



Vlaams
Parlement

ingediend op **558** (2020-2021) – Nr. 4
29 januari 2021 (2020-2021)

Advies

van de Vlaamse Toezichtcommissie
voor de verwerking van persoonsgegevens

over het voorstel van decreet

van Tom Ongena, Nadia Sminate, Brecht Warnez,
Paul Van Miert, Katrien Schryvers en Kris Van Dijck

tot wijziging
van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2,
van het decreet van 22 december 2017
over het lokaal bestuur

Documenten in het dossier:
558 (2020-2021) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2 en 3: Adviezen van de Raad van State

verzendcode: BIN



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/02 van 26 januari 2021

betreffende

tekst	het voorstel van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	tot wijziging van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.
roepnaam	(wijziging decreet lokaal bestuur - mandaten)
datum	zoals aan de VTC bezorgd op 17 december 2020

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 mevrouw Liesbeth Homans, voorzitter van het Vlaams Parlement, ontvangen door de VTC op 17 december 2020;

Brengt op 26 januari 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van het Vlaams Parlement (hierna “de aanvrager”) verzocht op 17 december 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een voorstel van decreet van de Vlaams Parlement *tot wijziging van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur* (hierna “het Ontwerp”), namelijk over artikel 9 van het Ontwerp.
2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het opzet van het Ontwerp is het scheppen van een rechtsgrond, onder strikte voorwaarden, voor het oprichten van en het toetreden tot andere rechtspersonen door een welzijnsvereniging¹ (met uitsluitend OCMW's of gemeenten als deelgenoot), met de mogelijkheid om het statutair personeel ter beschikking te stellen en om contractuele personeelsleden, erkenningen en infrastructuur over te dragen.
4. De aanzet daartoe werd gegeven door het Vlaamse regeerakkoord: “De welzijnsverenigingen krijgen de mogelijkheid om aan de hand van deze nieuwe structuur performanter te worden. De steden en gemeenten blijven de doelstellingen en de activiteiten van deze welzijnsvereniging bepalen door een gegarandeerd meerderheidsaandeel en strategisch zeggenschap. Private partners kunnen toetreden tot deze structuur.”²

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande opmerkingen

5. Aan de VTC werd een enkele bepaling voor advies voorgelegd, namelijk artikel 9 van het Ontwerp. Dit artikel heeft betrekking op de opname van persoonsgegevens van bestuurders en leden van de algemene vergadering (zie infra) in **de mandatedatabank**³ van het agentschap Binnenlands Bestuur, die gedeeltelijk publiek raadpleegbaar is.
6. Er zal dus een verwerking van persoonsgegevens plaatsvinden en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.
7. Het Ontwerp betreft een specifieke aanpassing.
8. Naar aanleiding van drie uitvoeringsbesluiten⁴ verleende de voormalige Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer een advies, waarin zij volgende opmerking maakte⁵:

“IV. BESLUIT

44. De Autoriteit stelt vast dat pas advies wordt gevraagd in de uitvoeringsfase in plaats van als de wetgeving werd opgesteld (zie randnummers 6 en 33)

¹ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/vereniging-of-vennootschap-voor-maatschappelijk-welzijn-ocmw-verenigingen>

² Parl. St. VI. Parl. 2019-20, nr. 31/1.

³ <https://mandaten.lokaalbestuur.vlaanderen.be/>

⁴ Het eerste ontwerp betrof “het gebruik van open standaarden door de lokale besturen en tot nadere regeling van de databank van de lokale mandatarissen en van de databank van de leidend ambtenaren”.

Het tweede ontwerp betrof “het gebruik van open standaarden door de provinciale besturen en tot nadere regeling van de databank van de provinciale mandatarissen en van de databank van de leidend ambtenaren”.

Het ontwerp van ministerieel besluit betrof de “bepaling en beheer van de open standaarden en de technische voorwaarden voor de akten en documenten, voor de mandatedatabank en voor de databank van de leidend ambtenaren van de lokale en de provinciale besturen.

⁵ <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-89-2018.pdf>

45. Hoewel de Autoriteit op zich genomen geen substantiële opmerkingen heeft op de logische en beperkte uitvoeringsmaatregelen in de drie voorgelegde ontwerpen is zij wel van oordeel dat de in bijlage 1 vermelde decreten niet beantwoorden aan de vereisten van de AVG.

46. De Autoriteit wijst met name op het ontbreken van vier essentiële elementen

- een expliciete omschrijving en motivering van de algemene doelstelling van de verwerking (publieke en niet-publiek gedeelte), van de bijzondere motivering van de publicatie van bepaalde persoonsgegevens en in het bijzonder van de publicatie van de politieke affiliatie van de betrokkene (artikel 5.1 b) AVG) (randnummer 21);
- een publieke privacyverklaring op de website van het Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur, die de rechten van de betrokkenen onder de AVG aangaande de hen betreffende verwerkingen toelicht (artikelen 13 en 14 AVG) (randnummer 38);
- er is geen expliciete aanduiding van het Vlaams Agentschap Binnenlands bestuur als verwerkingsverantwoordelijke onder de AVG en de artikelen 5 en 6 van de voorliggende ontwerpen reglementering zijn voor diverse interpretaties vatbaar (randnummers 15 en 16);
- er zijn geen concrete waarborgen om de betrokkenen afdoende te beschermen tegen (verdere onrechtmatige en niet-transparante) verwerking van hun persoonsgegevens waaronder hun (politieke affiliatie) betrokkenen (randnummer 30).

47. De publicatie van de politieke affiliatie van de betrokkene in het mandatenregister dient bovendien te beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 9.2 AVG en het beginsel van minimale gegevensverwerking in artikel 5.1 c AVG. Dit kan niet zonder aanvullende waarborgen te bieden voor de betrokkene (zie randnummers 31 en 32)

OM DEZE REDENEN

Verleent de Autoriteit een gunstig advies over de voorgelegde besluiten op voorwaarde dat wordt voldaan aan de vier voormelde essentiële elementen in de decreten waarop de besluiten zijn gebaseerd, en waarbij de betrokkenen beter moeten worden beschermd tegen het risico op oneigenlijk gebruik van hun (volgens de AVG deels gevoelige) persoonsgegevens uit publieke databanken.”

9. De VTC stelt vast dat aan sommige, maar niet alle van deze voorwaarden werd voldaan (zie infra).
10. De VTC beperkt zich tot het bespreken van de voor deze bepalingen meest ter zake doende aspect(en). Voor de toetsing aan de andere principes en regels kan het Vlaams Parlement, met de hulp van de bevoegde functionarissen voor de gegevensbescherming, richtlijnen vinden op de website van de VTC waar de essentiële elementen voor wet- en regelgeving vermeld worden⁶ en al diverse adviezen van de VTC over Vlaamse ontwerpen en voorstellen werden opgenomen⁷.

2. **Bespreking artikel 9**

11. Artikel 9 van het Ontwerp voegt een nieuw artikel 495/5 in het decreet van 22 december 2017 *over het lokaal bestuur* in:

“Art. 9. In hetzelfde decreet wordt een artikel 495/5 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 495/5. §1. De statuten van een vereniging als vermeld in artikel 495/1 of een vennootschap vermeld in artikel 495/2 bepalen de manier waarop de deelgenoten van de vereniging of de vennootschap en de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn op de hoogte worden gebracht van de agenda en de beslissingen van de organen van de vereniging of de vennootschap, en van het jaarverslag, de begroting en de rekeningen van de vereniging of van de vennootschap.

⁶ <https://overheid.vlaanderen.be/meer-over-advies-regelgeving>

⁷ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen>

§2. Met het oog op de werking van een mandatendatabank als vermeld in artikel 160 bezorgt een vereniging als vermeld in artikel 495/1 of een vennootschap als vermeld in artikel 495/2 aan de Vlaamse Regering een overzicht van de leden van de algemene vergadering en van de bestuurders van de vereniging of de vennootschap.

Dat overzicht bevat de voornaam, de achternaam, het geslacht, de geboortedatum, het rijksregisternummer, en de begin- en einddatum van het mandaat van het lid van de algemene vergadering en van het lid van de raad van bestuur.”

12. In de memorie van toelichting wordt de aanpassing als volgt verantwoord:

“Dit artikel voegt een artikel 495/5 in, dat een vzw als vermeld in artikel 495/1 en een vennootschap als vermeld in artikel 495/2 verplicht tot het informeren van de deelgenoten en de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn over de agenda van hun bestuursorganen en over de beslissingen die hun organen hebben genomen.

Verder bevat dit artikel de verplichtingen van die vzw en van die vennootschap ten aanzien van de mandatendatabank.”

13. De wettelijke basis voor de mandatendatabank is te vinden in artikel 160 van hetzelfde decreet:

“Art. 160.⁸ Een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit van de Vlaamse overheid houdt een databank bij met gegevens over de mandatarissen van het lokaal bestuur. De databank bevat de voornaam, de achternaam, het rijksregisternummer, het geslacht, de geboortedatum, de naam van de lijst waarop de mandataris als raadslid is verkozen, de naam van de fractie waartoe hij behoort of, in voorkomend geval, de melding dat hij als onafhankelijke zetelt, alsook, in voorkomend geval, de bevoegdheden die hij toegewezen krijgt, en de begin- en einddatum van zijn mandaat. Die gegevens worden ter beschikking gesteld door het lokaal bestuur. De databank houdt het historische overzicht van die gegevens bij.

De entiteit, vermeld in het eerste lid, is verantwoordelijk voor het beheer van de gegevens, vermeld in het eerste lid.

De gegevens van de mandatarissen worden met uitzondering van het rijksregisternummer, het geslacht en de geboortedatum door de entiteit publiek toegankelijk gemaakt.

De Vlaamse Regering regelt de nadere uitvoering van dit artikel.”

14. In de toelichting bij dit artikel werd al verwezen naar de gegevensbeschermingswetgeving⁹:

“Afdeling 4. Mandatendatabank

Artikel 160. Dit artikel combineert artikel 74bis van het Gemeentedecreet en artikel 73/1 van het OCMW-decreet, met enkele redactionele wijzigingen. Het is in het licht van de uitvoering van de privacywet aangewezen dat de Vlaamse Regering een entiteit aanduidt die verantwoordelijk wordt voor het beheer van de gegevens. De besturen hebben de taak de gegevens te actualiseren (en deze gegevens onmiddellijk aan de aangeduide entiteit van de Vlaamse overheid te bezorgen). Om de transparantie en toegankelijkheid voor het publiek m.b.t. de betrokken besturen en organisaties te bevorderen en zo ook de democratische controle te faciliteren, worden de gegevens uit de databank publiek gemaakt, met uitzondering van het rijksregisternummer, het geslacht en de geboortedatum.”

a) Kwaliteit van de regelgevende grondslag

15. De VTC stelt vast dat het bestaande decreet een aantal van de essentiële elementen van de verwerking heeft vermeld zoals artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet¹⁰ -

⁸ In werking sinds 1 januari 2019.

⁹ 1353 (2017-2018) – Nr. 1 p92

¹⁰ Elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn. Zie DEGRAVE, E., "L'État-gouvernement

voorschrijft voor regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)¹¹ of punt e)¹² AVG omkadert. Het decreet vermeldt:

- de betrokkenen: de mandatarissen van het lokaal bestuur¹³;
- de gegevens die worden verwerkt (al dan niet voor publicatie);
- de verwerkingsverantwoordelijke: het agentschap Binnenlands Bestuur (ABB);
- (gedeeltelijk impliciet) de ontvangers van de gegevens: ABB en het publiek;
- de bron van de gegevens: de lokale besturen.

Het decreet bepaalt niet:

- de doelstellingen (die worden wel in de memorie van toelichting vermeld);
- de bewaartermijn (zie infra).

b) Doelbinding

16. De memorie van toelichting verwijst voor de doelstelling naar de mandatendatabank:

§2. Met het oog op de werking van een mandatendatabank als vermeld in artikel 160 bezorgt een vereniging als vermeld in artikel 495/1 of een vennootschap als vermeld in artikel 495/2 aan de Vlaamse Regering een overzicht van de leden van de algemene vergadering en van de bestuurders van de vereniging of de vennootschap.

Dat overzicht bevat de voornaam, de achternaam, het geslacht, de geboortedatum, het rijksregisternummer, en de begin- en einddatum van het mandaat van het lid van de algemene vergadering en van het lid van de raad van bestuur.”

17. In de memorie van toelichting bij artikel 160 wordt als doel voor de mandatendatabank het bevorderen van de transparantie en toegankelijkheid voor het publiek m.b.t. de betrokken besturen en organisaties en zo ook de democratische controle te faciliteren, bepaald.

c) Minimale gegevensverwerking:

18. De belangrijkste (enige) wijziging t.o.v. de bestaande regelgeving, is de nieuwe categorie van betrokkenen die een subcategorie zijn van de lokale mandatarissen zoals bedoeld in artikel 2 van het besluit van 30 november 2018. Eigenlijk is dus hun mandaat in de bedoelde verenigingen en vennootschappen het nieuwe gegeven dat geregistreerd en publiek gemaakt wordt. De **betrokkenen** zijn wat het Ontwerp betreft de leden van de algemene vergadering en de bestuurders van de vereniging als vermeld in artikel 495/1 of een vennootschap als vermeld in artikel 495/2, zijnde:

- volgens het nieuwe artikel 495/1:

“Art. 495/1. De welzijnsvereniging met uitsluitend OCMW's of gemeenten als deelgenoot kan in het kader van of ter ondersteuning van haar statutaire opdrachten en op voorwaarde van goedkeuring door het OCMW, deelgenoot van de welzijnsvereniging, een vereniging zonder winstoogmerk

*et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest Rotaru c. Roumania, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26). Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.*

¹¹ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

¹² “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

¹³ Artikel 2, §1, van het besluit van 30 november 2018 somt op wie als lokale mandatarissen worden beschouwd: gemeenteraadslid, voorzitter van de gemeenteraad, schepen, burgemeester, lid van de raad voor maatschappelijk welzijn, voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, lid van het vast bureau, voorzitter van het vast bureau, lid van het bijzonder comité voor de sociale dienst, voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst, lid van de districtsraad, voorzitter van de districtsraad, districtscheper, districtsburgemeester.

oprichten samen met een of meer andere verenigingen zonder winstoogmerk of sociale ondernemingen als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen. Onder dezelfde voorwaarden kan de welzijnsvereniging toetreden tot een vereniging zonder winstoogmerk.”

- volgens het nieuwe artikel 495/2:

“Art. 495/2. De welzijnsvereniging met uitsluitend OCMW's of gemeenten als deelgenoot kan in het kader van of ter ondersteuning van haar statutaire opdrachten, op voorwaarde van goedkeuring door het OCMW, deelgenoot van de welzijnsvereniging, een vennootschap als vermeld in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen oprichten, ofwel als enig lid, ofwel samen met andere verenigingen zonder winstoogmerk of vennootschappen. Onder dezelfde voorwaarde kan de welzijnsvereniging aandeelhouder worden van een vennootschap.

[...]”

19. De persoonsgegevens die verwerkt worden zijn voor het overige dezelfde als die van de andere mandatarissen in de mandatedatabank, namelijk:
- de voornaam
 - de achternaam
 - het geslacht
 - de geboortedatum
 - het rijksregisternummer
 - de begin- en einddatum van het mandaat.
20. Deze categorieën gegevens zijn proportioneel ten opzichte van de beoogde doelstelling, rekening houdend met artikel 160 dat bepaalt dat de gegevens geslacht, geboortedatum en rijksregisternummer niet publiek worden gemaakt.
21. De VTC stelt vast dat het volgende gegeven dat wel in artikel 160 wordt vermeld, nu niet wordt opgenomen in de opsomming van de persoonsgegevens: “de naam van de lijst waarop de mandataris als raadslid is verkozen, de naam van de fractie waartoe hij behoort of, in voorkomend geval, de melding dat hij als onafhankelijke zetelt”.
22. Voor het geval dit gegeven, dat een mogelijke binding met een politieke partij weergeeft, toch gekoppeld zou worden aan de hier bedoelde betrokkenen, herinnert de VTC eraan dat het dan gaat over de verwerking van **bijzondere categorieën van persoonsgegevens**, zoals bedoeld in artikel 9, AVG, en met name persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen (kunnen) blijken. Voor de verwerking van dergelijke persoonsgegevens geldt er een principiële verbod en moet een specifieke uitzonderingsgrond worden ingeroepen (zie het aangehaalde advies van de CBPL).
23. Krachtens artikel 5.1, e), AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
24. Wat de **bewaartermijn** van de gegevens bij de gevende school betreft, wordt in het bestaande decreet enkel een verwijzing gevonden naar “historische overzichten”, wat lijkt te impliceren dat er geen uiterste bewaartermijn is.
25. De VTC beveelt aan om een bepaalde of bepaalbare bewaartermijn in te stellen rekening houdend met de risico's voor de betrokkenen. Daarbij kan zeker bekeken worden of de persoonsgegevens na een bepaalde tijd gepseudonimiseerd en/of geanonimiseerd kunnen worden. (toch wel wijzen op historisch en wetenschappelijk belang van de toegankelijkheid van deze informatie)

d) **Verantwoording**

26. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
27. De aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke (ABB) gebeurde al op basis van het bestaande decreet.

e) Rechten van de betrokkenen en transparantie

28. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
29. De VTC beveelt aan dat de decreetgever de Vlaamse Regering de opdracht geeft om de gepaste maatregelen te nemen voor deze nieuwe regeling en nieuwe betrokkenen.

f) Beveiligingsmaatregelen

30. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
31. De VTC verwijst naar de bestaande richtlijnen hierover (zie deel I).

III. BESLUIT

32. De VTC beveelt aan dat van deze decreetswijziging gebruik wordt gemaakt om de nog ontbrekende essentiële elementen aan te vullen, met name:
- de doelstellingen;
 - de bewaartermijn.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

