



Advies nr 18/2011 van 7 september 2011

Betreft: Adviesaanvraag omtrent het voorontwerp van decreet *houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator* (CO-A-2011-019)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Geert Bourgeois, Vice-minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand ontvangen op 25/07/2011;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 7 september 2011 het volgend advies uit:

I. RELEVANTE VOORGAANDEN

1. Op 16 januari 2008 bracht de Commissie het advies nr. 01/2008 uit over het ontwerp van decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. In de punten 18-20 en 50 van dat advies drong de Commissie aan op een gedetailleerde decretale omkadering van "kruispuntbanken" - waarmee eigenlijk dienstenintegratoren worden bedoeld – gelet op de impact van hun activiteiten op de persoonlijke levenssfeer¹. Dit werd nog eens herhaald in de punten 32-37 van het advies nr. 11/2009 van 20 april 2009 van de Commissie *inzake het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*.

2. Het aanhoudende pleidooi van de Commissie om een decretale basis uit te werken voor de Vlaamse Dienstenintegrator (hierna "VDI") is ingegeven vanuit twee bezorgdheden:

- er kan niet ontkend worden dat een dienstenintegrator een sleutelpositie bekleedt bij de verwerking van persoonsgegevens binnen de overheid en dat een dergelijke instelling bijgevolg *de facto* een effectieve en fundamentele impact heeft op de manier waarop persoonsgegevens van burgers worden verwerkt.

Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, afdeling Wetgeving, hebben duidelijk aangegeven dat artikel 22 G.W.² moet worden gelezen zoals de tekst letterlijk opgeeft: uitzonderingen op het recht op eerbiediging van het privéleven kunnen enkel gemaakt worden door de wet³. Deze bepaling waarborgt dus aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd⁴;

- een dienstenintegrator heeft niet alleen een fundamentele impact op de wijze waarop persoonsgegevens worden verwerkt; hij heeft ook een verregaande verantwoordelijkheid voor wat de effectieve naleving van de bepalingen van de WVP betreft. Wanneer hij

¹ Zie over deze problematiek aanbeveling nr. 03/2009 van 1 juli 2009 van de Commissie uit eigen beweging *in verband met integratoren in de overheidssector*.

² Krachtens dit artikel heeft iedereen recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

³ Wet in de betekenis van een normatieve actie die wordt beheerst door een parlementaire assemblee en niet door de uitvoerende macht.

⁴ Cf. bv. Advies Raad van State, nr. 45 540/1/2/3/4 van 15 en 17 december 2008.

bijvoorbeeld vaststelt dat via zijn netwerk een verwerking dreigt plaats te vinden zonder dat hiertoe de vereiste machtiging(en) werden bekomen bij het bevoegde Sectorale Comité en/of de Vlaamse Toezichtcommissie, dan is het zijn plicht om in te grijpen.

3. De Vlaamse Toezichtcommissie trad de zienswijze van de Commissie bij. In haar beraadslaging VTC nr. 02/2010 van 6 oktober 2010 werd in punt 51 opgemerkt dat CORVE nog steeds niet over een decretale basis beschikte om de functies van dienstenintegrator en *trusted third party* (TTP) uit te oefenen, reden waarom de Vlaamse Toezichtcommissie besliste dat CORVE in het betrokken dossier niet als TTP kon optreden.

4. De sectorale comités die in de schoot van de Commissie actief zijn, zitten eveneens op dezelfde golflengte. In een aantal beraadslagingen werd het ontbreken van een decretale omkadering in de verf gezet. Er werd een machtiging voor beperkte duur verleend. Het behoud ervan is afhankelijk van de realisering van een decretale omkadering:

- zie punt 13 van de beraadslaging FO nr. 15/2009 van 1 oktober 2009 van het Sectoraal comité van de Federale Overheid: "(...) *machtiging desgevallend kan intrekken indien de decretale omkadering van de integratorfunctie van de aanvrager niet binnen een redelijke termijn wordt uitgewerkt*";
- zie punt 44 van de beraadslaging RR nr. 07/2011 van 26 januari 2011 van het Sectoraal comité van het Rijksregister: "*De machtiging zal dan ook van rechtswege worden opgeschort indien de decretale omkadering van CORVE niet per 31/12/2011 is gerealiseerd*".

5. De Commissie evalueert dan ook het feit dat het voorgelegde voorontwerp, dat een decretale basis, inbedding en opdracht geeft aan een Dienstenintegrator voor Vlaanderen, zeer positief.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

6. In dit artikel wordt de draagwijdte van verschillende in het ontwerp gehanteerde begrippen vastgesteld.

7. Voor de afbakening van het begrip "instanties", het doelpubliek van de VDI, wordt – net als in het egov-decreet – verwezen naar de opsomming opgenomen in artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 *betreffende de openbaarheid van het bestuur*. Worden o.a. als instantie bestempeld: intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, extern

verzelfstandigde agentschappen met publiekrechtelijke/privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, gemeenten, provincies, OCMW's, (...).

8. Het doelpubliek van de VDI wordt vastgesteld in functie van het geografisch gebied waarin de instanties actief zijn en niet op basis van hun bevoegdheden of van de sector waarin zij actief zijn. Het feit dat het hier op het eerste zicht een homogene groep betreft, neemt niet weg dat het niet altijd mogelijk zal zijn om een instantie uitsluitend met een welbepaalde dienstenintegrator (zie verder punten 26 e.v.) te associëren.

Artikel 3

Artikel 3, § 1

9. De Commissie drong aan op een decretale omkadering van de VDI, niet alleen omwille van de invloed van dergelijke activiteiten op de persoonlijke levenssfeer, maar ook om duidelijkheid te creëren omtrent de instantie die deze taak op zich zou nemen. Gelet op de impact van een dienstenintegrator op het elektronisch gegevensverkeer moet de instelling aan wie die opdracht wordt toevertrouwd immers waarborgen bieden op het vlak van stabiliteit, permanentie en onafhankelijkheid. Alleen een decreet kan dergelijke waarborgen bieden.

10. Als we de 2 dienstenintegratoren, die momenteel behoorlijk reglementair omkaderd zijn, bekijken dan stellen we vast dat zowel de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (hierna de KSZ) als het eHealth-platform specifiek werden opgericht onder de vorm van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid met de dienstenintegratiefunctie als doel.

11. Het oprichtingsbesluit⁵ van de Federale Overheidsdienst Informatie- en communicatietechnologie (Fedict) omschrijft haar taken. Ze wordt als horizontaal departement, eenvoudig uitgedrukt, belast met het uitwerken en uitbouwen van een gemeenschappelijke strategie voor e-government ten behoeve van de federale overheidsdiensten. De expliciete aanduiding van Fedict tot federale dienstenintegrator in het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet *houdende oprichting en organisatie van een Federale Dienstenintegrator* – dat tot verwondering van de Commissie nog altijd niet is ingediend in het parlement⁶ – past daar volledig in, gelet op de coördinerende en stimulerende rol die een dienstenintegrator bij dergelijke processen heeft. Net zoals de KSZ en het eHealthplatform zal Fedict een aparte instelling zijn waarvan de *corebusiness* dienstenintegratie wordt.

⁵ Koninklijk besluit van 11 mei 2001 *houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie*.

⁶ De Commissie begrijpt niet wat de indiening van dit voorontwerp van wet nog in de weg staat. Zij moet vaststellen dat dit een pijnlijke leemte veroorzaakt in het Belgische regelgevend kader inzake e-government.

12. Het is dan ook bijzonder ontgoochelend in het voorontwerp te moeten lezen: "*De DAB EIB/CORVE vervult de functie van dienstenintegrator (...)*".

13. Wie of wat is DAB EIB/CORVE? Wie is nu precies de VDI: DAB EIB of CORVE of beide?

14. Met betrekking tot de situatie van DAB EIB, kon de Commissie het volgende achterhalen.

15. Bij artikel 79 van het decreet van 22 december 2006 *houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007*, werd DAB-ICT opgericht als een dienst met afzonderlijk beheer belast met: *de inrichting, de innovatie en de exploitatie van de gemeenschappelijk bruikbare ICT-omgevingen van de Vlaamse overheid, met het uitwerken van een vraaggericht en vraaggestuurd aanbod, en met het uitvoeren van de daarop betrekking hebbende programma's en projecten.*

16. De DAB-ICT *zorgt voor de coördinatie en de opvolging van de e-government beleidsuitvoering en voor het beheer, de begeleiding en de coördinatie van projecten, acties en initiatieven op het vlak van e-government, met inbegrip van het ontwerp, de bouw en het beheer van gemeenschappelijk bruikbare ICT diensten en infrastructuur op het vlak van gegevensuitwisseling en applicatiekoppeling. Hij biedt op dat vlak advies, ondersteuning en diensten aan de entiteiten van de Vlaamse overheid en aan de lokale overheden (artikel 79, § 2 bis).*

17. Het afzonderlijk beheer slaat uitsluitend op het budget van de betrokken dienst, hij wordt dus geen aparte juridische rechtspersoon. Dit wordt trouwens ten overvloede bevestigd door het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008⁷, namelijk artikel 2, dat bepaalt dat deze *DAB-ICT samenvalt met de entiteit ICT-beleid (dus EIB)⁸, die binnen het beleidsdomein bestuurszaken belast is met de beleidsondersteuning en de beleidsuitvoering met betrekking tot het beleidsveld ICT, vermeld in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.* DAB EIB is dus een dienst van het departement Bestuurszaken.

18. Voor wat CORVE betreft is de situatie evenmin een voorbeeld van duidelijkheid.

19. CORVE (coördinatiecel Vlaams egovernment) startte haar werkzaamheden ingevolge een beslissing - geen formeel besluit – van de Vlaamse Regering van 8 april 2005 waardoor de opdracht van deze cel zoals deze werd omschreven in punt 5 van de nota van de Vlaams minister van

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 *tot vaststelling van de regels voor het beheer van de DAB ICT en tot regeling van de bevoegdheden van en de delegatie aan de ICT-manager.*

⁸ Volgens recente berichten zou deze DAB binnenkort de plaats moeten ruimen voor de DAB Informatie Vlaanderen.

Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme werd goedgekeurd. Haar opdracht bestond er volgens die nota in: Vlaamse departementen en instellingen een infrastructuur ter beschikking te stellen die de behoorlijk gemachtigden onder hen toelaat om op een eenvoudige en uniforme wijze gegevens uit de databank die het Rijksregister is, te verkrijgen; het usermanagement uit te bouwen en te verzorgen.

20. Blijkens de website van CORVE: "*De Coördinatiecel Vlaams e-government (CORVE), een team binnen het departement Bestuurszaken, speelt een centrale rol bij het vormgeven van het Vlaams e-government. Deze cel vormt een afzonderlijke entiteit, die samenwerkt met de andere diensten van de Vlaamse overheid*".

21. Organisatorisch maakt deze "entiteit" deel uit van de DAB EiB⁹.

22. Als er uit dit kluwen al iets kan worden geconcludeerd dan is het wel dat artikel 3 van het voorontwerp *de facto* een dienst is – waarvan de naam en de samenstelling kennelijk zeer veranderlijk zijn - van het Departement Bestuurszaken, belast met de vervulling van de functie van dienstenintegrator.

23. Als men dan weet dat op dezelfde ministerraad van 15 juli 2011 waarop dit voorontwerp werd goedgekeurd, daarnaast werd beslist om de DAB EiB om te vormen tot de DAB Informatie Vlaanderen¹⁰, dan is het bestuurlijk kluwen compleet.

24. Rekening houdend met de rol (opdrachten, taken, verantwoordelijkheden,..) die een overheidsdienstenintegrator vervult, is de Commissie van oordeel dat de VDI niet alleen over een helder juridisch statuut, maar ook over de nodige autonomie moet beschikken om die taak te vervullen. Zoals hiervoor werd aangetoond is een DAB rechtstreeks aangestuurd door de bevoegde minister daartoe niet het geschikte instrument. Dit terwijl de Vlaamse Overheid nochtans beschikt over meer daartoe geëigende instrumenten zoals een intern verzelfstandigd agentschap, een extern verzelfstandigd agentschap,

Artikel 3, §§ 1 en 2, eerste lid

25. Uit artikel 3, §§ 1 en 2, eerste lid, en de toelichting bij deze bepaling in de memorie van toelichting blijkt dat:

⁹ Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer.

¹⁰ De regering keurde de conceptienota van de minister van Bestuurszaken dienaangaande goed (zie Datanews.be: nieuwsoverzicht 2011/07/26).

- de instanties niet verplicht zijn om een beroep te doen op de VDI;
- de VDI een "residuaire" dienstenintegrator is, hij kan slechts gegevensuitwisselingen ondersteunen voor zover die door een wet, decreet of ordonnantie niet aan een andere dienstenintegrator werden toevertrouwd;

26. In de punten 13 en 14 van het advies nr. 41/2008 van de Commissie van 17 december 2008 m.b.t. het voorontwerp van wet *houdende oprichting en organisatie van een Federale Dienstenintegrator*, werd de noodzaak beklemtoond om het werkterrein van een dienstenintegrator af te bakenen zodat de werkterreinen van de verschillende dienstenintegratoren niet overlappen en *shopping*¹¹ tussen hen aldus wordt vermeden.

27. De afbakening van het werkterrein van de VDI kan evident geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling die is vastgelegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming der instellingen*. Gelet op deze complexe juridische context is het bijna onvermijdelijk dat bevoegdheidsdomeinen van dienstenintegratoren in de overheidssector op bepaalde punten met mekaar in aanraking zullen komen of zelfs zullen overlappen.

28. Zo werken sommige instanties momenteel reeds met de KSZ, bijvoorbeeld de OCMW's en Kind en Gezin. Zij werken reeds met deze dienstenintegrator omdat zijn bevoegdheid eerder "sectorgebonden" is (sector sociale zekerheid). Zoals gezegd is de bevoegdheid van de VDI territoriaal en residuaire. De vraag rijst op welke integrator(en) deze instanties in de toekomst beroep kunnen/moeten doen.

29. De Commissie is in elk geval van oordeel dat het in een dergelijke situatie een goede bestuurlijke praktijk betreft om er steeds naar te streven dat gegevens op een geïntegreerde manier kunnen ter beschikking gesteld worden van gebruikers (ambtenaren, burgers,...). Een dienstenintegrator heeft immers wezenlijk tot doel om ten aanzien van zijn klanten, in casu overheidsdiensten, geïntegreerde diensten aan te bieden zodat elke klant niet zelf diensten moet integreren afkomstig van verschillende dienstenleveranciers. Het is evident dat het zowel vanuit efficiëntie- als vanuit veiligheidsoverwegingen aangewezen is dat één overheidsdienst als klant maar dient aan te sluiten bij één en slechts één dienstenintegrator. Op die manier wordt de klant slechts geconfronteerd met één systeem van gebruikers- en toegangsbeheer, één set van technische specificaties, edm.

¹¹ Cf. randnummer 34 van aanbeveling nr. 03/2009 uit eigen beweging in verband met integratoren in de overheidssector van 1 juli 2009: "(...) Dergelijk fenomeen zou immers op termijn nefast zijn voor de informatieveiligheid. Om te kunnen besparen op de uitgaven voor bijvoorbeeld informatieveiligheid, zal een gebruiker geneigd zijn om in zee te gaan met de integrator die dienaangaande de minste eisen stelt. Gevolg: een nivellering van de veiligheid naar beneden toe in plaats van naar boven "

30. Vanuit privacy-overwegingen heeft die dienstenintegrator dan ook een volledig zicht of het geheel van persoonsgegevens die aan de klant via de geïntegreerde diensten ter beschikking wordt gesteld in overeenstemming is met het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel en met de eventueel door de Commissie, de in haar schoot opgerichte Sectorale Comit es of de Vlaamse Toezichtcommissie genomen beslissingen. Indien de klant dient aan te sluiten bij meerdere dienstenintegratoren, dient hij zelf dienstenintegratie uit te voeren tussen de diensten aangeboden door de diverse dienstenintegratoren.

31. De Commissie bepleit dat de dienstenintegratoren overeenkomen om zich onderling te verbinden zodat klanten aangesloten bij  en dienstenintegrator kunnen worden bediend door dienstenleveranciers aangesloten bij een andere dienstenintegrator. Op die manier wordt overigens ook heel wat onnodige discussies vermeden omtrent taakverdelingen tussen dienstenintegratoren en kan de energie optimaal gaan naar een goede dienstverlening aan de klanten en hun gebruikers, zijnde de burgers en de ondernemingen.

32. De Commissie merkt tegelijk op dat het principe van de aansluiting van elke overheidsdienst op  en dienstenintegrator geen enkele afbreuk doet aan de wettelijke bevoegdheidsverdelingen tussen overheidsdiensten of -niveaus. Gelet op deze complexe juridische context, zal het in de praktijk niet altijd evident zijn om overheidsdiensten slechts bij  en dienstenintegrator te doen aansluiten. De Commissie ziet voor dergelijke gevallen de volgende oplossingen:

- men zou er kunnen voor opteren om in het beheer van de federale integratoren zowel vertegenwoordigers van het federale als het regionale niveau op te nemen. Een dergelijke aanpak, verdient vanuit efficiëntie- en veiligheidsoverwegingen aanbeveling boven het aansluiten van een overheidsdienst bij verschillende dienstenintegratoren;
- mocht er toch een aansluiting bij verschillende integratoren plaatsvinden – wat zoals gezegd niet de voorkeur van de Commissie wegdraagt – kan er naargelang de aard van het te realiseren integratieproject, een ad hoc samenwerking gerealiseerd worden tussen de VDI en de KSZ, of kan  en van deze integratoren alleen optreden, of kan er een samenwerking worden gerealiseerd tussen  en van deze integratoren en andere (lokale) instanties, dit telkens met respect voor het principe “cirkels van vertrouwen”.

33. En het voorgaande is niet het enige potentiële knelpunt in het kader van de bevoegdheidsafbakening van de VDI. Een voorbeeld ter illustratie op Vlaams niveau: een behoorlijk gemachtigde aanvrager wenst geografische gegevens die worden ontsloten via AGIV¹², gekoppeld

¹² Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen.

aan informatie m.b.t. onroerende voorheffing die wordt ontsloten via VDI, te ontvangen. Welke dienstenintegrator is bevoegd? Kan de aanvrager naar eigen goeddunken kiezen?

34. Een gelijkaardig probleem stelt zich ingeval van combinatie van "Vlaamse" persoonsgegevens met "federale" persoonsgegevens.

35. Het zijn stuk voor stuk vraagstukken die dienen te worden uitgeklaard.

Artikel 3, § 2, tweede lid

36. In artikel 3, § 2, tweede lid, wordt gesteld dat de VDI in overleg met andere dienstenintegratoren de gegevensuitwisseling kan stroomlijnen. De Commissie is van oordeel dat het "stroomlijnen" van de gegevensuitwisseling een verplichting is, geen optie. Niet gestroomlijnde gegevensuitwisseling verhoogt het risico op fouten en veiligheidsincidenten.

Artikel 3, § 3 (in combinatie met artikelen 9 en 11)

37. Dit artikel formuleert het principe dat de VDI, behoudens andersluidende decretale of reglementaire bepaling, geen aanvullende rechten verleent inzake raadpleging of mededeling van gegevens. Volgens de toelichting betekent dit dat er voor personen of instellingen die geen toegang hebben tot gegevens of ze niet mogen verwerken, niets verandert, zelfs wanneer ze een beroep doen op de VDI.

38. Dit sluit aan bij de in acht te nemen principes bij dienstenintegratie die naar aanleiding van een interne discussie over de integratieproblematiek binnen de Commissie naar voor werden geschoven:

- de dienstenintegrator mag enkel persoonsgegevens verwerken die relevant en niet overmatig zijn voor de gebruikers van de geïntegreerde diensten;
- de dienstenintegrator leeft bij dienstenintegratie de eventuele machtigingen van de sectorale comités van de Commissie en van de Vlaamse Toezichtcommissie na;
- de dienstenintegrator treft gepaste maatregelen opdat de gebruikers van de geïntegreerde diensten enkel persoonsgegevens verkrijgen m.b.t. de personen waarover deze gegevens relevant en niet overmatig zijn voor de rechtmatige doeleinden waarvoor ze de geïntegreerde diensten gebruiken.

39. De artikelen 9 en 11, § 1, verankeren deze beginselen.

40. Artikel 11, § 2, van het voorontwerp vormt een uitzondering op de beginselen geformuleerd in de artikelen 3 en 9. Deze bepaling wekt de indruk dat de VDI in authentieke bronnen gegevens opvraagt en verwerkt ten behoeve van een aanvrager die deze gegevens niet mag verkrijgen maar aan wie wel het resultaat van de verwerking wordt meegedeeld. Dergelijke uitzondering is onverenigbaar met de vereisten van de artikelen 4 en 5 WVP.

41. Uit de memorie van toelichting blijkt niet welke concrete situaties door de uitzondering worden beoogd. Kennelijk worden door deze bepaling situaties geïmagineerd waarbij een aanvrager met het oog op de toepassing van een wettelijke of reglementaire bepaling een bepaalde informatie nodig heeft, maar hij:

- niet in aanmerking komt om toegang te krijgen tot of mededeling te bekomen uit de desbetreffende authentieke bron;
- wel kan gemachtigd worden om toegang te hebben of mededeling te krijgen, maar het vanuit proportionaliteitsperspectief niet gepast is dat hij het volledige detail van de gegevens ontvangt.

42. De Commissie stelt vast dat als dat de bedoeling is, de tekst ongelukkig geformuleerd is. Een uitzondering moet duidelijk afgelijnd zijn teneinde iedere discussie over haar draagwijdte te vermijden. De tekst moet beter worden afgestemd op de beoogde uitzonderingsituaties.

43. De vooropgestelde uitzondering zal meestal leiden tot een besluit in de zin van artikel 12 *bis* WVP. Dit betekent dat er passende maatregelen moeten voorzien worden ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de persoon op wie de beslissing betrekking heeft. De beslissing moet kunnen verantwoord worden wanneer de betrokkene ze betwist.

44. De VDI heeft maar toegang tot een authentieke bron of gegevensbank beheerd door een instantie in de mate dat de aanvrager over de vereiste machtiging beschikt. Wanneer de aanvrager geen machtiging kan bekomen, zal de VDI voor die specifieke operatie een machtiging moeten aanvragen. Het is niet aanvaardbaar dat hij eigenmachtig zou beslissen om tot een dergelijke actie over te gaan.

45. Er moet tevens eenduidig geregeld worden wat de VDI n.a.v. dergelijke tussenkomst zal bewaren en hoelang. Normaal verwerkt hij geen gegevens en slaat hij ook geen gegevens op.

Artikel 4

46. Dit artikel bevat een opsomming van de opdrachten waarmee de VDI met het oog op de realisatie van zijn doel belast is.

47. Uit de toelichting bij dit artikel in de memorie van toelichting blijkt dat de VDI de gegevensuitwisseling zal organiseren volgens de principes van de cirkels van vertrouwen. Dit komt evenwel in de tekst van het artikel zelf niet of onvoldoende tot uiting. Werken met verwijzingsrepertoria is geen synoniem van cirkels van vertrouwen.

48. De Commissie brengt in dit verband haar advies nr. 11/2009¹³ in herinnering waarin ze aandrang op een ondubbelzinnige decretale verankering van de cirkels van vertrouwen. Het voorontwerp blijft op dit punt in gebreke.

49. Met betrekking tot het aanleggen van verwijzingsrepertoria vestigt de Commissie de aandacht op de beschouwingen die zij daarover opnam in het punt 8 van het advies nr. 14/2005 van 28 september 2005¹⁴. Verwijzingsrepertoria bevatten persoonsgegevens¹⁵, in een aantal gevallen zelfs gevoelige informatie in de ruime zin van het woord. Door op deze repertoria de principes van de cirkels van vertrouwen toe te passen, kan de opname van gevoelige informatie in de repertoria van de VDI worden vermeden.

50. Een voorbeeld ter illustratie: het verwijzingsrepertorium van de KSZ geeft enkel aan dat de betrokkene gekend is in de sector van de mutualiteiten of werkloosheidskassen. Het wordt overgelaten aan de betrokken sector om door een eigen sectoraal verwijzingsrepertorium de gegevensstroom verder te verfijnen naar de specifieke mutualiteit of werkloosheidskas zonder dat de KSZ daarvan kennis heeft.

51. Het feit de Vlaamse Toezichtcommissie het laatste woord krijgt m.b.t. het aanleggen van verwijzingsrepertoria vormt een garantie dat deze repertoria op een doordachte manier worden aangelegd na een zorgvuldige belangenafweging en proportionaliteitstoets.

52. In artikel 4, 10°, wordt bepaald dat de VDI de Verrijkte Kruispuntbank van Ondernemingen (VKBO) beheert en er dus de verantwoordelijke voor de verwerking van is. Concreet wil dit zeggen dat de VDI ook als gegevensintegrator fungeert: er wordt aan een kopie van de authentieke bron -

¹³ Advies van 29 april 2009 inzake het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

¹⁴ Advies nr. 14/2005 ingevolge beslissing tot evocatie in de dossiers SCSZ /05/70, SCSZ /05/90, SCSZ /05/110 en SCSZ/05/113, overgemaakt door de Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid.

¹⁵ De WVP is er integraal op van toepassing.

de Kruispuntbank Ondernemingen die ook persoonsgegevens bevat - (authentieke) gegevens afkomstig van instanties toegevoegd.

53. De memorie van toelichting laat uitschijnen dat:

- momenteel eenzelfde functionaliteit niet kan worden bereikt door dienstenintegratie: dit wordt niet aangetoond;
- het een tijdelijke oplossing is: uit de redactie van tekst van het voorontwerpartikel blijkt dit niet.

54. Zoals hiervoor werd opgemerkt verstrekken diverse instanties gegevens aan de VKBO. Het is niet duidelijk in welke mate die verstrekkingen aan de VKBO persoonsgegevens bevatten en, zo dit het geval is, of deze momenteel behoorlijk gemachtigd zijn door de Vlaamse Toezichtcommissie. Idem dito voor verstrekkingen door de VKBO.

55. In haar aanbeveling uit eigen beweging in verband met integratoren in de overheidssector (aanbeveling nr. 03/2009) preciseerde de Commissie de randvoorwaarden voor gegevensintegratie. Ze stelt vast dat de gegevensintegratie zoals omschreven in het voorgestelde artikel 4, 10°, tekort schiet (zie punten 46 - 49 van de aanbeveling):

- geen duidelijke omschrijving van de gegevens die geïntegreerd worden;
- geen welbepaald doeleinde (extreem en algemeen geformuleerd).

56. De Commissie meent bovendien dat deze gegevensintegratie, die op het niveau van de VDI zou worden georganiseerd, eerder past in het takenpakket van de Kruispuntbank Ondernemingen of – indien laatstgenoemde deze taak niet zou vervullen – in het takenpakket van een andere overheidsdienst die geheel losstaat van de dienstenintegrator, daar deze opdracht moeilijk verenigbaar is met de basiskenmerken van laatstgenoemde (met name het feit dat een dienstenintegrator in beginsel zelf geen persoonsgegevens bewaart).

57. Krachtens artikel 4, 13°, zal de VDI ook als intermediaire organisatie optreden en dus de rol van *trusted third party* (TTP) vervullen.

58. In punt 35 van de aanbeveling nr. 02/2010 van 31 maart 2010 onderlijnde de Commissie dat een dienstenintegrator de rol van TTP kan vervullen binnen zijn bevoegdheidssfeer. Zoals reeds werd aangestipt in de punten 26-31, laat zich ook hier de noodzaak voelen om te kunnen beschikken over een kader dat toelaat problemen die verband houden met die bevoegdheidssfeer op

uniforme wijze op te lossen wanneer meerdere dienstenintegratoren in aanmerking komen om de rol van TTP op te nemen.

Artikel 5

59. Rekening houdend met de opdrachten waarmee de VDI wordt belast in het kader van de geïntegreerde ontsluiting van gegevens moet worden onderzocht of artikel 4, § 3, van het egov-decreet evenals een aantal bepalingen van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 *houdende de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*, nog enige relevantie hebben.

60. Als een andere instantie dan de VDI in de ontsluiting van gegevensbronnen tussenkomt dan zal deze ook de rol van dienstenintegrator opnemen en dit vereist, zoals de Commissie reeds bij herhaling benadrukte een behoorlijke, decretale omkadering. Dit is dus niet iets dat bij besluit van de regering kan worden geregeld.

Artikel 6

61. Dit artikel bepaalt dat met het oog op de uitvoering van het decreet het identificatienummer van het Rijksregister zal worden gebruikt als identificatiemiddel wanneer de gegevens betrekking hebben op natuurlijke personen.

62. De Commissie vestigt er louter volledigheidshalve de aandacht op dat dit maar mogelijk is voor zover alle betrokkenen daartoe behoorlijk gemachtigd zijn door het Sectoraal comité van het Rijksregister.

Artikel 7

63. Paragraaf 1 bepaalt dat de instanties aan de VDI elektronisch de gegevens meedelen die hij nodig heeft voor zijn taak van dienstenintegratie. Hieruit leidt de Commissie af dat de VDI voor zijn taak van dienstenintegratie gemachtigd wordt om toegang te hebben tot alle gegevensbanken - dus ook de gegevens die erin opgenomen zijn - van de instanties. Dit is een afwijking van het machtigingsprincipe voorzien in artikel 8 van het egov-decreet.

64. De Commissie begrijpt dat het zeer omslachtig zou zijn om van de VDI te eisen dat hij voor elke gegevensbank een afzonderlijke machtiging zou vragen. Zij stelt trouwens vast dat het voorontwerp als tegengewicht garanties biedt om misbruik in hoofde van de VDI te vermijden:

- de decretale machtiging is beperkt tot 1 enkel doeleinde, namelijk dienstenintegratie (artikel 7, § 1);
- hij kan de gegevens slechts opvragen/raadplegen ten behoeve van een aanvrager die beschikt over de vereiste machtiging (artikel 5, § 3).

65. Werken met cirkels van vertrouwen waardoor een *end-to-end* transparantie wordt verzekerd (zie punten 45 - 46) zou deze garanties nog versterken.

66. Ingevolge paragraaf 2 van dit artikel deelt de VDI aan de participerende overheidsdiensten en de andere dienstenintegratoren elektronisch de beschikbare gegevens mee die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun opdrachten.

67. Op zich genomen kan deze bepaling de indruk wekken dat elke participerende overheidsdienst zonder meer via de VDI de gegevens kan krijgen die hij nodig heeft. De Commissie stelt vast dat deze bepaling vanzelfsprekend moet worden gelezen met de artikelen 3, § 3, 7, §§ 3 en 4, 9, 11 en 14 van het voorontwerp in het achterhoofd. Dit betekent dat de bestemming inderdaad de gegevens kan krijgen die hij nodig heeft voor zover hij daartoe over de nodige machtiging(en) beschikt.

68. De Commissie benadrukt dat de gegevensstroom *end-to-end* moet gemachtigd zijn. Dit betekent dat wanneer de VDI in zijn rol als dienstenintegrator (authentieke) gegevens opvraagt om deze vervolgens door te geven aan bepaalde bestemmingen, hij dit slechts kan doen als de totale gegevensstroom – namelijk de flux van de verstrekker (bron) – VDI – bestemming – ter beoordeling aan het bevoegde sectoraal comité van de Commissie of aan de Vlaamse Toezichtcommissie werd voorgelegd. Dit geldt dus voor alle gegevensstromen die via de VDI verlopen.

Artikel 12

69. Volgens de memorie van toelichting strekt deze bepaling ertoe om de VDI toe te laten ten behoeve van een behoorlijk gemachtigde overheidsdienst, de gegevens op te vragen wanneer deze informatica-technisch niet is uitgerust om dit zelf te doen en ze vervolgens aan de gemachtigde te bezorgen in een vorm/formaat waarmee hij verder kan werken.

70. Als dat de bedoeling is van deze bepaling, dan is de tekst van dit artikel wel vatbaar voor verduidelijking.

71. De Commissie begrijpt dat momenteel niet iedere overheidsdienst over de nodige informatica-infrastructuur beschikt om via de VDI gegevens uit (authentieke) gegevensbronnen op te halen waarvoor hij gemachtigd is. Dit neemt niet weg dat die dienst toch over die gegevens moet kunnen beschikken. Teneinde dit mogelijk te maken zou de VDI optreden als verwerker ten behoeve van de verantwoordelijke van de verwerking.

Artikel 13

72. Hier wordt bepaald dat de gegevens die worden uitgewisseld via de VDI dezelfde wettelijke bewijskracht hebben als wanneer ze op papieren drager zouden zijn meegedeeld en dit tot bewijs van het tegendeel.

73. Deze bepaling roept vanuit de WVP geen bijzondere opmerkingen op. De Commissie benadrukt wel dat dit een absolute vereiste inhoudt om, naar aanleiding van een beslissing, aan de betrokkene te melden op welke gegevens men zich steunde en waar deze werden gehaald (transparantie) zodat hij desgevallend het tegendeel kan bewijzen.

Artikel 15, § 2

74. De Commissie waardeert de transparantie die, naar analogie met artikel 6, § 3, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991¹⁶, ten behoeve van de burger wordt opgelegd.

75. Deze transparantie moet worden gerealiseerd op basis van de principes van de cirkels van vertrouwen. De transparantieplicht mag er niet toe leiden dat de VDI daartoe een centrale gegevensbank uitbouwt die potentieel gevoelige informatie bevat en dus privacyrisico's inhoudt.

Artikelen 16 tot 19

76. Zij handelen over andere facetten van de bescherming van persoonsgegevens, zoals het beroepsgeheim, de vernietiging van gegevensbanken, de veiligheidsconsulent.

77. De Commissie stelt vast dat deze bepalingen, zo niet letterlijk, dan toch in belangrijke mate geïnspireerd zijn door bepalingen uit de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid* en het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 *houdende de organisatie van de informatieveiligheid bij de instellingen van de sociale zekerheid*.

¹⁶ Wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*.

78. Dat de VDI en de instanties en besturen die op hem beroep doen, voornemens zijn om op het vlak van veiligheid te werken volgens diezelfde principes is volledig te ondersteunen. Zij hebben in het kader van het netwerk van de sociale zekerheid immers hun deugdelijkheid bewezen. Vanuit WVP perspectief lijkt dit een goede zaak te zijn. Wanneer netwerken met een verschillende perceptie inzake informatieveiligheid werken is het risico op veiligheidsincidenten groter omdat het bijvoorbeeld veel moeilijker zal zijn om de zwakke schakels in de keten te identificeren.

79. Ingevolge artikel 9 van het egov-decreet zijn alle instanties die persoonsgegevens ontvangen of uitwisselen verplicht om een veiligheidsconsulent aan te stellen¹⁷. Dit betekent dat de VDI in elke instantie over een aanspreekpunt beschikt om de beveiliging van de gegevensstromen te optimaliseren.

80. Artikel 19, *in fine*, voorziet dat de Vlaamse Toezichtcommissie jaarlijks de naleving van de veiligheidsvereisten door de VDI en zijn gebruikers evalueert. Teneinde een vlotte evaluatie mogelijk te maken, is het aangewezen dat wordt gepreciseerd dat deze evaluatie gebeurt aan de hand van een verslag van de veiligheidsconsulent van de VDI.

Artikelen 20 tot 22 (in combinatie met artikel 24)

81. Deze bepalingen handelen over het coördinatiecomité dat de VDI zal bijstaan. Krachtens artikel 20 is dit comité samengesteld uit vertegenwoordigers van de entiteiten van de Vlaamse administratie en van de provinciale en lokale besturen. De Commissie vermoedt dat eigenlijk instanties worden bedoeld en niet entiteiten (artikel 3 bepaalt immers dat de doelgroep van de VDI de instanties zijn).

82. Zoals de tekst thans is geformuleerd, zullen ook instanties die geen gebruik maken van de VDI in dit comité zetelen. Zij hebben niet direct belang bij de (goede) werking van de VDI. Het is dan maar de vraag of hun aanwezigheid enige meerwaarde oplevert.

83. Zoals de Commissie reeds in punten 26-31 aangaf is het noodzakelijk dat de VDI zijn activiteiten afstemt op deze van de andere dienstenintegratoren waarvan het doelpubliek bestaat uit andere Belgische overheden (federaal, regionaal, lokaal). In het licht hiervan zou het nuttig zijn om deze laatsten op te nemen in het coördinatiecomité als waarnemer met raadgevende stem. De klanten van deze "Belgische" dienstenintegratoren hebben voor hun werkzaamheden niet zelden

¹⁷ Het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 *betreffende de veiligheidsconsulenten, vermeld in artikel 9 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*, omschrijft de hoedanigheid van de veiligheidsconsulent en zijn opdrachten.

behoefte aan "Vlaamse" gegevens. Bijgevolg belangen de thema's die door het coördinatiecomité worden behandeld zoals de ontsluiting van (authentieke) gegevensbronnen, optimalisering, enz., ook hen aan. Via hun dienstenintegratoren zouden ze een stem in het debat hebben.

84. Het coördinatiecomité neemt *grosso modo* de taken over van het MAGDA samenwerkingsverband¹⁸ dat wordt opgeheven door artikel 24.

85. Artikel 21 somt de taken van het coördinatiecomité op. De Commissie stelt vast dat het in sommige gevallen adviseert, in andere aanbeveelt en in weer andere beraadslaagt. De draagwijdte van een advies of van een aanbeveling is vrij duidelijk, die van een beraadslaging is dat veel minder. Heeft zij bindende kracht zoals een beraadslaging van de Vlaamse Toezichtcommissie? Zo ja, ten overstaan van wie? De VDI? De betrokken instanties? Om misverstanden te vermijden, wordt dit best verduidelijkt.

86. In artikel 21, eerste lid, worden de punten opgesomd waarover het coördinatiecomité advies uitbrengt. Men kan slechts zinvol adviseren voor zover het onderwerp waaromtrent advies wordt ingewonnen, duidelijk is. De Commissie betwijfelt of het voor veel lezers van het voorontwerp duidelijk is wat er eigenlijk wordt bedoeld met het 5^o punt van de opsomming. Een herformulering van de tekst of toch minstens een verduidelijking in de memorie van toelichting is aangewezen.

87. De bedoeling van een coördinatiecomité is de dynamiek tot innovatie en verbetering van de processen bij de VDI te stimuleren, ervaringen uit te wisselen, problemen aan te kaarten. In het licht daarvan verbaast de Commissie zich erover dat volgens de letter van artikel 22 dit comité zich middels 1 vergadering per jaar van haar taken kan kwijten. Driemaandelijkse vergaderingen lijken niet overdreven gelet op de omvang van het takenpakket van het comité.

III. EINDBEOORDELING

88. In hoofdorde, gezien het feit dat het voorontwerp enerzijds geen garanties biedt dat er één welbepaalde, stabiele en autonome instelling bevoegd zal zijn om de functie van VDI te vervullen en dat het anderzijds geen duidelijke regels bevat omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de VDI en de andere dienstenintegratoren, wat een zorgwekkend vaststelling is, kan de Commissie huidig voorontwerp niet gunstig adviseren.

¹⁸ Zie artikel 5 van het egov-decreet.

89. Aangezien bovendien de Commissie er momenteel geen enkel zicht op heeft hoe deze cruciale punten zullen worden opgelost, ziet zij zich derhalve genoodzaakt om het voorontwerp vandaag een negatieve beoordeling te geven. Het feit dat geopteerd wordt voor een decretale basis en uitwerking is een belangrijke en positieve stap voorwaarts. De Commissie hoopt dan ook dat nu ongunstige advies niet verhindert dat er toch snel werk wordt gemaakt van een degelijke uitwerking van een decreet. Zij nodigt de aanvrager uit om het voorontwerp te herwerken en verduidelijken om het vervolgens opnieuw voor advies voor te leggen. Zij houdt zich intussen ook ter beschikking voor eventueel verder overleg,

**OM DEZE REDENEN
DE COMMISSIE**

adviseert ongunstig.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere