



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/34 van 8 september 2020

betreffende

tekst	het voorontwerp van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie
roepnaam	(decreet lokale democratie)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 17 juli 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 de heer Bart Somers, De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, ontvangen per brief op 24 juli 2020;

Brengt op 8 september 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 22 juli 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een voorontwerp van decreet *tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie* (hierna “het Ontwerp”), met opsomming van de diverse relevante artikelen.
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. Dit voorontwerp van decreet wijzigt de volgende decreten:
 - het decreet van 28 januari 1977 tot bescherming van de namen van de openbare wegen en pleinen;
 - het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (LPKD);
 - het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012;
 - het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
 - het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB);
 - het programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting 2020.
4. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering, moderniseert en versterkt dit ontwerp van decreet de regels van de lokale democratie als volgt:
 1. het schaft de opkomstplicht bij gemeenteraadsverkiezingen af;
 2. het voert maatregelen in tegen het ronselen van stem-volmachten;
 3. het schaft de invloed van de lijststem op het aanwijzen van de gemeenteraadszetels van een lijst aan de verkozenen op die lijst af;
 4. het regelt dat na de verkiezingen, de installatie van de nieuwe gemeenteraad gebeurt op één van de eerste vijf werkdagen van december;
 5. het regelt voor de lijsttrekker van de grootste lijst een tijdelijk exclusief initiatiefrecht om een meerderheidscoalitie te vormen;
 6. het regelt dat de verkozene voor de gemeenteraad met de meeste stemmen van de grootste fractie van de coalitie burgemeester;
 7. het regelt een constructieve motie van wantrouwen;
 8. het regelt dat organen van het lokaal bestuur digitaal kunnen vergaderen;
 9. het regelt de onverenigbaarheid tussen het mandaat van gemeenteraadslid en personeelslid zijn van een sociale huisvestingsmaatschappij en tussen het mandaat van gemeenteraadslid en leidinggevende zijn van een intergemeentelijke samenwerkingsverband
 10. het werkt de onverenigbaarheid weg tussen het mandaat van districtsraadslid en het mandaat van lid van het bijzonder comité voor de sociale diensten;
 11. het faciliteert de vrijwillige samenvoeging van gemeenten door regelgeving fusievriendelijker te maken en door een waarborgsysteem in te bouwen voor de middelen die fusiegemeenten ontvangen uit het Open Ruimtefonds;
 12. het stelt regels vast over de presentiegelden voor het bijwonen van de organen van de samenwerkingsverbanden van lokale besturen;
 13. het conformeert de regels rond samenwerkingsverbanden van lokale besturen aan het Wetboek van vennootschappen en verenigingen;
 14. een aantal van vermelde wijzigingen van de regels voor de gemeenten werkt door naar de OCMW's en of de districten.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Algemeen

5. Slechts een beperkt aantal bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld in de bepalingen die worden gewijzigd (daarom niet de wijzigingen zelf) minstens de volgende zijn:
 - de kiezers (bv. art. 54 en art. 56 LPKD¹);
 - de te verkiezen kandidaten (bv. art. 71 LPKD²)
 - de verkozenen die kandidaat zijn voor de respectievelijke raden (bv. artikel 92 Decreet Lokaal Bestuur)
 - de personen die een gift hebben gedaan van 125 euro of meer in het kader van controle van de verkiezingsuitgaven (art. 197 LPKD³)
6. De voorgelegde bepalingen bevatten zeer specifieke wijzigingen aan de bestaande wetgeving. **De VTC kan in het kader van voorliggende adviesvraag geen beoordeling doen van de bestaande wetgeving die nu aangepast wordt. Uit de lezing van de bepalingen die nu gewijzigd worden, leidt ze evenwel af dat die bestaande wetgeving waarschijnlijk niet voldoet aan de eisen die gesteld worden door de AVG qua essentiële vermeldingen.** Zo worden er in bijvoorbeeld artikel 197 LPKD bewaartermijnen vermeld voor de aangiften van giften die minimale termijnen zijn en geen beperkte termijnen, zoals vereist op basis van de AVG. De VTC is van oordeel dat er wat de bestaande wetgeving betreft, onvoldoende gescreend werd op AVG-conformiteit. De VTC beveelt aan dat dat nog zal gebeuren.
7. Voor de duidelijkheid herhaalt de VTC hierna haar standaardopmerkingen inzake de vereiste kwaliteit van de regelgevende grondslag:
8. Het komt de stellers van de vermelde wetgeving toe om erover te waken dat – en dit dus ook voor de bestaande wet- en regelgeving - elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en eventueel in artikel 10 AVG, en dat de in randnummer 11 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden⁴.
9. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in '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.⁵

¹ Artikel 54 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 bepaalt de gegevens die op de oproepingsbrief staan. In dit artikel wordt enkel gewijzigd dat de kiezer niet meer moet, maar kan stemmen. Artikel 56 betreft de attesten en bewijzen die nodig zijn als een kiezer volmacht wil geven en waarbij de verklaring op eer geëlimineerd wordt.

² Nieuw in de regeling is dat de kandidaten in de voordrachtsakten moeten invullen tot welke fractie ze behoren.

³ "De lijsten en de kandidaten die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen giften vermelden, registreren de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda. De lijsttrekker behandelt deze gegevens vertrouwelijk en deelt ze binnen dertig dagen na de datum van de verkiezing mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven."

⁴ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

⁵ Zie DEGRAVE, E., "L'égouvernement 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.

10. De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet- voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁶ of punt e)⁷ van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁸;
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden⁹;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)¹⁰.

11. De opstellers zullen zeker inspiratie kunnen vinden in de verwerkingsregisters die de lokale besturen al opgesteld hebben en bijhouden conform de AVG.

2. Digitaal vergaderen

12. Er is een enkele bepaling waarbij de VTC nu wel commentaar wil geven en dat is artikel 31 van het Ontwerp.

13. Dit artikel wijzigt artikel 20 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Volgende bepaling die wordt ingevoerd is in het kader van dit advies van belang. Ze bepaalt dat organen van het lokaal bestuur digitaal kunnen vergaderen:

“Het huishoudelijk reglement bepaalt of de gemeenteraad of de gemeenteraadscommissies, vermeld in artikel 37, fysiek of digitaal vergaderen en de wijze waarop. De Vlaamse Regering kan de minimale voorwaarden voor digitale vergaderingen bepalen.”

14. De Memorie van Toelichting geeft volgende uitleg bij de voorgestelde aanpassing:

“De mogelijkheid van digitaal vergaderen inbedden in het decreet over het lokaal bestuur

13. Het decreet over het lokaal bestuur was een digitale sprong voorwaarts voor de lokale besturen. Het nam drempels weg die een maximale digitalisering van interne en externe processen in de weg stonden. In het regeerakkoord 2019-2024 uit de Vlaamse Regering zijn ambitie om Vlaanderen in de spits te houden op vlak van innovatie, digitale transformatie en technologie.

Een verder evoluerende digitalisering kan bijdragen aan een efficiënter besluitvormings- en beleidsproces. Vanuit die gedachtegang, wenst de Vlaamse Regering de bestaande organieke regelgeving aan te passen door expliciet de mogelijkheid te voorzien dat lokale bestuursorganen digitaal kunnen beraadslagen en besluiten, binnen de door de Vlaamse Regering vastgestelde voorwaarden. De wijzigingen zijn minimaal en beperken zich tot het inschrijven van de mogelijkheid voor lokale bestuursorganen om digitaal te vergaderen. De Vlaamse Regering kan via uitvoeringsbesluiten de minimale voorwaarden uiteenzetten waarbinnen digitale vergaderingen kunnen en waaraan digitale vergadersystemen moeten voldoen.”

en

“Artikel 31 (20 DLB)

Dit artikel wijzigt het eerste en derde lid van artikel 20 van het decreet over het lokaal bestuur.

⁶ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁷ “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;”

⁸ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁹ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

¹⁰ Als er meerder verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

In het eerste lid van artikel 20 wordt de verwijzing naar artikel 6, § 1 van het decreet over het lokaal bestuur geschrapt, omdat de termijn van oproeping voor de installatievergadering van veertien dagen herleid wordt tot acht dagen ingevolge artikel 28 van dit ontwerp van decreet.

Verder wordt het derde lid aangevuld met de bepaling dat het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad aangeeft op welke wijze de vergadering van de gemeenteraad of de gemeenteraadscmissie plaatsvindt. De Vlaamse Regering kan de minimale voorwaarden rond digitaal vergaderen, die in elke gemeente en elk OCMW gelden, bepalen. Deze werkwijze maakt het mogelijk om sneller de maatschappelijke en digitale evolutie te volgen.

De wijziging van artikel 20 werkt door naar artikel 74 van het decreet over het lokaal bestuur dat van toepassing is op de OCMW-raad, naar artikel 110 van het decreet over het lokaal bestuur dat geldt voor het bijzonder comité voor de sociale dienst en naar artikel 126 van het decreet over het lokaal bestuur dat van toepassing is de districtsraad."

15. De VTC heeft geen opmerkingen bij deze bepaling op zich, die inderdaad zeer algemeen is. Ze wijst evenwel op de vertrouwelijkheidsproblematiek bij teleconferencing.
16. Gezien de datalekken die al gemeld zijn inzake delen uit de niet-openbare vergaderingen die toch openbaar geraken door menselijke of technische fouten en de al bekende problemen met teleconferencingtoepassingen als Zoom, verdient deze problematiek de nodige aandacht en bij voorkeur algemene richtlijnen. De VTC beveelt aan dat **minimale richtlijnen opgesteld worden eventueel in een omzendbrief zodat alle lokale besturen eenzelfde niveau van vertrouwelijkheid kunnen garanderen aan hun burgers.**
17. De VTC is van oordeel dat minstens de volgende punten inzake de bescherming van persoonsgegevens moeten behandeld worden:
 - respect voor de keuze van de deelnemer aan de vergaderingen: of die al dan niet in beeld wil komen, of er beeld of geluidsopnames worden gemaakt;
 - de keuze van een leverancier die aan de eisen van de AVG kan voldoen;
 - formalisering van de relatie met de leverancier in een verwerkersovereenkomst conform de AVG;
 - technische en organisatorische beveiliging.
18. De VTC wijst er op dat de persoonsgegevens zowel die van de deelnemers betreffen als die van de eventueel op de vergadering genoemde of getoonde personen.

III. BESLUIT

19. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd in dit Ontwerp of andere decreten:

- algemeen

- alle essentiële elementen van alle geplande gegevensverwerkingen bepalen voor zover dit nog niet gebeurd is in de bestaande decreten. Deze moeten gescreend worden;
- daarbij telkens de correcte rechtvaardigingsgrond aangeven, eventueel in de Memorie van Toelichting;

- artikel 31 van het Ontwerp

- de Vlaamse Regering de opdracht geven om minimale voorwaarden te bepalen over digitaal vergaderen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2020-09-14 22:40:01 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed

