



Advies nr. 40/2020 van 15 mei 2020

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verzamelen van financiële en statistische gegevens van de kinderbijslagfondsen (CO-A-2020-035)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 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* (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 heren Sven Gatz en Bernard Clerfayt, leden van het Verenigd College belast met het beleid inzake de Gezinsbijslagen, ontvangen op 06/04/2020;

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

Brengt op 15 mei 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. In toepassing van artikel 35, § 1, eerste en derde lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 *tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag*, staan de door het Verenigd College aangeduide ambtenaren van Iriscare in voor toezicht en controle van de regelgeving betreffende het beheer en uitbetaling van de gezinsbijslag, een doeleinde dat voldoet aan de vereisten van artikel 5.1.b) AVG. Het impliceert terugkerende ad hoc controles m.b.t.:

- de controle op het administratieve beheer van de dossiers door de kinderbijslagfondsen;
- de controle op het financiële beheer van de aan de kinderbijslagfondsen ter beschikking gestelde middelen;
- de controle van de gezinnen op hun woonplaats;
- de kwantitatieve en kwalitatieve controle van het gebruik van de gegevens uit authentieke bron;
- de controle op gezinsbijslagfraude die bestaat uit bedrieglijke handelingen of valse of opzettelijk onvolledige verklaringen die zijn begaan of afgelegd door de bijslagtrekkenden of de werkgevers.

2. Ten einde deze controles te faciliteren bepaalt artikel 35, § 1, zesde lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 dat het Verenigd College het model voor de mededeling van de financiële en statistische rapportage bepaalt. Dit is het voorwerp van een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie *met betrekking tot het verzamelen van financiële en statistische gegevens van de kinderbijslagfondsen*, hierna het ontwerp, dat voor advies wordt voorgelegd.

3. De artikelen van het ontwerp die betrekking hebben op de verstrekking van globale financiële informatie die niet gelinkt is of kan worden gelinkt met individuele personen, vallen buiten de bevoegdheidssfeer van de Autoriteit. De artikelen 6, 7 en 10 van het ontwerp stellen de informatie m.b.t. identificeerbare natuurlijke personen vast die de kinderbijslagfondsen aan Iriscare moeten verstrekken. Het is deze verstrekking van persoonsgegevens die de Autoriteit hierna zal analyseren.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a) Voorafgaande opmerking

4. Het hoofdstuk 3 van het ontwerp draagt als titel "Statistische Rapportering" en artikel 6 van het ontwerp maakt gewag van "statistische gegevens". Het gebruik van deze termen is misleidend omdat ze de indruk wekken dat het informatie betreft die niet in verband kan worden gebracht met identificeerbare natuurlijke personen enerzijds en dat deze informatie wordt verwerkt met het oog op een statistisch doeleinde anderzijds. Om verwarring te voorkomen zou het beter zijn om andere termen te gebruiken, zoals bijvoorbeeld "rapportering" en "rapporteringsgegevens".

b) Proportionaliteit

5. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

6. De Autoriteit bracht op 19/12/2018 het advies nr. 166/2018 uit m.b.t. het voorontwerp van ordonnantie *tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag*. Dit advies was ongunstig voor wat betrof de identificatie van de (categorieën) persoonsgegevens. Het beschikkend gedeelte vermeldde dienaangaande het volgende:

"(...) de gegevens die verwerkt worden voor de uitvoering van de gezinsbijslagen worden niet bepaald in het voorontwerp; betreffende het doeleinde controle, mogen enkel de hiertoe noodzakelijke gegevens worden verwerkt en dient een van de ontvangers van de gegevens te worden gepreciseerd; in de huidige stand voldoet het voorontwerp bijgevolg niet aan de vereisten vervat in artikelen 8 van het EVRM, 22 van de Grondwet, en artikel 5, 1, b) van de AVG; indien overigens wordt overwogen gegevens over de gezondheid te verwerken, zal het voorontwerp rekening moeten houden met de voorschriften van artikel 9 van de AVG (...)".

7. Nazicht van de ordonnantie van 4 april 2019 leert dat deze opmerking werd genegeerd. De vermelding in artikel 35, § 1, vierde lid, van deze ordonnantie: "De verwerking van de persoonsgegevens is gerechtvaardigd indien ze toelaat om aan deze doelstellingen te voldoen", is niet anders dan een parafrasering van artikel 5.1.c) AVG die geen enkele meerwaarde heeft. Het bevat geen informatie over de verwerkte persoonsgegevens.

8. Op basis van artikel 6, § 1, van het ontwerp zal maandelijks aparte informatie verstrekt worden zowel m.b.t. de bijslagtrekkende als m.b.t. elk rechtgevend kind wanneer er in die maand een recht op gezinsbijslag geopend is. Volgens de steller van het ontwerp wordt er per gegeven een kolom voorzien zodat een rij alle relevante gegevens van elke bijslagtrekkende afzonderlijk en van elk rechtgevend kind afzonderlijk bevat. Een van de kolommen bevat een unieke referentie bestaande uit de code van het kinderbijslagfonds en het dossiernummer. Op basis daarvan kan de informatie m.b.t. een bijslagtrekkende gelinkt worden aan deze van de betrokken rechtgevend(e) kind(eren).

9. De Autoriteit stelt vast dat in artikel 6, § 2 van het ontwerp, dat de persoonsgegevens omschrijft die de kinderbijslagfondsen aan Iriscare moeten verstrekken, geen gewag maakt van hiervoor vermelde unieke referentie. Dit element moet worden toegevoegd aan de opsomming in paragraaf 2.

10. De informatie die zowel per bijslagtrekkende als per rechtgevend kind door de kinderbijslagfondsen aan Iriscare wordt verstrekt, wordt omschreven in artikel 6, § 2, van het ontwerp.

11. Vooreerst bepaalt **artikel 6, § 2, 1°**, van het ontwerp dat het *alle gegevens die nodig zijn om het recht op gezinsbijslag vast te stellen, zoals bepaald in de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 8 en 13 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, en om het daarmee verbonden verschuldigde bedrag te bepalen*, betreft. Dit is te algemeen en laat niet toe de proportionaliteitstoets die artikel 5.1.c) AVG vereist te verrichten. Er wordt trouwens vastgesteld dat deze ordonnantie, die in strijd met artikel 36.4 AVG niet voor advies werd voorgelegd aan de Autoriteit, evenmin enige vermelding bevat van de gegevens die met het oog op de toepassing van de hiervoor vermelde hoofdstukken zullen worden verwerkt.

12. In het formulier dat het ontwerp vergezelt geeft de steller van het ontwerp aan dat het een grootschalige verwerking betreft voor controle- en toezichtsdoeleinden. De Autoriteit stelt daarenboven vast dat de verwerking betrekking heeft op kwetsbare personen (kinderen, kinderen met speciale behoeften). Het is dus onontbeerlijk dat een essentieel element van de verwerking zoals de (categorieën) persoonsgegevens in de ordonnantie vermeld wordt. Noch de ordonnantie van 4 april 2019 noch de ordonnantie van 25 april 2019 besteden daar enige aandacht aan. Idealiter moeten deze ordonnanties met dit element worden aangevuld. In afwachting moeten in artikel 6, § 2, 1°, van het ontwerp de verwerkte (categorieën) persoonsgegevens worden gepreciseerd die de toepassing van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 8 en 13 van de ordonnantie van 25 april 2019 vereist. Momenteel kan de proportionaliteit onmogelijk worden beoordeeld.

13. **Artikel 6, § 2, 2°**, van het ontwerp geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

14. **Artikel 6, § 2, 3°**, van het ontwerp verplicht de mededeling van de *bedragen betreffende de onterecht toegekende gezinsbijslag als gevolg van frauduleuze handelingen of foutieve of bewust onvolledige aangiften en de daarbij horende opeenvolgende terugvorderingen, opgesplitst per soort fraude*. Artikel 35, § 1, derde lid, 2°, van de ordonnantie van 4 april 2019 omschrijft gezinsbijslagfraude als *bedrieglijke handelingen of valse of opzettelijk onvolledige verklaringen die zijn begaan of afgelegd door de bijslagtrekkenden of de werkgevers*. De relevantie van deze gegevens voor de ambtenaren belast met het verrichten van het toezicht en de controle staat niet ter discussie. Dit neemt niet weg dat de "omschrijving" ervan niet zonder problemen is.

15. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp de omschrijving van het begrip gezinsbijslagfraude, zoals vastgesteld door de ordonnantie van 4 april 2019, verruimt terwijl die ordonnantie daartoe geen delegatie aan het Verenigd College verleende.

16. Artikel 6, § 2, 3° van het ontwerp bestempelt een foutieve aangifte zonder meer als gezinsbijslagfraude. Om van fraude te kunnen spreken, vereist artikel 35, § 1, derde lid, 2°, van de ordonnantie van 4 april 2019 bedrog en opzet. Bij een foutieve aangifte is niet noodzakelijk bedrog noch opzet aanwezig. In dat geval kan men ze niet bestempelen als gezinsbijslagfraude in de zin van artikel 35, § 1, derde lid, 2°, van de ordonnantie van 4 april 2019. Het is bijgevolg onjuist om het te beschouwen als een soort fraude zoals de omschrijving in 3° lijkt aan te geven (opgesplitst per soort fraude). Het creëert ten onrechte een negatief beeld van de betrokkenen. De Autoriteit is dan ook van oordeel dat het ontwerp de verschillende types van fraude m.b.t. dewelke financiële persoonsgegevens worden geviseerd, moet aanpassen, rekening houdend met de omschrijving vervat in artikel 35, § 1, derde lid, 2°, van de ordonnantie van 4 april 2019.

17. Volgens **artikel 6, § 2, 4°**, van het ontwerp moet zowel m.b.t. de bijslagtrekkende als het rechtgevend kind de volgende socio-demografische informatie worden verstrekt: het geslacht, de nationaliteit, de woonplaats. Het doeleinde met het oog waarop dit ontwerp de te verstrekken gegevens vaststelt, is toezicht en controle van de regelgeving betreffende het beheer en uitbetaling van de gezinsbijslag. Er mag dus geen socio-demografische informatie gevraagd worden tenzij deze voor het nagestreefde doeleinde relevant is.

18. De Autoriteit stelt vast dat als de in 4° vermelde socio-demografische informatie relevant is voor het nagestreefde doeleinde, zij deel zal uitmaken van de gegevens die onder artikel 6, § 2, 1°, van het ontwerp moeten worden vermeld. Ter illustratie kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het feit dat de controle op het recht van gezinsbijslag in de toepassing van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 8 en 13 van de ordonnantie van 25 april 2019 een controle vereist van de nationaliteit en de woonplaats¹

¹ Artikel 4 van hoofdstuk 2 van de ordonnantie van 25 april 2019.

van het rechtgevende kind. Deze informatie zal ook beschikbaar zijn voor een bijslagtrekkende wanneer hij én bijslagtrekkende én rechtgevend kind² is.

19. Er wordt vastgesteld dat de gegevens in artikel 6, § 2, 4^o van het ontwerp hetzij dubbel gebruik uitmaken met de gegevens die onder het 1^o moeten worden vermeld, hetzij niet relevant zijn voor het nagestreefde doeleinde. Een schrapping van het 4^o dringt zich dan ook op.

20. Volgens **artikel 6, § 2, 5^o**, van het ontwerp moet m.b.t. de bijslagtrekkende nog de volgende bijkomende socio-demografische informatie worden verstrekt: burgerlijke staat en geboortedatum. De Autoriteit verwijst naar haar opmerkingen m.b.t. artikel 6, § 2, 4^o van het ontwerp (punten 17 - 19) die hier evenzeer toepasselijk zijn. Ofwel zijn de leeftijd en de burgerlijke staat van de bijslagtrekkende relevante gegevens met het oog op de controle³ en dan maken ze deel uit van de gegevens die moeten vermeld worden in artikel 6, § 2, 1^o, van het ontwerp ofwel zijn ze niet nodig voor controle en bijgevolg niet relevant. Een schrapping van het 5^o dringt zich dan ook op.

21. Daarnaast moeten de kinderbijslagfondsen overeenkomstig **artikel 7** van het ontwerp eveneens maandelijks aan Iriscare per bijslagtrekkende een overzicht bezorgen van de betalingen van de gezinsbijslag en de terugvorderingen van de onverschuldigd betaalde gezinsbijslag die in de voorgaande kalendermaand plaatsvonden. Waaruit bestaat deze gegevensset precies? Dat is niet duidelijk. Wordt de bijslagtrekkende hier ook geïdentificeerd aan de hand van een unieke referentie bestaande uit de code van het kinderbijslagfonds en het dossiernummer? Bevat ze alleen maar de bedragen met vermelding "gezinsbijslag" of "terugvordering" of worden er nog details aan toegevoegd? En zo ja, welke? Omdat niet duidelijk is wat de gegevensset inhoudt, kan niet beoordeeld worden of deze volledig proportioneel is (artikel 5.1.c) AVG).

22. **Artikel 10** van het ontwerp voorziet in de jaarlijkse verstrekking van een subset van de gegevens vermeld in artikel 6, § 2, van het ontwerp, namelijk deze vermeld in artikel 6, § 2, 1^o en 2^o van het ontwerp. Voor de opmerkingen m.b.t. deze gegevens: zie punten 11 - 13. In een eerste fase wordt enkel de subset die betrekking heeft op het voorgaande kalenderjaar verstrekt. Vanaf 2023 wordt ook een subset die betrekking heeft op het kalenderjaar X-3 bezorgd. Deze subsets moeten de ambtenaren belast met de controle toe te laten om na te gaan indien naderhand een onjuistheid werd vastgesteld van één van de gegevens op basis waarvan de gezinsbijslag werd berekend, (bijvoorbeeld de informatie m.b.t. het gezinsinkomen⁴ kan nog wijzigingen ondergaan ingevolge fiscale controle) of de vereiste regularisaties correct werden uitgevoerd. Dit geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

² Combinatie artikelen 4 en 19, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019 (hoofdstukken 2 en 4).

³ Ter illustratie zie artikel 19, § 2 van hoofdstuk 4 van de ordonnantie van 25 april 2019.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 9, eerste lid, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019.

c) Betrokkenen

23. Voor wat de controle betreft zijn, zoals uit artikel 35, § 1, derde lid, 2^o van de ordonnantie van 4 april 2019 blijkt, de bijslagtrekkenden en de werkgevers betrokkenen. Artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp bevestigt dit voor wat de bijslagtrekkenden betreft en voegt er de rechtgevende kinderen aan toe. Dit geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen. Kinderen vormen de grondslag voor de betaling van de gezinsbijslag. Een controle op de correcte toepassing van de regelgeving inzake gezinsbijslag is niet mogelijk zonder hun persoonsgegevens worden verwerkt.

d) Verwerkingsverantwoordelijken en bewaartermijn

24. Krachtens artikel 34, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 zijn de kinderbijslagfondsen verwerkingsverantwoordelijken voor de persoonsgegevens die ze verwerken met het oog op de vaststelling en betaling van de gezinsbijslag. Artikel 35, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 identificeert het Verenigd College als verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens verwerkt met het oog op de controle.

25. Artikel 35, § 1, vijfde lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 regelt de bewaartermijn van de persoonsgegevens die met het oog op de controle worden verwerkt.

e) Mededeling aan derden

26. In het formulier dat het ontwerp vergezelt, meldt de steller van het ontwerp dat de persoonsgegevens niet voor derden toegankelijk zijn en niet aan derden worden meegedeeld. De Autoriteit neemt hiervan akte.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit****is van oordeel dat de onderstaande aanpassingen zich opdringen:**

- de diverse persoonsgegevens of de categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt, vermelden (punten 9, 11 - 12, 15 - 21) wat een grondige herwerking van de artikelen 6, § 2 en 7 van het ontwerp betekent;

beveelt aan dat

- de woorden "statistische rapportering" en "statistische gegevens" worden vervangen bijvoorbeeld "rapportering" en "rapporteringsgegevens" (punt 4).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum