



Advies nr. 163/2019 van 18 oktober 2019

Betreft: Voorontwerp van een besluit van de Regering tot wijziging van het besluit van de Regering van 23 december 2008 tot uitvoering van het decreet van 17 november 2008 ter ondersteuning van de instellingen voor volwassenenonderwijs (CO-A-2019-166)

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 de adviesaanvraag van de heer Harald Mollers, Minister van Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van de Duitstalige Gemeenschap van ontvangen op 20 augustus 2019;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 18 oktober 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Op 20 augustus vroeg de Minister van Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van de Duitstalige Gemeenschap (hierna de aanvrager), de Autoriteit om advies over een *voorontwerp van een besluit van de Regering tot wijziging van het besluit van de Regering van 23 december 2008 tot uitvoering van het decreet van 17 november 2008 ter ondersteuning van de instellingen voor volwassenenonderwijs* (hierna het voorontwerp van besluit).

2. De instellingen voor volwassenenonderwijs kunnen subsidies ontvangen van de regering van de Duitstalige Gemeenschap, onder de voorwaarden bepaald in het decreet van 17 november 2008 (hierna "het decreet" genoemd). Artikel 13 van het decreet bepaalt dat de Regering te allen tijde kan laten controleren of de bepalingen van dit decreet worden nageleefd.

3. Het voorontwerp van besluit bepaalt nader het "bewijssysteem" dat toegelaten is wanneer ambtenaren van het Ministerie een controle uitvoeren (art. 5 van het voorontwerp dat artikel 2.2 opheft en artikel 3 van het besluit van 23 december 2008 vervangt). Om te kunnen aantonen dat er effectief opleidingen worden georganiseerd, moeten de opleidingsinstellingen bepaalde bewijsstukken bewaren en ter beschikking houden van het Ministerie.

4. Dit bewijssysteem omvat gewoonlijk een persoonsgegevensverwerking. Het gaat er niet om een nieuwe verwerking in te voeren, maar om een verwerking nader te omschrijven die reeds in artikel 2.2 van het besluit van 23 december 2008 was voorzien. In het voorontwerp van besluit wordt de inhoud van de presentielijst van de deelnemers vermeld als een van de toelaatbare bewijsmiddelen.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Verwerkingsverantwoordelijke en rechtsgrond

5. Uit het voorontwerp van besluit en het decreet blijkt impliciet, maar zeker, dat de verwerkingsverantwoordelijken de instellingen voor volwassenenonderwijs zijn. De rechtsgrond voor de verwerking is artikel 6.1, c van de AVG, aangezien het gaat om een wettelijke verplichting krachtens artikel 10.1 van het decreet en de uitvoering door artikel 3 van het voorontwerp van besluit.

6. In geval van een controle (artikel 13 van het decreet) of een procedure tot schorsing van de subsidie (artikel 14 van het decreet) kunnen de bewijsstukken ter plaatse worden geraadpleegd door ambtenaren van het Ministerie, of zelfs worden meegenomen of gefotokopieerd indien nodig. In dit

verband is de Autoriteit van mening dat het Ministerie kan worden beschouwd als een derde partij met toegang tot de gegevens of als een verantwoordelijke voor de verwerking indien het de gegevens meeneemt of kopieert. Dit laatste is een andere verwerking waarvoor het Ministerie verantwoordelijk is en waarvoor het zich moet vergewissen dat de beginsels van de AVG zijn nageleefd. De rechtsgrondslag voor deze verwerking is dan de uitvoering van een opdracht van algemeen belang (artikel 6.1, e), van de AVG), zoals gedefinieerd in de artikelen 13 en 14 van het decreet.

B. Doeleinde van de verwerking

7. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG, mag de verwerking van persoonsgegevens enkel worden verricht voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

8. Hier kan uit het decreet worden afgeleid dat het doeleinde van de verwerking erin bestaat om bij een controle door het Ministerie overeenkomstig artikel 13 van het decreet, de instellingen voor volwassenenonderwijs in staat te stellen, aan te tonen dat aan de voorwaarden voor het ontvangen van de subsidie is voldaan. De criteria voor het verkrijgen van overheidssubsidies bestaan erin dat de instelling:

"3° binnen twee kalenderjaren ten minste 208 opleidingseenheden voor de burgers organiseert, waarvan ten minste 160 eenheden voor volwassenen bestemd zijn en waarvan ten minste 40 eenheden in het noorden en 40 eenheden in het zuiden van het Duitse taalgebied plaatsvinden; (...)

"5° een behoorlijke autonome boekhouding heeft die men te allen tijde kan inzien, die de activiteiten inzake volwassenenvorming alsook de andere activiteiten van de instelling analytisch weergeeft en die een financiële controle mogelijk maakt (art. 7, lid 1 van het decreet)

9. Het doeleinde bestaat er dus in dat kan worden aangetoond dat er een regelmatige boekhouding wordt gevoerd en dat de aangekondigde opleiding daadwerkelijk wordt gegeven.

10. Volgens de aanvullende informatie die de adviseur van de aanvrager telefonisch heeft verstrekt, moet het huidige artikel 2.2 van het besluit van 23 december 2008 worden gewijzigd (en vervangen door artikel 3) om de toegelaten bewijsmiddelen te verduidelijken, met name wat de presentielijst betreft, naar aanleiding van gevallen van fraude die op het terrein zijn vastgesteld (valse presentielijsten die zijn opgesteld voor gesubsidieerde opleidingen die niet zijn verstrekt).

11. De Autoriteit meent dat deze doeleinden voldoende welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

C. Betrokken personen en verwerkte persoonsgegevens

12. De betrokkenen zijn personen die zijn ingeschreven voor de opleiding van de instelling voor volwassenenonderwijs, alsook de opleiders.

13. De categorieën gegevens die worden verwerkt, worden vermeld in artikel 5 van het voorontwerp van besluit. Dit artikel biedt de onderwijsinstellingen een keuze uit 4 bewijsmiddelen bij een controle van het Ministerie:

1° presentielijsten van de deelnemers met hun naam, voornaam, adres, handtekening en leeftijdscategorie (per schijf van 20 jaar);

2° een combinatie van de betalingen van het inschrijvingsgeld en de ingevulde tevredenheidsformulieren;

3° een combinatie van de betalingen van het inschrijvingsgeld en de bekendmaking in de pers;

4° een artikel uit de pers waarin achteraf bericht wordt over de opleidingseenheid die georganiseerd werd.

14. Artikel 5.1.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"). Overeenkomstig dit principe, herhaalt de Autoriteit dat voorkeur moet worden gegeven aan het minst privacyinvasief bewijsmiddel. In het onderhavige geval merkt zij op dat de toelaatbare bewijsmiddelen in verschillende mate afbreuk doen aan de bescherming van persoonsgegevens, met name wanneer de eerste drie gronden worden vergeleken met de laatste, dat geen enkele verwerking van persoonsgegevens inhoudt.

15. Een van de vier genoemde bewijsmiddelen is het persbericht, dat de voorkeur van de verwerkingsverantwoordelijke verdient, omdat dit het minst intrusief is. Aangezien er niet altijd naar aanleiding van een opleiding, een persartikel wordt gepubliceerd, kunnen andere bewijsmiddelen worden toegelaten door het voorontwerp van besluit.

16. Wat betreft het bewijs van betaling van het inschrijvingsgeld (2° en 3° bewijsmiddel, gecombineerd met andere documenten), houdt deze bewijsmethode over het algemeen ten behoeve van de opleidingsinstelling de opslag in van persoonsgegevens zoals naam, voornaam, adres en bankgegevens. Indien al deze gegevens niet noodzakelijk zijn om te bewijzen dat de opleiding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, dienen zij in ieder geval als bewijsstuk voor het voeren van een regelmatige boekhouding in geval van financiële controle van de instellingen. Dit bewijsmiddel staat dus in verhouding tot het nagestreefde doel.

17. Tevredenheidsvragenlijsten kunnen nominatief of (meestal) anoniem zijn van de kant van degenen die ze invullen, maar ze zullen in ieder geval betrekking hebben op identificeerbare opleiders. De Autoriteit is van mening dat het gebruik ervan als bewijs, in combinatie met de betaling van het inschrijvingsgeld, gerechtvaardigd is in het licht van de nagestreefde doeleinden. Enerzijds vullen zij het bewijs aan met de betaling van het inschrijvingsgeld, omdat een opleiding kan worden geannuleerd na betaling van het inschrijvingsgeld. Anderzijds zijn ze te gemakkelijk te vervalsen om een autonoom bewijsmiddel te zijn en moeten ze worden gecombineerd met de betaling van de inschrijvingskosten, waarmee ze een bundel bewijzen kunnen vormen.

18. Bovendien is een bewijs van betaling van het inschrijvingsgeld niet altijd mogelijk, aangezien gesubsidieerde opleidingen ook gratis aan de deelnemers kunnen worden aangeboden. Om deze reden voorziet het besluit in een ander bewijsmiddel, in de vorm van presentielijsten.

19. Zoals gezegd, beoogt het voorontwerp van besluit de inhoud van de presentielijst te specificeren om fraudesituaties die in het verleden werden vastgesteld, te voorkomen. Momenteel bepaalt artikel 2.2 van het besluit van 23 december 2008 slechts dat de presentielijsten door de deelnemers moeten worden ondertekend om toelaatbaar bewijs te zijn. Volgens de uitleg die de aanvrager verstrekke, hebben de ambtenaren van het Ministerie ter plaatse reeds vastgesteld dat er valse presentielijsten werden opgesteld, die enkel namen, voornamen en handtekeningen bevatten, zonder dat kon worden nagegaan of deze personen daadwerkelijk aan de opleiding hebben deelgenomen, aangezien deze gratis was. In geval van twijfel over de authenticiteit van een presentielijst is het dus noodzakelijk om het adres van de deelnemers te kennen om contact met hen op te nemen om zeker te zijn van hun effectieve deelname en zo de controle door de controleurs te vergemakkelijken. In dit verband is de Autoriteit van mening dat dit bewijsmiddel evenredig is met de nagestreefde doeleinden.

D. Mededeling aan derden

20. De informatie die door de instellingen ten behoeve van de bewijsvoering wordt bijgehouden, wordt niet systematisch aan het Ministerie doorgegeven. Overeenkomstig artikel 10.1 van het decreet bestaat de informatie die systematisch wordt verstrekt, enkel uit algemene overzichten van de geplande en de georganiseerde opleiding, die geen persoonsgegevens bevatten (behalve de identificatie van een contactpersoon binnen de instelling). Alleen wanneer het Ministerie een controle uitvoert, zal het bewijsmateriaal aan hen ter beschikking worden gesteld.

E. Transparantiebeginsel

21. Artikel 5 van het voorontwerp van besluit bepaalt ook dat de presentielijst de volgende verklaring moet bevatten: "De ondertekende presentielijst geldt als bewijs dat de instelling voor volwassenonderwijs (naam van de instelling) een voortgezette opleiding heeft georganiseerd. Het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap onderzoekt het bewijs en de daarin vermelde persoonsgegevens in het kader van de controle van de subsidiëringcriteria overeenkomstig artikel 13 van het decreet van 17 november 2008 ter ondersteuning van de instellingen voor volwassenenonderwijs"

22. Volgens aanvullende informatie van de adviseur van de aanvrager is deze vermelding niet alleen toegevoegd in het licht van het transparantiebeginsel, maar ook om misverstanden op het terrein uit de weg te ruimen. Sommige deelnemers waren namelijk van mening dat de gegevens zouden worden gebruikt om hen advertenties te sturen voor activiteiten die later door onderwijsinstellingen zouden worden voorgesteld en weigerden de presentielijst te ondertekenen.

23. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat het recht van de betrokkene op informatie valt onder de artikelen 13 en 14 van de AVG. In dat geval moet de verwerkingsverantwoordelijke ervoor zorgen dat deze niet alleen bij het verzamelen van persoonsgegevens via de presentielijst wordt nageleefd, maar ook bij elke directe of indirecte verzameling van persoonsgegevens, bijvoorbeeld bij het betalen van inschrijvingskosten of het invullen van de evaluatievragenlijst.

F. Bewaartermijn

24. Krachtens artikel 5.1.e) van de 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. De Autoriteit merkt op dat de bewaartermijn voor deze gegevens niet is gespecificeerd in het decreet, noch in het besluit, en ook niet in het voorontwerp van besluit.

25. Op de vraag hieromtrent antwoordde de adviseur van de aanvrager in zijn e-mail van 2 september (vrije vertaling): " Het Bewijs van bovengenoemde subsidiecriteria wordt gedurende 13 jaar na het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben, bewaard. Dit is in overeenstemming met de Europese eisen voor het bewaren van bewijsstukken voor de structuurfondsen. Instellingen voor volwasseneneducatie hebben vaak projecten voor het Europees Sociaal Fonds (ESF-FSE). In het geval van controles achteraf van het ESF is het belangrijk om een onderscheid te kunnen maken/bevestigen tussen de verschillende projecten die door de Europese autoriteiten en de Duitstalige Gemeenschap worden gesubsidieerd".

26. In het licht van deze toelichting is de Autoriteit van mening dat het passend is om in het voorontwerp van besluit de (maximale) bewaartermijnen voor persoonsgegevens die zullen worden verwerkt, vast te stellen, rekening houdend met de verschillende doeleinden en categorieën gegevens, of ten minste de criteria op te nemen om deze bewaartermijnen te bepalen. De Autoriteit herhaalt bovendien dat deze verplichting om een maximale bewaartermijn vast te stellen de andere wetgeving onverlet laat die voorziet in andere bewaartermijnen voor andere doeleinden, waaronder wetgeving inzake archieven.

G. Veiligheid van de gegevens

27. De Autoriteit herinnert eraan dat artikel 32 van de AVG de verwerkingsverantwoordelijke verplicht om de gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's. Voor de concrete uitwerking hiervan verwijst de Autoriteit naar de Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer¹ ter voorkoming van gegevenslekken en op het document Referentiemaatregelen² inzake beveiliging die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen. De Autoriteit onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer³.

OM DIE REDENEN,

de Autoriteit

oordeelt dat volgende aanpassingen zich opdringen:

- in het voorontwerp van besluit de (maximale) bewaartermijnen voor de te verwerken persoonsgegevens vast te stellen, rekening houdend met de verschillende doeleinden en categorieën gegevens, of ten minste de criteria op te nemen om deze bewaartermijnen te bepalen. De Autoriteit herhaalt bovendien dat deze verplichting om een maximale bewaartermijn

¹ Aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie nr. 01/2013 van 21 januari 2013 *betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken*

(https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf).

² Referentiemaatregelen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0
(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf).

³ Zie ook Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2008 van 24 september 2008 *met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector*

(https://www.gegevensbeschermingsAutoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf).

Verschiede instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

vast te stellen de andere wetgeving onverlet laat die voorziet in andere bewaartermijnen voor andere doeleinden, waaronder wetgeving inzake archieven.

wijst de aanvrager op het belang van de volgende elementen:

- dat de verwerkingsverantwoordelijke, overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking (art. 5.1.c, van de AVG), onder de andere vermelde bewijsmiddelen, de voorkeur moeten geven aan het overzicht in het persbericht omdat dit het minst intrusief is. Aangezien er niet altijd naar aanleiding van een opleiding, een persartikel wordt gepubliceerd, kunnen andere bewijsmiddelen worden toegelaten door het voorontwerp van besluit (punt 15);
- het is aan de verwerkingsverantwoordelijke om ervoor te zorgen dat de artikelen 13 en 14 van de AVG worden nageleefd, niet alleen voor het verzamelen van informatie voor presentielijsten, maar ook voor het rechtstreeks of onrechtstreeks verzamelen van persoonsgegevens, bijvoorbeeld bij het betalen van inschrijvingskosten of het invullen van de evaluatievragenlijst (punt 23);
- de verplichting berust bij de verwerkingsverantwoordelijke om de nodige technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens te beschermen in naleving van artikel 32 van de AVG (punt 27).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum