



**Advies 135/2019 van 7 augustus 2019**

**Betreft: Voorontwerp van wet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen inspectiediensten in het kader van de bevoegdheden inzake gezinsbijslagen (CO-A-2019-139).**

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op de 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 (algemene verordening gegevensbescherming)* (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 het verzoek om advies van mevrouw Maggie De Block, Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Asiel en Migratie, ontvangen op 3 juni 2019;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar;

Brengt op 7 augustus 2019 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG**

1. De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Asiel en Migratie, raadpleegt de Autoriteit voor advies over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 28 december 2018 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de samenwerking tussen inspectiediensten in het kader van de bevoegdheden inzake gezinsbijslagen (**het ontwerp**). De federale staat zal slechts partij zijn bij dit akkoord voor de overgangperiode met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden inzake kinderbijslag, van januari 2019 tot 31 december 2019. En de samenwerkingsovereenkomst, overeenkomstig artikel 5, treedt in werking vanaf 1 januari 2019 overeenkomstig het advies van de Raad van State<sup>1</sup>, na de bekendmaking van de laatste akte van instemming door de wetgevers van de partijen.

2. Volgens de Memorie van toelichting bij het ontwerp, heeft het samenwerkingsakkoord waarover moet worden ingestemd tot doel de samenwerking tussen de verschillende diensten van sociale inspectie inzake gezinsbijslagen te coördineren. Dit akkoord garandeert aldus het globaal en gecoördineerd karakter van het beleid inzake sociale fraude.

## **II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP**

### **II.1. De reikwijdte van het samenwerkingsakkoord**

3. Samengevat legt het samenwerkingsakkoord verplichtingen vast voor de samenwerking tussen de sociale inspectiediensten op het gebied van gezinsbijslagen: "op verzoek" en "actief" alsook de mogelijkheid om elkaars bevindingen te hergebruiken.

4. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt «Indien de bevoegde inspectiedienst vaststelt dat zij behoefte heeft aan gegevens noodzakelijk om de rechten inzake gezinsbijslagen te kunnen vrijwaren, die enkel kunnen vastgesteld worden door een controle uit te voeren op het grondgebied van een andere deelentiteit, richt zij een verzoek daartoe tot de inspectiedienst van deze laatste deelentiteit. De inspectiedienst van deze deelentiteit bezorgt kosteloos de gevraagde informatie aan de inspectiedienst die het verzoek formuleerde. De regeringen van de deelentiteiten kunnen verdere modaliteiten vastleggen met betrekking tot de samenwerking in het eerste lid». Deze bepaling

---

<sup>1</sup> Advies van de Raad van State nr. 65.896/VR van 15 mei 2019, blz. 7.

stelt de samenwerkingsverplichting vast van elke inspectiedienst op verzoek van een andere Belgische tegenhanger [**samenwerkingsplicht "op verzoek"**].

5. Artikel 3 van hetzelfde akkoord bepaalt dat «indien een inspectiedienst vaststellingen doet die gevolgen kunnen hebben op de rechten inzake gezinsbijslagen van een andere deeltentiteit, meldt zij dit aan de bevoegde inspectiedienst. De regeringen van de deeltentiteiten kunnen verdere modaliteiten vastleggen met betrekking tot de samenwerking in het eerste lid». Dit artikel stelt also een gegevensmededelingsplicht vast ten laste van elke inspectiedienst te behoeve van hun Belgische tegenhangers [**"actieve" samenwerkingsverplichting"**].

6. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord tot slot, bepaalt: «de vaststellingen van de uitvoerende inspectiedienst hebben dezelfde juridische waarde als die welke de verzoekende inspectiedienst zelf heeft gedaan en kunnen door haar worden gebruikt om haar eigen controle-verslag of proces-verbaal op te stellen». Kortom, het standaardiseert de juridische waarde van de bevindingen van de inspectiediensten en maakt het voor iedereen mogelijk om te vertrouwen op die van anderen in het kader van de samenwerkingsplicht als vastgesteld in de samenwerkingsovereenkomst [**hergebruik van de vaststellingen**].

## **II.2. Commentaar op het samenwerkingsakkoord**

7. **Transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel: herinnering.** De Autoriteit heeft er reeds herhaaldelijk<sup>2</sup> op gewezen dat, overeenkomstig de transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel van artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet, in een wet, een decreet of een ordonnantie duidelijk moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerking van persoonsgegevens is toegestaan<sup>3</sup> en dat bijgevolg moet worden bepaald welke gegevens mogen worden verwerkt, de betrokkenen, onder welke voorwaarden en voor welke doeleinden de gegevens worden verwerkt, hoe lang zij worden bewaard<sup>4</sup> en wie toegang tot de gegevens heeft<sup>5</sup>. Wanneer de grondslag van de verwerking gebaseerd is op een rechtsgrond van het nationale recht, vereist artikel 6.3, van de AVG ook specifiek dat de doeleinden in die basis worden gedefinieerd. In dit opzicht is een delegatie aan de Regering «niet in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende

<sup>2</sup> Zie onder meer, Advies van de GBA nr. 65/2019 van 27 februari 2019 betreffende een ontwerp van samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap betreffende de uitwerking van een gemeenschappelijk initiatief inzake gegevensdeling en het gezamenlijk beheer van dit initiatief, punten 5-6.

<sup>3</sup> In die zin, lees Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punten B.9 en v. en punt B.13.3 in het bijzonder.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Lees 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 en v.

nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd»<sup>6</sup>.

8. **Transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel: toepassing.** De machtigingen in het 2de lid van de artikelen 2 en 3 van de samenwerkingsovereenkomst, zoals ook door de Raad van State<sup>7</sup> in herinnering gebracht, mogen dus vooral geen betrekking hebben op essentiële elementen van de gegevensverwerking, die in normen van wetgevende aard moeten worden vastgelegd.

9. In het onderhavige geval merkt de Autoriteit vervolgens op dat de samenwerkingsovereenkomst niet op zichzelf kan dienen als basis voor de samenwerkingsverplichtingen die zij oplegt, noch voor het hergebruik van de bevindingen van de inspectiediensten waarin zij voorziet, aangezien zij slechts ten dele de gegevensverwerkingsactiviteiten waarin zij voorziet, regelt. De Autoriteit verwijst de aanvrager, *mutatis mutandis*, naar een standpunt dat zij reeds heeft ingenomen met betrekking tot een samenwerkingsovereenkomst in het kader van de gegevensverwerking op het gebied van het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen<sup>8</sup>.

10. Het samenwerkingsakkoord waarop het ontwerp betrekking heeft, zal noodzakelijkerwijze gebaseerd zijn op het recht van de deelentiteiten en de federale staat inzake gezinsbijslagen, dat de rechtsgrond vormt voor het optreden van de betrokken inspectiediensten en de gegevensverwerkingen die zij verrichten. Met andere woorden, het is onlosmakelijk verbonden met deze regels, die de taken van de inspectiediensten, de voorwaarden voor de toekenning van gezinsbijslagen, de gegevens die zij nodig hebben om deze taken uit te voeren, de bewaartermijnen, enz. zullen bepalen. De samenwerkingsovereenkomst kan niet alleen worden ingeroepen als basis voor de verwerking van persoonsgegevens door deze diensten. Het is dus een gecoördineerde *aanvulling* op de bepalingen van de wet van de deelentiteiten en de federale staat inzake gezinsbijslagen, in het geval deze nog niet in dergelijke samenwerkingsregels zouden voorzien.

11. Zo zal bijvoorbeeld een inspectie A die een inspectie B vereist waarbij bepaalde gegevens moeten worden vastgesteld en geregistreerd, gebaseerd moeten zijn op het recht van de entiteit waartoe zij behoort, om onder meer te kunnen rechtvaardigen dat het noodzakelijk is over deze gegevens te beschikken. Inspectie B zal worden uitgevoerd krachtens de verplichting die is vastgelegd

---

<sup>6</sup> Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 4482015 van 23 april 2015, punt B.36.2 ; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7 ; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.

<sup>7</sup> Advies van de Raad van State nr. 65.896/VR van 15 mei 2019, blz. 7.

<sup>8</sup> Zie het advies van de GBA nr. 76/2019 van 20 maart 2019 betreffende een Voorontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, punten nr. 6, 11 en 12.

in de samenwerkingsovereenkomst, maar ook krachtens het recht van de entiteit waartoe zij behoort, waarin met name haar bevoegdheidhaar grondslag vindt.

12. Kortom, het is aan verwerkingsverantwoordelijken, de inspectiediensten, om uitgaande van het gehele regelgevingskader voor de verwerking in kwestie, in de uitvoeringsfase van de verplichtingen van de samenwerkingsovereenkomst, te beoordelen of de voorgestelde gegevensuitwisseling in overeenstemming is met de eisen van de AVG en met het transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel.

13. Om deze redenen en in deze context is de Autoriteit van oordeel dat de formulering van de samenwerkingsovereenkomst vrij ruim kan zijn en zich kan beperken tot het bepalen van de doelstellingen van de verwerkingen, de ontvangers van de gegevensuitwisselingen en de betrokken gegevens, desgevallend door te verwijzen naar de wetten van de deeltentiteiten en de betrokken federale staat, zonder deze te herhalen en op voorwaarde dat deze wetten zelf de beginselen inzake transparantie en rechtmatigheid eerbiedigen<sup>9</sup> en dat het volledige dispositief (samenwerkingsovereenkomst en wetten van de federale en deeltentiteiten) moet vallen binnen het kader van artikel 6.1.e) van de AVG. Met betrekking tot deze elementen roept de samenwerkingsovereenkomst het hierna volgend commentaar op.

14. **Doeleinde(n) van de verwerking.** Uit de bewoordingen van het samenwerkingsakkoord<sup>10</sup> blijkt dat het doel van de samenwerkingsplicht "op verzoek" erop gericht is *"de rechten te vrijwaren inzake gezinsbijslagen die enkel kunnen vastgesteld worden door een controle uit te voeren op het grondgebied van een andere deeltentiteit"*<sup>11</sup>, en dat deze "actieve" samenwerkingsplicht betrekking heeft op vaststellingen *die gevolgen kunnen hebben voor de rechten inzake gezinsbijslagen van een andere deeltentiteit*<sup>12</sup> en tot slot dat het hergebruik van de vaststellingen kadert in het opmaken van zijn eigen *controle-verslag of proces-verbaal*<sup>13</sup> door een inspectiedienst. Deze elementen behoeven twee opmerkingen.

15. Ten eerste is de Autoriteit van mening dat het dispositief van het samenwerkingsakkoord nader omschreven zou moeten worden. Het moet de wetgeving van de deeltentiteiten en de federale entiteit waarvan het deel uitmaakt die het wil toepassen, nauwkeurig en volledig omschrijven. Dit is wat de preambule van de samenwerkingsovereenkomst lijkt te realiseren, terwijl de overeenkomst zelf de "rechten inzake de gezinsbijslagen" niet definieert. Deze moeten echter, evenals de relevante

---

<sup>9</sup> Dit sluit evenmin ook niet uit dat het samenwerkingsakkoord zelf de verwerking op een meer gedetailleerde en geharmoniseerde wijze voor al haar partijen regelt maar het is duidelijk niet de aanpak van de partijen van het akkoord,

<sup>10</sup> Zie ook *supra*, punt **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**-6.

<sup>11</sup> Italic toegevoegd door de Autoriteit.

<sup>12</sup> Italic toegevoegd door de Autoriteit.

<sup>13</sup> Italic toegevoegd door de Autoriteit.

taken van de overheidsinstanties bevoegd voor de gezinsbijslagen (in dit geval met name de inspectiediensten), worden vastgesteld door ten minste een verwijzing naar de desbetreffende wettelijke bepalingen op te nemen.

16. Ten tweede, volgens de Memorie van toelichting «coördineert het samenwerkingsakkoord samenwerking tussen *de verschillende sociale inspectiediensten* van de deeltentiteiten, met als voordeel dat dit het globale en gecoördineerde karakter van het beleid *ter bestrijding van sociale fraude*»<sup>14</sup> verzekert. En de artikelen 2 tot 4 hebben enkel betrekking op de inspectiediensten. In dit verband begrijpt de Autoriteit dat het doel dat door de artikelen 2 tot 4 wordt nagestreefd, beperkt is tot de bestrijding van fraude met gezinsbijslagen, zoals gedefinieerd in de respectieve rechten van de deeltentiteiten en federale entiteiten<sup>15</sup>. De Autoriteit gaat er dan ook van uit dat, enerzijds, de eventuele uitwisseling van gegevens die nodig is voor de goede uitvoering van *de andere opdrachten* van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de gezinsbijslagen<sup>16</sup>, volledig wordt gedekt door het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017<sup>17</sup> en, in voorkomend geval, door de relevante bepalingen van de wet van de deeltentiteiten en federale entiteiten en, anderzijds, dat dit samenwerkingsakkoord verenigbaar is met dat andere samenwerkingsakkoord, wat betekent dat de aanvrager dit moet verifiëren, in het geval hij dat nog niet zou hebben gedaan.

17. **Gegevens en categorieën gegevens** Aangezien de gegevens of categorieën gegevens onder de relevante wetgeving van de federale- en deeltentiteiten op het gebied van gezinsbijslagen vallen, moeten ze, zoals reeds werd opgemerkt, expliciet worden vermeld in het dispositief van het samenwerkingsakkoord<sup>18</sup>. Voor het overige kan de samenwerkingsakkoord zich ertoe beperken te preciseren dat de gegevens die op verzoek moeten worden verstrekt deze zijn die "noodzakelijk (zijn) om de rechten te kunnen beschermen [...]", en dat de gegevens die actief moeten worden meegedeeld deze zijn die "gevolgen kunnen hebben voor de rechten [...]", hoewel duidelijker formuleringen hadden kunnen worden gebruikt. In beide gevallen is het doel de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de relevante wetgeving door de inspectiediensten bij de uitoefening van hun opdrachten overeenkomstig artikel 5.1.c van de AVG.

---

<sup>14</sup> Italic toegevoegd door de Autoriteit.

<sup>15</sup> Zie voor dit punt *supra*, punt nr. 15 de aan te brengen preciseringen.

<sup>16</sup> De bevoegdheden van de overheid op het gebied van gezinsbijslagen gaan verder dan de fraudebestrijding, aangezien zij deze uitkeringen waarschijnlijk moeten vaststellen, uitbetalen, kinderen identificeren die er nog niet van genieten terwijl zij er recht op hebben, enz. Zie bijvoorbeeld advies nr. 166/2018 van de GBA van 19 december 2018 over het voorontwerp van verordening (Cocom) tot vaststelling van het systeem voor de betaling van gezinsbijslagen.

<sup>17</sup> Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap, betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen.

<sup>18</sup> Zie ook *supra*, punt 15.

18. **Ontvangers van de gegevens** Artikel 1, 2° definieert de inspectiedienst als: de dienst die inspecties uitvoert met betrekking tot de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen daartoe *aangeduid door de betrokken deeltentiteit* »<sup>19</sup>. Tenzij van de deeltentiteiten wordt verwacht dat zij na de aanneming van het samenwerkingsakkoord en met het oog op de uitvoering ervan specifiek een bepaalde inspectiedienst aanwijzen, in welk geval de samenwerkingsovereenkomst dan door de wet van de deeltentiteiten zou worden bepaald (zie *supra* punt nr.88), moet het dispositief van de samenwerkingsovereenkomst rechtstreeks verwijzen naar de bevoegde inspectiediensten die reeds door de wetgeving van de federale entiteiten zijn gedefinieerd.

19. In dit verband, voor wat de federale staat betreft in het kader van zijn overgangsbevoegdheid, bepaalt artikel 6, lid 2 van het samenwerkingsakkoord (zie *supra*, punt nr.1) dat "de bepalingen van de artikelen 1 tot en met 4 van toepassing zijn op de inspectiediensten van de FAMIFED<sup>[20]</sup> ».

### **Om die redenen,**

Is de Autoriteit van mening dat:

1. Overeenkomstig het transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel het samenwerkingsakkoord op zich niet de basis kan vormen voor de samenwerkingsverplichting "op verzoek" of "actief", noch voor het hergebruik van de bevindingen van de inspectiediensten zoals daarin bepaald is, omdat die verwerkingen hun grondslag moeten vinden in het recht van de federale- en deeltentiteiten inzake gezinsbijslagen, wetten die de opdrachten van de betrokken inspectiediensten wettelijk vastleggen en de essentiële elementen bepalen van de verwerkingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (punt nr. 88-1213) ;
2. In dit verband is het aan de verwerkingsverantwoordelijken om in het stadium van de nakoming van de verplichtingen van de samenwerkingsovereenkomst na te gaan of de beoogde gegevensuitwisseling voldoet aan de eisen van de AVG en aan het transparantie- en rechtmatigheidsbeginsel ten aanzien van het gehele regelgevingskader dat betrekking heeft op de verwerking in kwestie (punt nr.13) ;
3. Op grond van dezelfde beginselen moet, wat betreft het doeleinde (punten 14nrs. 15- 15;) van de verwerkingen en de gegevens of categorieën gegevens die worden verwerkt (punt nr.17), in het kader van de fraudebestrijding inzake gezinsbijslagen, in het dispositief van de samenwerkingsovereenkomst nauwkeurig en uitputtend worden verwezen naar de toepasselijke wetgeving op dit gebied, zoals de preambule van de samenwerkingsovereenkomst lijkt te doen;

---

<sup>19</sup> Italic toegevoegd door de Autoriteit.

<sup>20</sup> "FAMIFED" die nog niet is gedefinieerd in het akkoord, is het Federaal Agentschap voor kinderbijslag, artikel 1, 3° van de Algemeen Kinderbijslagwet van 19 december 1939.

4. Wat ten slotte de ontvangers van de gegevens betreft, de inspectiediensten, zouden zij opnieuw beter kunnen worden geïdentificeerd door in het dispositief van de overeenkomst uitdrukkelijk te verwijzen naar de wetgeving van de deelentiteiten inzake gezinsbijslagen, tenzij van deze overheden wordt verwacht dat zij elk specifiek een inspectiedienst aanwijzen, in het bijzonder met het oog op de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (punt nr. 18.

Alexandra Jaspar  
(get.) Directeur Kenniscentrum