



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 156/2021 van 10 september 2021

Betreft: adviesaanvraag over een voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingfonds dienstencheques (CO-A-2021-152)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et 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 het verzoek om advies van de heer Bernard Clerfayt, Minister belast met Werk en Beroepsopleiding, Digitalisering, de Plaatselijke besturen en Dierenwelzijn, ontvangen op 15 juli 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 10 september 2021 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De minister belast met Werk en Beroepsopleiding, Digitalisering, de Plaatselijke besturen en Dierenwelzijn, vraagt het advies van de Autoriteit over de bepalingen van artikel 5, 7 en 8 van een voorontwerp van Besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques (CO-A-2021-152) (hierna "het ontwerp").
2. In zijn adviesaanvraag wijst de aanvrager erop dat de doelstelling van algemeen belang die wordt nagestreefd door de verwerkingen die zijn ingesteld bij het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques (hierna: "koninklijk besluit"), erin bestaat "de subsidiëring van opleidingen door het Gewest mogelijk te maken en een betere controle uit te oefenen op de daadwerkelijke deelname aan opleidingen teneinde dubbele subsidiëring of andere fraude te voorkomen".
3. Voorts verklaart hij dat het ontwerp "beperkt is tot de uitbreiding van de verkrijging van de volgende persoonsgegevens : - naam en achternaam van de werknemers, - rijksregisternummer van de aanbieders van opleidingen. Deze gegevens zijn van essentieel belang voor het uitvoeren van controles vóór of na de terugbetaling. Meer in detail legt hij uit dat "aangezien het BHG de kosten van de opleider financiert, deze gegevens ons in staat zullen stellen na te gaan of het RR-nummer daadwerkelijk overeenstemt met een externe opleider die niet in dienst is van de onderneming zelf en die hetzij als zelfstandige hetzij in dienst van een opleidingsverstrekker werkzaam is. De toevoeging van de naam en voornaam van de werknemer voorkomt verwarring wanneer een verkeerd RR-nummer wordt doorgegeven of wanneer een RR-nummer in de documenten ontbreekt. Deze toevoeging is extra informatie om na te gaan of de werknemer bij deze onderneming in dienst is".
4. **Uitbreiding van verwerkte gegevens.** De zojuist genoemde uitbreiding van de gegevensverwerking, die het voornaamste doel van het ontwerp is, geeft als zodanig geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen van de Autoriteit.
5. **Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke.** Het ontwerp wijst in verschillende bepalingen de verwerkingsverantwoordelijke aan, d.w.z. de administratie (Brussel Economie en Werkgelegenheid bij de Brusselse Gewestelijke Overheidsdienst, met inbegrip van het secretariaat van het Opleidingsfonds). Hoewel het inderdaad de plicht is om de verwerkingsverantwoordelijke aan te wijzen in het normatieve kader dat van toepassing is op de gegevensverwerking¹, benadrukt de

¹ In beginsel gebeurt dit in een bepaling van wettelijke rangorde. Aangezien het ontwerp echter weinig ingrijpt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen wat subsidies of diverse vormen van steun betreft, heeft de Autoriteit er geen bezwaar tegen dat het ontwerp een verantwoordelijke voor de verwerking aanwijst.

Autoriteit echter dat de bepalingen volgens welke de administratie "toeziet op de naleving van de rechten van natuurlijke personen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 van de [AVG] " overbodig zijn en moeten worden weggelaten, aangezien zij reeds voortvloeien uit de directe toepassing van de AVG.

6. **Organisatorische en technische maatregelen.** De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat er overeenkomstig artikel 5.1.f), en artikel 32 van de AVG (beginselen van eerlijkheid en vertrouwelijkheid, beveiliging van de verwerking) in de praktijk voor zal moeten worden gezorgd dat de rijksregisternummers van werknemers en opleiders alleen worden meegedeeld aan de werkgever en de betrokken overheidsinstantie. Deze nummers zullen immers niet toegankelijk zijn voor werknemers en opleiders, aangezien de gegevensverwerking niet noodzakelijk zou zijn voor het beoogde doel². In de praktijk zal het dus zeker aan de werkgever zijn om de rijksregisternummers van zijn werknemers aan te brengen op de presentielijsten die door hen bij de opleiding werden ondertekend, en aan de opleider om zijn rijksregisternummer rechtstreeks aan de werkgever mee te delen.
7. **Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, verwerking van "gedepersonaliseerde" gegevens en beginsel van eenmalige verzameling.** In zijn advies geeft BRUPARTNERS de volgende kritiek op het ontwerp :

"De representatieve werkgeversorganisaties, de middenstand en de werkgevers in de non-profitsector nemen er nota van dat een "zelfevaluatieplan" voortaan vereist zou zijn door de invoeging van een § 5 in artikel 9bis van het besluit wanneer de erkende onderneming een nieuw opleidingsplan wenst in te voeren. De representatieve werkgeversorganisaties, de middenstand en de werkgevers uit de non-profitsector trekken de bevoegdheden van het Gewest in twijfel wanneer het de in punt 3^o opgesomde elementen bij de erkende onderneming opvraagt.

De opleiding van dienstenchequeswerknemers blijft immers een federale bevoegdheid, zelfs na de 6e staatshervorming. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hoeft een erkende onderneming niet te vragen om gegevens (die overigens beschermd zijn door de AVG) over werknemers die geen Brusselse dienstencheques hebben gebruikt. De federale inspectiedienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de opleidingen die aan werknemers worden gegeven.

Ten slotte herinneren de representatieve werkgeversorganisaties, de middenstand en de werkgevers in de non-profitsector aan het bestaan van het "only once"-beginsel en betreuren zij het dat de ondernemingen naar aanleiding van dit zelfevaluatieverslag wordt verzocht

² En dat zou een gegevenslek zijn (begrip omschreven in artikel 4, 12) van de AVG).

opnieuw informatie te verstrekken over de opleidingsvergoedingen die zij hebben ontvangen uit het Brussels opleidingsfonds dienstencheques, waarover de administratie reeds beschikt" (vet geschrapd en cursief toegevoegd door de Autoriteit)³.

8. Op dit bezwaar wordt in de nota aan de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die bij het aanvraagdossier is gevoegd, als volgt geantwoord :

"Er wordt in de eerste plaats aan herinnerd dat een opleidingsplan door de Commissie van het OFDC moet worden goedgekeurd, wil een onderneming in aanmerking komen voor de aanvullende indexering. Dit driejarenopleidingsplan verplicht de onderneming ertoe haar opleidingsprojecten voor deze periode aan te geven.

Het principe van het zelfevaluatieverslag is het samenbrengen van informatie uit de opleidingsplannen, niets meer en niets minder. Er is dus geen sprake van een bevoegdheidsoverschrijding van Brussel.

Bovendien worden hier niet de opleidingen geëvalueerd, maar het Brussels gewestelijk instrument, namelijk het door de OFDC-commissie goedgekeurde "opleidingsplan". Het Gewest blijft hier dus binnen de grenzen van zijn bevoegdheid.

Tenslotte heeft deze bepaling vooral tot doel de erkende ondernemingen die de stap hebben gezet, bewust te maken en die, evenals de administratie en de Commissie OFDC, parallel met de invoering van het nieuwe plan, het nut, de doeltreffendheid en de resultaten van het vorige plan moeten kunnen meten.

Wat betreft de noodzaak van een advies van de GBA, als beoeld in artikel 23 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de gegevensbeschermingsautoriteit, is dit hier niet nodig omdat *deze tekst NOCH voorziet in een nieuwe verwerking van persoonsgegevens (bijv: het opzetten van een nieuwe database), NOCH een bestaande verwerking specificeert of wijzigt (b.v. : invoering van nieuwe persoonsgegevens in een bestaande gegevensbank).*

Alle gegevens die op grond van de ontwerp tekst worden verwerkt, worden reeds in het OFDC verwerkt.

Om echter rekening te houden met de in het advies genoemde bezwaren, is de tekst aangepast en zijn alle verzoeken die betrekking hadden op persoonsgegevens van werknemers geschrapd, zodat deze *bepert blijven tot gedepersonaliseerde statistische gegevens* (italic toegevoegd door de Autoriteit).⁴.

9. Deze overwegingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen van de Autoriteit. Allereerst herinnert de Autoriteit eraan dat een normatieve tekst die voorziet in de **verwerking van**

³ Punt 2.4 van het bij de adviesaanvraag gevoegd advies, Advies van 18 maart 2021, Ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques.

⁴ Punt nr. 5.

persoonsgegevens, niet noodzakelijkerwijs beperkt is tot een tekst waarbij een "gegevensbank" wordt opgezet of de werkingsregels ervan worden gewijzigd (verzamelde gegevens, ontvangers van de gegevens, enz.). Het begrip "verwerking van persoonsgegevens" bestrijkt inderdaad een ruimer gebied, zoals artikel 4.2. van de AVG aangeeft : "elke bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens". Een eenvoudige stroom van persoonsgegevens langs elektronische weg tussen twee overheidsdiensten vormt dus een dergelijke verwerking.

10. De Autoriteit wil erop wijzen dat, wat de **bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest** betreft, een overheidsinstantie alleen persoonsgegevens mag verwerken in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden die haar zijn toegekend. In dit geval valt de in het kader van het ontwerp voorziene gegevensverwerking onder artikel 6.1.e), van de AVG (verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang). Indien zou worden vastgesteld, en de Autoriteit is niet bevoegd dit na te gaan⁵, dat de aanvrager bij de aanneming van het onderhavige ontwerp (dat de verwerking van persoonsgegevens impliceert) zijn bevoegdheden krachtens de toepasselijke regels inzake bevoegdheidsverdeling heeft overschreden, zou de verwerking van persoonsgegevens die niettemin op die basis zou worden verricht, in strijd zijn met artikel 5.1. a), en artikel 6.1 van de AVG (rechtmatigheid van de verwerking).
11. De Autoriteit vestigt ook de aandacht van de aanvrager op het feit dat "**gedepersonaliseerde statistische gegevens**" niet noodzakelijk zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de AVG. Alleen de anonieme (of geanonimiseerde) gegevens zijn geen (of niet langer) persoonsgegevens. In dat verband benadrukt de Autoriteit het belang van het niet gebruiken van begrippen zoals "gedepersonaliseerde" gegevens, die dubbelzinnige begrippen zijn die niet voorkomen in de AVG, en die een bron van misverstand vormen met betrekking tot de reikwijdte van de verwerking die wordt uitgevoerd. Op dit punt biedt de AVG twee mogelijkheden: de persoonsgegevens in kwestie anonimiseren, die dan buiten het toepassingsgebied van de AVG vallen, of ze pseudonimiseren (de gegevens blijven binnen het toepassingsgebied van de AVG).
12. De Autoriteit herinnert eraan dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen, maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

⁵ In dit verband moet verwezen worden naar de Raad van State.

13. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat er een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4, (5), van de AVG worden gedefinieerd als gegevens die "niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt " en geanonimiseerde gegevens, die niet langer met redelijke middelen aan een bepaalde persoon kunnen worden toegeschreven⁶ , en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG⁷.
14. Derhalve, rekening houdend met de definitie van persoonsgegevens in artikel 4,1), van de AVG⁸ moet ervoor worden gezorgd dat aan de vereiste hoge normen voor anonimisering wordt voldaan en dat de gegevens niet eenvoudigweg worden gepseudonimiseerd. De verwerking van gegevens, zelfs al zijn ze gepseudonimiseerd, moet immers worden gezien als een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.
15. Wanneer er sprake is van pseudonisering (en niet anonimisering) :
- moet er worden verwezen naar het verslag van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonisering⁹ ;
 - moet de verwerking worden omkaderd met alle vereiste waarborgen en voldoen aan de heersende beginselen ter zake¹⁰.
16. In dit verband merkt de Autoriteit op dat in het kader van artikel 11 van het ontwerp, dat een nieuwe § 5, 3^o, invoegt in artikel 9 *bis* van het koninklijk besluit, het doel van de aanvrager uitsluitend bestaat uit het verzamelen van *anonieme* gegevens over werknemers.
17. Voor zover de aanvrager in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid (dat wil zeggen rekening houdend met enerzijds de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden en anderzijds de regels inzake het opleidingsfonds voor dienstencheques en de criteria voor de betrokken financiële steun¹¹,

⁶ De Autoriteit wijst op de moeilijkheden die inherent zijn aan anonimisering bij het delen van gegevens (zie het voorbeeld van Australië <https://www.zdnet.com/article/re-identification-possible-with-australian-de-identified-medicare-and-pbs-open-data/>).

⁷ Voor meer informatie, zie advies 5/2014 (WP216) over anonimiseringstechnieken, 2.2.3., blz. 11 van de Groep artikel 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf.

⁸ Namelijk : « alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (hierna „de betrokkene” genoemd); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon».

⁹ ENISA, <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

¹⁰ Hetzelfde geldt voor het evenredigheidsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van "minimale gegevensverwerking" dat inhoudt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5.1.c) van de AVG.

¹¹ In dit verband ziet de Autoriteit in beginsel geen beletsel om de financiering van een opleiding door een overheidsinstantie - die door werkgevers aan hun werknemers in een bepaalde sector en onder bepaalde voorwaarden wordt aangeboden - afhankelijk te stellen van de evaluatie door deze begunstigde werkgevers van hun eerder gesubsidieerde opleidingsplannen.

die de aanvrager moet nagaan¹²) kan eisen dat de betrokken onderneming een zelfevaluatie van de opleidingen maakt, is het bovendien niet *a priori* uitgesloten dat hiervoor bepaalde (gepseudonimiseerde) persoonsgegevens nodig zijn (b.v.: "Het zou niet problematisch zijn als de opleider opnieuw kon worden geïdentificeerd¹³). Met andere woorden, afhankelijk van de verwerkte gegevens, heeft de aanvrager de keuze: overgaan tot het volgen van de hoge norm van anonimisering (in welk geval op de geanonimiseerde gegevens de regels voor gegevensbescherming niet meer van toepassing zijn), of overgaan tot de pseudonimisering van de gegevens (de gepseudonimiseerde gegevens blijven dan persoonsgegevens die onder de AVG vallen).

18. In de context van een verwerking van persoonsgegevens, herinnert de Autoriteit nog aan het **beginsel van de eenmalige gegevensverzameling** die krachtens het Brusselse recht van toepassing is. Zij verzoekt de aanvrager in dit verband te verwijzen naar de ordonnantie van 17 juli 2020 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren alsmede naar de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende de oprichting en de organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator. Ook het federale recht kan op dit gebied van invloed zijn, bijvoorbeeld in het kader van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen¹⁴.

Om deze redenen,

Is de Autoriteit van mening dat, als het ontwerp de verwerkingsverantwoordelijke moet aanwijzen, het niet nodig is te herinneren aan de gevolgen van een dergelijke aanwijzing die rechtstreeks uit de AVG voortvloeien (**overweging 5**). Zij herinnert de aanvrager er ook aan dat de betrokken rijksregisternummers uitsluitend aan de betrokken werkgevers en autoriteiten mogen worden meegedeeld (**overweging 6**), dat een overheidsinstantie geen persoonsgegevens mag verwerken die buiten haar bevoegdheid vallen (**overweging 7-8 en 10**), dat alleen anonieme (of geanonimiseerde) gegevens buiten het toepassingsgebied van de AVG vallen en dat de verwerking van persoonsgegevens bij de zelfevaluatie door de werkgever niet noodzakelijkerwijs is uitgesloten (**overweging 11-17**), en ten slotte, dat de aanvrager zich moet houden aan het beginsel van de eenmalige

Een dergelijk criterium, dat verband houdt met de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de betrokken subsidie, blijft voorspelbaar in het licht van het doel van de verwerking, zodat de persoonsgegevens die voor dat doel noodzakelijk zijn, kunnen worden verwerkt zonder inbreuk te maken op de beginselen van doelbinding en gegevensminimalisering.

¹² Zie overweging 10.

¹³ Dit kan worden afgeleid uit gegevens zoals " de titel van de opleiding " en " het goedkeuringsnummer van de opleiding ".

¹⁴ Zie het artikel 6 dat bepaalt:

« § 1. De overheden, de instellingen en de personen bedoeld in artikel 5, die gemachtigd zijn de gegevens van het Rijksregister te raadplegen, mogen de betreffende gegevens niet meer opnieuw rechtstreeks opvragen bij een persoon.

§2. Eens een gegeven is medegedeeld aan en opgenomen is in het Rijksregister is de betrokken persoon niet verplicht het rechtstreeks mee te delen aan de overheden, de instellingen en de personen bedoeld in artikel 5, die gemachtigd zijn de gegevens van het Rijksregister te raadplegen.

gegevensverzameling zoals dat geldt krachtens het Brusselse en, in voorkomend geval, het federale recht (**overweging 18**).

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