschrijving, controle en filtering bij de tweede dienstenintegrator. Dit betekent dat men tussen dienstenintegratoren een vertrouwensrelatie aangaat waarbij de tweede dienstenintegrator niet weet welke entiteit de gegevens die zich in haar werkingsgebied bevinden heeft aangevraagd. Deze relatie is eenzijdig , waardoor de ene dienstenintegrator de andere als TTP kan beschouwen, maar wat niet noodzakelijk omgekeerd ook het geval moet zijn. Indien beiden elkaar als TTP beschouwen dan kan men spreken van een wederzijdse TTP-relatie. Een TTP-relatie tussen de dienstenintegratoren kan er bijgevolg toe leiden dat entiteiten niet meer zelf hoeven in te staan voor de dienstenintegratie van gegevensstromen die ze apart (en dus rechtstreeks) bij meerdere dienstenintegratoren moeten opvragen.

3.2.4 Het gegevensuitwisselingsplatform met verwijzingsrepertorium en loggingdatabank

Een dienstenintegrator zal voor de organisatie van de elektronische gegevensuitwisseling en het aanbieden van geïntegreerde diensten een (centraal of decentraal georganiseerd) gegevensuitwisselingsplatform (gegevensdelingsplatform) uitbouwen of een beroep doen op dat van een andere instantie, daarbij ondersteund door een verwijzingsrepertorium en een loggingdatabank.

Een **gegevensuitwisselingsplatform** bestaat uit “*generieke ICT-diensten en -infrastructuur, en dat de gegevensuitwisseling tussen de verschillende gegevensbronnen, beheerd door instanties of externe overheden, op een generieke manier mogelijk maakt*” (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 3^o). Dit platform moet in het algemeen in staat zijn om (Vlaamse Regering, 2009, gearchiveerde versie 1, art. 8; De Bot, 2015, pp. 778-781):

- (1) In dienstenintegratie te voorzien.
- (2) Een routerfunctie te vervullen, meer in het bijzonder het doorgeven van gegevens, afkomstig van een of meer gegevensbronnen, aan een of meer afnemers.
- (3) Gegevens tijdelijk opslaan om ze te kunnen filteren en selecteren, om de performantie van de gegevens te verhogen en de terbeschikkingstelling ervan verder te verzekeren.
- (4) Het anonimiseren en coderen van gegevens.

Het **verwijzingsrepertorium** is een databank waar een gegevensuitwisselingsplatform beroep op doet om via verwijzingen (1) op te zoeken welke instanties een dossier over iemand bezitten, (2) welke gegevens waar worden opgeslagen, en (3) wie recht heeft op welke gegevens en voor welk doeleinde. Het verwijzingsrepertorium is zodanig een verzameling van een of meerdere onderling gerelateerde databanken of tabellen die samen deze drie functies leveren. In haar advies van juli 2009 maakt de CBPL gewag van 4 soorten tabellen (CBPL, 2009b, randnr. 25):

- (i) De wie-waar-hoe-wanneer-tabel, die vermeldt van welke personen of bedrijven (wie) door welke actoren (waar) voor welke hoedanigheid (hoe) een dossier worden bijgehouden voor welke periodes (wanneer). Deze tabel wordt in sommige gevallen het personenrepertorium genoemd. Zoals De Bot (2015, pp. 806-807) stelt, kunnen er per persoon of bedrijf – geïdentificeerd aan de hand van het Rijksregisternummer, Identificatienummer van de Sociale Zekerheid (INSZ) of ondernemingsnummer (KBO-nummer) –, meerdere dossiers worden bijgehouden. Ieder dossier vermeldt de betrokken actor die het dossier beheert, de hoedanigheidscodes die de hoedanigheid waaronder er voor een persoon of bedrijf een dossier wordt bijgehouden (bv. Gehandicapt persoon of Heffingsplichtige) en de periode waarvoor het dossier bijgehouden werd. Iedere actor in het netwerk vult deze tabel in.
- (ii) De inschrijvingstabel, die bepaald welke actoren en toepassingen in welke gevallen en voor welke personen in welke hoedanigheid welke automatische diensten wensen te bekomen. In de praktijk zal men hiervoor een inschrijving doen in de wie-waar-hoe-wanneer-tabel.
- (iii) De wat-waar-tabel, of beschikbaarheidstabel, die aangeeft welke gegevens en diensten bij welke actoren beschikbaar is. De functionaliteit van deze tabel, met name waar welke gegevens zitten, zit ook in de diensten zelf beschreven. Er kan hier een onderscheid gemaakt worden tussen een algemene wat-waar-tabel en een wat-waar-tabel-op-subject-niveau. Deze laatste bevat dan bijkomende informatie per type gegeven, waarbij wordt aangegeven bij welke instanties welke types van gegevens worden bewaard over welke personen, ondernemingen, organisaties of entiteiten¹¹.
- (iv) De wie-krijgt-wat-tabel, ofwel het autorisatierepertoire, autorisatiedatabank, toegangsmachtigingstabel of regelbank, die het geheel van regels bevat welke actoren en toepassingen via welke modaliteiten (*supra, subsectie 3.1.1*) voor welke hoedanigheden en gedurende welke tijd welke gegevens ter beschikking gesteld krijgen. Deze tabel wordt ingevuld aan de hand van de gegeven machtigingen en opgestelde protocollen en beraadslagingen.

Het verwijzingsrepertorium is dus niet alleen een wegwijzer voor de locatie van gegevens, maar laat ook een preventieve controle toe. De dienstenintegrator kan met name verifiëren of de aanvrager van de gegevens wel een dossier heeft van een persoon of bedrijf, of de bron wel een dossier heeft van de persoon of bedrijf en onder welke hoedanigheden en via welke modaliteiten de aanvrager recht heeft op de gevraagde gegevens. Een dienstenintegrator hoeft overigens zelf geen verwijzingsrepertorium te beheren (zoals de FDI, die het verwijzingsrepertorium van de KSZ gebruikt, *Interview met respondent Fedict op 22 november 2016*)

¹¹ In Vlaanderen werd dergelijke inschrijving een eerste maal voor de Leer- en ervaringsdatabank (LED) toegepast. Hierbij wordt er per leverancier van de gegevens, per persoon, per doeltoepassing en voor een bepaalde hoedanigheidscodes (bijvoorbeeld „leverancier LED”) een entry in het verwijzingsrepertorium geregistreerd (VTC, 2018c, randnr. 85).

////////////////////////////////////

3.3 HET LANDSCHAP VAN DIENSTENINTEGRATOREN

Zoals gesteld in de inleiding bouwt het concept van een dienstenintegrator voort op de organisatie van het netwerk van de sociale zekerheid en de KSZ. De organisatie van de KSZ werd bij de (verdere) uitbouw van de digitale overheden op federaal en regionaal niveau in meer of mindere mate als voorbeeld genomen om bestaande gegevensuitwisselingsplatformen een wettelijk vastgelegde rol van dienstenintegrator aan te meten of nieuwe organisaties op te richten die (de facto) als dienstenintegrator werden aanzien.

In de totstandkoming van het landschap aan dienstenintegratoren zijn drie (deels overlappende) periodes te onderscheiden: (1) het ontstaan en de uitbouw van de KSZ als voorloper van de dienstenintegratoren (1990 – 2005); (2) de oprichting van meerdere entiteiten binnen de verschillende bestuursniveaus die aan (geïntegreerde) gegevensuitwisseling (van persoonsgegevens) deden¹², al dan niet met een wettelijk afdoende kader en vanuit verschillende visies¹³ (2001 – 2010); en (3) de wettelijke verankering en consolidatie van de dienstenintegratoren die uiteindelijk resulteert in het huidige netwerk aan domeingebonden en domeinoverschrijdende dienstenintegratoren (2006 – 2016). Deze drie fases spelen zich daarenboven af tegen de achtergrond van zowel de staatshervormingen, de algemene ontwikkeling van de digitale overheid in België, de politieke en ambtelijke hervormingen van ieder bestuursniveau, alsook tegen de toegenomen technologische mogelijkheden.

De CBPL is de voornaamste trekker geweest om de toename aan (geïntegreerde) gegevensuitwisselingen met betrekking tot persoonsgegevens wettelijk te gaan verankeren met het doel de WVP en art. 22 van de Grondwet te respecteren¹⁴. In het advies van het Sectoraal Comité van de Federale Overheid van 21 maart 2007 (Sectoraal Comité voor de Federale Overheid, 2007, randnr. 32) wijst het Comité erop dat de stijgende informatiebehoeften voor een geïntegreerde ontsluiting van de gegevensbanken onder haar bevoegdheid (in het bijzonder het Rijksregister en de KBO) best door een centraal gegevensuitwisselingsplatform georganiseerd zouden worden, naar analogie van de organisatie van het netwerk van de sociale zekerheid. Op deze manier zou met name aan art. 4 WVP voldaan worden. De noodzaak om de rol van dienstenintegrator wettelijk vast te leggen komt voort uit de werking met persoonsgevoelige gegevens. Art. 22 van de Grondwet, dat het recht op eerbiediging van de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven waarborgt, noodzaakt met name dat de voorwaarden die toelaten om met persoonsgevoelige gegevens te werken bij wet geregeld wordt (Belgische Grondwet).

Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat er anno 2019 zes instanties zijn die in de wetgeving als dienstenintegrator verankerd werden, waarmee we de tweede deelonderzoeksvraag kunnen beantwoorden, met name: **'Welke dienstenintegratoren zijn er momenteel actief?'**

¹² Of de intensifiëring van de huidige activiteiten in het geval van het CIBG.

¹³ Dit slaat hoofdzakelijk op verschillende visies ten aanzien van de werkingsgebieden van de dienstenintegratoren, met name of een dienstenintegrator domeingebonden of domeinoverschrijdend moet zijn, zich moet beperken tot één bestuursniveau of territoriaal over meerdere bestuursniveaus heen werkt.

¹⁴ Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht. (Belgische Grondwet).

Vier dienstenintegratoren hebben een uitdrukkelijk bepaalde rol van dienstenintegrator in hun wetgeving, namelijk Informatie Vlaanderen als VDI, FOD BOSA als FDI, BCED als Waalse dienstenintegrator en het CIBG als gewestelijke dienstenintegrator (Fidus). De andere twee dienstenintegratoren (KSZ als dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid en eHealth als dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein) hebben een rol als dienstenintegrator die volgt uit de rollen en functies die ze opnemen ten aanzien van de eigenlijke dienstenintegratie, de verankering in de wetgeving, de scope van hun werkingsgebied ofwel via een indirecte verwijzing (bv. art. 3ter van de KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990).

Daarnaast kan men ook stellen dat een dienstenintegrator niet tot het werkingsgebied van een andere dienstenintegrator behoort.¹⁵

Er zijn ook instanties die bepaalde rollen en functies van een dienstenintegrator op zich nemen die behoren tot het aanbieden van de eigenlijke dienstenintegratie, wat slaat op de fundamentele taken die nodig zijn voor het organiseren van elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Dit kan zich (i) voordoen in het geval dat bepaalde instanties een beroep moeten doen op gegevens die door aparte dienstenintegratoren worden ontsloten, waardoor ze zelf instaan voor de integratie van de gegevens afkomstig van de afzonderlijke dienstenintegratoren, (ii) voortkomen uit organisatorische keuzes bij de uitbouw van de gegevensuitwisseling in het eigen netwerk (bv. de secundaire netwerken van de KSZ, *infra*), of (iii) het gevolg zijn van *legacies*. Hoe dan ook behoren deze instanties steeds tot het werkingsgebied van (minstens) één van de zes dienstenintegratoren.

Met de oprichting van de gewestelijke dienstenintegrator (Fidus) in mei 2014 en de consolidatie naar één dienstenintegrator op Vlaams niveau in 2016, vallen bijna alle overheidsentiteiten op federaal, regionaal en lokaal bestuursniveau binnen minstens één beoogd werkingsgebied.^{16 17} Tabel 3.1 geeft de zes huidige wettelijk omschreven dienstenintegratoren, hun (wettelijke) oprichtingsdatum en werkingsgebied weer (op basis van de onderverdeling in subsectie 3.2.2, *supra*). Figuur 3.1 geeft finaal een algemene impressie van de beoogde werkingsgebieden van de vier domeinoverschrijdende dienstenintegratoren tegen de achtergrond van de staatsstructuur.

De zes dienstenintegratoren vormen de facto samen een netwerk van dienstenintegratoren binnen de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en tegen de achtergrond van de totstandkoming van de digitale overheid. De dienstenintegratoren plegen op verschillende manieren overleg met elkaar. Formeel is dit ten eerste in het Overlegcomité van de dienstenintegratoren (OCDI), dat als overlegcomité tussen de federale dienstenintegratoren in het kader van de wet van 15 augustus 2012 werd opgericht (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 30) en waar ook de regionale dienstenintegratoren op werden uitgenodigd (wat bevestigd werd in het Samenwerkingsakkoord (e-government) van 26 augustus 2013 (Federale Regering et al., 2013, art. 5, 5.)).

¹⁵ *Supra*, subsectie 3.2.2. De impact van de confrontatie van entiteiten met meerdere dienstenintegratoren komt aan bod in subsectie 4.4.2 (*infra*).

¹⁶ De Duitstalige Gemeenschap is de enige regionale overheid die geen eigen dienstenintegrator heeft opgericht.

¹⁷ Er is ook onduidelijkheid aangegeven over het werkingsgebied, waaronder de diensten die afhangen van de drie gemeenschapscommissies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen (*infra*, subsectie 3.3.6).

Binnen dit orgaan wordt in principe beraadslaagd over initiatieven in het kader van de samenwerking, adviezen en aanbevelingen geformuleerd, afspraken gemaakt in het kader van de cirkels van vertrouwen, een planning opgesteld met betrekking tot projecten betreffende de organisatie van elektronische gegevensuitwisseling over instanties heen en de geïntegreerde ontsluiting van deze gegevens en in dat kader een taakverdeling afgesproken tussen de (betrokken) dienstenintegratoren (Federaal Parlement, 2012b, art. 33). Eventueel wordt het OCDI ondersteund door werkgroepen (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 34). Deze bepalingen zijn verplicht ten aanzien van de samenwerking tussen drie federale dienstenintegratoren en facultatief ten aanzien van de samenwerking met (i) alle zes dienstenintegratoren, (ii) tussen federale en regionale of (iii) tussen regionale dienstenintegratoren (Federaal Parlement, 2012a, pp. 57-58).

Ten tweede zijn de dienstenintegratoren vertegenwoordigd via het Intergouvernementeel Comité E-Government¹⁸ (ICEG,) dat de rol van 'Strategisch Comité' op zich neemt (Federale Regering et al., 2013, art. 8). Dit in opvolging van dezelfde rol die eerder al in de (niet hernieuwde) samenwerkingsakkoorden van 2001 en 2006 beschreven stond. Binnen het kader van het derde samenwerkingsakkoord wordt in het ICEG concrete samenwerking beoogt met betrekking tot de realisatie van een 'geïntegreerd e-government'. Binnen dit orgaan kunnen verder technische werkgroepen opgericht worden (Federale Regering et al., 2013, art. 9).

Naast de formele overlegstructuren verloopt coördinatie evenzeer informeel en ongestructureerd, projectmatig, voornamelijk één-op-één rond specifieke issues en via andere coördinatiestructuren waarin (een deel van) de dienstenintegratoren vertegenwoordigd zijn (zoals coördinatiecomités bij andere dienstenintegratoren of gebruikerscomités bij authentieke gegevensbronnen).

Tabel 3.1 De zes dienstenintegratoren en hun werkingsgebied

Dienstenintegrator	Entiteit	Formele oprichting	Specialiteit gegevens	Beoogde werkingsgebied		Karakter
				Domein	Territorium	
Vlaamse dienstenintegrator (VDI)	Informatie Vlaanderen	Juli 2012	G + P	Domein-overschrijdend	Territoriaal	Grotendeels facultatief
Dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid (KSZ)	KSZ	Januari 1990	PS	Domein-gebonden	Territoriaal	Verplicht
Dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein (eHealth)	eHealth	Mei 2008	PG	Domein-gebonden	Territoriaal	Facultatief
Federale dienstenintegrator (FDI)	FOD Beleid en Ondersteuning	Augustus 2012	P	Domein-overschrijdend	Niveau-gebonden	Facultatief
Waalse dienstenintegrator (BCED)	BCED	Mei 2013	P	Domein-overschrijdend	Territoriaal	Verplicht
Brusselse hoofdstedelijke dienstenintegrator (Fidus)	CIBG	Mei 2014	P	Domein-overschrijdend	Territoriaal	Verplicht

Legende: G = Geografische gegevens, P = Persoonsgegevens, PS = Persoonsgegevens van sociale aard, PG = Persoonsgegevens die de gezondheid betreffen

¹⁸ Ook aangeduid als de Intergouvernementele Conferentie E-government.



Figuur 3.1 Het landschap van domeinoverschrijdende dienstenintegratoren op het niveau van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten

Federale overheid	FDI		
Gemeenschappen	VDI		BCED
Gewesten	VDI	Fidus	BCED

Legende:

Federale overheid	FDI	Federale dienstenintegrator
Vlaamse overheid	VDI	Vlaamse dienstenintegrator
Duitstalige Gemeenschap	BCED	<i>Banque Carrefour d'Échange de Données</i>
Brussels Hoofdstedelijk Gewestelijk (BHG)	Fidus	(Brusselse hoofdstedelijke) gewestelijke dienstenintegrator
Franse Gemeenschap		
Waals Gewest		

3.3.1 De Vlaamse dienstenintegrator

Het beoogde werkingsgebied van de **Vlaamse dienstenintegrator** (VDI) is domeinoverschrijdend, territoriaal en slaat op alle overheidsentiteiten die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, alsook de lokale overheden (provincies, gemeenten en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, OCMW's) (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b). Sectie 4 (*infra*) gaat in detail op de VDI in, waarbij ook de beperkingen op het beoogde werkingsgebied verder aan bod komen.

3.3.2 De dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid

De **dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid**, de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ) is domeingericht (sociale zekerheid), territoriaal en heeft een (in beginsel) verplicht karakter met betrekking tot de instellingen van sociale zekerheid (KSZ-wet, Nationaal parlement, 1990, art. 2, °2) en de entiteiten die gelijkgesteld zijn aan instellingen van sociale zekerheid (Federale Regering, 2002, art. 3, §2, 1°; 2005, art. 2, §2, 1°), waardoor zowel verschillende entiteiten en openbare instellingen over de federale, regionale en lokale overheden heen in zijn beoogde werkingsgebied vallen.

De Kruispuntbank van de sociale zekerheid slaat zowel op de entiteit (een openbare instelling van sociale zekerheid met rechtspersoonlijkheid), de rol van dienstenintegrator als de naam van het gegevensuitwisselingsplatform. Alle rollen en functies van de KSZ (entiteit) vallen omwille van de historische evolutie binnen de rol van dienstenintegrator. Belangrijk om op te merken is dat de Kruispuntbank ook verantwoordelijk is voor het beheer van de Kruispuntbankregisters¹⁹ (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 4). De KSZ is georganiseerd volgens een stervormige structuur, waarbij op het gegevensdelingsplatform van de KSZ het primaire netwerk van entiteiten is aangesloten, waarvan er op hun beurt acht een secundair netwerk vormen (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, 2018). We lichten kort twee secundaire netwerken toe.

¹⁹ Kort gesteld bevatten de Kruispuntbankregisters de natuurlijke personen die niet in het Rijksregister worden opgenomen, maar wel geïdentificeerd moeten kunnen worden door andere overheden, openbare of private instellingen, krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.

De OCMW's behoren (in eerste instantie) tot het **secundaire netwerk van de OCMW's**, dat door de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) wordt beheerd. Dit voor zover zij instaan voor het uitvoeren van opdrachten met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie. In dat kader worden zij aanzien als een instellingen van sociale zekerheid (als instelling van sociale zekerheid bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, f), KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990). Daarnaast is er ook een **secundair netwerk van de kinderbijlagfondsen**, dat ten gevolge van de zesde staatshervorming een wijzigende governance kent.²⁰

Artikel 18 van de KSZ-wet laat toe het werkingsgebied van de dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid **uit te breiden**. Dit artikel is een **eerste maal** toegepast in het kader van een aantal bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de sociale beleidsvoering door het KB van 16 januari 2002 (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990; Federale Regering, 2002).

Dit KB bepaalt dat entiteiten (overheidsentiteiten en openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid) van de Gemeenschappen en Gewesten een aanvraag kunnen indienen om aan te sluiten op het netwerk van de sociale zekerheid (ze vormen daarbij dan het zogenoemde uitgebreide netwerk) voor zover hun taken en opdrachten zich verhouden tot minstens één van de volgende twaalf categorieën binnen de sfeer van de sociale beleidsvoering (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 18; Federale Regering, 2002, art. 2).²¹

Bovendien stelt dit KB ook dat voor de artikelen van de KSZ-wet die van toepassing zijn op de overheidsdiensten en openbare instellingen van de gemeenschappen en gewesten (art. 3, §1), dat (1) die overheidsdiensten en openbare instellingen worden gelijkgesteld met instellingen van sociale zekerheid (art. 3, §2, 1°), maar ook dat (2) "*de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de opdrachten van de tot het netwerk behorende overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten gelijkgesteld met sociale gegevens*" (art. 3, §2, 2°) en (3) dat de uitvoering van de opdrachten van de overheidsdiensten en openbare instellingen gelijkgesteld worden met de toepassing van de sociale zekerheid (art. 3, §2, 3°). Subsectie 4.1 (*infra*) en tabel A.3 (*infra, Annex 2*) bespreken de Vlaamse entiteiten die deel uitmaken van het uitgebreide netwerk.

Artikel 18 is een **tweede maal** toegepast voor de pensioen en solidariteitsinstellingen belast met het uitvoeren van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, met toepassing van artikel 18 van de KSZ-wet houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (Federale Regering, 2004).

²⁰ Zie onder andere Vlaamse Gemeenschap et al., 2016; IVC, Kamer sociale zekerheid en gezondheid, 2018; Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2017; Vlaamse Gemeenschap et al., 2017; het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid, Afdeling Sociale Zekerheid, 2018b; Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018; Vlaamse Gemeenschap et al., 2018; Vlaams Parlement, 2018b.

²¹ Meer bepaald: (i) de sociale vorming, de sociale promotie en de beroepsomscholing en -bijscholing; (ii) de arbeidsbemiddeling; (iii) de programma's voor wedertewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen; (iv) de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten; (v) het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen; (vi) de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg; (vii) het gezinsbeleid met inbegrip van alle normen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen; (viii) het beleid inzake maatschappelijk welzijn; (ix) het beleid inzake mindervaliden met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van mindervaliden; (x) het bejaardenbeleid; (xi) het jeugdbeleid en de jeugdbescherming met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming; de (xii) sociale huisvesting.



En een **derde maal** voor de opdrachten van de OCMW's inzake maatschappelijk dienstverlening (Federale Regering, 2005, art. 1, §1). In dat kader worden (i) de noodzakelijke gegevens gelijkgesteld aan sociale gegevens (art. 1, §2, 1°) en (ii) het uitvoeren van de van opdrachten gelijkgesteld met de toepassing van de sociale zekerheid (art. 1, § 2, 2°).

Bovendien stelt het KB van 16 januari 2002 ook dat voor de artikelen van de KSZ-wet die van toepassing zijn op de overheidsdiensten en openbare instellingen van de gemeenschappen en gewesten (art. 3, §1)²², dat (1) die overheidsdiensten en openbare instellingen worden gelijkgesteld met instellingen van sociale zekerheid (art. 3, §2, 1°), maar ook dat (2) *“de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de opdrachten van de tot het netwerk behorende overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten gelijkgesteld met sociale gegevens”* (art. 3, §2, 2°), en (3) dat de uitvoering van de opdrachten van de overheidsdiensten en openbare instellingen gelijkgesteld wordt met de toepassing van de sociale zekerheid (art. 3, §2, 3°).

Artikel 14 van de KSZ-wet bepaalt de al dan niet verplichte tussenkomst van de KSZ bij de uitwisseling van persoonsgegevens van sociale aard (Nationaal Parlement, 1990). In principe is iedere gegevensuitwisseling (van sociale gegevens) tussen instellingen van sociale zekerheid verplicht, ook voor de personen die ingeschakeld worden op het netwerk van de sociale zekerheid (De Bot, 2015, pp. 915-916), op enkele uitzonderingsgronden na.

Artikel 14, vierde lid bepaalt dat een vrijstelling in de tussenkomst van de KSZ kan voorzien worden door de Kamer sociale zekerheid en gezondheid van het IVC²³, voor zover de tussenkomst geen toegevoegde meerwaarde heeft (Nationaal Parlement, 1990, op basis van art. 43 van de wet van 1 maart 2007, Federaal Parlement, 2007). Bovendien is door de wet van 5 september 2018 een nieuwe uitzonderingsgrond toegevoegd. **Artikel 14, vijfde lid** stelt met name dat de entiteiten die vrijwillig in het netwerk zijn opgenomen, de KSZ niet meer hoeven te gebruiken als het een uitwisseling betreft aan of door entiteiten in dezelfde Gemeenschap of hetzelfde Gewest, tenzij ze hierom verzoeken (Nationaal Parlement, 1990, op basis van art. 17 van de wet van 5 september 2018, Federaal Parlement, 2018d).

²² Meer bepaald artikelen 6, 8, 9, 10 tot en met 17, 20, 22 tot en met 26, 28, 34, 46 tot en met 48 en 53 tot en met 71 van de wet [van 15 januari 1990], en de in uitvoering van deze artikelen genomen besluiten (Federale Regering, 2002, art. 3, §1).

²³ Voorheen door de Afdeling Sociale Zekerheid van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid.

3.3.3 De dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein

De **dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein** richt zich tot de actoren die bevoegd zijn voor de gezondheids- en welzijnssector en de bijstand aan personen over federale en regionale instanties heen (eHealth-wet, Federaal Parlement, 2008, art. 3, 5°; Federale Staat et al., 2013, art. 1). Het eHealth-platform (eHealth), een openbare instelling van sociale zekerheid, neemt de rol van dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein op (wat blijkt uit artikel van 5 van de eHealth-wet, Federaal Parlement, 2008).

eHealth richt zich in de eerste plaats tot de elektronische dienstverlening en informatie-uitwisseling tussen de actoren in het domein van de gezondheids- en welzijnszorg (bv. patiënten, zorgverleners, verzorgingsinstellingen en de betrokken overheidsentiteiten op federaal en regionaal niveau) en heeft voornamelijk betrekking op persoonsgegevens van sociale aard en persoonsgegevens die de gezondheid betreffen. In tegenstelling tot de KSZ is de mededeling van gegevens binnen de actoren in het netwerk niet verplicht via het centrale uitwisselingsplatform van eHealth. Hier streeft men er naar om een kader te creëren voor de gegevensuitwisseling tussen de verschillende actoren (die in hoofdzaak buiten de overheidsadministratie vallen) met het oog op een klantgerichtere dienstverlening aan patiënten en de zorgverstrekkers (CBPL, 2008b; Federale Staat et al., 2013).

Dit uit zich in creëren van vertrouwen tussen de actoren en richt zich tot en het wegwerken van de drempels op juridisch vlak, technisch vlak en veiligheidsvlak, door middel van (i) wederzijdse afspraken op het vlak van interoperabiliteit, (ii) het aanbieden van generieke IT-voorzieningen (basisdiensten) die ontwikkeld worden op basis van de noden van de actoren in de zorg, (iii) het opzetten van decentraal beheerde authentieke gegevensbronnen, en (iv) gezamenlijke projecten (onder meer via de e-Gezondheidsplannen en de Actieplannen e-Gezondheid/Roadmaps, momenteel het Actieplan e-Gezondheid 2019-2021 (ofwel Roadmap 3.0) (Federale Staat et al., 2019). Het samenwerkingsakkoord van 2017 (Federale Overheid et al., 2017) bevat een verdere concretisering van de samenwerking tussen de actoren op het vlak van de informatie-uitwisseling, waaronder de unieke gegevensinzameling, op het vlak van gezamenlijke projecten, toetreding van de Gemeenschappen en Gewesten tot de governance van het e-Health-platform (met raadgevende stem), de oprichting van een Stuurgroep door de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid, de financiering van het e-Health-platform en regels voor het afsluiten van asymmetrische bilaterale samenwerkingsakkoorden.

De organisatie van het eigenlijke werkingsgebied van deze dienstenintegrator is complex. Het wordt verder afgebakend in Vlaanderen op basis van het decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg (Vlaams Parlement, 2014). Elke gegevensdeling tussen actoren in de zorg²⁴ verloopt in principe over het netwerk voor gegevensdeling tussen de actoren in de zorg (Vlaams Parlement, 2014, art. 8, §1)²⁵.

Zorgverleners, hulpverleners die niet behoren tot de administratie en voorzieningen die niet behoren tot de administratie dienen gebruik te maken van het eHealth-platform, voor zover ze geen instelling van sociale zekerheid zijn (Vlaams Parlement, 2014, art. 8, §2, eerste lid).

²⁴ De zorgverleners, hulpverleners en de voorzieningen (Vlaams Parlement, 2014, art. 2, 1°), waarbij hulpverleners en voorzieningen al dan niet tot de administratie behoren (Vlaams Parlement, 2014, art.8).

²⁵ Hoewel we er van uitgaan dat dit op Vitalink slaat, staat dit nergens expliciet in de wet- of regelgeving vermeld.

3.3.4 De federale dienstenintegrator

De **federale dienstenintegrator** (FDI) heeft een domeinoverschrijdend werkingsgebied dat op heel de federale overheid slaat (de zogenoemde participerende overheidsdiensten), behalve (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 2, 10°). Daarnaast behoren ook externe entiteiten (bv. de gemeenten) tot het werkingsgebied van de federale dienstenintegrator, met betrekking tot de taken die ze uitvoeren in het kader van federale bevoegdheden (exclusief taken binnen de sociale sector en de gezondheids- en welzijnssector) (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 46). Het gebruik van de FDI is facultatief, maar de participerende overheidsentiteiten zijn verplicht om de elektronische gegevens via de FDI beschikbaar te maken, voor zover dit nodig is in zijn rol van dienstenintegrator (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 8, §1). Daarenboven zijn, eenmaal het betreffende artikel bij KB wordt uitgevoerd, de instanties belast met de opslag van authentieke gegevens in een authentieke bron verplicht deze te ontsluiten via het netwerk (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 6).

FOD BOSA (een federale overheidsdienst) is de federale dienstenintegrator (Federale Regering, 2017, art. 2, 34). De rol van dienstenintegrator wordt gedefinieerd als *“een instantie die door of krachtens de wet belast is, binnen een bepaald overheidsniveau of in een bepaalde sector met dienstenintegratie”* (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 2, 1°), waarbij dienstenintegratie slaat op *“de organisatie van elektronische gegevensuitwisseling over instanties heen en de geïntegreerde ontsluiting van deze gegevens”* (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b, art. 2, 2°).

In de praktijk wordt de rol van federale dienstenintegrator waargenomen door het Directoraat Generaal (DG) Digitale Transformatie binnen de FOD BOSA. Binnen de DG Digitale Transformatie kan naar taakstelling een opsplitsing gemaakt worden tussen rollen en functies die vallen binnen de rol FDI langs de ene kant en de rol coördinator digitale transformatie aan de andere kant (*Interview met respondent FOD BOSA – DG Digitale Transformatie op 29 mei 2017*).

3.3.5 De Waalse dienstenintegrator

Het beoogde werkingsgebied van de **Waalse dienstenintegrator** is domeinoverschrijdend en territoriaal. Het betreft alle openbare overheden die vallen binnen de grenzen van de bevoegdheden van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap. Dit slaat enerzijds op alle openbare overheden van het Waals gewest en de lokale overheden waarvoor zij bevoegd is (dus niet de gemeenten in de Duitstalige Gemeenschap), alsook gewestelijke diensten die belast zijn met een dienst van openbaar belang; en anderzijds alle openbare entiteiten van de Franse Gemeenschap en de gegevensstromen van de lokale overheden waarvoor zij bevoegd is (Waalse Regering & Regering van de Franse Gemeenschap, 2013b, art. 2, 8° en 9°).

De rol van Waalse dienstenintegrator valt samen met BCED, een afdeling (en tevens de naam van het gegevensdelingsplatform) binnen *e-Wallonie-Bruxelles Simplification* (eWBS), een gemeenschappelijke overheidsentiteit van de Waalse Regering en de Franse Gemeenschapsregering (Waalse Regering & Regering van de Franse Gemeenschap, 2013a, 2013b).

De rol van dienstenintegrator slaat op *“une institution légalement reconnue dont le rôle principal est d’organiser et de faciliter l’échange de données issues de sources authentiques ou de banques de données issues de sources authentiques entre les différentes autorités publiques et autorités fédérales, ainsi que d’offrir des services d’accès hautement sécurisés aux sources authentiques, dans le respect des prescrits de la vie privée”* (Waalse Regering & Regering van de Franse Gemeenschap, 2013b, art. 2, 3°, b). Daarnaast heeft men aan de BCED apart een rol van TTP toegewezen (Waalse Regering & Regering van de Franse Gemeenschap, 2013b, art. 2, 3°, a).

//

Er is een verschil tussen het beoogde en het eigenlijke werkingsgebied, omdat de VDI enkel de elektronische dienstverlening en de gegevensuitwisselingen kan organiseren die niet bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie aan een andere dienstenintegrator is toegewezen (CBPL, 2011, randnr. 25; VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3, §2). We bespreken zes gevallen waarbij de elektronische dienstverlening aan een andere dienstenintegrator toegewezen werd.

Ten eerste vallen de **OCMW's** voor zover zij belast zijn met de toepassing van de sociale zekerheid onder het werkingsgebied van de KSZ (Nationaal Parlement, 1990, art. 2, 2°, f). Dit is met name als zij instaan voor het uitvoeren van opdrachten met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie (via het secundair netwerk van de OCMW's, *supra, subsectie 3.3.2*) en het recht op maatschappelijke dienstverlening (Federale Regering, 2005, art. 1) (als lid van het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid, *supra, subsectie 3.3.2*).

Ten tweede zijn 12 **Vlaamse instanties (of afdelingen) ingeschakeld op het uitgebreide netwerk van de KSZ³⁰**, met name: de Afdeling School- en Studietoelagen van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS); de VMSW; Agentschap Wonen-Vlaanderen; het Vlaams Woningfonds; de VDAB; het Departement Cultuur, Jeugd en Media; de afdeling NADO Vlaanderen van het Agentschap Sport Vlaanderen; het Agentschap Zorg en Gezondheid (inclusief het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming), Kind en Gezin, het Agentschap Jongerenwelzijn, het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) en het Departement WVG (Federale Regering, 2002; annex 2, tabel A.3). Deze verbindingen zijn deels het resultaat van de historische evolutie van e-government, waarbij de KSZ als eerste een centraal uitwisselingsplatform opzette.

Uit artikels 14 en 18 van de KSZ-wet en uit het KB van 16 januari 2002 volgt dat de tussenkomst van de KSZ voor Vlaamse entiteiten in het uitgebreide netwerk enkel verplicht is voor zover het om een uitwisseling gaat met entiteiten **buiten** de eigen Vlaamse Gemeenschap of het eigen Vlaams Gewest (Nationaal Parlement, 1990, art. 14, vijfde lid; Federale Regering, 2002) en voor er geen uitzondering geldt op de verplichte tussenkomst van de KSZ (Nationaal Parlement, 1990, art. 14, vierde lid). In de praktijk zullen omwille van *legacies* nog steeds stromen tussen de betrokken entiteiten via de KSZ verlopen, terwijl die op basis van art. 14, vijfde lid niet meer via hem moeten verlopen. Het KB van 16 januari 2002 stelt verder ook alle soorten gegevens die nodig zijn van de uitvoering van de opdrachten in art. 2 gelijk aan sociale gegevens, dus ook geografische gegevens, bedrijfsgegevens enz. Uit artikel 14 van de KSZ-wet en het KB van 16 januari 2002 is het bovendien niet uitgesloten dat de entiteiten ook via een andere dienstenintegrator op de KSZ kunnen aansluiten. Zo verlopen de gegevensstromen van Kind en Gezin en het VUTG via de VDI.

Ten derde verlopen een aantal gegevensstromen (in verband met persoonsgegevens die de gezondheid betreffen of daaraan gerelateerde persoonsgegevens) met betrekking tot de **gegevensdeling in het gezondheids- en welzijnsdomein** via eHealth. Dit is het geval voor gegevensstromen van het Agentschap Zorg en Gezondheid (inclusief het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming), Kind en Gezin, Agentschap Jongerenwelzijn, en het Departement WVG met de actoren in de zorg (Vlaams Parlement, 2014). Deze entiteiten vallen dus deels of volledig onder het beoogde werkingsgebied van drie verschillende dienstenintegratoren.

³⁰ Het Agentschap Kind en Gezin en het Agentschap Jongerenwelzijn fusioneren tot het nieuwe Agentschap Opgroeien bij beslissing van de Vlaamse Regering van 30 november 2018.

Een vierde soort geval doet zich voor bij instanties die een rol van ‘toekennende instantie’ bekleden - zoals omschreven binnen de KSZ-wet -, waarbij instanties aanvullende rechten (en daaraan verbonden voordelen) toekennen aan betrokkenen (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990, art. 11bis, §1, 1° en 2°). Toekennende instanties zijn verplicht de sociale gegevens die ze nodig hebben voor het toekennen van het aanvullend recht ze uitsluitend via de KSZ op te vragen, voor zover die gegevens beschikbaar zijn in het netwerk (art. 11bis, §2). Een voorbeeld is Eandis, dat als ‘toekennende instantie’ wordt beschouwd voor wat de invoering van maatregelen van sociale aard in de gas- en elektriciteitssector betreft (Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheid, Afdeling Sociale Zekerheid, 2009, randnr. 13.1).

Ten vijfde zal de VDI niet de gegevensstromen organiseren waarbij een andere dienstenintegrator optreedt als intermediaire organisatie. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), dat gegevens aan de KSZ geeft en terugkrijgt, binnen de rol van de KSZ als intermediaire organisatie, voor het bepalen van de mate van deelname van personen met een beperking aan de Vlaamse bevolkingsonderzoeken inzake kanker (Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheid, Afdeling Sociale Zekerheid, 2017b).

Ten zesde verlopen sommige gegevensstromen op basis van specifieke federale wet- en regelgeving niet via de VDI. Hieronder vallen bijvoorbeeld de **gemeenten**, die via semi-private dienstenleveranciers werken in het kader van de organisatie van het Rijksregister (Nationaal Parlement, 1983; Nationale Regering, 1985). Of Eandis, dat met de KSZ rechtstreeks gegevens uitwisselt in het kader van de bestrijding van de sociale fraude gebaseerd op domiciliefraude, op basis van de wet van 13 mei 2016 (Federaal Parlement, 2016) (Sectoraal comité van het Rijksregister, 2016).

Tot slot het **karakter van de VDI**. Er is (grotendeels) geen verplichting om een beroep te doen op de Vlaams dienstenintegrator (CBPL 2011, randnr. 25; De Bot, 2015, p. 917; Vlaams Parlement, 2012a; VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3, §§ 1 en 2), tenzij anders vermeld in een machtiging, wet- of regelgeving. Dit is bijvoorbeeld de jure het geval bij de ontsluiting van de Leer- en Ervaringsbewijzendatabank (LED) via de VDI, (Vlaams Parlement, 2009b) en de bepalingen in het GDI-decreet (Vlaams Parlement, 2009a). Daarenboven stelt het decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg (Vlaams Parlement, 2014, art. 8, § 2) dat twee soorten actoren in de zorg (de hulpverleners die behoren tot de administratie en de voorzieningen die behoren tot de administratie) verplicht gebruik dienen te maken van de VDI als ze voldoen aan twee voorwaarden: (1) het betreft de uitvoering van hun verplichtingen in het kader van het decreet, en (2) ze zijn geen instelling van sociale zekerheid (Nationaal Parlement, 1990, art. 2, 2°).³¹ In de praktijk zou de VDI een de facto verplicht karakter kunnen hebben als de gegevensbronnen hun gegevens enkel wensen te ontsluiten via de dienstenintegrator. De VDI heeft bijgevolg een **(grotendeels) facultatief** karakter.

Voor de entiteiten binnen het werkingsgebied van de VDI is er sinds de inwerkingtreding van het bestuursdecreet op 1 januari 2019 een veralgemeende plicht tot opvraging van gegevens uit de authentieke gegevensbronnen, zowel door Vlaamse als lokale entiteiten (bestuursdecreet, Vlaams Parlement, 2018d, art. III.68). Voorheen gold deze verplichting via het e-gov decreet enkel voor de Vlaamse overheden (e-gov-decreet, Vlaams Parlement, 2008b, art. 3). Dit volgde uit het toenmalige gebrek aan capaciteit van de lokale besturen (Vlaams Parlement, 2008a, p. 36).

³¹ In afwijking van deze verplichting kunnen de twee soorten actoren in de zorg die “*vóór de inwerkingtreding van het decreet van 13 juli 2012 (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b) op een privacyconforme manier voor een bepaalde gegevensdeling met een andere dienstenintegrator werkten, deze dienstenintegrator behouden indien de omschakeling naar de VDI een aanzienlijke meerkost met zich mee zou brengen*” (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, §3).



De **Kruispuntbank Vlaanderen** (KBV) is het centrale gegevensuitwisselingsplatform van de VDI. Het is een generieke IT-voorziening, die generiek over verschillende gegevensuitwisselingsprocessen in Vlaanderen kan ingezet worden. Bovendien is het een gezamenlijk gebruikte generieke IT-voorziening, omdat lokale, federale en regionale overheden via het platform toegang krijgen tot IT-voorzieningen beheerd worden door Vlaamse entiteiten, zoals applicaties, financiële systemen en (authentieke) gegevensbronnen. De KBV bestaat zelf uit meerdere (generieke) IT-voorzieningen, waaronder het MAGDA-platform, Geografische webdiensten via de GDI, diensten via het MAGDA platform en data virtualisatie en Automatisch advies. Het MAGDA-platform voorzag historisch de gegevensuitwisselingen van de VDI in zijn wettelijke rol (met name met betrekking tot de integratie van persoonsgegevens). De KBV heeft een geïntegreerde business architectuur opgezet voor het MAGDA-platform en de GDI (Informatie Vlaanderen, 2017a, p. 21).

De VDI biedt via de functie van platformbeheer enkele basisfunctionaliteiten aan (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 3^o en 4^o), waar we hier verder niet in detail op ingaan. Deze zijn: Authenticatie *Machine-to-Machine* (M2M), Autorisatie M2M, Transactie, Transformatie, Datering, Codering en Anonimisering, Beveiligingsdiensten, Orkestratie, Wettelijke logging, Audit logging, Logging ondernemingsdiensten, Terugmeldfaciliteit, Raadpleegdiensten, Validatiediensten, Overdrachtsdiensten, Routing, Filtering en selectie, Integratie en combinatie van diensten, Monitoring, (Meervoudige) inschrijvingen, en (Meervoudige) inschrijvingscontrole.³² (Informatie Vlaanderen, 2017a; *Interview met respondent Informatie Vlaanderen op 15 juni 2018*).

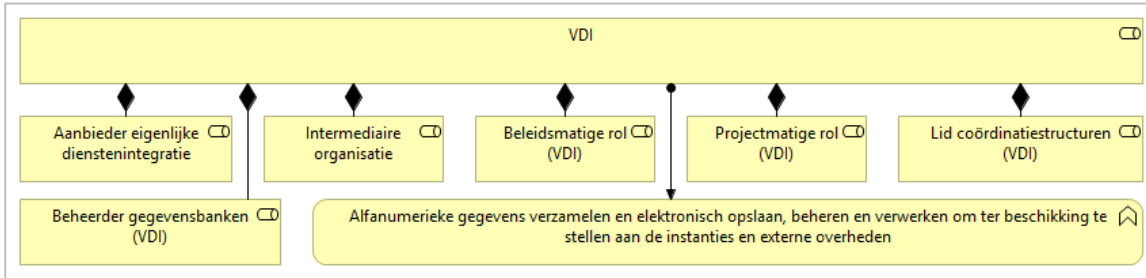
De VDI biedt naast de basisfunctionaliteiten op het platform nog andere **basisdiensten** aan (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 4^o), waaronder een elektronische brievenbus en digitale facturatediensten (beide in samenwerking met de federale overheid) en een systeem voor het organiseren van gebruikers- en toegangsbeheer. Het gebruikers- en toegangsbeheer is verdeeld over drie systemen. Ten eerste is er op het KBV-platform een op certificaten gebaseerde M2M verfijnde toegangsbeheer (binnen de applicaties Authenticatie M2M en Autorisatie M2M). Het *User-to-Machine* (U2M) gebruikers- en toegangsbeheer (respectievelijk Digitaal gebruikersbeheer (*identity management*, IDM) en het Digitaal toegangsbeheer (door *access management*, ACM, dat een decentraal toegangsbeheer door 'doelgroepen' inhoudt en toegespitst is op eindgebruikers)) wordt ten tweede door Het Facilitair Bedrijf uitgevoerd.³³ Hier zal Informatie Vlaanderen nog een overeenkomst sluiten met Het Facilitair Bedrijf. GeoSecure is ten derde een op certificaten gebaseerde M2M gebruikers- en toegangsbeheer voor web services (voor een gefedereerde toegang, met M2M beveiliging, toegespitst op de eindgebruikers). Het werd oorspronkelijk ontwikkeld omstreeks 2010, omdat ACM/IDM op dat moment nog focuste op U2M gebruikers- en toegangsbeheer, applicaties, en omdat er geen gebruikers- en toegangsbeheer voor rechtspersonen mogelijk was.

³² Er zijn plannen om de logging als generieke dienst (as a service) aan te bieden, wat past binnen de scope van art. 4, 4^o van het decreet van 13 juli 2012 (Vlaams Parlement, 2012b) (*Interview met respondent Informatie Vlaanderen op 15 juni 2018*).

³³ Het Facilitair Bedrijf biedt daarnaast ook nog een M2M verbinding aan via de Blue Box (*Interview met respondent Informatie Vlaanderen op 15 juni 2018*).

////////////////////////////////////

Figuur 4.4 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen als VDI (herhaling)



Buiten het aanbieden van de eigenlijke dienstenintegratie zijn er nog 6 rollen en functies (vervat in figuur 4.4). De VDI heeft een rol van **beheerder van een aantal gegevensbanken**. In de eerste plaats slaat dit op het beheer van de Verrijkte Kruispuntbank van Ondernemingen (VKBO) (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 11^o). Dit is een vorm van gegevensintegratie uit de federale KBO en verrijkt met bedrijfsgegevens, zoals bijvoorbeeld jaarrekeningen. De CBPL heeft de vraag opgeworpen of de VKBO (nog) onder het beheer van de VDI moet vallen en of de voorwaarden van haar oprichting en de noodzaak aan gegevensintegratie nog gelden (CBPL, 2011, randnrs. 52-54; Vlaams Parlement, 2012a, pp. 19-21). Langs de ene kant biedt de KBO sinds de oprichting van de KBO wel webservices aan, maar zorgt de VKBO nog steeds voor een geïntegreerde ontsluiting van gegevens uit de KBO en bedrijfsgegevens zoals jaarrekeningen die niet in de KBO zijn opgenomen. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de VDI geen enkele inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft over de inhoud van de VKBO of toelating kan verlenen tot gebruik van de gegevens zonder instemming van de KBO of de andere bronhouders.³⁴

In de tweede plaats beheert de VDI het Dossier Status Informatie Systeem (DOSIS) (VTC, 2018a). In de derde plaats kan de VDI (tijdelijk of permanent) kopies maken van de gegevens die hij als tussenpersoon verwerkt, met de loutere bedoeling de latere terbeschikkingstelling van die gegevens efficiënter te doen verlopen (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 15, §3). Hij beheert in dat kader een kopie van de databank van de Dienst Inschrijving Voertuigen' (DIV).

Binnen zijn rol van **intermediaire organisatie** (zoals omschreven in KB van 13 februari 2001, Federale Regering, 2001a) zal de VDI voorzien in het inzamelen, samenvoegen, coderen of anonimiseren en ter beschikking stellen van gegevens (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 14^o).

Indien nodig kan de VDI **alfanumerieke gegevens verzamelen en elektronisch opslaan, beheren en verwerken**. Dit doelde oorspronkelijk op de synchronisatie tussen de VKBO en het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB), meer bepaald om ieder bedrijf nauwkeurig te lokaliseren (Vlaams Parlement, 2012a, p. 34). Met de wijzigende rol van de VDI van dienstenintegrator van hoofdzakelijk persoonsgegevens (en bedrijfsgegevens), naar andere types van gegevens is een aparte opsomming van de mogelijkheid om te werken met alfanumerieke gegevens eerder redundant.

De VDI heeft ook een **beleidsmatige rol** (De Bot, 2015, pp. 791-797). Deze vloeit voort uit art. 4, 1^o van het VDI-decreet (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b), dat de VDI de opdracht geeft een visie en een strategie ontwikkelen voor een effectieve, efficiënte en goed beveiligde elektronische dienstverlening en gegevensuitwisseling en het opvolgen van de naleving ervan. Daaruit volgend heeft de dienstenintegrator de functie om de homogeniteit en de consistentie van het beleid met betrekking tot de strategie te bevorderen en te bewaken (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 2^o), en instanties te begeleiden

³⁴ Ook voor de VKBO-diensten moet men de aansluitingsprocedure volgen, pas na gunstige evaluatie kan de aansluiting geconfigureerd worden



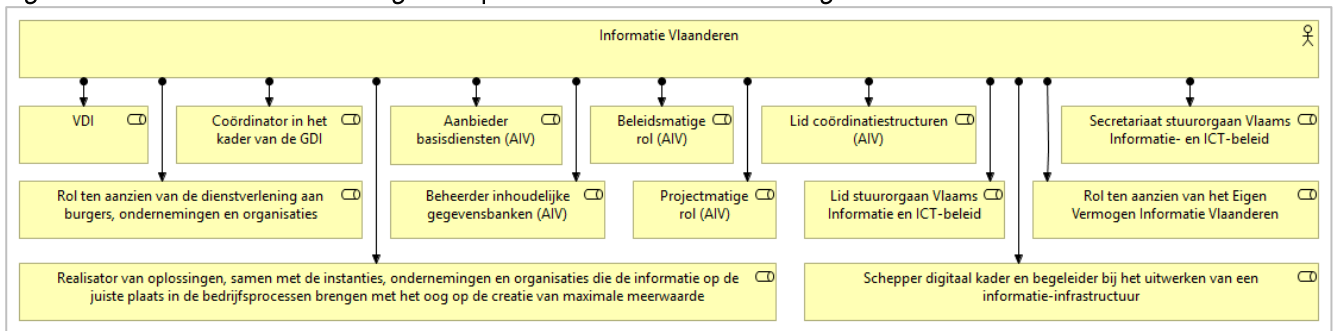
bij de implementatie van de strategie (op strategisch vlak) (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 7°).

In zijn **projectmatige rol** dient de VDI programma's, projecten en diensten uit te werken die potentieel de instanties overkoepelen en die de gemeenschappelijke strategie ondersteunen (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 10°). Hieronder valt de begeleiding inzake de omvorming van gegevensbronnen tot authentieke gegevensbronnen te bevorderen en te begeleiden (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 5, 8°) en het programma Kruispuntbank Vlaanderen (Administrateur-Generaal van het Agentschap Informatie Vlaanderen, 2018). Verder valt ook het begeleiden van instanties bij de implementatie van de strategie (op operationeel vlak) onder deze rol (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 4, 7°).

Een laatste rol van de VDI is het **lidmaatschap van diverse coördinatiestructuren** (*infra, subsectie 4.4.2*).

4.2.2 Andere rollen en functies van Informatie Vlaanderen

Figuur 4.5 Rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen (herhaling)



Buiten zijn rol als Vlaamse dienstenintegrator zijn aan Informatie Vlaanderen nog 12 bijkomende rollen toegewezen (zie figuur 4.5). Het agentschap is de **realisator van oplossingen die de informatie op de juiste plaats in de bedrijfsprocessen brengen met het oog op de creatie van maximale meerwaarde**, samen met de instanties, ondernemingen en organisaties (Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 3°).

Informatie Vlaanderen heeft ook een rol ten aanzien van **burgers, bedrijven en organisaties**. Dit is in de eerste plaats de organisatie van 'Mijn Burgerprofiel' (Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 4° en 5°). In de tweede plaats betreft het het creëren, uitbouwen, integreren, beheren en ontsluiten van digitale informatie en diensten vanuit een gebruikersgericht standpunt (Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 2°). In de derde plaats gaat het onrechtstreeks over de ondersteuning van instanties in hun contacten met burgers, ondernemingen en organisaties (Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 6°). In de vierde plaats gaat het rechtstreeks over de interactieve begeleiding en ondersteuning aan burgers, ondernemingen en organisaties bij het gebruik van digitale informatie en diensten van instanties (Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 7°).

4.3 GOVERNANCE ASPECTEN

4.3.1 Juridische aspecten

Onder de juridische aspecten vallen ten eerste bindende instrumenten, zoals wet- en regelgeving van Vlaanderen, maar ook relevante wet- en regelgeving van de internationale, Europese, federale en lokale bestuursniveaus. Ten tweede bevatten ze ook richtinggevende documenten, zoals regeerakkoorden, beleidsbrieven, beleidsnota's, strategische nota's en beleidsprogramma's (Wouters & Crompvoets, 2018, p. 26).

Figuur 4.6 bevat een niet-exhaustieve opsomming van bindende instrumenten en richtinggevende documenten die van toepassing zijn op de organisatie van de VDI, Informatie Vlaanderen, de organisatie van de digitale Vlaamse overheid en de organisatie van geïntegreerde gegevensuitwisseling in Vlaanderen.

De belangrijkste wet- en regelgeving met betrekking tot de organisatie van de **VDI en Informatie Vlaanderen** is deze met betrekking tot de oprichting en de organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, Vlaamse Regering, 2013), ten aanzien van de oprichting van Informatie Vlaanderen (en het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen (Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding & Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie, 2016; Vlaams Parlement, 2003, 2016a, 2016b; Vlaamse Regering, 2016c, 2016d, 2016e, 2017b) en aangaande de organisatie van het agentschap (Administrateur-Generaal van het Agentschap Informatie Vlaanderen, 2018).

Andere wetgeving op Vlaams niveau nauw verbonden aan Informatie Vlaanderen is het GDI-decreet (Vlaams Parlement, 2009a) en het decreet houdende de aanpassingen in het kader van de AVG (AVG-decreet, Vlaams Parlement, 2018c).

Het **bestuursdecreet** is naast het VDI-decreet en het GDI-decreet hét centrale decreet ten aanzien van e-government in Vlaanderen (bestuursdecreet, Vlaams Parlement, 2018d).³⁸ Het bevat onder meer de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, de oprichting en werking van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid (met Besluit van 2 juni 2017, Vlaamse Regering, 2017a), de openbaarheid van bestuur en het hergebruik van overheidsinformatie (met Besluit van 16 september 2016, Vlaamse Regering, 2016f). Het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019 (Vlaamse Regering, 2019b) paste bestaande besluiten van de Vlaamse Regering aan in lijn met het bestuursdecreet. Het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 regelt de erkenning van de authentieke gegevensbronnen, kandidaat authentieke gegevensbronnen en het eenmaligheidsbeginsel (Vlaamse Regering, 2009). Hierdoor werden de door de Vlaamse Regering erkende authentieke gegevensbronnen en de te gebruiken externe gegevensbronnen ook verplicht voor de lokale besturen.

³⁸ Dit decreet vervangt (grotendeels) volgende 12 decreten: het Kaderdecreet bestuurlijk beleid, het decreet deugdelijk bestuur, het decreet ter bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en man-nen in de advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid (MEP-decreet), het decreet tot regeling strategische adviesraden, het decreet stuurorgaan Vlaams informatie- en ICT-beleid, het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, het openbaarheidsdecreet, het klachtendecreet, het decreet normen overheidscommunicatie, het archiefdecreet, het decreet hergebruik overheidsinformatie, en het decreet betreffende de Vlaamse openbare statistieken.

Op basis van het bestuursdecreet zijn er de besluiten ten aanzien van de voor Vlaanderen geldende **verplicht te gebruiken externe gegevensbronnen**: het Rijksregister, KBO, de sociale gegevensbanken en de Kruispuntbankregisters vermeld in de KSZ-wet (Vlaamse Regering, 2009), CRAB (Vlaamse Regering, 2011), het Recht van Voorkoop (Vlaamse Regering, 2012), de Bedrijventerreinen op perceelsniveau (Vlaamse Regering, 2015b), het GRB (Vlaamse Regering, 2015d), en de LED (Vlaamse Regering, 2017d).

Verder blijft het **decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer** (e-gov-decreet) een rol spelen bij de organisatie van e-government (e-gov-decreet, Vlaams Parlement, 2008b), meer bepaald ten aanzien van de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens, de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en ten aanzien van de functionarissen voor gegevensbescherming (zie ook Vlaamse Regering, 2018).

Andere **Vlaamse wet- en regelgeving** het decreet betreffende de kwalificatiestructuur (Vlaams Parlement, 2009b) en het decreet betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg (Vlaams Parlement, 2014).

Onder de **Europese wetgeving** bemerken we de PSI-richtlijn (Richtlijn 2003/98/EG, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2003; en de update, Richtlijn 2013/37/EU, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2013), de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2006), de INSPIRE-richtlijn (Richtlijn 2007/2/EG, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2007), de Overheidsopdrachten-richtlijn (Richtlijn 2014/24/EU, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2014a), de Elektronische facturatie-richtlijn (Richtlijn 2014/55/EU, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2014b), de Breedband-richtlijn (Richtlijn 2014/61/EU, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2014c), de AVG (Verordening (EU) 2016/679/EU, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2016a), de General Data Protection Directive (Richtlijn (EU) 2016/680, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2016b), de Richtlijn met betrekking tot de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen (Richtlijn (EU) 2016/114, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2016c) en tot slot de Webtoegankelijkheidsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2016/2102, Europees Parlement & Raad van Ministers, 2016d).

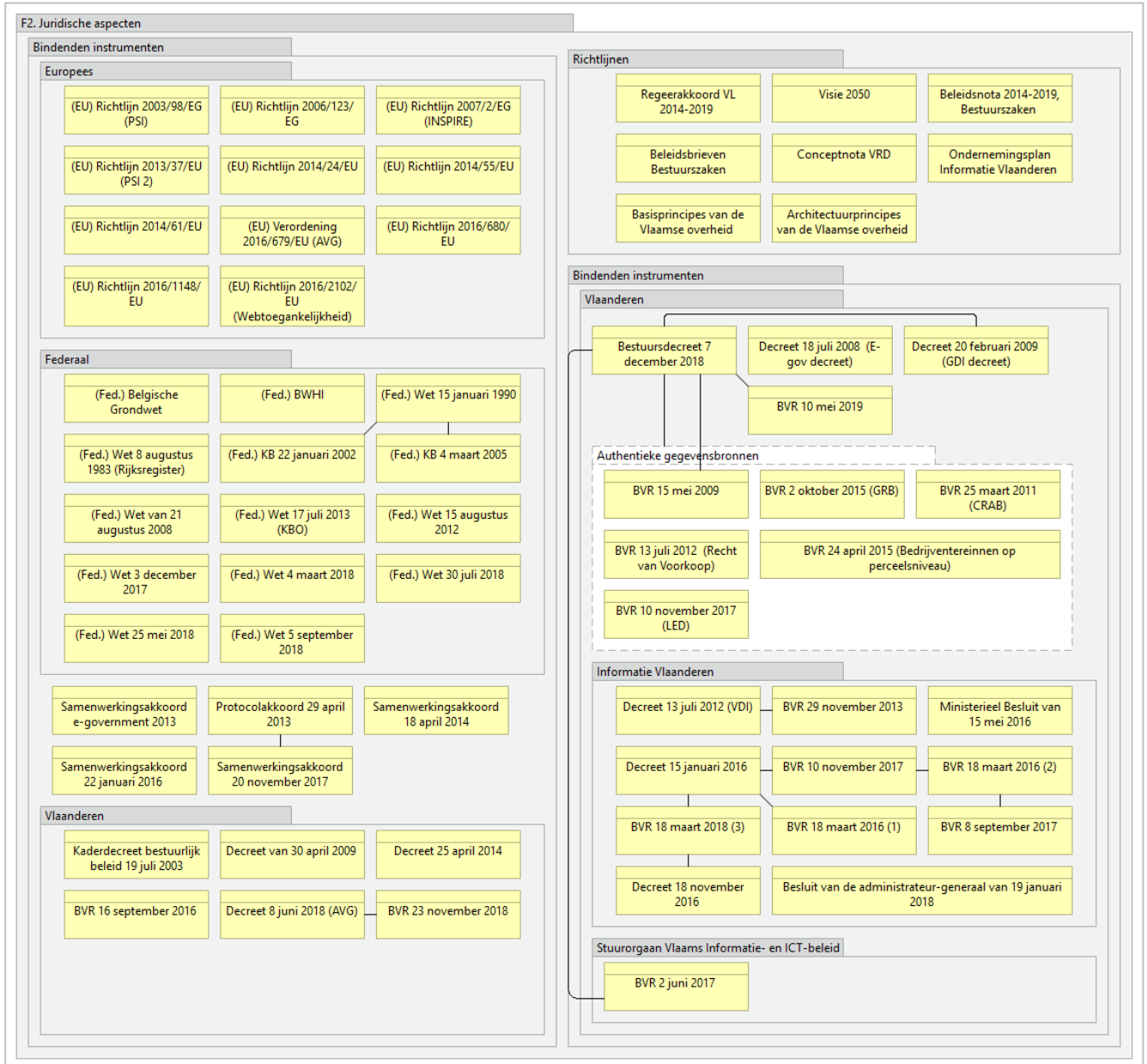
De **federale wet- en regelgeving** richt zich tot de Grondwet (Belgische Grondwet), de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen (BWHI) (Nationaal Parlement, 1980), het Rijksregister (Nationaal Parlement, 1983), de KSZ (Nationaal Parlement, 1990), het eHealth-platform (eHealth-wet, Federaal Parlement, 2008), de wet op de FDI (Overlegcomité van de dienstenintegratoren) (FDI-wet, Federaal Parlement, 2012b), de KBO (Federaal Parlement, 2013), de wetgeving met betrekking tot de AVG, de Gegevensbeschermingsautoriteit, het informatieveiligheidscomité (Federaal Parlement, 2017b, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d) en tot slot de KB's met betrekking tot de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot sommige overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten (Federale Regering, 2002) en de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake maatschappelijke dienstverlening (Federale Regering, 2005).

Er zijn ook een aantal **interbestuurlijke akkoorden** van toepassing op de VDI: het Samenwerkingsakkoord (e-government) van 26 augustus 2013 (Federale Regering et al., 2013), het eHealth-protocol (Federale Staat et al., 2013) (geformaliseerd door het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017, Federale Overheid et al., 2017), het Samenwerkingsakkoord van 18 april 2014 met betrekking tot de Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie (CSPI) (Federale Staat et al., 2014), en het (Best Add) Samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 (Federale Staat et al., 2016).



Binnen de richtlijnen vallen (onder meer) het regeerakkoord 2014-2019 (Vlaamse Regering, 2014), de Visienota 2050 (Vlaamse Regering, 2016a), de conceptnota Vlaanderen Radicaal Digitaal (Vlaamse Regering, 2015a), de Beleidsnota 2014-2019 Bestuurszaken (Homans, 2014), de Beleidsbrieven Bestuurszaken (Homans, 2015; Homans 2016; Homans 2017; Homans, 2018), het ondernemingsplan Informatie Vlaanderen (Informatie Vlaanderen, 2019), de Basisprincipes van de Vlaamse overheid (Departement Informatie Vlaanderen, 2015) en de Architectuurprincipes van de Vlaamse overheid (Informatie Vlaanderen, 2016).

Figuur 4.6 Juridische aspecten

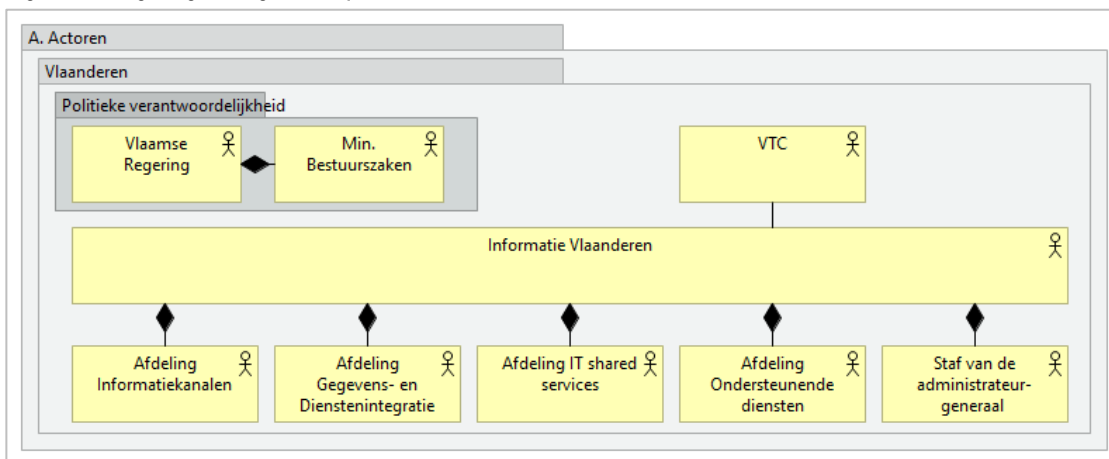


4.3.2 Organisatorische aspecten

Tot de organisatorische aspecten behoren: (1) het statuut en beheer van de Vlaamse dienstenintegrator, (2) de governance structuur van de VDI en (3) interoperabiliteitsakkoorden en beheersafspraken (Wouters & Crompvoets, 2018, p. 26). We bekijken hieronder de eerste twee elementen.

Informatie Vlaanderen, een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (Vlaamse Regering, 2016d, art. 2), is de Vlaamse dienstenintegrator (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3, §1.; Vlaamse Regering, 2016d, art. 4, 1°). Figuur 4.7. bevat het organogram van Informatie Vlaanderen. Het is niet eenvoudig de rollen en functies van de VDI aan de bestuurlijke indeling van Informatie Vlaanderen te koppelen. Een rol zoals 'Uitwerker gegevensdelingsplatform' valt onder de afdeling Gegevens- en Dienstenintegratie (Administrateur-Generaal van het Agentschap Informatie Vlaanderen, 2018, art. 4), maar beleidsmatige opdrachten in het kader van de VDI zijn bijvoorbeeld niet aan één afdeling toe te wijzen.

Figuur 4.7 Organogram Agentschap Informatie Vlaanderen (Informatie Vlaanderen, 2019)



Ten aanzien van de KBV is sinds 2019 een **bestuurscomité Kruispuntbank Vlaanderen** opgericht, dat in 2018 van start ging als het bestuurscomité MAGDA (Informatie Vlaanderen, 2018a). Ieder beleidsdomein is hierin vertegenwoordigd, alsook de lokale besturen. De doelstelling is om op operationeel vlak samen met de belangrijkste partners een planning en het budget te bespreken, en op strategisch vlak overleg te plegen over de toekomstige organisatie van het geïntegreerde bestuurlijke gegevensverkeer (met de nadruk op persoonsgegevens). Met betrekking tot de strategische taken formuleert het bestuurscomité ook adviezen aan het Stuurorgaan.

Als Vlaamse dienstenintegrator heeft Informatie Vlaanderen een **lidmaatschap** van verscheidene coördinatiestructuren (Rol 'Lid coördinatiestructuren (VDI)'), waaronder³⁹:

- Vanuit de rol 'Samenwerking andere dienstenintegratoren':
 - Het Intergouvernementeel Comité E-Government (ICEG).
 - Het Overlegcomité van de dienstenintegratoren (OCDI).
 - Het Algemeen Coördinatiecomité van de KSZ.
 - Het Beheerscomité van eHealth.
- Vanuit de rol 'Lid van coördinatiestructuren':
 - De raad van bestuur van de Coördinatiestructuur voor Patrimonium Informatie (CSPI)
 - De raad van bestuur van het Vlaams Agentschap voor de Samenwerking rond Gegevensdeling tussen de Actoren in de Zorg (VASGAZ) (met raadgevende stem) (Vlaams Parlement, 2014).
 - Het Gebruikerscomité van het Rijksregister.
 - Het Strategisch comité van de KBO.
 - Het INSPIRE coördinatiecomité.
 - Het Adrescomité ter uitvoering van het (Best-Add) samenwerkingsakkoord van 22 januari 2016 (Federale Staat et al., 2016).
 - Het bestuurscomité van het Grootschalig Referentie Bestand (GRB).
 - Het bestuurscomité van het Kabel- en Leidinginformatieportaal (KLIP).
 - Het bestuurscomité van het Generiek Informatieplatform Openbaar Domein (GIPOD).
 - Het bestuurscomité van het Wegenregister.
 - Het bestuurscomité van het Gebouwenregister.

Daarnaast is er ook op operationeel vlak voortdurend overleg tussen stakeholders binnen en buiten het eigen werkingsgebied.

Buiten de VDI (Rol 'Lid coördinatiestructuren (AIV)') neemt Informatie Vlaanderen ook deel aan het GRB-nutssectorforum en de raad van bestuur van het Nationaal Geografisch Instituut (NGI). Informeel worden er ook verscheidene overlegmomenten gepleegd, bijvoorbeeld in de Stuurgroep lokaal e-government.

Het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid (Stuurorgaan) staat Informatie Vlaanderen bij in haar rol als Vlaamse dienstenintegrator en neemt daarbij een belangrijke plaats in binnen de **governance van de VDI**. Het Stuurorgaan werd opgericht door het decreet van 23 december 2016 (Vlaams Parlement, 2016d, momenteel opgeheven en opgenomen in het bestuursdecreet, Vlaams Parlement, 2018d) en uitgevoerd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 juni 2017 (Vlaamse Regering, 2017a). Het Stuurorgaan neemt de voormalige rol van het VDI-coördinatiecomité en de stuurgroep GDI-Vlaanderen op zich (Homans, 2014, p. 22; Vlaams Parlement 2016c). Sinds 2017 is het Stuurorgaan operationeel (Homans, 2018), het secretariaat wordt voorzien door Informatie Vlaanderen (Vlaamse Regering, 2017a, art. 2). Figuur 4.8 geeft de samenstelling en de organisatie van het Stuurorgaan schematisch weer. In het Stuurorgaan is ieder beleidsdomein van de Vlaamse administratie vertegenwoordigd, met daarnaast de provincies, de steden en de gemeenten, het Facilitair Bedrijf, Informatie Vlaanderen, twee externe innovators en twee vertegenwoordigers van de Vlaamse minister bevoegd voor het informatiebeleid en ICT-beleid (Vlaams Parlement, 2016d, art. 5).

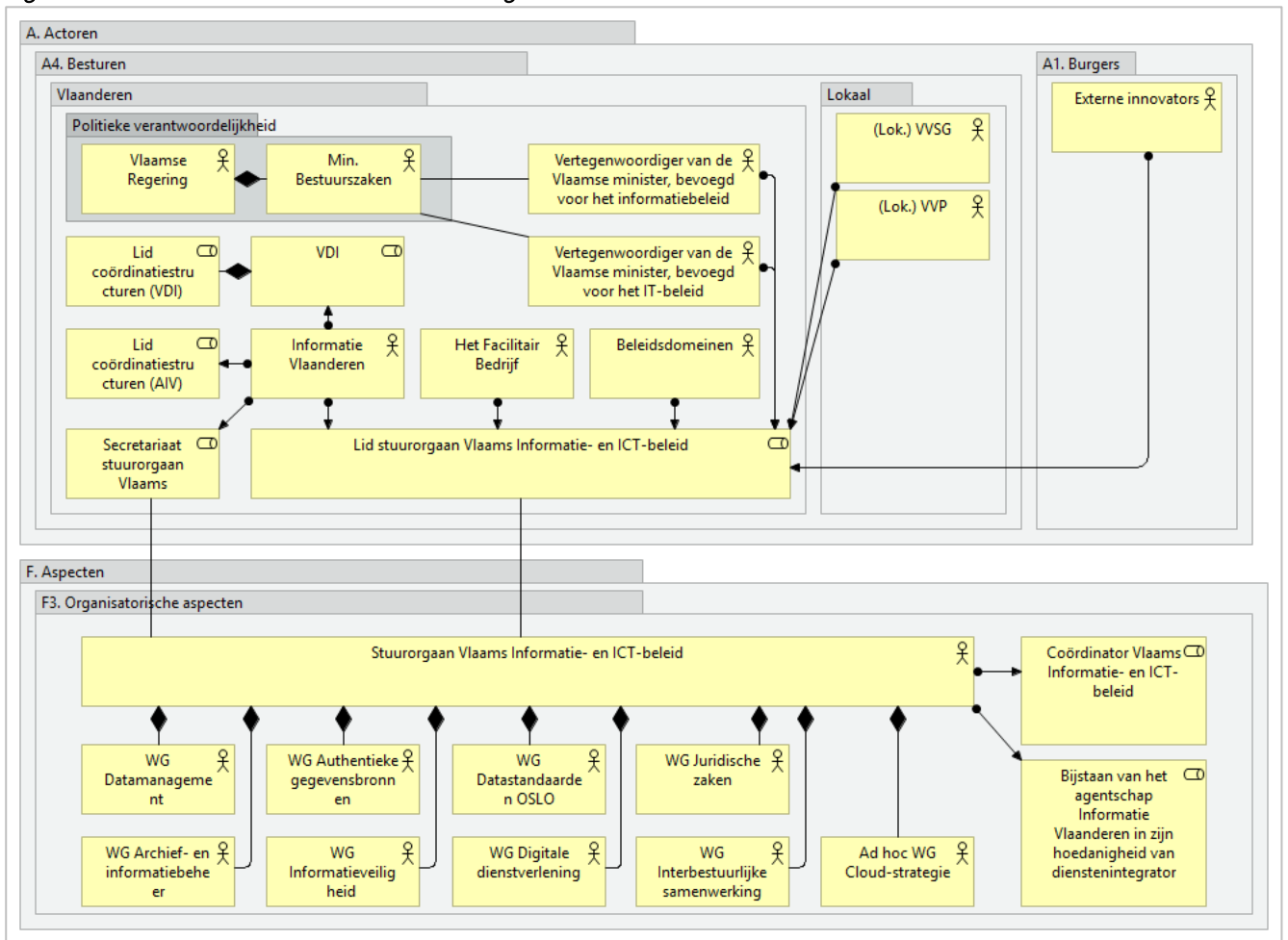
³⁹ O.a. Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding (2018); Interview met respondent Informatie Vlaanderen op 15 juni 2018.



Het Stuurorgaan heeft acht permanente werkgroepen en één ad-hoc werkgroep (Informatie Vlaanderen, 2018c), respectievelijk rond Datamanagement, Authentieke gegevensbronnen, Datastandaarden OSLO, Juridische zaken, Archief- en informatiebeheer, Informatieveiligheid, Digitale dienstverlening, Interbestuurlijke samenwerking en (ad hoc) Cloud-strategie (Informatie Vlaanderen, 2018c).

Ten aanzien van de VDI heeft het Stuurorgaan een rol ten aanzien van het bijstaan van het agentschap Informatie Vlaanderen in zijn hoedanigheid van dienstenintegrator in het vervullen van zijn opdrachten (Vlaams Parlement, 2018d, art. III.75). Dit omvat het formuleren van voorstellen en aanbevelingen met betrekking tot: (1) de mogelijke ontsluiting via de Vlaamse dienstenintegrator en de GDI van gegevensbronnen of authentieke gegevensbronnen en diensten, (2) mogelijke aanpassingen aan gegevensbronnen zodat enkel authentieke gegevens worden ontsloten en erkend, (3) de optimalisering van diverse aspecten met betrekking tot (authentieke) gegevensbronnen, (4) de uitbouw van een stelsel van Vlaamse authentieke gegevensbronnen, (5) het gebruik van verwijzingen naar het gegeven in de (authentieke) gegevensbron, en (6) het vastleggen van regels voor de (authentieke) gegevensbron inzake de voorwaarden voor raadpleging door of mededeling aan een verzoekende instantie van bepaalde gegevens.

Figuur 4.8 Governance van de Vlaamse Dienstenintegrator (Vlaams Parlement, 2018a, Vlaams Parlement, 2018d)



4.4 DE ORGANISATIE VAN HET ELEKTRONISCHE BESTUURLIJKE GEGEVENSVERKEER IN VLAANDEREN

Hoe is het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (van persoonsgegevens) in Vlaanderen georganiseerd en wat is de positie van de VDI hierin?⁴⁰ Deze twee aspecten worden binnen deze subsectie (beknopt) bekeken.⁴¹

De organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in Vlaanderen is naast *legacies* en uitwisselingen waar de tussenkomst van een dienstenintegrator niet vereist is grotendeels het gevolg van de entiteiten die tot meerdere beoogde werkingsgebieden behoren, de gevallen waarbij gegevensuitwisselingen bij of krachtens een wet, decreet of ordonnantie aan andere dienstenintegrator aan toegewezen, en het karakter van de dienstenintegratoren. Binnen dit landschap is de facto een netwerk van dienstenintegratoren tot stand gekomen, waarbij nieuwe gegevensuitwisselingen tussen entiteiten in meerdere werkingsgebieden meer en meer via de dienstenintegratoren worden georganiseerd.

We bespreken eerst de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (4.4.1) en zoomen daarna in op de problematiek van entiteiten die onder meerdere werkingsgebieden vallen (4.4.2).

4.4.1 De organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer

De beschrijving van de werkingsgebieden in subsectie 3.3 (*supra*) laat toe om de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer vanuit het standpunt van Vlaamse en lokale Vlaamse entiteiten (vereenvoudigd) in kaart te brengen (figuur 4.9). Dit althans voor wat een deel van de persoonsgegevens betreft. We gaan bijvoorbeeld voorbij aan de organisatie van de uitwisseling van kadastrale gegevens tussen de gemeenten en de AAPD, of verder grotendeels nog aan de uitwisseling van (directe en indirecte) geografische gegevens, via de GDI of binnen het kader van de CSPI.

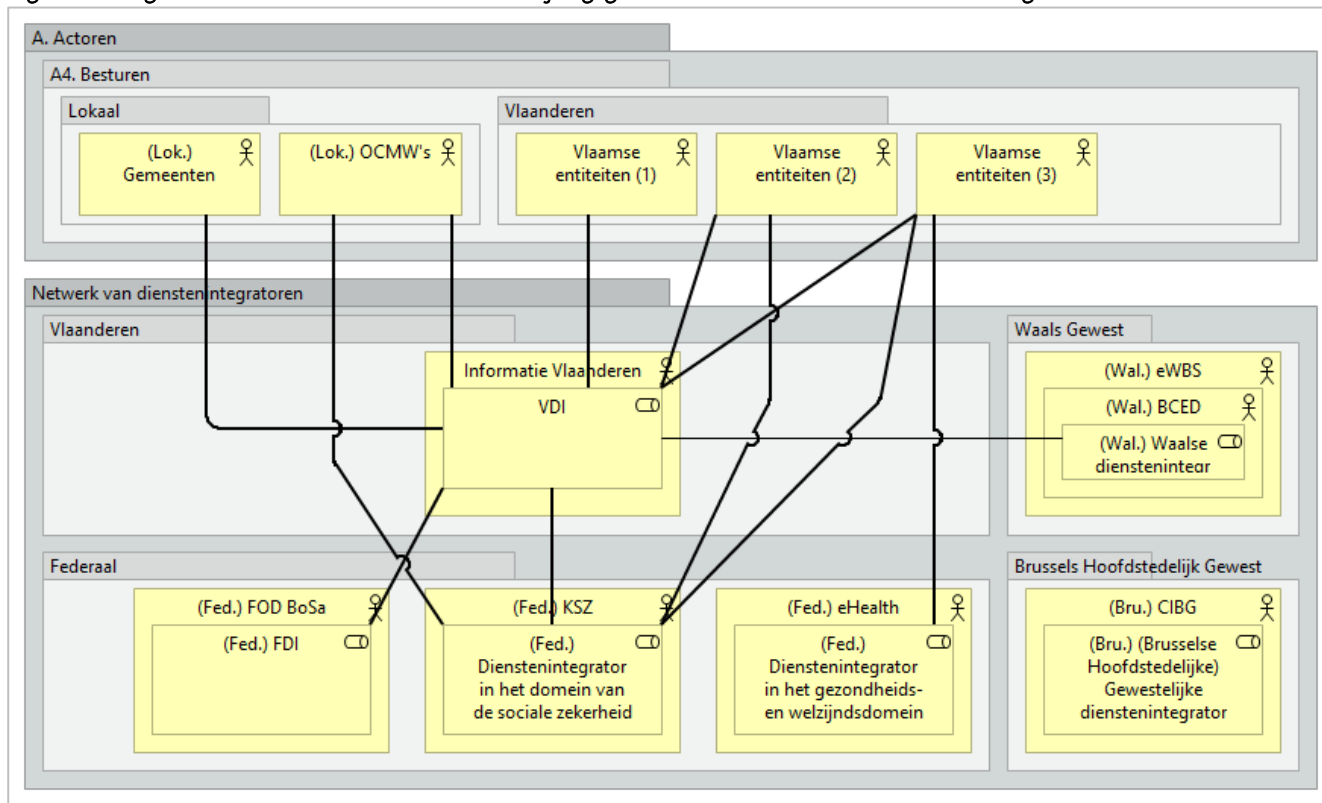
We maken in wat volgt een onderscheid tussen ten eerste de organisatie via de VDI, ten tweede via een andere dienstenintegrator en ten derde zonder tussenkomst van een dienstenintegrator, met telkens een korte bespreking.

Een uitgebreid overzicht van specifieke uitwisselingen van persoonsgegevens tussen de Vlaamse entiteiten en (authentieke) gegevensbronnen staat beschreven in Antwoord op schriftelijke vraag nr. 566 (Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018). Binnen de figuur stellen ‘Vlaamse entiteiten (2)’ de entiteiten voor in het uitgebreide netwerk van de KSZ, maar die niet aangesloten zijn op eHealth, ‘Vlaamse entiteiten (3)’ de entiteiten in het uitgebreide netwerk van de KSZ, die wel op eHealth zijn aangesloten, en ‘Vlaamse entiteiten (1)’ de overige Vlaamse entiteiten. De verbinding tussen de VDI en de Waalse dienstenintegrator is anno 2019 in projectuitvoering.

⁴⁰ Deze vraag past binnen de tweede deelonderzoeksvraag: ‘Welke dienstenintegratoren zijn er momenteel actief?’

⁴¹ We bespreken enkel (algemeen genomen) de verbindingen tussen overheidsentiteiten en –organisaties met betrekking tot de noodzaak aan gegevens in het kader van hun publieke dienstverlening.

Figuur 4.9. Organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in Vlaanderen (vereenvoudigd)



Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen, exemplarisch, 20 verbindingen onderscheiden worden. We geven telkens de verbinding met een of meerdere voorbeelden weer:

Ten eerste voor de uitwisseling van gegevens via de Vlaamse dienstenintegrator, tussen:

- i. Vlaamse entiteiten onderling met rechtstreekse tussenkomst van de VDI.
 - Agentschap Overheidspersoneel en de LED (AHOVOKS), voor de dienst Personeelsbeheer.⁴²
 - VDAB en het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) voor de te Behandelen dossiers Vlaamse ondersteuningspremie.⁴³
- ii. Vlaamse en federale entiteiten met enkel de tussenkomst van de VDI.
 - Agentschap Natuur en Bos met het Rijksregister (Algemene directie instellingen en bevolking, ADIB), voor de dienst Opvragen gegevens voor e-loket jachtverlof.⁴⁴
- iii. Vlaamse en federale entiteiten met tussenkomst van de VDI en een andere dienstenintegrator.
 - Departement WSE met het Rijksregister (ADIB) en het BIS-register (KSZ) via de VDI en KSZ, waarbij de KSZ de gegevens rechtstreeks uit het Rijksregister en BIS-register haalt en geïntegreerd aanbied, voor de dienst Behandelen dossiers zorgkrediet.⁴⁵

⁴² Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018.

⁴³ *Ibid.* Dit is tevens een uitwisseling die op basis van art. 14, vierde lid van de KSZ-wet (Nationaal Parlement, 1990), niet via de KSZ verloopt (SCSZG, ASZ, 2016).

⁴⁴ Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018.

⁴⁵ *Ibid.*

Een vijfde gegevensstroom gaat tussen lokale en Vlaamse entiteiten via enkel de VDI (stroom v), terwijl de zesde stroom zich richt tot lokale en Vlaamse entiteiten die via de VDI en een andere dienstenintegrator georganiseerd wordt (stroom vi).

Een zevende soort gegevensstroom gaat over Vlaamse entiteiten buiten het netwerk van de sociale zekerheid die gegevens nodig hebben van federale en OCMW's (stroom vii).

Een achtste gegevensstroom via de VDI betreft de uitwisseling van lokale en federale entiteiten, waarbij via een federale dienstenintegrator gegevens worden uitgewisseld (stroom viii). Een voorbeeld van deze soort gegevensstroom zijn de E-govflowdiensten (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2013).

Ten tweede voor de uitwisseling van gegevens via andere dienstenintegratoren, tussen:

- ix. Vlaamse entiteiten onderling met tussenkomst van een andere dienstenintegrator.
→ Centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's) aan het agentschap Zorg & Gezondheid via de KSZ, ten aanzien van gecodeerde gegevens die de gezondheid betreffen.⁵³
- x. Vlaamse en federale entiteiten met tussenkomst van een andere dienstenintegrator.
→ Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) aan de VDAB via de KSZ, voor de mededeling van DMFA-persoonsgegevens voor operationele doeleinden en onderzoeksdoeleinden.⁵⁴
→ KSZ (en RR) aan Eandis, via de KSZ, met het oog op de invoering van maatregelen van sociale aard in de gas- en elektriciteitssector.⁵⁵
- xi. Vlaamse entiteiten en regionale entiteiten met tussenkomst van een andere dienstenintegrator.
→ VDAB en Actiris voor Brusselse werkzoekenden met een Nederlandstalig traject met betrekking tot het opvolgen van werkzoekenden.^{56 57}
- xii. Lokale en Vlaamse entiteiten met de tussenkomst van een andere dienstenintegrator.
→ VDAB aan de OCMW's via de KSZ en de POD MI, ten aanzien van huursubsidies.⁵⁸
- xiii. Lokale en federale entiteiten met tussenkomst van een andere dienstenintegrator.
→ OCMW's aan de FOD Sociale Zekerheid, via de POD MI en via de KSZ, in het kader van het project inzake het geautomatiseerd beheer van de voorschotten op uitkeringen m.b.t. een handicap.⁵⁹
- xiv. Lokale, Vlaamse en federale entiteiten met tussenkomst van een andere dienstenintegrator
→ FOD Sociale Zekerheid, POD MI en de Federale Pensioendienst (FPD) aan (1) de Vlaamse drinkwatermaatschappijen via Aqua Flanders en (2) de VMM, via de KSZ, met het oog op de automatische vrijstelling van de (gemeentelijke en bovengemeentelijke) heffing op waterverontreiniging.⁶⁰

⁵³ SCZSG, ASZ, 2010a.

⁵⁴ SCZSG, AZG, 2018a.

⁵⁵ SCSZG ASZ, 2009.

⁵⁶ Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018.

⁵⁷ Momenteel verloopt de gegevensstroom zonder dienstenintegrator via een beveiligde FSTP-server, in de toekomst zal ze via de KSZ gaan.

⁵⁸ VTC, 2016b.

⁵⁹ SCZSG, ASZ, 2014.

⁶⁰ SCSZG ASZ, 2010b.

4.4.2 De impact op de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer voor de entiteiten die geconfronteerd worden met meerdere dienstenintegratoren⁶⁹

Zoals eerder gesteld (*supra*, subsecties 3.2.2 en 3.3) zorgen de bevoegdheidsverdeling, alsook de uitbreiding van het netwerk van sociale zekerheid omwille van de historische evolutie van de digitale overheid er voor dat entiteiten tot meerdere werkingsgebieden kunnen behoren.

Dit heeft tot een situatie geleid waarbij gegevensstromen deels of volledig via het ene netwerk, dan wel via het andere moeten verlopen, waarbij deze entiteiten (potentieel) geconfronteerd worden met (o.m.) meerdere systemen van gebruikers- en toegangsbeheer, veiligheidsvereisten, semantiek van de gegevensuitwisseling en ze bijgevolg soms zelf moeten instaan voor de dienstenintegratie van gegevensstromen die afkomstig zijn van gegevensbronnen die respectievelijk door twee dienstenintegratoren ontsloten worden.

We gebruiken ten eerste de VMSW als voorbeeld van een entiteit die zowel in (1) het werkingsgebied van de VDI valt als (2) omwille van haar inschakeling in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid tot het werkingsgebied van de KSZ behoort. Ten tweede kijken we ook naar de OCMW's, waarbij de organisatie van het gegevensverkeer volgt uit de complexe bevoegdheidsverdeling en de (dubbele) uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid.

4.4.2.1 Vlaamse entiteiten binnen het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid

De **Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)** is één van de 12 (vanaf 2020 11, *supra*, subsectie 4.1) Vlaamse entiteiten die ingeschakeld zijn op het netwerk van de sociale zekerheid (Toezichtcomité van de Kruispuntbank, 2002b). Het is een extern verzelfstandigd agentschap van publiekrecht in de vorm van een naamloze vennootschap binnen het beleidsdomein Omgeving (Vlaams Parlement, 1997, art. 30; Vlaamse Regering, 2005, art. 15) en is de rechtsopvolger van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (Vlaamse Regering, 2006a).

Niet alleen behoort de VMSW tot twee werkingsgebieden, maar organiseert ze ook het gegevensverkeer van en naar de Sociale Verhuurkantoren (SVK's) en de Sociale Huisvestingsmaatschappijen (SHM's). Zij mogen gegevens die reeds elektronisch beschikbaar zijn niet meer bij hun klanten opvragen.^{70 71} SVK's en SHM's vallen tevens buiten het netwerk van de sociale zekerheid (Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheid, Afdeling Sociale Zekerheid, 2013, randnr. 7).

De VMSW is oorspronkelijk ingeschakeld op het netwerk van de sociale zekerheid om op efficiënte wijze toegang te krijgen tot de gegevens uit het Rijksregister waarvoor ze gemachtigd was (Federale Regering, 2001) – en later gegevens uit sociale gegevensbanken –, vooraleer er een gelijkaardige infrastructuur op Vlaams niveau bestond (*Interview met respondent VMSW op 11 juni 2018*).

⁶⁹ Zie ook De Bot (2015, pp. 934-948) voor een uitgebreide bespreking van de gelijktijdige bevoegdheid van de VDI en de KSZ ten aanzien van de OCMW's en de entiteiten in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid.

⁷⁰ Op basis van o.m. het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, Vlaams Parlement, 1997 en het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode.

⁷¹ Deze uitwisselingen verlopen buiten het netwerk van de sociale zekerheid op basis van Beraadslaging nr. 13/099 van 5 november 2013 van de Afdeling Sociale Zekerheid van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid, op basis van art. 14, vierde lid van de KSZ-wet (SCSZG, ASZ, 2013).

Omwillle van de inschakeling in het netwerk van de sociale zekerheid in 2002 wordt (1) de VMSW aanzien als een instelling van sociale zekerheid in het kader van haar opdracht van de sociale huisvesting, (2) de gegevens die hiervoor nodig zijn aanzien als sociale gegevens, en (3) de uitvoering van de opdrachten gelijkgesteld met de toepassing van de sociale zekerheid (Federale Regering, 2002, artt. 2 en 3).

Ten gevolge van de artikels van de KSZ-wet die van toepassing zijn op de VMSW (*supra, subsecties 3.3.2 en 4.1*), is ze verplicht om sociale gegevens via het netwerk van de sociale zekerheid op te vragen en te ontsluiten (art. 14, KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990), tenzij er (1) een vrijstelling in de tussenkomst van de KSZ (art. 14, vierde lid, ten gevolge van de wet van 1 maart 2007, Federaal Parlement, 2007), of (2) het om een mededeling van persoonsgegevens gaat door of aan een Vlaamse entiteit die ingeschakeld is binnen het netwerk van de sociale zekerheid aan of door een Vlaamse instantie (art. 14, vijfde lid, ten gevolge van art. 17 van de wet van 5 september 2018, Federaal Parlement, 2018d).

Deze laatste aanpassing zal voor een aanzienlijke vereenvoudiging zorgen, hoewel er door de totstandkoming van de gegevensstromen doorheen meerdere wetsregimes er bijgevolg verschillende *legacies* bestaan ten aanzien van de huidige wetgeving.

Vooraleer de huidige wetgeving tot stand kwam stelden het Sectoraal comité van het Rijksregister (2012c, randnr. 14) en de Afdeling Sociale Zekerheid van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid (o.a. 2012, Beraadslaging nr. 12/104, randnr. 8) de verplichting ten aanzien van de instanties in het uitgebreide netwerk om zich tot de KSZ te wenden op scherp.

Ze stelden namelijk dat, door de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid met een instelling van een Gemeenschap of Gewest op basis van artikel 3 van het KB van 16 januari 2002, alle mededelingen van persoonsgegevens door of aan de entiteiten in het uitgebreide netwerk in beginsel via de KSZ moesten verlopen op basis van art. 14, eerste lid van de KSZ-wet Nationaal Parlement, 1990) (tenzij reeds een uitzondering bekomen was op basis van art. 14, vierde lid van de KSZ-wet).⁷²

Zoals eerder gesteld (*supra, subsectie 4.1*) is het niet uitgesloten dat de entiteiten onrechtstreeks, via een andere dienstenintegrator, op de KSZ kunnen aansluiten.

De VMSW valt daarnaast in het eigenlijke werkingsgebied van de VDI voor zover het om de elektronische dienstverlening en gegevensuitwisseling van gegevens gaat die niet bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie door een andere dienstenintegrator gebeuren (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3, §2) Dit is dus met betrekking tot (i) die dienstverlening en gegevensuitwisseling die niet zou voortkomen vanuit haar opdracht van sociale huisvesting, (ii) waarvoor ze een vrijstelling op basis van art 14, vierde lid van de KSZ-wet heeft of (iii) die op basis van art. 14, vijfde lid verloopt (KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990).

⁷² Er zijn anno 2019 zes (althans publiek beschikbare) vaststellingen geweest van de (permanente) niet-tussenkomst van de KSZ voor de mededelingen van persoonsgegevens door of aan Vlaamse instanties in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid, of door of aan een Vlaamse instantie in het uitgebreide netwerk en instanties op Vlaams en lokaal niveau buiten het netwerk, van november 2013 tot en met november 2017.



Een voorbeeld hiervan is de uitwisseling van persoonsgegevens vanuit de KBI via de VMSW aan de sociale verhuurders en de Afdeling Toezicht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen (VTC, 2017) (Viceminister-President van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding, 2018). De VMSW (en de VDAB) kregen hiervoor een vrijstelling van de Afdeling Sociale Zekerheid van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheid (2012)⁷³ ⁷⁴

Daarnaast zijn verscheidene gegevensstromen vrijgesteld van de tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator.⁷⁵

4.4.2.2 De OCMW's

De OCMW's vormen een speciale case binnen de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Ze vallen – behoudens federale uitzonderingen – onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Deze heeft sinds juli 1993 de bevoegdheid ten aanzien van het beleid inzake maatschappelijk welzijn en het vaststellen van de organieke regels (Nationaal Parlement, 1980, art. 5, §1, II, 2°). De (vier) federale uitzonderingen slaan onder meer op de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum (Nationaal Parlement, 1980, art. 5, §1, II, 2°; De Bot, 2015, pp. 934-935).

Zoals De Bot (2015, p. 935) stelt gaat het om gedeelde exclusieve bevoegdheden tussen de federale overheid en de gemeenschappen en moet er (1) een onderscheid gemaakt worden tussen iedere (deel)opdracht en (2) de organisatie van de OCMW's. Voor de algemene opdracht en de verschillende concrete taakopdrachten ligt de hoofdbevoegdheid bij de federale overheid (Vlaams Parlement, 2012a, p. 45) en de aanvullende rechten bij de gemeenschappen.

Voor de organieke regels ligt de bevoegdheid in hoofdzaak bij de gemeenschappen (Vlaams Parlement, 2012a, p. 45). De complexe regelgeving leidt bijgevolg tot een situatie dat de OCMW's tot de werkingsgebieden van meerdere dienstenintegratoren behoren. Hierdoor behoren ze deels exclusief tot het beoogde werkingsgebied van de KSZ, deels exclusief tot het beoogde werkingsgebied van de VDI en deels tot beide beoogde werkingsgebieden op basis van de hierboven beschreven bevoegdheidsverdeling.

Dit heeft in het kader van de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer concreet uitwerking gekregen in (1) hun aanwezigheid in het netwerk van de sociale zekerheid voor hun taken inzake maatschappelijke integratie (artikel 2, eerste lid, 2°, f), KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990). Hier vormen de OCMW's onderdeel van het secundaire netwerk van de OCMW's, dat beheerd wordt door de POD MI. En (2) de toetreding tot het netwerk van de sociale zekerheid via het KB van 4 oktober 2005 voor wat maatschappelijke dienstverlening betreft (Federale Regering, 2005). Zoals bij de vrijwillig ingeschakelde instanties in het netwerk van de sociale zekerheid zal de VDI de elektronische dienstverlening en gegevensuitwisseling van gegevens die bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie door een andere dienstenintegrator gebeurt niet organiseren (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3, §2).

⁷³ Bevestigd door Beraadslaging nr. 13/099 van 5 november 2013 (SCSZG, ASZ, 2013, randnr. 9.)

⁷⁴ Waarbij dit op basis van het huidige art. 14, vijfde lid van de KSZ-wet niet meer nodig is (Nationaal Parlement, 1990).

⁷⁵ Bijvoorbeeld VMSW aan VLABEL voor het meedelen van persoonsgegevens van sociale huurders door een sociaal verhuurkantoor (VTC, 2013).

Gelijktijdig met de verplichting aan de instanties in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid bepalen de beraadslagingen van het Sectoraal comité van het Rijksregister (o.a. 2012c) en van het Sectoraal comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid (o.a. 2012) dat de OCMW's verplicht om alle mededelingen van persoonsgegevens (door of aan hun) in beginsel de KSZ te gebruiken. Dit tenzij voor eventuele uitzonderingen op basis van art. 14, vierde lid van de KSZ-wet (Nationaal Parlement, 1990), waardoor ze op basis van art. I.3, 5° van het bestuursdecreet tot het eigenlijke werkingsgebied van de VDI zouden behoren (VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 3).

In de praktijk zijn meerdere OCMW's zowel op het Vlaamse netwerk als op het netwerk van de sociale zekerheid aangesloten.

Bijkomende problematieken zijn de (gedeeltelijke) integratie van de OCMW's in de gemeenten, gemeenten en OCMW's die historisch gezien reeds geïntegreerd werkten en geconfronteerd worden met meerdere niet-interoperabele applicaties (*Interview met respondenten VVSG op 14 mei 2018*), de noodzaak aan voorafgaande machtigingen (dan wel protocollen) tussen een OCMW en administratie van eenzelfde gemeente, waarbij dat een geïntegreerde dienst meerdere machtigingen nodig heeft die meer of minder rechten geven afhankelijk van de opdracht (*Interview met respondenten VVSG op 14 mei 2018*).

4.4.2.3 De controle op het bestuurlijke gegevensverkeer met betrekking tot persoonsgegevens

Een eerste problematiek die zowel betrekking heeft op de Vlaamse entiteiten in het uitgebreide netwerk en de OCMW's slaat op de bevoegdheid ten aanzien van de controle van het bestuurlijke gegevensverkeer met betrekking tot persoonsgegevens (De Bot, 2015, pp. 943-948).⁷⁶ Daaruit volgt de complexiteit ten aanzien van de betrokken entiteiten, die telkens in het kader van de huidige verplichtingen en de uitzonderingen om een beroep te doen op de KSZ voor mededelingen van sociale gegevens van persoonlijke aard moeten bekeken worden (art. 14, KSZ-wet, Nationaal Parlement, 1990). Bovendien zijn er ook *legacy*-gegevensstromen die tot stand gekomen zijn onder eerdere verplichtingen en uitzonderingen.

Het Sectoraal comité van het Rijksregister (2012c) oordeelde (in het kader van een uitbreiding van het Vlaamse gebruikers- en toegangsbeheer, *infra*) dat een instantie die is opgenomen in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid op basis van art. 3, §1 van het KB van 16 januari 2002 (Federale Regering, 2002) een beroep moet doen op de diensten van de KSZ. Het comité bepaalde ook dat de eventuele gegevensverstrekking aan derden onderhevig is aan een machtiging van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid, Afdeling Sociale Zekerheid (tegenwoordig de Kamer sociale zekerheid en gezondheid van het IVC) voor alle gegevensuitwisselingen van persoonsgegevens in het kader van de opdracht van de sociale huisvesting (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2012c, randnr. 14).

De Bot (2015, p. 944) merkt wel op dat hier niet altijd gevolg aan is gegeven in beraadslagingen van de VTC. Een voorbeeld is de aanvraag voor de mededeling van persoonsgegevens van personen die een huursubsidie genieten en personen die aanspraak maken of kunnen maken op de huursubsidie van het Agentschap Wonen-Vlaanderen en de VMSW aan de OCMW's in het kader van het beheer van het OCMW-dossier (VTC, 2016b). Zowel het Agentschap Wonen-Vlaanderen, de VMSW als de OCMW's behoren tot het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid. Bovendien verloopt de gegevensuitwisseling via de KSZ (VTC, 2016b, randnr. 15).

⁷⁶ De Bot (2015, pp. 1035-1036) gaat ook in op de controle op de uitwisseling van gezondheidsgegevens door Vlaamse instanties.

In 2011 verkreeg e-IB een machtiging voor het realiseren van een geïntegreerd gebruikers- en toegangsbeheer ten aanzien van “de burgers, personeelsleden en externe medewerkers van de Vlaamse overheid, onderwijzend en administratief personeel van de Vlaamse onderwijsinstellingen, personeelsleden en externe medewerkers van Vlaamse steden, gemeenten en provincies” (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2011a, randnr. 9).

In 2012 vroeg e-IB aan het Sectoraal comité van het Rijksregister een uitbreiding op deze machtiging om de doelgroepen te verruimen tot “*de doelgroepen van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en sociale Economie in het kader van de wedertewerkstellingsprogramma’s, waaronder personeelsleden en externe medewerkers van VZW’s, personeelsleden en externe medewerkers van OCMW’s, personeelsleden en externe medewerkers van instellingen van openbaar nut, personeelsleden en externe medewerkers andere dan de hierboven opgesomde organisatie (bijvoorbeeld kerkfabrieken, koninklijke kunst musea, feitelijke verenigingen, ...)*” (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2012a, randnr. 8). Het Sectoraal comité van het Rijksregister oordeelde echter dat aangezien OCMW’s⁷⁷ reeds op de KSZ waren aangesloten, dat ze voor hun gehele gebruikersbeheer een beroep moeten doen op het systeem van gebruikersbeheer in dit domein (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2012a, p. 6).

Hiermee werd door het Sectoraal Comité het principe vastgelegd dat eenmaal een doelgroep tot een domein behoort, dat het gebruikersbeheer van de gebruikers binnen die doelgroep binnen het domein moet georganiseerd worden.

Dit werd later bevestigd in de aanvraag van e-IB en de VMSW tot uitbreiding van de machtiging tot de doelgroepen van de VMSW, waaronder de SVK’s, SHM’s en OCMW’s. Het Sectoraal Comité stelde dat de personeelsleden van de VMSW, door de inschakeling van de VSMW in het netwerk van de sociale zekerheid een beroep moeten doen op het gebruikersbeheer binnen het domein van de sociale zekerheid (Sectoraal Comité van het Rijksregister, 2012c, randnr. 14), evenals de OCMW’s (randnr. 19). De overige doelgroepen van de VMSW konden wel toetreden tot het gebruikersbeheer zoals door e-IB georganiseerd (randnr. 19).

Deze problematiek heeft uiteindelijk geleid tot het oprichten van het Beheer der Toegangsbeheerders (BTB), een federale bouwblok onder beheer van de RSZ (binnen het samenwerkingsverband CSAM), die instaat voor het structureren en organiseren van het toegangsbeheer van de medewerkers van een onderneming (gekoppeld aan het ondernemingsnummer in de KBO, waaronder dus ook overheidsentiteiten) (RSZ et al., 2018, p.2). Kort gesteld dient iedere organisatie in BTB een hoofdtoegangsbeheer aan te stellen (wat eventueel ook door een hogere overheid gebeurt) die per domein aangeeft wie de lokale beheerder is. De lokale beheerders kunnen dan in ieder apart gebruikersbeheer per domein aangeven welke gebruikers welke rechten heeft.

Dit systeem heeft tot een oplossing geleid voor de gebruikers, zodat ze zich éénmaal moeten identificeren om toepassingen op Vlaams en federaal niveau te gebruiken (ACM federeert met name met de FAS, waardoor een SSO-relatie gerealiseerd wordt). Desondanks blijven er knelpunten bestaan, met name (i) verschillen op het niveau van de semantiek en (ii) de confrontatie van lokale beheerders met meerdere systemen voor het toekennen van rechten op applicaties. Daarnaast zijn er (iii) verschillen tussen de Vlaamse en federale systemen voor wie de rol van hoofdbeheerder op zich neemt binnen een organisatie, waarbij (iv) op de federale systemen bijkomend meerdere niveaus van beheerders mogelijk zijn.

⁷⁷ Alsook de koninklijke kunst musea binnen het kader van de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot het Vlaams ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SCSZG, ASZ, 2008b).

Binnen het eigen werkingsgebied, namelijk de instanties en/of soorten gegevens waarvoor ze diensten ontwikkelen, hebben dienstenintegratoren een leidende rol ten opzicht van de digitalisering van de overheid in brede zin. In de eerste plaats met betrekking tot de organisatie en optimalisatie van de gegevensuitwisseling en (geïntegreerde) ontsluiting in het eigen netwerk (primair met betrekking tot persoonsgegevens), maar daaraan nauw verbonden ook ten aanzien van de ontwikkeling, coördinatie en de beleidsondersteuning van de digitale overheid, administratieve vereenvoudiging enz.

Bij andere rollen en functies is het belangrijk om de afweging te maken tussen de plaats binnen de overheidsorganisatie en mogelijke conflicten met de rol van aanbieder van de eigenlijke dienstenintegratie. Dit speelt specifiek ten aanzien van de **rol van TTP^[1]** (die essentieel is binnen de rol van dienstenintegrator). Vanuit die rol heeft men in principe geen opdracht of belang bij de eigenlijke inhoudelijke verwerking van (geïntegreerde) persoonsgegevens (CBPL, 2009b), randnr. 9), wat ook nauw gerelateerd is aan het principe dat een dienstenintegrator in beginsel zo weinig mogelijk persoonsgegevens zal bewaren als deze die nodig zijn voor de organisatie van de gegevensuitwisseling. De TTP zal als onafhankelijke instantie controleren of aan de machtigingen, beraadslagingen van het IVC en protocollen voldaan is (en de aanvragende instantie daarbij begeleiden). Verder is het aangewezen dat als de TTP vaststelt dat de gegevensverwerkingen waarin hij tussenkomen niet conform de wet- en regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens verlopen, hij de verantwoordelijke(n) voor de (latere) verwerking hierop wijst, ook al betreft het aspecten van de verwerking waarvoor hijzelf juridisch niet (geheel) verantwoordelijk is (VTC, 2010, randnr. 47).

Het is dus belangrijk er op toe te zien dat er geen belangenconflicten optreden met betrekking tot de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens wanneer de dienstenintegrator (of de instantie aan wie de rol van dienstenintegrator is toebedeeld) naast de rol van TTP en dienstenintegratie ook andere rollen of functies opneemt in het kader van de gegevensverwerking.

Hoewel het belangrijk blijft om rollen ten aanzien van de inhoudelijke verantwoordelijkheid over persoonsgegevens en een controlerende rol als onafhankelijke instantie organisatorisch minstens te scheiden binnen een instantie of zelfs bij voorkeur aan verschillende instanties toe te kennen, kan hier de vraag opgeworpen worden om de oorspronkelijke filosofie vanuit (o.m.) de CBPL om ook de organisatie van de gegevensuitwisseling en de opslag van gegevens zoveel mogelijk van elkaar los te koppelen kritisch te bekijken. Dit in functie van (1) de organische evolutie van de organisatie van de digitale overheden en de evaluatie van eventuele incidenten, en (2) nieuwe technologische toepassingen zoals (i) het hosten van (decentraal beheerde) geconsolideerde (authentieke) gegevensbronnen door de dienstenintegrator of (ii) het organiseren van datawarehouses. Met andere woorden om te kijken in welke gevallen er zich mogelijke conflicten kunnen voordoen (of hebben voorgedaan) en op welke wijze men hier flexibel, met maximaal respect voor de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens, mee kan omgaan.

In de tweede plaats gaat het over het opnemen van een leidende rol ten aanzien van het samenbrengen van de stakeholders, het inzetten op gezamenlijke projecten en dienstverlening en het creëren van draagvlak binnen een gedeelde visie op het vlak van de ontwikkeling en ontplooiing van de digitale overheid. Buiten het eigen werkingsgebied is het vooral van belang om in overleg met de andere dienstenintegratoren (en externe authentieke gegevensbronnen) vanuit de huidige principes van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer tot een aantal werkafspraken (*infra*) te komen.

[1] Specifiek voor de toegangscontrole tot authentieke gegevensbronnen die persoonsgegevens bevatten, *supra*, subsectie 3.2.3.



Het realiseren van de opdrachten van een dienstenintegrator vraagt dan ook gevarieerde coördinatie-arrangementen in functie van het vertrouwen en de noden van de stakeholders binnen het werkingsgebied, de aard en voortgang van de projecten. Daarbij dient de dienstenintegrator niet alleen aandacht te besteden aan de efficiënte en effectieve organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en het opzetten en gebruik van generieke IT-voorzieningen, maar ook het bewaken en promoten van (1) klantgerichtheid naar de eindgebruikers van de publieke dienstverlening, en (2) de visie op het vlak van digitale overheid.

‘Welke dienstenintegratoren zijn er momenteel actief?’ We identificeerden anno 2019 zes wettelijk verankerde dienstenintegratoren: (1) Informatie Vlaanderen als VDI, (2) de KSZ als dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid, (3) het eHealth-platform (eHealth) als dienstenintegrator in het gezondheids- en welzijnsdomein, (4) de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) als federale dienstenintegrator (FDI), (5) de *Banque Carrefour d’Échange de Données (BCED)* als Waalse dienstenintegrator, en (6) het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (CIBG) als (Brusselse hoofdstedelijke) gewestelijke dienstenintegrator (Fidus).

Zoals eerder gesteld bij het beantwoorden van de tweede deelonderzoeksvraag zijn er entiteiten die geen dienstenintegrator zijn zoals hierboven gedefinieerd, maar wel aan dienstenintegratie doen, evenals bepaalde andere rollen en functies van de huidige zes dienstenintegratoren opnemen. Dit komt voort uit (1) entiteiten die geconfronteerd worden met meerdere dienstenintegratoren, (2) organisatorische keuzes bij de uitbouw van de gegevensuitwisseling in het eigen netwerk, en (3) de ontwikkeling van het digitale overheidslandschap vanuit verschillende visies, die pas later geconsolideerd werd naar zes dienstenintegratoren.

Met het oog op een efficiënte, effectieve en klantgerichte dienstverlening is het vooral belangrijk om de problemen met betrekking tot de entiteiten die geconfronteerd worden met meerdere dienstenintegratoren aan te pakken (*infra*) en op pragmatische wijze de *legacies* uit het verleden weg te werken, voor zover ze conflicteren met de huidige principes, wetgeving en regelgeving ten aanzien van de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Naar de toekomst toe is het vooral belangrijk om op basis van de huidige infrastructuur te blijven werken binnen een gezamenlijk gecoördineerd interoperabiliteitskader. Op business niveau kan wel vooruitgang in de elektronische uitwisseling van gegevens en meer algemeen ten opzichte van de digitalisering worden geboekt. Dit door aansluitende overlegstructuren die zich verticaal (per thema of doelgroep) organiseren, maar waarbij (1) de dienstenintegratoren tot wiens werkingsgebied de entiteiten behoren steeds betrokken zijn, met (2) horizontale thema’s die besproken worden in de coördinatiestructuren van iedere dienstenintegrator met zijn stakeholders, en (3) transversale thema’s in gezamenlijk overleg tussen de dienstenintegratoren.

////////////////////////////////////

5.2 INFORMATIE VLAANDEREN ALS VLAAMSE DIENSTENINTEGRATOR

In het kader van de derde deelonderzoeksvraag: 'Wat zijn de rollen en functies van Informatie Vlaanderen als Vlaamse dienstenintegrator?' vestigden we via het mappinginstrument voor digitale overheden onze blik op het Agentschap Informatie Vlaanderen. Zoals de context en de beschrijving aangaven neemt **Informatie Vlaanderen** een centrale rol op in de werking van de Vlaamse overheid. Ze is de 'motor van e-government' binnen Vlaanderen en neemt 13 onderscheiden rollen op zich. Dit zowel als Vlaamse dienstenintegrator (waaronder 7 rollen en functies vallen), als beheerder van enkele (authentieke) gegevensbronnen, als haar beleidsmatige en projectmatige rollen. Bovendien is de VDI gespecialiseerd in de integratie en het ontwikkelen van publieke diensten op basis van geografische gegevens.

De **rol van Vlaamse dienstenintegrator** is nauw gelieerd aan de werking en de organisatie van de andere dienstenintegratoren, maar uiteindelijk voor een groot stuk vormgegeven door de historische ontwikkeling van de organisatie van de Vlaamse administratie. De huidige invulling van de rol van Vlaamse dienstenintegrator is eveneens het resultaat van een pragmatisch omgaan met de samenwerkingsmogelijkheden, technologische middelen en de context van de bevoegdheidsverdeling om de uitwisseling van persoonsgegevens te beschermen. Dit in navolging van principes die oorspronkelijk uiteengezet werden in de WVP, zoals veiligheid, privacy, eerlijkheid, rechtmatigheid, finaliteit, proportionaliteit en nauwkeurigheid.

Hiertoe is gekozen om in te zetten op (1) de decentrale opslag van gegevens uit authentieke gegevensbronnen, waarbij initieel vooral expertise is opgedaan bij het opzetten van authentieke gegevensbronnen met betrekking tot geografische gegevens vanuit AGIV en de uitbouw van de LED; die (2) uitgewisseld worden via een gegevensuitwisselingsplatform, op basis van; (3) een gedeeld interoperabiliteitskader.

De VDI staat binnen Vlaanderen (4) in voor de coördinatie en optimalisering van de gegevensuitwisseling op het vlak van business processen, standaarden, infrastructuur en het beheer van het gegevensuitwisselingsplatform en treedt daarbij waar mogelijk en waar noodzakelijk op als een onafhankelijke vertrouwenspartij (TTP), die zelf geen inhoudelijk belang heeft bij de gegevens die via hem verlopen. Daarbij is er (5) ingezet op een co-governance met de stakeholders, in het bijzonder via het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT beleid. Omwille van de centrale rol ten opzicht van de organisatie en optimalisatie van de gegevensuitwisseling en hun (geïntegreerde) ontsluiting heeft Informatie Vlaanderen (6) ook een bredere rol in de ontwikkeling, coördinatie en de beleidsondersteuning van de digitale overheid, zowel naar haar afnemers binnen de publieke sector toe, alsook burgers, bedrijven en organisaties.

De VDI is gegroeid van een dienstenintegrator met betrekking tot persoons- en bedrijfsgegevens naar een dienstenintegrator die voor alle gegevens dienstverlening en gegevensuitwisseling opzet. Dit wordt mogelijk gemaakt door de brede definitie in de wetgeving ("*de integratie van gegevensverwerkende processen, en in dat kader de geïntegreerde ontsluiting van gegevens*", VDI-decreet, Vlaams Parlement, 2012b, art. 5), waarbij de VDI zich niet hoeft te beperken tot het elektronische gegevensverkeer ten aanzien van persoonsgegevens.

5.3 DE SAMENWERKING TUSSEN DE DIENSTENINTEGRATOREN

Het efficiënt, effectief en klantgericht organiseren van de digitale Vlaamse overheid vergt daarnaast **bijkomende coördinatie tussen de dienstenintegratoren**.

In de eerste plaats slaat dit op het op een pragmatische basis maken van afspraken over de kernelementen van de organisatie van het elektronische bestuurlijke verkeer. Met name gaat het dan over de entiteiten die tot meerdere werkingsgebieden behoren, de wederzijdse erkenning van een TTP relatie tussen de dienstenintegratoren, het uitwerken van de cirkels van vertrouwen tussen de dienstenintegratoren, wat zich uit in een gecoördineerd gebruikers- en toegangsbeheer (bijvoorbeeld op het vlak van SSO, *single sign-off* en semantiek) en de semantische interoperabiliteit van de gegevens(uitwisseling).

In de tweede plaats slaat dit op samenwerking op het vlak van infrastructuur, mogelijkheden voor gezamenlijke aanbesteding, afspraken rond het hergebruik van bestaande of toekomstige generieke IT-voorzieningen en afstemming rond de financiële aspecten van de gegevensuitwisseling.

Omwille van de principes van de organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, maar ook de verdeling van de bevoegdheden ten gevolge van de staatshervorming en de geschiedenis van e-government zijn de beoogde **werkingsgebieden** van de dienstenintegratoren niet volgens dezelfde criteria afgebakend en zullen sommige entiteiten tot meerdere werkingsgebieden behoren. Hierdoor zijn sommige entiteiten voor al hun taken, dan wel voor specifieke taken of uitwisselingen (al dan niet) verplicht zich tot één of meerdere dienstenintegratoren te richten. Door te werken met afwijkingen op de beoogde werkingsgebieden heeft men dit deels proberen op te vangen. Met name dan door de elektronische dienstverlening en de gegevensuitwisselingen die bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie door een andere dienstenintegrator gebeuren ten aanzien van instanties in het beoogde werkingsgebied niet te ondersteunen.

Hierdoor is er een verschil tussen het beoogde en eigenlijke werkingsgebied van de meeste dienstenintegratoren. Maar zoals uit de beschrijving bleek heeft dit ook tot een zeer complexe organisatie van het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer geleid, wat zowel een impact heeft op het klantgericht aanbieden van diensten aan besturen, een efficiënte en effectieve dienstverlening als transparantie.

In Vlaanderen hebben de verschillende werkingsgebieden bijgevolg geleid tot een situatie waarbij Vlaamse entiteiten en lokale besturen (in hun geheel of ten aanzien van bepaalde gegevensstromen) tot één of meerdere werkingsgebieden behoren. Algemeen genomen zijn er in Vlaanderen vier dienstenintegratoren actief: de FDI, VDI, KSZ en eHealth.

De lokale Vlaamse overheden vallen in het beoogde werkingsgebied van de VDI en bijvoorbeeld voor de inschrijving van personen in het Rijksregister in het beoogde werkingsgebied van de FDI (hoewel ze in de praktijk rechte reeks met het Rijksregister connecteren). Twaalf entiteiten van de Vlaamse administratie vallen binnen zowel binnen de VDI als het uitgebreide netwerk van de KSZ⁷⁸ (Federale Regering, 2002; annex 2, tabel A.3).

⁷⁸ De Afdeling School- en Studietoelagen van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS); de VMSW; Agentschap Wonen-Vlaanderen; het Vlaams Woningfonds; de VDAB; het Departement Cultuur, Jeugd en Media; de afdeling NADO Vlaanderen van het Agentschap Sport Vlaanderen; het Agentschap Zorg en Gezondheid Jongerenwelzijn (inclusief het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming), het Agentschap Kind en Gezin, het Agentschap, het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) en het Departement WVG

De OCMW's vallen binnen het werkingsgebied van de VDI en zijn ook lid van zowel het secundaire netwerk van de OCMW's als van het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid (Federale Regering, 2005). Vier (anno 2020 3, *supra, subsectie 4.1*) entiteiten van het beleidsdomein WVG vallen naast het werkingsgebied van de VDI en de KSZ ook onder dat van eHealth.⁷⁹

Hoewel deze situatie duidelijke en gegronde beweegredenen kent, zorgt ze er wel voor dat de betrokken entiteiten daardoor op meerdere dienstenintegratoren een moeten beroep doen. Dit kan leiden tot onder meer meerdere systemen van gebruikers- en toegangsbeheer, andere veiligheidsvereisten en een verschillende semantiek van de gegevensuitwisseling.

Ten aanzien van de entiteiten (en afdelingen) die tot meerdere werkingsgebieden behoren is het ook niet altijd duidelijk op basis van welke adviezen, beraadslagingen⁸⁰ of ten gevolge van welke wetgeving ze juist tot het werkingsgebied van een of meerdere andere dienstenintegratoren behoren. Dit is evenzeer het geval bij fusies/opsplitsingen, waardoor het onduidelijk is welke entiteiten/afdelingen en welke gegevensstromen juist onder welk werkingsgebied (blijven) vallen.

Verder zijn er entiteiten die wel zijn aangesloten op het netwerk van de sociale zekerheid, maar ofwel niet rechtstreeks op de KSZ een beroep doen (bv. het VUTG), ofwel gegevens uit sociale gegevensbanken via de KSZ én de VDI opvragen. De Bot (2015, p. 945) suggereert dat de uitbreiding ook betrekking heeft op het verplicht maken van de gegevensbronnen die die entiteiten bijhouden voor de andere entiteiten in het netwerk van de sociale zekerheid (en omgekeerd de verplichting voor de entiteiten om op de gegevensbronnen van de andere entiteiten een beroep te doen), alsook het garanderen van de bescherming van sociale gegevens.⁸¹

De confrontatie van entiteiten met meerdere dienstenintegratoren en de evolutie van het e-government landschap komen concreet tot uiting binnen de organisatie van de elektronische gegevensuitwisseling in Vlaanderen. We identificeerden (niet-exhaustief) 20 verschillende soorten gegevensstromen, die vooral een voorbeeld zijn voor de complexiteit van de huidige organisatie van de gegevensuitwisseling.

Door deze complexe organisatie staan verschillende entiteiten zelf in voor het organiseren van de dienstenintegratie, voor (1) gegevens die ze zelf nodig hebben als afnemer, wat toch tegen de geest ingaat van het gebruik van dienstenintegratoren binnen de overheid, of (2) gegevens waarvoor ze zelf het doorgeefpunt zijn. Bovendien is het doordat men tot meerdere werkingsgebieden behoort onduidelijk tot wie men zich nu juist moet richten. Verder vallen verschillende entiteiten onder overlappende wetgeving, moeten ze aan verschillende standaarden voldoen, hebben ze verschillende systemen voor gebruikers- en toegangsbeheer (wat bv. een impact heeft op het rollenbeheer) en vallen ze onder verschillende regelingen om toegang te krijgen tot gegevens. De CBPL merkt op dat de confrontatie van entiteiten met meerdere dienstenintegratoren tot een 'nivellerings' naar beneden van de informatieveiligheid kunnen leiden (CBPL, 2009b, randnr. 34), maar dit wordt – althans binnen de huidige organisatie van de dienstenintegratoren – niet bevestigd door de respondenten als belangrijkste risico.

⁷⁹ Het Agentschap Zorg en Gezondheid Jongerenwelzijn (inclusief het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming), het Agentschap Kind en Gezin, het Agentschap Jongerenwelzijn en het Departement WVG.

⁸⁰ Bijvoorbeeld de adviezen ten aanzien van de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid.

⁸¹ Dit laatste komt bijvoorbeeld ook terug in beraadslaging nr. 18/113 van het IVC, Kamer sociale zekerheid en gezondheid met betrekking tot de uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot Bruxelles Formation (IVC, KSZG, 2018a).



Verdere samenwerking ten aanzien van de kernelementen van het interbestuurlijke gegevensverkeer kan er toe leiden dat, ondanks dat entiteiten tot meerdere werkingsgebieden kunnen behoren, de verschillende gegevensstromen en diensten gestroomlijnd kunnen worden en dat entiteiten meer via **één dienstenintegrator** kunnen werken. Hierdoor wordt dienstenintegratie door afnemers vermeden en moeten afnemers bovendien maar op basis van één veiligheidsbeleid, één transparant aansluit- en aanspreekpunt en diensten en (interoperabele) gegevens bekomen. Dit vereist dan wel het aanbod van samengestelde diensten, die een combinatie zijn van de atomaire diensten die door iedere dienstenintegrator apart worden aangeboden. In verband met de OCMW's en de entiteiten in het uitgebreide netwerk van de KSZ zou dit wel een aanpassing van de betreffende wetten/decreten noodzakelijk zijn (De Bot, 2015, pp. 945-948).

Afstemming is nodig ten opzichte van het huidige governance regime met betrekking tot de **controle op de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens en de informatieveiligheid**. Dit ten gevolge van (en in de nasleep van) de implementaties van de AVG binnen de verschillende bestuursniveaus. Dit heeft in het bijzonder een impact op (1) het vlak van klantgerichtheid voor entiteiten die tot meerdere werkingsgebieden behoren, (2) transparantie, en houdt (3) verband met de inhoud van de protocollen en de beraadslagingen en de rol van de verschillende betrokken instanties (GBA, Informatieveiligheidscomité, VTC, de Waals-Brusselse Controlecommissie en de Brusselse Controlecommissie), die verschillend is afhankelijk van het werkingsgebied waarbinnen de persoonsgegevens worden uitgewisseld. De Raad van State heeft aangegeven dat over bepaalde zaken tussen de federale en regionale overheden een samenwerkingsakkoord best mag (Federaal Parlement, 2017a, Afdeling I, II, A.8, p. 116) en moet (Federaal Parlement, 2017a, Afdeling I, II, C, p. 121) afgesloten worden.

Op het vlak van de **organisatorische governance** verloopt formeel overleg tussen de dienstenintegratoren op het niveau van ICEG en het OCDI moeizaam. Volgens de respondenten ligt dit ten dele aan (een combinatie van) een gebrek aan vertrouwen, andere prioriteiten en beleidskeuzes, en verschillende visies ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de digitale overheid, zowel op politiek als ambtelijk niveau en tussen de bestuursniveaus. Op operationeel vlak is er daarentegen vaak wel een goede (informele) verstandhouding en werkt men veeleer op een pragmatische basis. Hoewel dit vaak naar voren wordt geschoven blijven formele beheersafspraken tussen de dienstenintegratoren (en tussen de dienstenintegratoren en de in hun netwerk aangesloten authentieke gegevensbronnen) grotendeels uit. De vraag rijst wel in welke mate dat het maken van dergelijke beheersafspraken ook realistisch is.

Alle respondenten gaven aan dat een verdere samenwerking noodzakelijk is. De governance is vooral afhankelijk van de mate van vertrouwen tussen de verschillende stakeholders (op politiek niveau, strategisch niveau en operationeel niveau). Het Samenwerkingsakkoord van 2013 (Federaal Parlement et al., 2013) biedt alvast een brede basis om tot samenwerking te komen tussen de overheden op het vlak van e-government. De Raad van State geeft wel aan dat een vergaande samenwerking tussen de dienstenintegratoren een formeel samenwerkingsakkoord vereist (Vlaamse Parlement, 2012a, p. 116). Daarbuiten kunnen dienstenintegratoren op vrijwillige basis (met behulp van een samenwerkingsakkoord of -overeenkomst) wel het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer regelen voor zaken die buiten de eigenlijke bevoegdheidssfeer van het eigen bestuursniveau vallen. Naast de centrale coördinatiestructuren (ICEG en OCDI), zouden dienstenintegratoren ook systematisch vertegenwoordigd kunnen worden in de governance van de andere dienstenintegratoren (zoals de coördinatiecomités) en de gebruikerscomités bij de authentieke gegevensbronnen. Gegeven de centrale rol van de dienstenintegratoren binnen de organisatie en governance van de digitale overheid rijst de vraag ook of het ICEG en OCDI nog naast elkaar moeten bestaan.

//

Van Cauter, Cromptvoets en Voets (2013b) halen alvast enkele kritische succesfactoren aan: politieke steun, innovatief management op organisatorisch vlak (eerder dan op technisch vlak) dat over de eigen silo kijkt en daarbij aansluitend 'coördinerende trekkersfiguren' die bestaande structuren in functie van de doelstellingen aanwenden, instaan voor het creëren van vertrouwen en omgaan met onzekerheden (Jackson & Stainsby, 2000). Daarnaast merken we ook het belang van gedeelde publieke waarden en principes zoals efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid op om vanuit een holistisch denkkader samenwerking te bevorderen tussen stakeholders op verschillende niveaus.

De huidige samenwerking van Informatie Vlaanderen rond respectievelijk de TTP-relatie met de KSZ, de werkgroep OSLO Datastandaarden ten aanzien van semantische en technische standaarden met FOD BOSA, digitale facturatie met FOD BOSA en het CIBG, alsook de eBox met de KSZ en FOD BOSA bieden alvast een goede basis voor verdere vooruitgang.

//

Federaal Parlement (2018d). *Wet van 5 september 2018 tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (1994). *Koninklijk besluit van 5 september 1994 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Vlaamse Vervoermaatschappij*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2001a). *Koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2001b). *Koninklijk besluit van 22 mei 2001 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en van het gebruik van het identificatienummer wat betreft de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de door haar erkende sociale huisvestingsmaatschappijen*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2002). *Koninklijk besluit van 22 januari 2002 tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot sommige overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2004). *Koninklijk besluit tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot de pensioen- en solidariteitsinstellingen belast met het uitvoeren van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, de programmawet (I) van 24 december 2002 of de programmawet (I) van 27 december 2006, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2005). *Koninklijk besluit van 4 maart 2005 tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, voor wat betreft hun opdrachten inzake het recht op maatschappelijke dienstverlening, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering (2017). *Koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

Federale Regering, Waalse Regering, Regering van de Franse Gemeenschap, Vlaamse Regering, Brussels Hoofdstedelijke Regering, Regering van de Duitstalige Gemeenschap, Verenigd College van Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, & College van de Franse Gemeenschapscommissie (2013). *Samenwerkingsakkoord van 26 augustus 2013 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het harmoniseren en uitlijnen van de initiatieven die de realisatie van een geïntegreerd e-government beogen*. Brussel: Belgisch Staatsblad.

////////////////////////////////////

Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (2016a). Beraadslaging VTC nr. 22/2016 van 22 juni 2016, zoals gewijzigd bij beraadslaging 45/2016 van 7 december 2016 en VTC nr. 07/2018 van 28 februari 2018. Betreft: Aanvraag tot machtiging voor de mededeling van persoonsgegevens van personen die een voertuig hebben geregistreerd door het Departement Omgeving (OMG) aan de stad Antwerpen, de stad Mechelen, de gemeente Willebroek en de stad Gent en omgekeerd in het kader van het toepassen van en het toezicht op de lage-emissiezone (LEZ) reglementering.

Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (2016b). Beraadslaging VTC nr. 29/2016 van 14 september 2016. Betreft: aanvraag tot machtiging voor de mededeling van persoonsgegevens van personen die een huursubsidie genieten en personen die aanspraak maken of kunnen maken op de huursubsidie vanuit het Agentschap Wonen Vlaanderen en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) aan de OCMW in het kader van het beheer van het OCMW-dossier (waaronder het beheer van de dossiers voor huursubsidie).

Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (2017). Beraadslaging VTC nr. 38/2017 van 25 oktober 2017. Betreft: Aanvraag tot machtiging voor het mededelen van persoonsgegevens van inburgeraars en van cursisten Nederlands als tweede taal (NT2) vanuit de Kruispuntbank Inburgering (KBI) van het Agentschap Integratie en Inburgering (AII) via de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) aan de sociale verhuurders en de afdeling Toezicht van het agentschap Wonen-Vlaanderen in het kader van de toepassing van de taalkennisvereiste.

Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (2018a). Beraadslaging VTC nr. 11/2018 van 28 februari 2018 die beraadslaging VTC nr. 01/2018 van 31 januari 2018 en beraadslaging VTC nr. 24/2016 van 14 september 2016 vervangt. Betreft: Aanvraag tot machtiging door het Agentschap Informatie Vlaanderen als beheerder van het Dossierstatusinformatiesysteem (DOSIS) en aan het Agentschap Innoveren en Ondernemen als beheerder van het e-loket voor ondernemers, VlaanderenOnderneemt.be.

Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (2018b). Beraadslaging VTC nr. 05/2018 van 31 januari 2018. Betreft: aanvraag tot machtiging voor het mededelen van persoonsgegevens van landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan Service publique de Wallonie – Direction Générale de l' Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement in het kader van het toezicht op de gewestoverschrijdende mesttransporten.

//

Vlaams Parlement (2016c). Ontwerp van decreet houdende de oprichting van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid2016 houdende de oprichting van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid.

Vlaams Parlement (2018a). Ontwerp van bestuursdecreet.

Vlaamse Regering (2004). Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen.

Vlaamse Regering (2005). Beslissing van de Vlaamse Regering van 8 april 2005: Nota aan Vlaamse Regering: Betreft: E-government: werking, positionering en organisatie van de Coördinatiecel Vlaams E-government (CORVE).

Vlaamse Regering (2014). Regeerakkoord Vlaamse Regering, 2014-2019. Vertrouwen verbinden vooruitgaan.

Vlaamse Regering (2015a). Vlaanderen Radicaal Digitaal 2015-2019.

Vlaamse Regering (2016b). Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

INTERVIEWS

Interview met respondenten Het Facilitair Bedrijf op 14 november 2016.

Interview met respondenten Federale Overheidsdienst ICT (Fedict) op 22 november 2016.

Interview met respondent Vlaamse ICT Organisatie (V-ICT-OR) op 28 november 2016.

Interview met respondent Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) op 2 december 2016.

Interview met respondenten Informatie Vlaanderen op 15 december 2016.

Interview met respondent Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) op 9 januari 2017.

Interview met respondent Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (CIBG) op 7 februari 2017.

Interview met respondent Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning – Directoraat Generaal Digitale Transformatie (FOD BOSA – DG Digitale Transformatie) op 29 mei 2017.

Interview met respondent Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en eHealth op 29 mei 2017.

Interview met respondenten Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (CIBG) op 9 juni 2017.

Interview met respondenten *e-Wallonie-Bruxelles Simplification* (eWBS) op 12 juli 2017.

Interview met respondent Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning – Directoraat Generaal Digitale Transformatie (FOD BOSA – DG Digitale Transformatie) op 21 februari 2018.

Interview met respondent *Fachbereich Informatik* (Duitstalige Gemeenschap) op 26 februari 2018.

////////////////////////////////////

ANNEX 2: VLAAMSE ENTITEITEN IN HET NETWERK VAN DE DIENSTENINTEGRATOR IN HET DOMEIN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Tabel A.3. Vlaamse entiteiten in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid

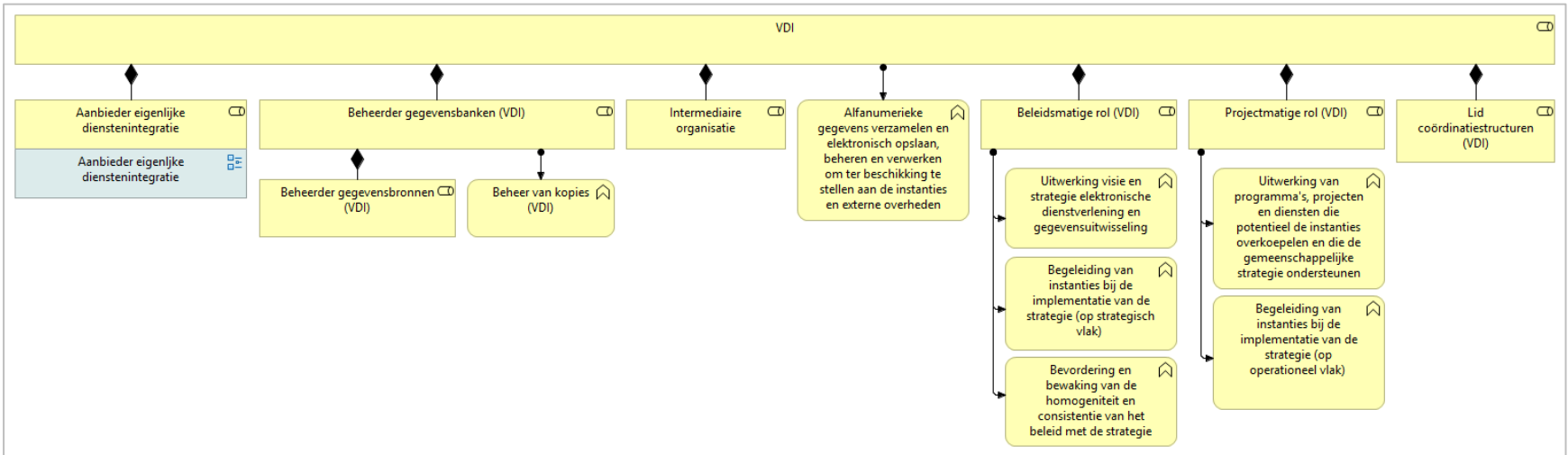
Huidige entiteit	Beleidsdomein	Historische entiteit	Advies	
Afdeling NADO Vlaanderen van het Agentschap Sport Vlaanderen	Cultuur, Jeugd, sport en Media (CJSM)	Team Medisch Verantwoord Sporten	19.09.2006	SCSZ (2006)
Afdeling School- en Studietoelagen van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen	Onderwijs en Vorming (OV)	Afdeling Studietoelagen van het Departement Onderwijs	09.11.2004	SCSZ (2004c)
Agentschap Jongerenwelzijn	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	Afdeling Bijzondere Jeugdbijstand	04.06.2002	Toezichtcomité van de Kruispuntbank (2002a)
Agentschap Kind en Gezin	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	Instelling van openbaar nut Kind en Gezin	08.06.2004 04.12.2018	Toezichtcomité van de Kruispuntbank (2002c) IVC, KSZG (2018b)
Agentschap Wonen-Vlaanderen	Omgeving (OMG)	Agentschap Wonen-Vlaanderen	5.06.2007	SCSZG, ASZ (2007)
Vlaams Woningfonds	Omgeving (OMG)	Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen	1.07.2008	SCSZG, ASZ (2008c)
Agentschap Zorg en Gezondheid	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	Administratie Gezondheidszorg van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	08.06.2004	SCSZ (2004b)
		Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming van het Agentschap Zorg en Gezondheid (voorheen: Vlaams Zorgfonds)	06.01.2004	SCSZ (2004a)
Departement Cultuur, Jeugd en Media ⁸²	Cultuur, Jeugd, sport en Media (CJSM)	Vlaams ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media	1.07.2008	SCSZG, ASZ (2008b)
Departement WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	Administratie Gezondheidszorg van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	08.06.2004 2017.01.10	SCSZ (2004b) SCSZG, ASZ (2017a)

⁸² Inclusief het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA).

Tabel A.3. Vlaamse entiteiten in het uitgebreide netwerk van de sociale zekerheid (vervolg)

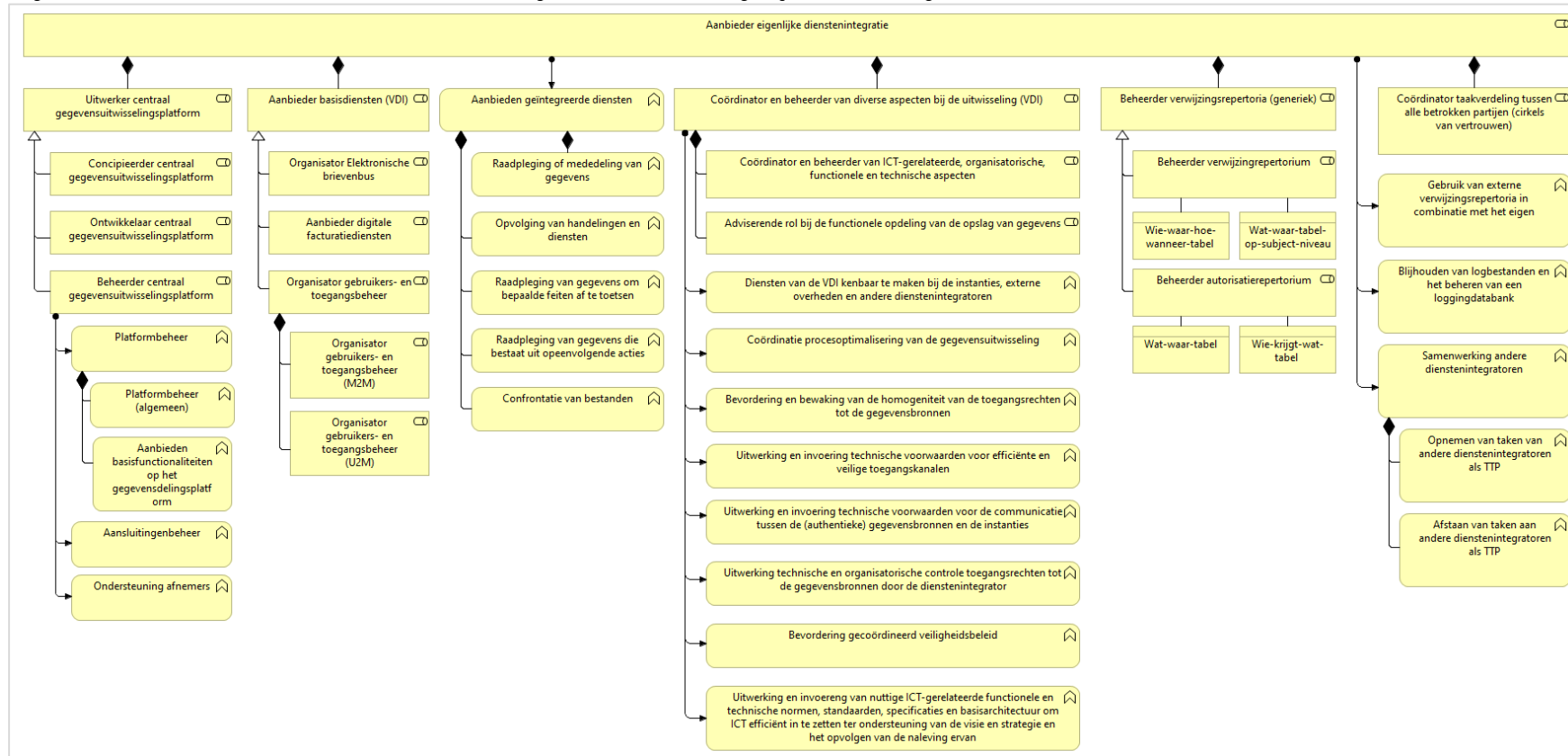
Huidige entiteit	Beleidsdomein	Historische entiteit		Advies
VDAB	Werk en Sociale Economie (WSE)	VDAB	03.12.2002	Toezichtcomité van de Kruispuntbank (2002d)
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	N.v.t.	04.12.2018	IVC, KSZG (2018b)
VMSW	Omgeving (OMG)	Vlaamse HuisvestingsMaatschappij	16.07.2002	Toezichtcomité van de Kruispuntbank (2002b)

Figuur A.2 Rollen en functies van de Vlaamse dienstenintegrator



////////////////////////////////////

Figuur A.3 Rollen en functies van de Vlaamse dienstenintegrator als aanbieder eigenlijke dienstenintegratie



Figuur A.4 Overige rollen en functies van het Agentschap Informatie Vlaanderen

