

Beslissing nr. 008/2024

Betreft:

Aanvraag die uitgaat van vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel om toegang te bekomen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het Rijksregisternummer te gebruiken met het oog op het behandelen van aanvragen voor kinderopvang

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN, INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN DEMOCRATISCHE VERNIEUWING,

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen,

Gelet op de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten,

Gelet op het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister,

Gelet op het koninklijk besluit van 1 februari 1995 tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens en tot aanwijzing van de overheden die bevoegd zijn om die gegevens in het wachtregister in te voeren,

Gelet op de EU-verordening 2016/679 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming),

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens,

Gelet op het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters,

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 houdende het lokaal beleid kinderopvang,

Gelet op het convenant 2022-2025 Tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel,

Gelet op het Collegebesluit van de Vlaamse Gemeenschapscommissie houdende de goedkeuring van het convenant 2022-2025 met vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel nr. 20212022-0033 van 30-09-2021,

Beslist op 28/02/2024

1. Algemeen

De aanvraag wordt ingediend door vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel, hierna de “Verzoeker” genoemd, met het oog op het behandelen van aanvragen voor kinderopvang.

De Verzoeker heeft de contactgegevens van de aangewezen DPO en van de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens meegedeeld.

2. Specificiteiten - Behandeling van de aanvraag

2.1 Type aanvraag

Het verzoek betreft een nieuwe aanvraag en is geen uitbreiding of wijziging van een eerder toegekende machtiging.

De Verzoeker vraagt om het Rijksregisternummer te gebruiken en gemachtigd te zijn om toegang te hebben tot de informatiegegevens bedoeld in:

- artikel 3, eerste lid:
 - o 1° (naam en voornamen),
 - o 5° (hoofdverblijfplaats),
 - o 8° (burgerlijke staat),
 - o 9° (samenstelling van het gezin),

van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen;

- artikel 1, eerste lid:
 - o 4° (veranderingen met betrekking tot het verblijf en de vermelding van de afvoering in het geval de vreemdeling zich in het buitenland heeft gevestigd; in voorkomend geval het adres waar de betrokkene tijdelijk verblijft buiten de gemeente waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft),
 - o 11° (identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen),

van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister.

- artikel 2,
 - o 2° (woonplaats die de asielzoeker heeft gekozen krachtens artikel (51/2) van de wet van 15 december 1980),
 - o 4° (andere namen of schuilnamen waaronder de asielzoeker eveneens bekend is),
 - o 14° (adres aangegeven bij de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, (de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen) de directeurs van de opvangcentra voor vluchtelingen en de Raad van State),

van het koninklijk besluit van 1 februari 1995 tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens en tot aanwijzing van de overheden die bevoegd zijn om die gegevens in het wachtregister in te voeren.

2.2 Ratione Personae (artikel 5 van de wet van 1983)

De Verzoeker vraagt de machtiging om toegang te hebben tot de gegevens van het Rijksregister op basis van artikel 5, eerste lid, 2°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, dat de openbare en private instellingen van Belgisch recht machtigt om toegang te hebben tot de informatiegegevens die zij nodig hebben voor het vervullen van taken van algemeen belang die hen zijn toevertrouwd door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.

De Verzoeker vraagt de machtiging om toegang te hebben tot de gegevens van het Rijksregister in haar hoedanigheid van lokaal loket kinderopvang.

De Verzoeker verwijst naar het convenant 2022-2025 Tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel, goedgekeurd middels het Collegebesluit van de Vlaamse Gemeenschapscommissie houdende de goedkeuring van het convenant 2022-2025 met vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel nr. 20212022-0033 van 30-09-2021, waarbij zij zou zijn erkend als lokaal loket kinderopvang.

Artikel 1, eerste lid van dit convenant bepaalt:

“Hoofdstuk 1.- Opdrachten en doelstellingen

Artikel 1.- Relatie met de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel staat in voor de organisatie van het lokaal loket kinderopvang in Brussel, een neutraal informatie- en ondersteuningspunt voor gezinnen met een vraag naar kinderopvang zoals bepaald in het decreet van 20 april 2013 (sic) houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters.

(...)”

Echter heeft het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie deze bevoegdheid niet.

Artikel 13 van het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters bepaalt:

“Binnen een gemeente is er één lokaal loket kinderopvang met de volgende opdrachten :

1° de registratie van de vragen naar kinderopvang en van de voorkeur van gezinnen voor kinderopvangplaatsen coördineren, zodat een gezin maar één vraag hoeft te stellen over beschikbare opvangplaatsen;

2° gezinnen binnen een redelijke termijn informeren over beschikbare kinderopvangplaatsen en hen zo nodig in contact brengen met de kinderopvanglocaties, met aandacht voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen;

3° samenwerken met alle kinderopvanglocaties binnen het werkingsgebied, met instanties die werken met gezinnen die kinderopvangvragen kunnen hebben, en met andere lokale loketten kinderopvang in functie van de opdrachten, vermeld in punt 1° en 2° ;

4° het lokaal bestuur of de lokale besturen, de organisatoren van kinderopvang en het agentschap informeren over de vragen naar kinderopvangplaatsen.

5° ondersteuning bieden aan de gezinnen, bij het aanvragen van het inkomenstarief als bedoeld in artikel 8;

Het lokaal loket kinderopvang krijgt gestalte doordat binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang, dit is de gemeentelijke adviesraad inzake kinderopvang, ter uitvoering van artikel 6, § 3, van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie, een initiatiefnemer wordt aangewezen of een structuur wordt gecreëerd om het lokaal loket kinderopvang te organiseren. Elke lokale actor die relevant is voor kinderopvang, kan de organisatie op zich nemen. Als er geen initiatiefnemer wordt aangewezen of als er geen structuur wordt gecreëerd en een operationeel werkend lokaal loket kinderopvang ontbreekt, neemt het lokaal bestuur de organisatie ervan op zich.

Het lokaal loket kinderopvang kan betrekking hebben op verschillende gemeenten binnen de grenzen van de zorgregio.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels.”

Artikel 1, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 houdende het lokaal beleid kinderopvang bepaalt:

“In dit besluit wordt verstaan onder :

(...)

4° Lokaal Overleg Kinderopvang : een adviesraad van het lokaal bestuur betreffende het lokaal beleid kinderopvang, voor de gemeenten uit het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een adviesraad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie;

(...)”

De lezing van het convenant dat deze passage een bepaalde taak van algemeen belang zou toevertrouwen aan de Verzoeker, kan niet bijgetreden worden¹. Het is immers het Lokaal Overleg Kinderopvang dat bevoegd is. In Brussel wordt de rol van Lokaal Overleg Kinderopvang opgenomen door de Adviesraad Gezin van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De Verzoeker werd door de Adviesraad Gezin voor onbepaalde duur erkend als lokaal loket kinderopvang tijdens een vergadering op 12 november 2020.

Bij het erkennen van de Verzoeker als lokaal loket kinderopvang kan, in de context van deze aanvraag, geen abstractie gemaakt worden van artikel 22 van de Grondwet, meer bepaald wat de aanduiding van de Verzoeker als verwerkingsverantwoordelijke, resp. categorie van personen die toegang heeft tot de verwerkte gegevens betreft.

Ter herinnering, artikel 22 van de Grondwet waarborgt, volgens punt 101 van het advies 68.936/AV van 7 april 2021 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (zie ook advies 69.986/4 van 11 oktober 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de postdiensten’), aan elke burger dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het

¹ De passage in kwestie lijkt eerder een beschrijving van de feiten te zijn

privéleven kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, doordat het aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan dat recht.

Bijgevolg moeten volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een delegatie aan een andere macht evenwel niet in strijd zou zijn met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

Hiermee wordt de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof gevolgd (zie, o.a., GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1. ; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.).

Zij zijn van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken van een verwerking van persoonsgegevens:

- 1°) de categorie van verwerkte gegevens;
- 2°) de categorie van betrokken personen;
- 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling;
- 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens;
- en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

De beslissing van de Adviesraad Gezin voldoet niet aan de voorwaarden van artikel 22 van de Grondwet, aangezien zij noch een formele wet is, noch voldoet aan de voorwaarden voor delegatie in het kader van artikel 22 van de Grondwet, te weten *“delegatie aan een andere macht (...) voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn”*.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in dit kader immers:

“Volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, is de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.”² (eigen onderlijning)

En meer in het algemeen:

² Adv. RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’, Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 403-449, 17.3; zie eveneens adviezen nr. 79/2023 van 27 april 2023, punten 65-74 en nr. 113/2023 van 18 juli 2023, punt 41 van de Gegevensbeschermingsautoriteit

“(...) met betrekking tot het toekennen van een bevoegdheid van verordenende aard aan een overheid die niet politiek verantwoordelijk is, [heeft] de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden er al meermaals (...) op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.”³

“(...) de decreetgever in beginsel enkel aan de regering normatieve bevoegdheden vermag te verlenen, omdat uitgesloten is dat de verordenende macht wordt uitgeoefend op een andere wijze dan is voorgeschreven door de Grondwet.

Deze grondwettelijke regels betekenen niet dat er geen enkele ruimte zou zijn voor een medewerking van andere instanties bij de verordenende bevoegdheid. Evenwel mogen daarbij de grondwettelijke regels betreffende de uitoefening van de normatieve functie niet worden miskend. Het grondwettigheidsbezwaar tegen het laten vaststellen van regels door instanties die geen politieke verantwoordelijkheid dragen, worden opgevangen wanneer aan het uitvoerend orgaan ten aanzien van die regels een goedkeuringsbevoegdheid wordt toegekend die zo is opgevat dat geen afbreuk wordt gedaan aan de genoemde grondwettelijke regels; daarenboven mag het aangewende procédé er niet toe leiden dat de regering wordt belemmerd in de uitoefening van de haar toekomende prerogatieven op normatief vlak [...]. Een zulkdanige fragmentering van de verordeningsmacht van het uitvoerend orgaan, die er op neerkomt dat de regering het initiatiefrecht en ook de vrije appreciatie van de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het decreet ontnomen wordt, is in strijd met artikel 33 van de Grondwet”⁴ (eigen onderlijning)

Voor zover nodig wordt ook verwezen naar artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 houdende het lokaal beleid kinderopvang, dat over de samenstelling van het Lokaal Overleg Kinderopvang, in dit geval de Adviesraad Gezin van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, verduidelijkt⁵:

“(...) dat samengesteld is uit minstens een vertegenwoordiging van :

- 1° de lokale actoren;*
- 2° de gebruikers;*
- 3° het lokaal bestuur.*

³ Adv. RvS nr. 42.387/VR van 27 maart 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2007 “houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007”, p. 8 e.v.

⁴ Adv. RvS nr. 44.607/1 gegeven op 12 juni 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 juli 2008 “betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap”, p. 21 e.v.

⁵ Voor de effectieve samenstelling, zie <https://www.vgc.be/wie-zijn-wij/adviesraden-en-werkgroepen/adviesraad-gezin>

Gemeenteraadsleden, leden van het college van burgemeester en schepenen en leden van de raad voor maatschappelijk welzijn kunnen geen stemgerechtigd lid zijn van het Lokaal Overleg Kinderopvang.

Leden van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie kunnen geen stemgerechtigd lid zijn van het Lokaal Overleg Kinderopvang.”

In de mate dat het in concreto toevertrouwen van een taak van algemeen belang enerzijds, en het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke/categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens anderzijds door de wetgever gedelegeerd wordt aan hogergenoemde adviesraad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, kan niet besloten worden dat de Verzoeker zich kan beroepen op artikel 5, eerste lid, 2° van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, noch dat deze regeling in overeenstemming is met artikel 22 van de Grondwet.

Gelet hierop is een machtiging voor toegang tot de gegevens van het Rijksregister niet mogelijk, de rest van de aanvraag wordt niet onderzocht.

3. Beslissing

De Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing,

Verwerpt de aanvraag in zijn geheel.

Annelies VERLINDEN,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Annelies Verlinden', written in a cursive style.

**Minister van Binnenlandse Zaken,
Institutionele Hervormingen en
Democratische Vernieuwing.**