



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 51/2025 van 30 juni 2025

Betreft: ontwerp van wet houdende diverse bepalingen – Titel 4 Sociale Zaken – Hoofdstuk 2 Solidariteitsbijdrage werkgevers inzake primaire arbeidsongeschiktheid (CO-A-2025-062)

Trefwoorden: solidariteitsbijdrage werkgevers – primaire arbeidsongeschiktheid – minimale gegevensverwerking – correcte en volledige identificatie van (categorieën van) gegevens – transparantie – voorzienbaarheid

Originele versie

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"),

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Frank Vandenbroucke, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 27 mei 2025;

Gelet op de bijkomende stukken en de aanvullende inhoudelijke toelichting, ontvangen op 26 juni 2015;

Voor normatieve teksten die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de adviezen in principe zowel in het Nederlands als in het Frans beschikbaar op de website van de Autoriteit. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

Brengt op 30 juni 2025 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikelen 103 tot en met 110 van een ontwerp van wet houdende diverse bepalingen (Titel 4 Sociale Zaken – Hoofdstuk 2 Solidariteitsbijdrage werkgevers inzake primaire arbeidsongeschiktheid) (hierna "het ontwerp").

Context

2. Volgens de Memorie van toelichting hebben de voor advies voorgelegde bepalingen van het ontwerp als doel *"werkgevers versterkt te laten inzetten op de re-integratie van hun langdurig zieke werknemers tussen 18 en 54 jaar"*.

3. De voor advies voorgelegde bepalingen stipuleren, in het bijzonder, dat de werkgevers die geen KMO zijn, een solidariteitsbijdrage zullen moeten betalen voor hun langdurig zieke meerderjarige werknemers onder de 55 jaar, waarbij de bijdrage 30% zal bedragen van de primaire ongeschiktheidsuitkering voor de 2 maanden van primaire arbeidsongeschiktheid die volgen op de dertigste dag van de primaire arbeidsongeschiktheid en die ten laste is van het RIZIV.

4. Artikelen 103 tot 105 van het ontwerp preciseren welke werkgevers voor welke werknemers een solidariteitsbijdrage verschuldigd zijn en artikelen 106 en 107 beschrijven hoe deze bijdrage moet berekend en geïnd worden.

5. De berekening en de inning van de solidariteitsbijdrage gebeurt, volgens artikel 109 van het ontwerp, door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid¹ (hierna "RSZ") op basis van de daarin opgelijste gegevens over de arbeidsongeschikte werknemers en hun werkgever(s) die daartoe door de verzekeringsinstellingen aan de RSZ worden meegedeeld.

6. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate het ontwerp en de daarin omkaderde gegevensverwerkingen stroken met de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze, inzonderheid voortvloeien uit de AVG en de WVG.

¹ Ingevolge artikelen 5 t.e.m. 8 van de wet van 27 juni 1969 *tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders* behoort de inning en invordering van sociale zekerheids-bijdragen, -inhoudingen, -contributies, -ontvangsten (allerhande) tot de kerntaken van de RSZ.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

Voorafgaande opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

7. De Autoriteit brengt in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG².

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet³, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn⁴. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

1. Doeleinde

9. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

10. Artikel 109, van het ontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de verzekeringsinstellingen aan de RSZ (persoons)gegevens meedelen *"met het oog op de berekening en inning van de solidariteitsbijdrage"*.

11. In de artikelen 104 tot 107 van het ontwerp worden de voorwaarden en modaliteiten voor de vaststelling en berekening van deze solidariteitsbijdrage uiteengezet. Zo wordt gepreciseerd:

²Artikel 6, lid 1, van de AVG: *"De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)*

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)".

³ In navolging van artikel 22 Grondwet moeten de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking (waaronder het doeleinde, de (categorieën van) gegevens, de betrokkenen, de maximale bewaartermijn, ...) duidelijk kunnen worden afgebakend aan de hand van een 'formele wettelijke norm'. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd".

⁴ Zie ook overweging 41 van de AVG.

- op welke werkgevers⁵ deze regeling van toepassing is en welke (categorieën van) werknemers⁶ in aanmerking worden genomen bij de berekening (zie artikelen 103 tot 105 van het ontwerp) en
- hoe de trimestriële solidariteitsbijdrage wordt berekend en geïnd (zie artikelen 106 en 107 van het ontwerp)⁷.

12. De Autoriteit is van oordeel dat voormeld doeleinde van berekening en inning van de solidariteitsbijdrage waarvoor de RSZ persoonsgegevens verwerkt, kan worden beschouwd als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

2. (Categorieën van) gegevens en betrokkenen

13. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

14. Artikel 109, eerste lid, van het ontwerp stipuleert dat met het oog op de berekening en inning van de solidariteitsbijdrage de verzekeringsinstellingen aan de RSZ -overeenkomstig de bepalingen van de KZS-wet⁸- periodiek⁹, volgende categorieën van gegevens meedeelt:

"1° het identificatienummer van de sociale zekerheid van de meerderjarige werknemers die een primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering genoten en die op de datum van de aanvang van de primaire arbeidsongeschiktheid door een arbeidsovereenkomst verbonden waren en op deze datum de leeftijd van 55 jaar nog niet bereikt hadden, met uitsluiting van de werknemers tewerkgesteld door in toepassing van artikel 104, tweede lid, vrijgestelde werkgevers en voor zover mogelijk¹⁰ met uitsluiting van de werknemers waarvoor overeenkomstig artikel 104, derde lid, geen solidariteitsbijdrage verschuldigd is;

⁵ Het betreft de werkgevers en de personen die hiermee worden gelijkgesteld bedoeld in artikel 1, §1, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, voor zover deze gemiddeld 50 werknemers of meer tewerkstelden tijdens een referentieperiode (zie artikel 103, 1° en artikel 104, tweede lid, van het ontwerp).

⁶ Het betreft werknemers (zie artikel 104, eerste, derde en vierde lid, van het ontwerp):

- tussen de 18 en 55 zijn op de datum van de aanvang van de primaire arbeidsongeschiktheid;
- die meer dan dertig kalenderdagen arbeidsongeschikt erkend zijn;
- die niet behoren tot de categorieën: uitzendkrachten, flexi-jobwerknemers, gelegenheidsarbeiders in land- of tuinbouw, gelegenheidsarbeiders in hotelbedrijf of in de sector van de begrafenisondernemingen, onthaalouders en leerlingen;
- waarvan de primaire arbeidsongeschiktheid begint na de eerste dertig kalenderdagen vanaf de aanvang van de tewerkstelling bij de betreffende werkgever.

⁷ De trimestriële solidariteitsbijdrage bedraagt (in principe) 30% van de som van de primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die verschuldigd zijn voor de periode van twee maanden, berekend van datum tot datum, vanaf de eenendertigste dag van de primaire arbeidsongeschiktheid van de werknemer (zie artikel 106 van het ontwerp).

⁸ De wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

⁹ "uiterlijk de laatste dag van het kwartaal waarin de zevende kalendermaand volgend op de maand waarin de primaire arbeidsongeschiktheid is aangevat"

¹⁰ Onderlijning door de Autoriteit.

2° het ondernemingsnummer van de werkgevers van de onder 1° bedoelde werknemer, met uitsluiting van de in toepassing van artikel 104, tweede lid, vrijgestelde werkgevers;

3° de begindatum van de primaire arbeidsongeschiktheid;

4° het dagbedrag van de primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor de periode bedoeld in artikel 106;

5° in voorkomend geval, het aandeel van iedere werkgever in het gedeelde loon."

15. De Autoriteit wijst er vooreerst op dat het gebruik van het begrip 'identificatienummer van de sociale zekerheid' (INSZ) moet worden vermeden, aangezien het *a priori* geen wettelijk bestaan heeft. Volgens artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid* worden het Rijksregisternummer en het bisnummer (zijnde het identificatienummer, bedoeld in artikel 8, § 1, 2° van de KSZ-wet, dat door de KSZ wordt toegekend aan elke persoon die niet in het Rijksregister is opgenomen, maar die in België socialezekerheidsrechten geniet) binnen het netwerk van de sociale zekerheid als identificatiemiddelen gebruikt. In het ontwerp wordt dus best verwezen naar het identificatienummer van het Rijksregister en het identificatienummer (bis) zoals bedoeld in artikel 8, § 1, 2° van de KSZ-wet.

16. De Autoriteit bevroeg de aanvrager voorts ook met betrekking tot de passage 'voor zover mogelijk' in voormeld punt 1° van artikel 109, eerste lid, van het ontwerp, nu deze doet vermoeden dat de verzekeringsinstellingen soms ook het identificatienummer in kwestie aan de RSZ zullen doorspelen van arbeidsongeschikte werknemers waarvoor eigenlijk geen solidariteitsbijdrage verschuldigd is. De aanvrager licht toe als volgt: "*Mede gelet op het beginsel van minimale gegevensverwerking en het beginsel van unieke gegevensinzameling, geven de VI's -voor zover mogelijk- enkel de gegevens door in de gevallen waarin een solidariteitsbijdrage verschuldigd is. De VI's voeren dus als het ware een eerste (en tevens voornaamste) filtering uit op basis van de gegevens die zij heden reeds verwerken in het kader van de (aangifte) arbeidsongeschiktheid. Enkel de gevallen waarin de VI's niet over de gegevens beschikken om (correct) bepaalde gevallen uit te sluiten, worden deze "uitgefilterd" door de RSZ. Het zou (analyse nog lopende) concreet volgende situaties betreffen:*

- *gelegenheidswerknemers in de begrafenissector;*
- *bepaalde gelegenheidswerknemers in de horeca, met name enkel deze aangegeven onder werkgevercategorie 017 met aanduiding "E" in de tewerkstelling;*
- *de leerlingen en de "erkende doelgroepwerknemers" tewerkgesteld bij werkgevers van een beschutte werkplaats, een sociale werkplaats of een maatwerkbedrijf behorende tot het paritair comité voor de beschutte werkplaatsen, de sociale werkplaatsen en de maatwerkbedrijven, enkel wanneer deze werknemers niet louter op basis van hun werknemerskengetal identificeerbaar zijn, maar enkel met het werknemerskengetal in combinatie met de aanduiding "type".*

De passage "voor zover mogelijk" in het ontworpen artikel 109, eerste lid, 1°, doelt op de voormelde mogelijkheid van de VI's om, op basis van de gegevens die zij reeds heden verwerken in het kader van de arbeidsongeschiktheid, te bepalen dat geen solidariteitsbijdrage verschuldigd is voor bepaalde werkgevers en werknemers."

17. In de mate dat de verzekeringsinstellingen blijkbaar niet steeds over alle informatie beschikken om de betrokken werknemersgroep correct af te bakenen/uit te filteren en hiertoe soms een koppeling zal nodig zijn met informatie waarover de zelf RSZ beschikt, moet dit klaar en duidelijk blijken uit de wettelijke bepalingen terzake. De Autoriteit dringt erop aan om de analyses omtrent de exacte noden op het vlak van gegevensverwerkingen eerst volledig af te ronden zodat de te ruim en vrijblijvende passage 'voor zover mogelijk' kan worden vervangen door een correcte identificatie en afbakening van de voor de berekening en inning van de solidariteitsbijdrage noodzakelijke gegevens(verwerkingen, -stromen en -koppelingen).

18. De transparantieverplichting (zie artikel 5.1.a) AVG) en het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel (zie randnrs. 7 en 8 van onderhavig advies) vereisen immers dat regelgeving die een gegevensverwerking regelt of omkadert nauwkeurig en voorzienbaar is zodat bij lezing ervan de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan. Een duidelijk en volledig zicht op de te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens laat overigens ook toe een transparante beoordeling door te voeren van het principe van minimale gegevensverwerking conform artikel 5.1.c) AVG ten aanzien van het geheel van te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens ter verwezenlijking van het beoogde doeleinde van berekening en inning van de solidariteitsbijdrage.

19. De Autoriteit stelt verder nog vast dat artikel 109, tweede lid, van het ontwerp voorziet dat de Koning *"de modaliteiten van de in het eerste lid bedoelde gegevensverwerkingen nader (kan) bepalen"*.

20. Ingevolge bevraging licht de aanvrager dit punt toe als volgt: *"De delegatie aan de Koning werd zekerheidshalve voorzien, gelet op de nader te ontwikkelen gegevensstro(o)men. In voorkomend geval zal het KB, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel in artikel 22 van de Grondwet, enkel detailmatige of bijkomstige aangelegenheden betreffen, in het bijzonder technische bepalingen inzake de beoogde verwerking van persoonsgegevens. Uit de lopende businessanalyses, blijken op heden geen elementen die tot een uitvoeringsbesluit nopen. Gezien de analyses nopende nog lopende zijn, kan het niet worden uitgesloten dat er bijkomstige elementen worden gedetecteerd die bij een mogelijke tussenkomst van de Koning zouden worden gepreciseerd."*

21. De Autoriteit herhaalt ook hier dat de analyses omtrent de noden op het vlak van gegevensverwerkingen eigenlijk moeten worden afgerond alvorens het wettelijk kader terzake wordt uitgeschreven. De Autoriteit herinnert de aanvrager eraan dat de Koning geenszins afbreuk kan doen aan of wijzigingen kan aanbrengen aan wat de wetgever terzake in het ontwerp bepaalt en dat diens tussenkomst louter betrekking kan hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.

3. Bewaartermijn van de gegevens

22. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

23. Artikel 109, *in fine*, van het ontwerp bepaalt dat de persoonsgegevens (zoals hiervoor beschreven) door de RSZ *"niet langer bewaard (worden) dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt en worden uiterlijk 3 jaar te rekenen vanaf de dag van de opeisbaarheid van de solidariteitsbijdrage (vernietigd¹¹)."*

24. Na bevraging, rechtvaardigt de aanvrager deze termijn als volgt: *"De bewaringstermijn van 3 jaar stemt overeen met de verjaring van de schuldvordering van de RSZ tegenover de werkgevers overeenkomstig artikel 42 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (RSZ-wet). Deze verjaringstermijn begin te lopen vanaf de opeisbaarheid van de betreffende bedragen. De opeisbaarheid van de solidariteitsbijdrage wordt niet uitdrukkelijk (maar wel impliciet, bij wijze van verwijzing) bepaald in dit ontwerp, hieromtrent gelden de "klassieke/algemene" regels inzake betaling, inning etc van sociale bijdragen door de RSZ, waarnaar wordt verwezen in artikel 107, tweede lid: (...). In de algemene regeling zijn RSZ-bijdragen opeisbaar zodra de uiterste betalingsdatum is verstreken. De uiterste betalingsdatum is in beginsel de laatste dag van de maand volgend op het kwartaal tijdens hetwelk de bijdragen verschuldigd zijn (overeenkomstig artikel 33 (en 34) KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. De bijdragen zijn bijgevolg opeisbaar de eerste dag van de tweede maand volgend op het kwartaal tijdens hetwelk de bijdragen verschuldigd zijn."*

De Autoriteit neemt er akte van.

¹¹ De Autoriteit merkt op dat in de Nederlandstalige tekst van het ontwerp het woord 'vernietigd' ontbreekt.

4. Verwerkingsverantwoordelijke

25. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

26. In het adviesaanvraagformulier vermeldt de aanvrager dat de RSZ optreedt als verwerkingsverantwoordelijke maar dat deze niet expliciet wordt vermeld maar impliciet blijkt.

27. In artikel 109 van het ontwerp wordt bepaald dat voormelde (persoons)gegevens van de betrokken arbeidsongeschikte werknemers en hun werkgevers door de verzekeringsinstellingen aan de RSZ worden meegedeeld met het oog op de berekening en inning van de solidariteitsbijdrage en dat de RSZ deze bewaart. Zulks doet inderdaad vermoeden dat de RSZ¹² moet worden beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG voor de met de berekening en inning van deze bijdrage gepaard gaan de gegevensverwerkingen.

28. De Autoriteit adviseert niettemin om de RSZ dan ook uitdrukkelijk in het ontwerp als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG aan te duiden, in navolging van artikel 4.7) AVG. Het is immers van belang om elke onduidelijkheid over de identiteit van de entiteit die als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd, te vermijden en zo de uitoefening van de rechten van de betrokkene, zoals vastgesteld in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG, te faciliteren.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het ontwerp:

- vervanging van de vermelding van het 'identificatienummer van de sociale zekerheid' door het 'identificatienummer van het Rijksregister en het identificatienummer (bis) zoals bedoeld in artikel 8, § 1, 2° van de KSZ-wet' (zie randnr. 15);
- correcte en volledige identificatie en afbakening van de voor de berekening en inning van de solidariteitsbijdrage noodzakelijke (categorieën van) persoonsgegevens en hun verwerkingen (zie randnrs. 17 en 18);

¹² Zoals reeds aangehaald in voetnoot 1 behoort de inning en invordering van sociale zekerheids-bijdragen, -inhoudingen, -contributies, -ontvangsten (allerhande) tot de kerntaken van de RSZ (zie artikelen 5 t.e.m. 8 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders).

- uitdrukkelijke aanduiding van de RSZ als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG (zie randnr. 28).

wijst de aanvrager op het belang van het volgende:

- het volledig afronden van de analyses omtrent de noden op het vlak van gegevensverwerkingen opdat terzake een wettelijk kader kan worden uitgeschreven dat het transparantiebeginsel en het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel respecteert (zie randnrs. 17, 18 en 21).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur