

ADVIES Nr 22 / 2001 van 12 juli 2001.

O. Ref. : 10 / A / 2001 / 026

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 september 1994 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Informatiacel van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van de schooldirecties.

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid artikel 5 en 8;

Gelet op de adviesaanvraag van 15 juni 2001 van de Minister van Binnenlandse Zaken ontvangen op 18 juni 2001;

Gelet op het verslag van dhr. E. Van Hove,

Brengt op 12 juli 2001 het volgende advies uit :

I. ANTECEDENTEN

Drie diensten van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap beschikken op dit ogenblik over een machtiging tot toegang tot het rijksregister en om het rijksregisternummer te gebruiken :

1. de departementale Informaticacel, voor de controle op de inschrijvingen en het schoolbezoek in het kader van de leerplicht en voor de telling van het aantal leerlingen in het kader van de financiering van de gemeenschappen (Koninklijk besluit van 5 september 1994 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Departementale Informaticacel van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de schooldirecties).

2. Het Bestuur Studietoelagen voor het afhandelen van aanvragen tot het bekomen van een studietoelage (Koninklijk besluit van 29 juni 1993 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van het bestuur Studietoelagen van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap).

3. De besturen die het personeel beheren van de verschillende onderwijssectoren voor het beheren van de dossiers van het geheel der personeelsleden van het onderwijs (Koninklijk besluit van 29 juni 1993 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van sommige besturen van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor het vervullen van taken met betrekking tot het personeelsbeheer van het onderwijs).

Deze machtigingen maken deel uit van een hele reeks machtigingen aan diensten van de Vlaamse Gemeenschap en aanverwante instellingen waarover de Commissie een globaal advies uitbracht op 9 oktober 1992 (nr. 14/1992). Ten opzichte van de voorstellen om het rijksregisternummer te gebruiken voor het beheer van de aanvragen voor een studietoelage en voor het beheer van het onderwijspersoneel had de Commissie geen bezwaar. Wat echter het beheer van de leerlingen betreft en meer specifiek het gebruik van hun rijksregisternummer door de schooldirecties maakte de Commissie volgende opmerking :

“De Commissie kan begrip opbrengen voor het doel dat met de voorgestelde regeling beoogd wordt. Zij meent evenwel dat het verlenen van de bedoelde machtiging aan de schooldirecties zou bijdragen tot een banalisering van het identificatienummer van het Rijksregister, hetgeen strookt noch met de bedoeling van de wetgever, noch met de vereisten ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien betwijfelt de Commissie of in een sluitend systeem van beveiliging van het identificatienummer voorzien kan worden; de motivering van het voorontwerp gaat op die kwestie overigens niet in. De Commissie is dan ook van oordeel dat het beoogde doel niet kan opwegen tegen de risico's voor de persoonlijke levenssfeer. In zoverre het voorontwerp op de schooldirecties betrekking heeft, kan zij geen gunstig advies uitbrengen“(advies 14/1992, paragraaf 10).

Dit negatief advies noopte de regering tot nader overleg met de aanvragers wat resulteerde in een nadere precisering en omschrijving van het gebruik van het rijksregisternummer door de schooldirecties. In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 5 september 1994 worden deze maatregelen als volgt omschreven :

- “de schooldirectie dient een apart bestand aan te leggen dat de namen van de leerlingen, eventueel geboortedatum en/of hoofdverblijfplaats, en hun identificatienummer bevat. Dit bestand dient gescheiden te worden van elk ander bestand of dossier dat de andere identificatiegegevens van de leerlingen bevat.
- Het aantal gebruikers van het identificatienummer in de school zal beperkt zijn tot de directeur en/of de administratief verantwoordelijke.
- Deze gebruikers zullen een individuele verklaring moeten ondertekenen waarin ze zich ertoe verbinden het identificatienummer enkel te gebruiken in hun betrekkingen met de Departementale Informaticacel, onder de voorwaarden en voor de doeleinden bepaald in het onderhavige besluit.
- Die verklaring zal tevens vermelden dat, indien de gebruikers het identificatienummer voor andere doeleinden gebruiken, zij zich blootstellen aan de straffen vastgesteld in artikel 13 van de wet van 8 augustus 1983 op het Rijksregister.
- Indien een leerling de school verlaat zal hij uit het bestand geschrapt worden. het departement zal aan de scholen een omzendbrief zenden waarin de uitgewerkte regeling toegelicht wordt.
In die omstandigheden is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leerlingen van wie het identificatienummer wordt medegedeeld aan de schooldirecties, voldoende gewaarborgd.”

Op grond van deze overwegingen werd de machtiging dan toch verleend, met enige vertraging maar zonder bijkomend advies van de Commissie.

II. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

De situatie die werd gecreëerd door deze drie machtigingen is volgens de aanvragers niet langer aangepast aan de huidige toestand, om volgende redenen :

- de Departementale informaticacel van het departement Onderwijs werd opgeheven, na de outsourcing van het merendeel van haar opdrachten aan de firma Siemens.
- Veeleer dan zich te beperken tot de controle van leerplicht en telling voelt men de behoefte aan een volledige opvolging van de schoolloopbaan van leerlingen.
- De volledige opvolging van de schoolloopbaan zou toelaten om naast de klassieke controle op inschrijving en schoolverzuim ook andere beleidsdoelstellingen te ondersteunen. Ook voor deze doelstellingen wordt een machtiging tot toegang en gebruik van het nummer gevraagd :
 - het toepassen van een efficiënt gelijke kansenbeleid;
 - de rationalisatie van de bestaande gegevensopvragingen;
 - de opvolging van de overgang onderwijs arbeidsmarkt en het “levenslang leren”;
 - de gegevensaanlevering aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek en diverse internationale verzamelingen.
- Het bestuur Studietoelagen is een afdeling geworden en de werkwijze waarop deze afdeling haar taak wenst uit te voeren zou meer extensief gebruik maken van het rijksregister en zijn nummer dan voordien. Hieromtrent wordt geen advies gevraagd, enkel wordt de vraag gesteld of de Commissie de interpretatie kan volgen dat deze wijziging in de procedures geen nieuwe machtiging vergt.

Meer specifiek wordt een advies gevraagd over een ontwerp koninklijk besluit dat het koninklijk besluit van 5 september 1994 wijzigt op twee punten :

- de omschrijving van de gemachtigden, dit om tegemoet te komen aan de verdwijning van de departementale informaticacel;
- de uitbreiding van de doeleinden waarvoor het gebruik van het rijksregisternummer wordt gemachtigd.

In tweede orde wordt dan de vraag gesteld of de wijziging in naam en werkwijze van de afdeling studietoelagen geen nieuwe machtiging vergt.

III. NADERE TOELICHTING BIJ DE VOORGESTELDE NIEUWE WERKWIJZE

In de voorbije jaren heeft het departement Onderwijs gelijktijdig twee verschillende opvragingen van leerlingengegevens doorgevoerd in alle scholen. De eerste opvraging identificeert elke ingeschreven leerling met zijn rijksregisternummer. Deze gegevens worden gebruikt voor de controle op de leerplicht en de telling in het kader van de financieringswet. De tweede opvraging betreft regelmatige leerlingen die geïdentificeerd worden met een door de school gegeven stamnummer dat niet in rechtstreeks verband staat met het rijksregisternummer. Deze informatie wordt gebruikt voor programmatie, omkadering en toelagen. Beide bevragingen overlappen elkaar maar kunnen divergeren zonder mogelijkheid om dit na te gaan.

Men wenst vanaf het volgende schooljaar beide opvragingen te integreren, zodat de scholen slechts eenmaal informatie over de leerlingen moeten doorsturen en de consistentie verzekerd is. Deze eenmalige opvraging in alle scholen wordt verzameld in een centrale databank. Het departement Onderwijs beschikt zo voor elk schooljaar over informatie over de schoolse toestand van elke leerling, uniek geïdentificeerd met haar rijksregisternummer. Over de jaren zal dit dan toelaten om voor elke leerling die in het systeem blijft de schoolloopbaan op te bouwen. Deze basisgegevens laten toe allerlei toepassingen uit te werken die de hoger vernoemde doelstellingen kunnen helpen verwezenlijken. Voorbeelden die daarvan gegeven worden :

- controle op de leerplicht: inschrijving en schoolverzuim;
- in het kader van het toekennen van studietoelagen: controle op schoolloopbaan en de studieresultaten van het vorige jaar;
- nazicht op trissen en dubbele inschrijvingen;
- de telling in het kader van de financieringswet;
- de kwaliteitsbewaking door het opvolgen van doorstroming en resultaten;
- de toepassing van een efficiënt gelijke kansenbeleid;
- de opvolging van de overgang onderwijs arbeidsmarkt en het "levenslang leren";
- de gegevensaanlevering aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek en diverse internationale dataverzamelingen.

De behandeling van aanvragen voor studietoelagen verschijnt hier als een toepassing die gebruik maakt van gegevens afgeleid uit de centrale databank. Tot op heden gebruikt deze afdeling weliswaar het rijksregister bij de verwerking van aanvragen, o.m. om de identiteit van de aanvrager eenduidig vast te leggen. Nu wordt het de ambitie om ook de schoolse informatie die de aanvrager verstrekt te kunnen toetsen aan de hand van de voorbij schoolloopbaan. Het rijksregisternummer is de sleutel die dit mogelijk maakt.

IV. ALGEMENE OPMERKINGEN

De restricties op het gebruik van het rijksregisternummer hebben inderdaad tot een compartimentalisering van de gegevensopvraging gevoerd die uiteindelijk de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet dient. Nu eens in het kader van de controle op de inschrijvingen, dan eens in het kader van de studietoelagen wordt persoonsinformatie opgevraagd inclusief het rijksregisternummer, daarnaast wordt er studieinformatie opgevraagd op basis van een stamnummer wat evenmin als anonieme informatie kan beschouwd worden. Een consolidering van de gegevensstroom kan een meer doordachte en volgehouden beveiliging toelaten.

Naar aanleiding van het vorige negatief advies heeft de wetgever een strikt kader opgelegd aan de schooldirecties: het nummer mag enkel in de overdracht met het departement Onderwijs gebruikt worden; het gebruik van het nummer geeft geen recht van toegang tot het rijksregister; enkel de directeur zelf of de administratief verantwoordelijke mag deze verrichtingen doen.

Ten aanzien van deze regeling heeft de Commissie volgende opmerkingen :

- de betrokkene, de leerling of de ouders, heeft geen verplichting tot mededeling of zelfs kennis van het eigen rijksregisternummer: de schooldirectie kan bij de inschrijving niet eisen dat het rijksregisternummer wordt meegedeeld.
- Bij leerlinginformatie die zonder rijksregisternummer wordt aangeboden moet het departement op basis van de andere identificatievariabelen het rijksregisternummer opzoeken en aan de school mededelen. Het zou trouwens een goede praktijk zijn om rijksregisternummers die voor een eerste maal meegedeeld worden te toetsen vermits het in onzekere omstandigheden wordt verkregen.

De voorwaarden voor gebruik van het rijksregisternummer door het departement Onderwijs zijn minder duidelijk geformuleerd dan voor de schooldirecties. Daarenboven wordt in het nieuwe voorstel de verantwoordelijkheid uitgesmeerd over een zo groot aantal directies dat een adequate beveiliging moeilijk wordt. Men kan moeilijk een consistorie van afdelingshoofden en directeurs-generaal de rol van verantwoordelijke voor de verwerking laten vervullen. Op eerste zicht is het eigenaardig dat een technische evolutie die de gegevens stroomlijnt en in één centrale databank onderbrengt gepaard gaat met een versnippering van de verantwoordelijkheid.

Laten we vooreerst het gebruik van het rijksregisternummer nader onderzoeken. Voor welke verrichtingen en toepassingen is het rijksregisternummer vereist? Vooreerst voor de gegevensverzameling: het verwerken van de ingezonden leerlingenbestanden, deze controleren, de gebruikte rijksregisternummers toetsen en juiste en ontbrekende opzoeken en toewijzen. Verder voor het aanvullen van deze leerlingbestanden met informatie uit het rijksregister. Niet alleen wenst men eenduidige identificatie over de tijd: sommige informatie-elementen bieden een zicht op de sociale omstandigheden van de leerling¹. Verder is het rijksregisternummer vereist voor deze toepassingen die men de persoonsgerichte toepassingen zou kunnen noemen²: deze waarbij de overheid een rechtstreeks contact behoeft met de betrokkene, die rechtstreeks het optreden van de overheid ten opzichte van de individuele leerling betreffen. Hieronder kunnen de volgende toepassingen begrepen worden die reeds bestaan of in het vooruitzicht worden gesteld :

- Controle op de leerplicht: inschrijving en schoolverzuim.
- In het kader van het toekennen van studietoelagen: controle op schoolloopbaan en de studieresultaten van het vorige jaar.
- Nazicht op trissen, dubbele inschrijvingen en dergelijke.

- ¹ Hierbij moet men zich de vraag stellen of sommige van de ambities niet vergezocht zijn. Zo kan men in het kader van een gelijke kansenbeleid een leerling tot doelgroepleerling verklaren op basis van de nationaliteit van de grootmoeder en het studiepeil van de moeder. Dit roept dan wel de aanmaning van de profeet Jeremias in gedachten: *“In dien tijd zal men niet meer zeggen: De vaders hebben onrijpe druiven gegeten, de kinderen krijgen er de bittere smaak van in de mond. Neen! Iedereen sterft door zijn eigen schuld. Ieder mens die onrijpe druiven eet, krijgt zelf de bittere smaak in zijn mond* (Jeremias 31:29-30).

- ² Wij introduceren hier een onderscheid dat niet door de aanvrager wordt gemaakt.

Beleidsgerichte toepassingen daarentegen zijn deze die weliswaar initieel gebruik maken van informatie op persoonsniveau maar verder geen identificatie van de persoon behoeven :

- de telling in het kader van de financieringswet;
- de kwaliteitsbewaking door het opvolgen van doorstroming en resultaten;
- de toepassing van een efficiënt gelijke kansenbeleid;
- de gegevensaanlevering aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek en diverse internationale dataverzamelingen.

Deze toepassingen hebben geen geïdentificeerde basisinformatie te verwerken maar moeten kunnen beschikken over afgeleide bestanden die ofwel gecodeerde bestanden zijn of geaggregeerde bestanden. Of het nu gaat over het opvolgen van de kwaliteit van het geboden onderwijs, over de oorzaken van 'afstroom' of 'zwakstroom', over het ontwikkelen van maatregelen ter verzekering van gelijke kansen, geen van deze vergt zicht op individuele informatie maar zoekt inzicht op basis van statistische kenmerken en tendensen.

Een andere toepassing die wordt vermeld en verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben is "zicht krijgen op het 'levenslang leren' van studenten en cursisten", een doelstelling waarvoor de administraties Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek en Permanente Vorming de toegang vragen en het gebruik van het rijksregisternummer. Indien men deze doelstelling in zijn algemeenheid zou weerhouden laat dit toe om via de centrale databank een levenslange monitoring in te stellen van de intellectuele ontwikkeling van alle burgers van de Vlaamse Gemeenschap. De burger zou er voorwaar een Orwelliaanse schok aan overhouden. De nu normale verwachting is dat een departement onderwijs de leerlingen en cursisten opvolgt in de periode van de normale schoolloopbaan en na een gepaste bufferperiode deze informatie selectief archiveert. Een beleid van 'levenslang leren' kan ontwikkeld worden zonder levenslange monitoring.

De meer technische bijlagen schetsen een opzet dat aan dit model beantwoordt: enerzijds een centrale databank waarvan de toegang strikt beveiligd is en die vooral gebruikt wordt om afgeleide, anoniem gemaakte, bestanden te maken die ter beschikking gesteld worden van de beleidsvoorbereiders. Het is dan ook niet goed te begrijpen dat het ontwerp koninklijk besluit zondermeer voorstelt om de machtiging eertijds gegeven aan de departementele informaticacel nu te verlenen aan een hele reeks diensten, zonder begeleidende maatregelen :

- de afdeling Begroting en Gegevensbeheer;
- de administratie Basisonderwijs;
- de administratie Secundair Onderwijs;
- de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek;
- de administratie Permanente Vorming.

Al deze diensten zullen uiteindelijk gebruik maken van geïntegreerde databanken die door de massale en indringende informatie die zij zullen bevatten over eenieder die door het onderwijssysteem gaat, een uiterst delicaat karakter krijgen. Indien het organisatorisch niet mogelijk blijkt om het beheer van deze centrale toepassing door één dienst te laten gebeuren, kan men er minstens voor zorgen dat er een aangestelde voor de gegevensbescherming in de zin van artikel 17bis van de Wet wordt aangewezen die het veiligheidsbeheer van deze verwerkingen en van de toegang tot het rijksregister ter harte neemt. Zulk veiligheidsbeheer omvat minstens volgende punten :

- een technisch veiligheidsplan opmaken en implementeren dat zowel de integriteit van de hardware als van de bestanden verzekert.
- Een controle op de toegang door logins en paswoorden en door logging van de verrichtingen.
- De nodige encryptering van de inkomende en uitgaande gegevensstromen.
- Een gepaste politiek van proportionaliteit van de gegevensverzameling en overname van derden en de archivering en verwijdering van gegevens die niet langer nodig zijn.

V. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

In de zeer ruime consideranten is een verwijzing opgenomen naar de artikelen 59 en 61 van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992. Het artikel 59, dat handelt over de vrijstelling van aangifte voor verwerkingen die de leerlingenadministratie in scholen betreffen, doet niet ter zake. Het artikel 61 verleent vrijstelling van aangifte voor verwerkingen die een eigen beschermingswetgeving hebben. Dit is niet het geval met de verwerkingen van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 1

In het opschrift, en verder waar dit voorkomt in het koninklijk besluit van 5 september 1994, worden de woorden "Departementale Informaticacel" vervangen door de woorden "afdeling Begroting en Gegevensbeheer en de administraties Basisonderwijs, Secundair Onderwijs, Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek en Permanente Vorming".

De Commissie acht het verkieselijk dat de de toegang tot het rijksregister onder de eenduidige verantwoordelijkheid zou vallen van één dienst, bijvoorbeeld de Afdeling Begroting en Gegevensbeheer. De Commissie kan echter niet beoordelen in hoever dit de efficiënte werking van de dienst zou bezwaren. Minstens verwacht de Commissie de aanwijzing van een aangestelde voor de gegevensbescherming in de zin van artikel 17bis van de Wet. Op een gepaste plaats in het koninklijk besluit kan een artikel ingelast worden dat van deze aanstelling een voorwaarde tot toegang en gebruik van het rijksregisternummer maakt en de bevoegdheden van deze functie omschrijft.

Artikel 2

Dit artikel voert een nieuw artikel 1 in het koninklijk besluit van 5 september 1994 in dat twee zaken regelt: tot welke gegevens men toegang heeft in het rijksregister en voor welke doeleinden. De toegang wordt verleend tot alle informatiegegevens, zonder verdere verantwoording. De Commissie herinnert aan haar opmerking in het vorige advies (advies 14/92 §16) waarin zij aandringt dit onderzoek ernstig door te voeren. Meer specifiek betwijfelt zij of het gegeven 7° (beroep) zinvol is, zowel vanuit de overweging dat het hier om jongeren gaat en vanuit de vaststelling dat deze informatie niet wordt bijgewerkt en zelden betrouwbaar is. De lijst van doeleinden waarvoor de toegang wordt verleend omvat een aantal doeleinden die gebruik moeten maken van afgeleide bestanden maar geen directe toegang behoeven tot het rijksregister of waarvoor deze toegang disproportioneel is :

- het toepassen van een efficiënt gelijke kansenbeleid;
- de opvolging van de overgang onderwijs arbeidsmarkt en het 'levenslang leren';
- de gegevensaanlevering aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek en diverse internationale dataverzamelingen.

Deze kunnen geschrapt worden.

OM DEZE REDENEN,

- Geeft de Commissie een gunstig advies voor de oprichting van een centrale databank van schoolloopbanen met gebruik van het rijksregisternummer mits een artikel aan het ontwerp koninklijk besluit wordt toegevoegd dat de machtiging afhankelijk maakt van de aanstelling van een aangestelde voor de gegevensbescherming in de zin van artikel 17bis van de Wet. Dit artikel beschrijft tevens de bevoegdheden van deze persoon op het vlak van veiligheid en het beheer van de toegang tot het rijksregister.
- Geeft de Commissie een gunstig advies voor de toegang tot het rijksregister en het gebruik van het rijksregisternummer voor volgende doeleinden :
 - o de controle op de inschrijvingen in een school en de controle op het geregeld schoolbezoek.
 - o De opvolging van de studie- en schoolloopbaan van de leerling of student, waarin begrepen kunnen zijn: het opvolgen van trissen, dubbel inschrijvingen en andere controles van de overheid.
 - o De rationalisatie van de bestaande gegevensopvragingen, in zover daaronder begrepen wordt: de uitbouw van de centrale databank van schoolloopbanen.
- Geeft de Commissie een ongunstig advies voor de toegang tot het rijksregister en gebruik van het rijksregisternummer voor volgende doeleinden :
 - o het toepassen van een efficiënt gelijke kansen beleid.
 - o de opvolging van de overgang onderwijs arbeidsmarkt en het 'levenslang' leren.
 - o De gegevensaanlevering aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek en diverse internationale dataverzamelingen.

Dit op grond van de overweging dat deze doeleinden geen toegang of gebruik van het rijksregisternummer behoeven maar gebruik kunnen maken van gecodeerde of naamloos gemaakte bestanden afgeleid uit het centrale loopbanenbestand.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) B. HAVELANGE

(get.) P. THOMAS.