



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 123/2021 van 8 juli 2021

**Betreft: Voorontwerp van ordonnantie van het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot wijziging van de ordonnatie van 11
mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers (CO-A-2021-101)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en mevrouw Alexandra Jaspar en heren Bart Preneel en Frank Robben;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 Alain Maron, lid van het Verenigd College, bevoegd voor welzijn en gezondheid, ontvangen op 7 mei 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 8 juli 2021, het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Op 7 mei 2021 heeft de heer Alain Maron, lid van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor welzijn en gezondheid (hierna "de aanvrager") het advies van de Autoriteit gevraagd met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie *tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers* (hierna "het voorontwerp").
2. De ordonnantie van 11 mei 2017 *betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers*¹ (hierna "ordonnantie van 11 mei 2017") regelt in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, een verplicht integratietraject ter begeleiding van nieuwkomers door middel van een aangepast en geïndividualiseerd opleidingsprogramma om hun zelfstandigheid te verbeteren met het oog op hun participatie op economisch, educatief, sociaal en cultureel vlak².
3. Om de ordonnantie van 11 mei 2017 te kunnen toepassen zal de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een uniform computergestuurd systeem ontwikkelen voor de opvolging van de dossiers van de nieuwkomers, dat ter beschikking wordt gesteld van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, van de erkende inrichters van het inburgeringstraject in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en op termijn, van de nieuwkomers. In deze omstandigheden beoogt het voorontwerp in de ordonnantie van 11 mei een wettelijk kader op te nemen om de verwerkingen van persoonsgegevens te regelen die via dat computergestuurd systeem zullen worden uitgevoerd.
4. De adviesaanvraag heeft betrekking op artikel 3 van het voorontwerp dat in de ordonnantie van 11 mei 2017 een nieuw artikel 8/1 wil invoegen, onder een nieuw hoofdstuk V/1, met als titel "Verwerking van persoonsgegevens". Dat artikel 3 luidt als volgt:

« In hoofdstuk V/1 van de ordonnantie [van 11 mei 2017] wordt een artikel 8/1 ingevoegd, luidende:

"Artikel 8/1 § 1. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie stelt een uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van nieuwkomers ter beschikking van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de erkende inrichters van het inburgeringstraject en de nieuwkomers.

Dat systeem moet toelaten:

¹ Krachtens artikel 2, 1°, van deze ordonnantie is een nieuwkomer: *"de meerderjarige vreemdeling, jonger dan 65 jaar, die minder dan drie jaar wettig in België verblijft en die voor het eerst met een verblijfstitel van meer dan drie maanden ingeschreven wordt in het rijksregister van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ».*

² Zie artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 11 mei 2017.

1° Voor de gemeenten: te detecteren welke nieuwkomers onder de verplichting tot inburgering vallen alsook te controleren of die verplichting wordt nagekomen;

2° Voor de inrichters van het inburgeringstraject: na te gaan of een nieuwkomer onder de verplichte inburgering valt, alsook het dossier van de verplichte nieuwkomers die bij hen zijn ingeschreven proactief te kunnen opvolgen;

3° Voor de nieuwkomers: hun dossier te kunnen opvolgen en daarin de nodige attesten te kunnen inbrengen;

4° Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: de toepassing van de regelgeving over de verplichte inburgering te kunnen nagaan en de opvolging te kunnen doen van een dossier waarin een administratieve sanctie moet opgelegd worden.

De gegevens mogen enkel worden verwerkt voor de doeleinden die hierboven zijn opgesomd.

§2. De categorieën van verwerkte gegevens in het uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van nieuwkomers zijn de volgende:

1° het rijksregisternummer, de naam en voornamen, de geboortedatum, het geslacht, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit, de verblijfstoestand, de familiale gegevens en de eventuele datum van overlijden;

2° gegevens over het verloop van het inburgeringstraject (aanmelding, beëindiging, vrijstellingen, opschortingen).

§3. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is de verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens vermeld in § 2.

§ 4. De gegevens vermeld in § 2 worden in het uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van dossiers van nieuwkomers 30 jaar na afsluiting van het dossier bewaard. Daarna worden ze verwijderd.

§5. De gegevens vermeld in § 2 worden gedeeld met de gemeente waar de nieuwkomer is ingeschreven en de inrichter van het inburgeringstraject waar de nieuwkomer is ingeschreven. Andere gemeenten en inrichters van een inburgeringstraject hebben enkel zicht op het rijksregisternummer, de naam en voornamen, de gemeente en de inrichter van het inburgeringstraject waar de nieuwkomer is ingeschreven, en de status van het dossier.

§6. Het Verenigd College kan de nadere voorwaarden voor het ter beschikking stellen, het aanpassen en het gebruiken van het computergestuurd systeem voor de opvolging van dossiers van nieuwkomers en de elektronische gegevensuitwisseling bepalen. »

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond en legaliteitsbeginsel

5. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrond in de zin van artikel 6 van de AVG.

6. De verwerkingen van persoonsgegevens die bij het voorontwerp worden ingevoerd zijn gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt e), van de AVG, namelijk het uitvoeren van een opdracht van openbaar belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, waarmee de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als verwerkingsverantwoordelijke is belast.
7. Volgens artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking vastleggen. Wanneer de verwerking van gegevens een ernstige inmenging vormt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, is het noodzakelijk dat de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: het (de) specifieke doeleinde(n)³ waarvan men bij lezing reeds de gegevensverwerkingen kan zien die voor de verwezenlijking ervan zullen plaatsvinden, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien dit reeds mogelijk is), het soort gegevens die nodig zijn voor het verwezenlijken van dat (die) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens⁴, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zullen worden meegedeeld⁵, de omstandigheden waarin zij zullen worden meegedeeld, en de eventuele beperking van verplichtingen en/of rechten bedoeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22, en 34 van de AVG.
8. De Autoriteit onderzoekt hierna in hoeverre het voorontwerp hieraan voldoet.

b. Verwerkingsdoeleinden

9. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG, mag een verwerking van persoonsgegevens enkel worden verricht voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
10. In het onderhavige geval blijkt duidelijk uit het toekomstige artikel 8/1, § 1, van de ordonnantie van 11 mei 2017 dat de verwerkingen van persoonsgegevens die zullen worden

³ Zie ook artikel 6, lid 3, van de AVG.

⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.23.

⁵ Zie bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

uitgevoerd met behulp van het uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van dossiers van nieuwkomers bedoeld zijn:

- voor de gemeenten, om te detecteren welke nieuwkomers onder de verplichting tot inburgering vallen alsook te controleren of die verplichting wordt nagekomen;
- voor de inrichters van het inburgeringstraject, om na te gaan of een nieuwkomer onder de verplichte inburgering valt, alsook het dossier van de verplichte nieuwkomers die bij hen zijn ingeschreven proactief te kunnen opvolgen;
- voor de nieuwkomers, om hun dossier op te volgen en de nodige attesten erin toe te voegen, en
- voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, om de toepassing van de regelgeving over de verplichte inburgering te kunnen nagaan en de opvolging te kunnen doen van een dossier waarin een administratieve sanctie moet worden opgelegd.

11. De doeleinden zijn derhalve welbepaald, gerechtvaardigd en uitdrukkelijk omschreven.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

12. Artikel 8/1, § 3, van de ordonnantie van 11 mei 2017 wijst de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan als verwerkingsverantwoordelijke. De Autoriteit neemt daarvan akte.

d. Gegevenscategorieën / evenredigheid

13. Artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ("minimale gegevensverwerking").

14. Krachtens het toekomstige artikel 8/1, § 2, van de ordonnantie van 11 mei 2017 zijn de (categorieën van) persoonsgegevens die worden verwerkt, het rijksregisternummer, de naam en voornamen, de geboortedatum, het geslacht, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit, de verblijfstoestand, de familiale gegevens, de eventuele datum van overlijden, en de gegevens over het verloop van het inburgeringstraject (aanmelding, beëindiging, vrijstellingen, opschortingen).

15. De Autoriteit stelt vast dat de gegevens beantwoorden aan het beginsel van minimale gegevensverwerking en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden.

16. Toch merkt de Autoriteit op dat de uitdrukking "familiale gegevens" onvoldoende nauwkeurig en duidelijk is, aangezien niet kan worden bepaald welke persoonsgegevens daarbij zullen worden verzameld. Gaat het om gegevens over de samenstelling van het huishouden en/of de burgerlijke staat en/of feitelijk/wettelijk samenwonen? Gaat het om andere gegevens? Het voorontwerp moet op dit punt dus worden gewijzigd.
17. Uit de memorie van toelichting blijkt dat, met uitzondering van gegevens over het verloop van het inburgeringstraject, de overige persoonsgegevens niet bij de nieuwkomers zullen worden verzameld, maar rechtstreeks uit de authentieke bron, namelijk het Rijksregister. De aanvrager wijst er overigens op dat hij in dat verband een verzoek heeft ingediend om toegang te krijgen tot het genoemde register bij de FOD Binnenlandse Zaken. De Autoriteit neem hier nota van. Zij merkt evenwel op dat in het voorontwerp niet wordt gepreciseerd dat deze gegevens - in de mate van het mogelijke - rechtstreeks moeten worden opgevraagd bij hun authentieke bron (of ten minste dat een verificatie bij die bron moet plaatsvinden), wat echter sterk aan te bevelen is, en wat door de ordonnantie van 8 mei 2014⁶ betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator wordt aangemoedigd.
18. Bovendien herinnert de Autoriteit eraan dat het rijksregisternummer uitsluitend mag worden gebruikt onder de voorwaarden vastgelegd in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen*. Het rijksregisternummer mag in principe enkel worden gebruikt voor zover de betrokken instantie(s) over de vereiste machtiging beschikken krachtens de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen* (artikel 8, § 1)⁷. Overeenkomstig deze bepaling is er geen machtiging vereist om het rijksregisternummer te gebruiken wanneer in dit gebruik uitdrukkelijk is voorzien door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. In de overige gevallen wordt de machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken door de minister van Binnenlandse Zaken toegekend, onder de voorwaarden bepaald in de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983.

⁶ Zie aanbeveling nr. 09/2012 uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 09/2012 van 23 mei 2012 in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-09-2012.pdf>).

⁷ « De machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang .

De machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken, houdt de verplichting in dit rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Er is geen machtiging vereist om het rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. »

19. In het onderhavige geval stelt de Autoriteit vast dat in het voorontwerp het gebruik van het rijksregisternummer uitdrukkelijk is opgenomen met het oog op de verwezenlijking van de beoogde doeleinden.

e. De bewaartermijn van de gegevens

20. Krachtens artikel 5, lid 1, punt e), van de AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
21. In het onderhavige geval bepaalt het toekomstige artikel 8/1, § 4, van de ordonnantie van 11 mei 2017 dat de gegevens gedurende 30 jaar na de afsluiting van het dossier worden bewaard in het uniforme computergestuurde systeem voor opvolging van de dossiers van de nieuwkomers.
22. De keuze van een dergelijke bewaartermijn wordt als volgt in de memorie van toelichting gemotiveerd: « Als een persoon het verplichte inburgeringstraject is nagekomen, wordt dit niet in het rijksregister geregistreerd. Het enige spoor naar een bewijs van verplichte inburgering is te vinden in het uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van nieuwkomers. Om op een later tijdstip te kunnen bewijzen dat een persoon zijn inburgeringstraject al dan niet is nagekomen, is het dus nodig om de gegevens voldoende lang te bewaren. Een dossier kan om diverse redenen stopgezet of onderbroken worden, bijvoorbeeld vrijstelling *(omwille van nationaliteit, of verblijfstoestand of familiale toestand) of onderbreking (omwille van gemeente van inschrijving of verblijfskaart)*. Om dus te kunnen begrijpen waarom er in sommige dossiers niet tot een beëindiging van het inburgeringstraject is gekomen, worden alle verwerkte persoonsgegevens 30 jaar lang bewaard. »
23. In het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking, is de Autoriteit van mening dat voor de nieuwkomers die het volledige traject hebben gevolgd, enkel de gegevens met betrekking tot het rijksregisternummer, de naam en voornaam, en de datum van het verkrijgen van het bewijs van verplichte inburgering, moeten worden bewaard. De andere gegevens (geboortedatum, geslacht, hoofdverblijfplaats, nationaliteit, verblijfstoestand, familiale gegevens, de datum van eventueel overlijden, gegevens over het verloop van het inburgeringstraject) zijn immers niet noodzakelijk om te controleren en te bewijzen dat de nieuwkomers het genoemde traject wel degelijk hebben gevolgd, en moeten dus worden verwijderd. Ten aanzien van nieuwkomers die het verplichte inburgeringstraject niet volledig

hebben doorlopen, heeft de Autoriteit daarentegen geen bijzondere opmerking bij de bewaartermijn van 30 jaar voor de betrokken gegevens.

f. Ontvangers van de gegevens

24. Krachtens het toekomstige artikel 8/1, § 5, eerste lid, van de ordonnantie van 11 mei 2017 hebben de gemeente waar de nieuwkomer is ingeschreven en de inrichter van het inburgeringstraject waar de nieuwkomer is ingeschreven, toegang tot alle gegevens die in het toekomstige artikel 8/1, § 2, worden opgesomd. Daarentegen hebben, op grond van het tweede lid van de eerste bepaling, de andere gemeenten en inrichters van een inburgeringstraject enkel zicht op het rijksregisternummer, de naam en voornamen, de gemeente en de identiteit van de inrichter van het inburgeringstraject waar de nieuwkomer is ingeschreven, en de status van het dossier.
25. De Autoriteit stelt met tevredenheid vast dat het voorontwerp duidelijk bepaalt welke ontvanger toegang heeft tot welke categorie(ën van) gegevens en dat die bepaling beantwoordt aan het beginsel van minimale gegevensverwerking.
26. Enerzijds heeft volgens de memorie van toelichting van het voorontwerp *"de gemeente waarin de nieuwkomer is ingeschreven zicht op alle verwerkte gegevens om de nakoming van de verplichting tot inburgering te kunnen controleren"* en *"de inrichter van het inburgeringstraject waar de nieuwkomer is ingeschreven eveneens zicht op alle verwerkte gegevens, teneinde de nieuwkomer proactief te kunnen volgen en begeleiden in zijn inburgeringstraject."* Gelet op de beoogde doeleinden lijkt het bijgevolg noodzakelijk dat deze ontvangers toegang hebben tot alle gegevens bedoeld in het toekomstige artikel 8/1, § 2, van de ordonnantie van 11 mei 2017.
27. Anderzijds zou het inderdaad onevenredig zijn dat de andere gemeenten en inrichters van het inburgeringstraject toegang zouden hebben tot al deze gegevens. In het voorontwerp wordt de reden niet vermeld waarom de toegang tot gegevens betreffende het rijksregisternummer, de naam en de voornamen, de gemeente waar de nieuwkomer is ingeschreven, de identiteit van de inrichter van het inburgeringstraject en de status van het dossier, noodzakelijk is voor deze ontvangers. Het voorontwerp moet op dat punt bijgevolg worden aangepast. De Autoriteit veronderstelt dat zij door toegang tot deze gegevens te hebben, beter kunnen controleren of de nieuwkomers de verplichting een inburgeringstraject te volgen zijn nagekomen, en eventuele fraude op dat gebied kunnen tegengaan. De andere gemeenten zouden zo alleen kunnen nagaan voor welke nieuwkomers de verplichting tot het volgen van het inburgeringstraject geldt, hen met zekerheid kunnen identificeren en de hun dossier

kunnen opvolgen in het geval een nieuwkomer verhuist naar een andere gemeente zonder zich daar in te schrijven (om zich bijvoorbeeld aan bepaalde verplichtingen te onttrekken). Hetzelfde zou gelden voor de andere inrichters van het inburgeringstraject, voor wie de toegang tot die gegevens hen enkel in staat zou stellen na te gaan of een nieuwkomer al dan niet valt onder de verplichting tot het volgen van het inburgeringstraject en de opvolging van hun dossier te verzekeren. Indien de bedoeling van de beperkte toegang tot de gegevens in kwestie voor die ontvangers is wat de Autoriteit veronderstelt, lijken die gegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor het beoogde doeleinde. De Autoriteit verzoekt de aanvrager het voorontwerp te wijzigen, teneinde het(de) doeleinde(n) van die toegangen aan te geven.

g. Delegatie van het Verenigd College

28. Het toekomstige artikel 8/1, § 6, van de ordonnantie van 11 mei 2017 bepaalt dat het Verenigd College de nadere voorwaarden kan bepalen van de elektronische gegevensuitwisseling.
29. Aangezien de verwerkingen van persoonsgegevens die door het voorontwerp worden ingesteld een belangrijke inmenging vormen in het recht en de bescherming van de persoonsgegevens van de nieuwkomers, en alle essentiële elementen in kwestie in een ordonnantie worden bepaald, heeft de Autoriteit geen opmerking voor wat betreft de bovengenoemde delegatie aan het Verenigd College, voor zover zij uitsluitend betrekking heeft op de gegevensuitwisselingen die door het voorontwerp worden ingesteld en geen nieuwe gegevensstromen beoogt. Om in dit verband elke dubbelzinnigheid te vermijden, moet deze bepaling op dit punt verduidelijkt worden.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit,

Is van oordeel dat het ontwerp als volgt moet worden aangepast:

- duidelijke vermelding van de gegevens die zullen worden verzameld onder "familiale gegevens" bedoeld in het toekomstige artikel 8/1, § 2, van de ordonnantie van 11 mei 2017 (zie punt 16);
- beperking van de bewaring van gegevens tot hetgeen noodzakelijk is voor nieuwkomers die het bewijs van verplichte inburgering hebben verkregen (rijksregisternummer, naam en

voornaam, en datum waarop het bewijs van het voornoemde traject is verkregen) (zie punt 23);

- vermelding van het(de) doeleinde(n) van de beperkte toegang tot gegevens voor andere gemeenten en inrichters van het inburgeringsproject (zie punt 27);
- nauwkeurige omschrijving in het toekomstige artikel 8/1, § 6, van de ordonnantie van 11 mei 2017 van het feit dat de delegatie aan het Verenigd College om de nadere voorwaarden van de elektronische gegevensuitwisseling te bepalen, uitsluitend betrekking mag hebben op de uitwisselingen die bij de genoemde ordonnantie worden ingevoerd (zie punt 29).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur