

**Vlaamse Toezichtcommissie voor
het elektronische
bestuurlijke gegevensverkeer**

**Advies VTC nr. 01/2015 van
18 februari 2015**

Betreft: Advies inzake het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXV

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna: "de VTC");

1. Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 9 en 11;
2. Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna: "WVP");
3. Gelet op het verzoek om advies van de Vlaamse minister van Onderwijs ontvangen op 30 januari 2015;
4. Brengt op 18 februari 2015 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. Het betreft de vraag die de Vlaamse minister van Onderwijs per brief heeft gesteld aan de VTC om een advies te geven over het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXV en meer bepaald over de bepalingen van de rechtsgrond van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming, die worden opgenomen in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.
6. Het advies wordt gevraagd tegen eind februari 2015.
7. Het voorontwerp van decreet werd door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd op 19 december 2014.

8. De adviesvraag is er gekomen na verschillende overlegvergaderingen tussen de diensten van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming en de VTC.
9. Het onderzoek van de VTC zal zich toespitsen op de artikelen VI 6 - VI 8 van het voorontwerp van decreet die betrekking hebben op het Datawarehouse Onderwijs en Vorming.
10. De VTC maakt een voorbehoud voor de artikelen in de genoemde bestaande wetgeving die haar nu niet voor advies werden voorgelegd.

III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

11. De VTC vindt het positief dat in het voorontwerp van decreet rekening gehouden wordt met de bescherming van persoonsgegevens. Hierna wordt ingegaan op de artikels m.b.t. het Datawarehouse Onderwijs en Vorming en de uitwerking ervan.

A. Artikel VI 6 – VI 8: het "Datawarehouse Onderwijs en Vorming" (toegevoegd aan deel II, titel II, hoofdstuk II van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs)

"Art. VI.6. *Aan deel II, titel II, hoofdstuk II van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs wordt een afdeling IV toegevoegd, die luidt als volgt:*

"Afdeling IV. Datawarehouse Onderwijs en Vorming."

Art. VI.7. *In hetzelfde decreet wordt aan afdeling IV, een artikel 12/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:*

"Art. 12/1. Deze afdeling is ook van toepassing op de universiteiten en hogescholen."

Art. VI 8. *In hetzelfde decreet wordt aan afdeling IV, een artikel 12/2 toegevoegd, dat luidt als volgt:*

"Art. 12/2. De Vlaamse Regering regelt de uitbouw en het beheer van een gecentraliseerde databank, het Datawarehouse Onderwijs en Vorming, met informatie rond onderwijs en vorming in Vlaanderen. Die databank heeft de volgende doelstellingen:

- 1° het ondersteunen van de voorbereiding en evaluatie van het Vlaamse onderwijsbeleid;*
- 2° het ondersteunen van het beleidsvoerend vermogen en de interne en externe kwaliteitszorg van en over de onderwijsinstellingen door een aanbod van informatierijke omgevingen;*
- 3° het aanleveren van data voor wetenschappelijk onderzoek rond onderwijs en vorming;*
- 4° het beantwoorden van informatievragen van derden rond onderwijs en vorming.*

Om de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, te bereiken, worden in het Datawarehouse Onderwijs en Vorming de gegevens verzameld over het Vlaamse onderwijsbeleid.

De entiteiten van het Beleidsdomein Onderwijs en Vorming en de onderwijsinspectie verstrekken daarvoor de voor het Vlaamse onderwijsbeleid noodzakelijke gegevens waarover ze beschikken, op voorwaarde van machtiging van de mededeling van persoonsgegevens op basis van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens of van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. De entiteit die door de Vlaamse Regering

wordt belast met de voorbereiding van het Vlaamse onderwijsbeleid is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens.

De gecodeerde individuele gegevens kunnen onder contractuele voorwaarden ook doorgegeven worden met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden voor de raadpleging, het gebruik en de verkrijging van de verwerkte gegevens bepalen. Ze kan ook de algemene organisatorische en technische maatregelen bepalen die genomen moeten worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.”

12. Voorafgaande opmerking:

13. De VTC wijst erop dat de term 'datawarehouse' een term is voor een technisch concept en bijgevolg beter niet thuis hoort in een regelgevende tekst. De VTC raadt dan ook aan een andere naam te kiezen voor de gecentraliseerde databank, zoals vermeld in art. VI.8 van het voorontwerp. De term datawarehouse wordt verder in dit advies wel nog gebruikt, doch enkel voor de leesbaarheid ervan.

14. Doelinden van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming:

15. Het doeleinde van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming is de ondersteuning van het onderwijsbeleid. De concrete doelstellingen zijn gebaseerd op de verschillende (beleidsondersteunende) taken van het ministerie Onderwijs en Vorming en de onderwijsinspectie.

16. Een eerste taak van het ministerie is het voorbereiden van het beleid en dus er toe bijdragen dat het beleid op een onderbouwde manier wordt ingevuld en uitgewerkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat er bij het uitdenken van een bepaalde beleidsmaatregel kan gevraagd worden om mee te denken over mogelijke doelgroepen, een relevante (regionale) differentiatie, potentiële positieve of negatieve neveneffecten,

17. Een andere taak van het ministerie is het evalueren van efficiëntie en effectiviteit van dat beleid. Enkele belangrijke vragen hierbij zijn: bereikt het instrumentarium de vooropgestelde doelgroepen? in welke mate draagt het instrument bij aan het realiseren van de specifieke doelstellingen per instrument (en hoe kadert dit binnen de algemene doelstellingen van het beleid)? Tot deze taak behoort ook het ondersteunen van het beleidsvoerend vermogen en de interne en externe kwaliteitszorg van en over de onderwijsinstellingen door een aanbod van informatierijke omgevingen. De onderwijsinspectie gebruikt cijfergegevens ter voorbereiding van de doorlichtingen.

18. Nog een taak is het ondersteunen en begeleiden van het wetenschappelijk onderzoek. De doelstelling van het datawarehouse is dan ook om, indien relevant en onder bepaalde voorwaarden, gecodeerde persoonsgegevens¹ ter beschikking te stellen van de onderzoekers.

19. Een laatste doelstelling van het datawarehouse speelt in op de informatieverlenende functie die elke overheidsdienst te vervullen heeft. Vanuit verschillende hoeken worden vragen gesteld in verband met het beleid (parlementaire vragen, vragen van onderwijsactoren zoals scholen, vragen van burgers, vragen tot

¹ In de toelichting bij de aanvraag wordt gesteld dat geanonimiseerde data ter beschikking kunnen gesteld worden voor wetenschappelijk onderzoek, maar de tekst van het voorontwerp van decreet heeft het over **gecodeerde individuele gegevens**.

adviesverlening,...). In het kader van de actieve openbaarheid van bestuur heeft de overheid onder meer tot taak statistische gegevens te publiceren die bruikbaar zijn voor het brede publiek. Ook op het merendeel van deze vragen zou het Datawarehouse Onderwijs en Vorming een antwoord moeten kunnen bieden, zodat vermeden wordt dat er telkens ad hoc gegevens moeten verzameld worden. Het is niet de bedoeling om vragen op het individuele niveau te beantwoorden, maar enkel om op beleidsniveau informatie door te geven.

20. De VTC bepaalt dat de doeleinden van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming moeten beschouwd worden als welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

21. De VTC benadrukt dat het Datawarehouse Onderwijs en Vorming niet mag gebruikt worden voor operationele doeleinden.

22. Wat betreft het ter beschikking stellen van gecodeerde persoonsgegevens voor wetenschappelijk onderzoek benadrukt de VTC dat deze gegevensuitwisseling pas mogelijk is na een voorafgaande machtiging van de VTC conform artikel 8 van het e-govdecreet.

23. Gegevens in het Datawarehouse Onderwijs en Vorming:

24. Artikel VI 6, van het voorontwerp van decreet voorziet dat de bepalingen van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming ook van toepassing zijn op de universiteiten en hogescholen.

25. De verantwoordelijke voor de verwerking verduidelijkt dat het betreffende deel van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs van toepassing is op de door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en op de door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding en op de pedagogische begeleidingsdiensten. Omdat de Datawarehouse Onderwijs en Vorming ook gegevens van het hoger onderwijs zal koppelen, wordt het toepassingsgebied voor die afdeling uitdrukkelijk uitgebreid met de universiteiten en hogescholen.

26. Het voorontwerp van decreet vermeldt dat "*gecodeerde individuele gegevens*" kunnen doorgegeven worden met het oog op wetenschappelijk onderzoek. De VTC merkt op dat gecodeerde gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen op grond van artikel 1, § 1 van de WVP en artikel 1, 3° van het koninklijk besluit van 13 februari 2001, worden beschouwd als persoonsgegevens. De VTC bepaalt dat het aangewezen is de terminologie van de WVP te hanteren en aldus de term "*gecodeerde persoonsgegevens*" te gebruiken.

27. Overeenkomstig artikel 4, §1, 3°, WVP, moeten persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

28. De VTC is er zich van bewust dat niet alle details van de gegevensverwerkingen in het voorontwerp kunnen geregeld worden. Eén en ander kan nadien in uitvoeringsbesluiten verder worden uitgewerkt. Toch is de VTC van oordeel dat de volgende essentiële elementen bij decreet dienen te worden verankerd:

- a. de verantwoordelijke voor de verwerking in de zin van artikel 1, § 4, WVP;
- b. het doel van de verwerking;
- c. de categorieën van gegevens die zullen verwerkt worden;
- d. de bewaartermijn.

29. Het voorontwerp van decreet dient nog aangevuld met de categorieën van gegevens die zullen verwerkt worden en de bewaartermijn van deze gegevens.

30. De VTC wenst te benadrukken dat de Datawarehouse Onderwijs en Vorming geen kopie mag zijn van de operationele databanken binnen Onderwijs en Vorming. Bovendien mag het datawarehouse niet meer gegevens bevatten dan deze nodig voor de doeleinden, zoals vermeld in het voorontwerp van decreet. Een goede afstemming tussen de gegevens in de operationele databanken en de gegevens die het datawarehouse redelijkerwijze nodig heeft, is onontbeerlijk.

31. De VTC wijst er op dat voor de mededeling van persoonsgegevens van de Vlaamse instanties aan het Datawarehouse Onderwijs en Vorming voorafgaand machtigen zullen moeten worden gevraagd en dat naar aanleiding van die machtigingen de voorwaarden zullen geëvalueerd en zo nodig verder bepaald worden.

32. Verantwoordelijke voor de verwerking:

33. Het voorontwerp van decreet voorziet dat de entiteit die door de Vlaamse regering wordt belast met de voorbereiding van het Vlaamse onderwijsbeleid aangeduid als verantwoordelijke voor de verwerking.

34. In de praktijk is het departement Onderwijs en Vorming de verantwoordelijke voor de verwerking voor het Datawarehouse Onderwijs en Vorming. De beleidsanalyse is immers vooral een verantwoordelijkheid van het departement, ter ondersteuning van het beleid van de minister/regering. Deze taak zal concreet opgenomen worden door de stafdiensten van het departement Onderwijs en Vorming, in het kader van hun dienstverlening ten aanzien van alle entiteiten van het beleidsdomein.

35. Het departement zal die rol vervullen in nauwe samenwerking met de andere entiteiten van het beleidsdomein en de onderwijsinspectie. De agentschappen hebben als beheerders van de bronnen hun eigen verantwoordelijkheden, die het departement zal respecteren. Binnen het beleidsdomein zal een beheersgroep met vertegenwoordigers van alle entiteiten en de onderwijsinspectie de afstemming realiseren.

36. In artikel VI 8, laatste lid van het voorontwerp wordt een deel van de regels in verband met de verwerking van persoonsgegevens gedelegeerd aan de Vlaamse Regering, met name de voorwaarden voor de raadpleging, het gebruik en de verkrijging van de gegevens. Tevens bepaalt zij de algemene organisatorische en technische maatregelen die genomen moeten worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.

37. De VTC vraagt dat de besluiten van de Vlaamse Regering op basis van dit artikel aan haar voor advies worden voorgelegd.

38. Keuze voor een datawarehouse met gegevensintegratie:

39. De aanbeveling uit eigen beweging nr. 03/2009 van 1 juli 2009 van de CBPL in verband met integratoren in de overheidssector² (punt 11) stelt dat: "(...) gegevensintegratie slechts geoorloofd is voor zover de verantwoordelijke voor de verwerking beschikt over hetzij een wettelijke basis, hetzij een gerechtvaardigd belang dat redelijkerwijze niet met een gelijkwaardige efficiëntie en effectiviteit kan behartigd worden via dienstenintegratie.(...)"

40. Dit voorontwerp van decreet zorgt voor de vereiste wettelijke basis. De verantwoordelijke voor de verwerking geeft ook een verantwoording waarom dienstenintegratie niet voldoende is: een datawarehouse is een op de eindgebruiker gericht, geïntegreerd, historiek bewarend en niet-vluchtige collectie van gegevens die het beslissings- en opvolgingsproces kunnen ondersteunen. De ontwikkeling van een kruispuntbank, waarbij de gegevens enkel tijdelijk worden gekoppeld bij een bevraging (en dus niet gekoppeld worden opgeslagen), voldoet niet voor de vermelde doelstellingen. De databanken waaruit de gegevens gehaald worden die men wil koppelen zijn operationele systemen waarbij de historiek niet (voldoende) wordt bijgehouden. Deze systemen werden ook niet ontwikkeld voor het uitvoeren van statistische verwerkingen met grote hoeveelheden. De organisatie van het operationeel systeem is gericht op de efficiëntie van de uit te voeren operationele taken. Door de "historisatie" van (momenteel enkel operationele) gegevens kan opnieuw teruggegrepen worden naar ervaringen uit het verleden. Daardoor is het belangrijk dat de uitwisseling van gegevens een continu en verankerd proces wordt.

41. Koppeling en codering van persoonsgegevens:

42. De gegevens in het Datawarehouse Onderwijs en Vorming zijn afkomstig van actoren binnen hetzelfde beleidsdomein, Onderwijs en Vorming. Doordat gegevens van die verschillende actoren gekoppeld kunnen worden aan eenzelfde natuurlijke persoon, stelt zich de vraag of de tussenkomst van een *Trusted Third Party* (TTP) vereist is. De voorgelegde gegevensstromen vallen niet onder van hoofdstuk II van het KB van 13 februari 2001 waardoor de tussenkomst van een intermediaire organisatie niet verplicht is (voor de codering). De bijzondere eisen van dit hoofdstuk II slaan immers slechts op situaties waarin men een latere verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wenst uit te voeren die op zich onverenigbaar is met het doeleinde waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verwerkt. Gezien de vooropgestelde doelstellingen (zie randnummer 13 e.v.) is de verdere verwerking wel verenigbaar. Volgens de aanbeveling nr. 02/2010 van 31 maart 2010 van de CBPL (randnr. 27)³ is in deze context de tussenkomst van een TTP niet vereist, maar wel aangewezen.

²http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/beraadslaging_RR_55_2011_0.pdf

³http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_02_2010_0.pdf

43. Het Datawarehouse Onderwijs en Vorming zal werken met de Vlaamse Dienstenintegrator (VDI), via de Magda-dienst, als TTP.

44. De verantwoordelijke voor de verwerking geeft aan dat om een coherent beleid te kunnen voeren het niet voldoende is om de nodige gegevens over het beleid structureel te centraliseren op één plaats, de gegevens moeten ook aan elkaar gekoppeld kunnen worden om ze zo samen te kunnen interpreteren. Enkele voorbeelden van de noodzaak van zulke koppelingen voor de ondersteuning van het beleid:

- De beleidsmaker heeft verschillende maatregelen uitgeschreven om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Bij de evaluatie van die beleidsmaatregelen is niet enkel informatie nodig per maatregel, maar ook over het gecombineerde gebruik van die maatregel.

- Een andere toepassing is het analyseren van gebruikers van een bepaalde beleidsmaatregel en de vergelijking te maken met de vooropgestelde doelgroep. Bereikt het beleid wie het wil bereiken? Of is het mogelijk om door bepaalde aanpassingen de beleidsmaatregel gericht te maken?

- Gegevenskoppeling is ook nodig om statistieken van loopbanen te kunnen genereren. Voorbeelden van beleidsvragen zijn: hoeveel procent van de jongeren die zonder getuigschrift basisonderwijs het secundair onderwijs aanvatten, behalen alsnog een diploma secundair onderwijs? Hoeveel procent van de jongeren die vroegtijdig (ongekwalificeerd) het secundair onderwijs verlaten behalen later alsnog een kwalificatie via het volwassenenonderwijs of de centrale examencommissie?

45. Om een correcte koppeling van gegevens uit de verschillende datasystemen mogelijk te maken, moeten de gegevens in eerste instantie aangeleverd worden op individueel of atomair niveau met een unieke sleutel inzake personen (rijksregisternummer of INSZ-nummer).

46. Het hercoderen van het INSZ-nummer zal onomkeerbaar gebeuren.

47. De eventuele verspreiding van de gegevens gebeurt enkel op een geaggregeerd niveau. Het gaat om beleidsinformatie waarbij niet over de individuele burger zal gerapporteerd worden.

48. In principe is het door de hashing niet mogelijk om individuele personen te identificeren, maar voor elke aanvraag naar gecodeerde data wordt ook een small cell analyse voorzien waarin het risico op heridentificatie van de betrokkenen ten gevolge van de mededeling van persoonsgegevens wordt geëvalueerd, met – in voorkomend geval – vermelding van de small cell beperkingen die moeten worden toegepast om heridentificatie te voorkomen. Dit wordt mede bewaakt door de veiligheidsconsulent van het Vlaams ministerie voor Onderwijs en Vorming.

49. De VTC beoordeelt het positief dat de koppeling en codering worden overgelaten aan de VDI als onafhankelijke partij.

50. De aanvraag vermeldt dat de nodige veiligheidsmaatregelen zullen worden genomen en dat in samenspraak met de veiligheidsconsulent wordt gezorgd voor een zo sterk mogelijke technische afscherming van de persoonsgegevens in combinatie met een organisatorische risicocontrole. De VTC benadrukt de belangrijke rol van de veiligheidsconsulent bij de werking van het Datawarehouse Onderwijs en Vorming.

IV. BESLUIT

51. De VTC verleent een gunstig advies, mits rekening wordt gehouden met volgende elementen:
52. De VTC wijst op haar opmerking omtrent de benaming van de gecentraliseerde databank, vermeld in randnummer 13.
53. De VTC bepaalt dat de terminologie van de WVP dient gerespecteerd te worden, als vermeld in randnummer 26.
54. De VTC bepaalt dat het voorontwerp van decreet dient aangevuld met bepalingen omtrent de categorieën van gegevens die zullen verwerkt worden en de bewaartermijnen, vermeld in randnummer 27 e.v.
55. De VTC bepaalt dat de uitwisseling van gecodeerde persoonsgegevens voor wetenschappelijk onderzoek voorafgaand door haar dient gemachtigd te worden, vermeld in randnummer 22.
56. De VTC bepaalt dat de Datawarehouse Onderwijs en Vorming enkel de gegevens mag bevatten die redelijkerwijze noodzakelijk zijn voor de vooropgestelde doeleinden en niet mag gebruikt worden voor operationele doeleinden, vermeld in randnummer 30.
57. De VTC bepaalt dat de mededeling van persoonsgegevens van Vlaamse instanties aan het Datawarehouse Onderwijs en Vorming voorafgaand door haar dienen gemachtigd te worden, vermeld in randnummer 31.
58. De VTC bepaalt dat wijzigingen aan de voorgelegde bepalingen en uitvoeringsreglementering ervan aan haar voor advies worden voorgelegd, vermeld in randnummers 36-37.

De voorzitter,
Willem Debeuckelaere