



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/041 van 19 april 2022

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur
roepnaam	(decreet wijziging decreet lokaal bestuur)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 1 april 2022

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, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen van 7 april 2021, ontvangen door de VTC op 11 april 2022;

Brengt op 19 april 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur* (hierna "het Ontwerp"), meer bepaald met betrekking tot artikelen 37, 39, 58, 60 en 61.
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 Regeerakkoord 2019-2024 gaat uit van een efficiënte, slagkrachtige, transparante, burgergerichte en toegankelijke overheid als basis voor het creëren van welvaart, welzijn en vertrouwen bij de Vlaamse burger. Deze kwaliteitseis geldt zowel voor de Vlaamse overheid als voor de lokale besturen. In het licht daarvan, wordt de **organieke regelgeving voor de lokale besturen verder vereenvoudigd**.

4. Het Ontwerp behandelt:

- de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen: de optimalisatie en/of harmonisering ervan en professionalisering in het algemeen en van het ziekenhuislandschap in het bijzonder.
- inhoudelijke verbeteringen op het vlak van organisatie en werking, inzake mandatarissen en personeel, inzake lokale financiën, verduidelijking van de toezichtregeling voor politiezones, faciliteren van vrijwillige fusies van gemeenten, een verbetering van het proces van de volksraadpleging met een digitalisering van de initiatieffase, technische verbeteringen en een conformering aan de AVG.

5. Wat dit laatste betreft haalt de Memorie van Toelichting aan (onderlijning VTC):

“29. In haar advies van 8 september 2020 bij een eerdere voorgestelde wijziging aan het decreet lokaal bestuur, adviseerde de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna VTC genoemd) om een screening door te voeren van de bestaande regelgeving om na te gaan of alle essentiële elementen van de geplande gegevensverwerkingen zijn opgenomen. Dit ontwerp van decreet wil hieraan tegemoetkomen wat het decreet over het lokaal bestuur betreft.

30. Bij nazicht van de verwerkingen die, al is het impliciet, worden geregeld in het decreet over het lokaal bestuur, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de verwerkingen die verricht worden door de Vlaamse overheid en de verwerkingen die worden verricht door anderen, in het bijzonder de lokale besturen. Dit ontwerp van decreet respecteert de autonomie die de lokale besturen in deze hebben. Het regelt enkel de AVG-conformiteit van verwerkingen die worden verricht door de Vlaamse overheid. Dit houdt in dat ervoor geopteerd wordt om de andere verwerkingen te laten regelen door de ter zake bevoegde verwerkingsverantwoordelijken, met name de lokale besturen.

31. Dit ontwerp van decreet werkt de verwerkingen in functie van de mandaten- en leidinggevendendatabank en van het bestuurlijk toezicht, verder uit. Zo wordt voor deze verwerkingen, voor zover dat nog niet is gebeurd, aangegeven welk doel ze nastreven, wat de grondslag ervoor is, welke gegevens er worden verwerkt, wie de betrokkenen zijn en hoe de bewaringstermijn van de gegevens wordt bepaald. Voor de andere verwerkingen binnen de Vlaamse overheid, deze inzake eretitels, tucht en de controle van presentiegelden, is in het decreet over het lokaal bestuur zelf al een aanzet van regeling uitgewerkt of wordt die regeling nader uitgevoerd in een besluit van de Vlaamse Regering.”

6. De volgende bepalingen van het Ontwerp handelen over de verwerking van persoonsgegevens door de Vlaamse Overheid:

“Art. 37. Artikel 160 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 160. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: 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.

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 aldus aangewezen entiteit is met betrekking tot die gegevens verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, punt 7), van de algemene verordening gegevensbescherming.

De verwerking, vermeld in het tweede lid, heeft als doel de transparantie en de toegankelijkheid voor het publiek met betrekking tot de besturen en organisaties waarin de mandatarissen actief zijn, te bevorderen en de democratische controle te faciliteren.

De verwerking, vermeld in het tweede lid, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming. Voor zover er gegevens worden verwerkt in verband met politieke opvattingen, is die verwerking toegelaten op grond van artikel 9, tweede lid, e) en g), van de voormelde verordening.

De databank, vermeld in het tweede lid, bevat de volgende gegevens van de mandatarissen: de voornaam, de achternaam, het rijksregisternummer, het geslacht, de geboortedatum, de naam van de lijst waarop ze als raadslid zijn verkozen, de naam van de fractie waartoe ze behoren of, in voorkomend geval, de melding dat ze als onafhankelijke zetelen, alsook, in voorkomend geval, de bevoegdheden die ze toegewezen krijgen, en de begin- en einddatum van hun mandaat. Die gegevens worden ter beschikking gesteld door het lokaal bestuur waarbij de mandataris actief is. De databank houdt het historische overzicht van die gegevens bij.

De gegevens van de mandatarissen, vermeld in het vijfde lid, worden met uitzondering van het rijksregisternummer, het geslacht en de geboortedatum publiek toegankelijk gemaakt door de entiteit die door de Vlaamse Regering overeenkomstig het tweede lid is aangewezen.

De gegevens, vermeld in het vijfde lid, worden bewaard overeenkomstig de regeling die geldt met toepassing van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

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

“Art. 39. Aan artikel 177, eerste lid, 2°, van hetzelfde decreet wordt de volgende zin toegevoegd:

“Dat debiteurenbeheer kan plaatsvinden rekening houdend met onder meer de doelstelling van bestrijding en voorkoming van armoede en overeenkomstig het lokaal beleid.”.

Dat artikel luidt dan:

“De financieel directeur staat in volle onafhankelijkheid in voor:

1° de voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van de beslissingen van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn met budgettaire en financiële impact, overeenkomstig de voorwaarden, vermeld in artikel 266 en 267;

2° het debiteurenbeheer, in het bijzonder de invordering van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten en het verlenen van kwijting. Dat debiteurenbeheer kan plaatsvinden rekening houdend met onder meer de doelstelling van bestrijding en voorkoming van armoede en overeenkomstig het lokaal beleid. (...)”

“Art. 58. Artikel 301 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 21 december 2018, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 301. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: 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.

Een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit van de Vlaamse overheid houdt een databank bij met gegevens over:

- 1° de aangestelde en waarnemend algemeen directeur van de gemeente;*
- 2° de aangestelde en waarnemend financieel directeur van de gemeente;*
- 3° de leidend ambtenaar van het autonoom gemeentebedrijf;*

4° de personeelsleden die namens de gemeente, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en het autonoom gemeentebedrijf verantwoordelijk zijn voor de digitale communicatie met de Vlaamse overheid.

De aldus aangewezen entiteit is met betrekking tot de gegevens, vermeld in het tweede lid, verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, punt 7) van de algemene verordening gegevensbescherming.

De verwerking, vermeld in het tweede lid, heeft als doel burgers, ondernemingen, organisaties en overheidsinstellingen in staat te stellen te verifiëren dat ontvangen data betrouwbaar en authentiek zijn en uitgaan van een daartoe gemachtigd persoon.

De verwerking, vermeld in het tweede lid, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming.

De databank bevat de volgende gegevens van de betrokkenen, vermeld in het tweede lid: de voornaam, de achternaam, het rijksregisternummer, contactgegevens en de begin- en einddatum van de aanstelling. Die gegevens worden ter beschikking gesteld door de gemeente en het autonoom gemeentebedrijf. De databank houdt het historische overzicht van die gegevens bij.

De gegevens, vermeld in het zesde lid, van de betrokkenen, vermeld in het tweede lid, die in functie zijn, worden, met uitzondering van het rijksregisternummer, door de entiteit die door de Vlaamse Regering overeenkomstig het tweede lid is aangewezen, publiek toegankelijk gemaakt.

De gegevens, vermeld in het zesde lid, worden bewaard overeenkomstig de regeling die geldt met toepassing van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

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

“Art. 60. In artikel 311 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden de woorden “een formulier dat bestaat uit” opgeheven;

2° in het tweede lid, 4°, wordt de zinsnede “de naam, de voornamen, de geboortedatum en de woonplaats” vervangen door de zinsnede “de voornaam, de achternaam, de geboortedatum, het rijksregisternummer en het adres”;

3° in het derde lid wordt de zinsnede “naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats” vervangen door de zinsnede “voornaam, de achternaam, de geboortedatum, het rijksregisternummer en het adres”;

4° het vierde lid wordt vervangen door wat volgt:

“De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen waaraan het verzoekschrift of de petitieijst, vermeld in het eerste lid, moet voldoen.”.

Dat artikel luidt dan:

“Het verzoek wordt ingediend met een verzoekschrift en een petitieijst.

Het verzoekschrift bevat de volgende vermeldingen:

1° de naam van de gemeente;

2° de tekst van artikel 196 van het Strafwetboek;

3° de vraag of vragen waarop de voorgenomen volksraadpleging betrekking heeft;

4° de voornaam, de achternaam, de geboortedatum, het rijksregisternummer en het adres van de personen die het initiatief nemen tot de volksraadpleging.

De petitieijst bevat naast de vermeldingen in het tweede lid ook de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats van iedereen die het verzoekschrift heeft ondertekend.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen waaraan het verzoekschrift of de petitieijst, vermeld in het eerste lid, moet voldoen.”

“Art. 61. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2021, wordt aan deel 2, titel 7, hoofdstuk 1, een artikel 329/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 329/1. In dit artikel wordt verstaan onder algemene verordening gegevensbescherming: 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.

De binnen de Vlaamse overheid bevoegde entiteit verwerkt in het kader van het bestuurlijk toezicht de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om het bestuurlijk toezicht te kunnen uitoefenen.

De verwerking van de gegevens, vermeld in het tweede lid, heeft in het bijzonder betrekking op de volgende categorieën van persoonsgegevens:

- 1° identificatiegegevens;
- 2° contactgegevens;
- 3° politieke gegevens;
- 4° andere persoonsgegevens die worden meegedeeld of opgevraagd naar aanleiding van de werking of beslissingen van lokale besturen.

De verwerking van de gegevens, vermeld in het tweede lid, heeft in het bijzonder betrekking op de volgende categorieën van natuurlijke personen:

- 1° personen die een klacht indienen bij de toezichthoudende overheid;
- 2° personen die in een klacht bij de toezichthoudende overheid worden genoemd;
- 3° personen die in een beslissing van het lokaal bestuur worden genoemd.

De verwerking van persoonsgegevens, vermeld in het tweede lid, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming. Voor zover er gegevens worden verwerkt in verband met politieke opvattingen, is de verwerking toegelaten op grond van artikel 9, tweede lid, e) en g), van de voormelde verordening.

De gegevens, vermeld in het derde lid, worden bewaard overeenkomstig de regeling die geldt met toepassing van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

7. De memorie van toelichting verwijst naar een advies van 8 september 2020, wat advies nr. VTC/A/W/2020/34¹ betreft, waarin onder meer gesteld werd:

“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.”

¹ Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2020_34_advies.pdf

8. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:

- artikel 37: mandatarissen van het lokaal bestuur;
- artikel 39: debiteuren van fiscale en niet – fiscale schulden aan een lokaal bestuur;
- artikel 58: aangestelde en waarnemende algemeen directeur, aangestelde en waarnemende financieel directeur, leidend ambtenaar van een autonoom gemeentebedrijf, de personeelsleden die namens de gemeente, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en het autonoom gemeentebedrijf verantwoordelijk zijn voor de digitale communicatie met de Vlaamse overheid;
- artikel 60: verzoekers om een volksraadpleging te houden en ondertekenaars van de petitie daarbij;
- artikel 61: personen die een klacht indienen bij de toezichthoudende overheid, personen die in een klacht bij de toezichthoudende overheid worden genoemd, personen die in een beslissing van het lokaal bestuur worden genoemd.

en dat het minstens de volgende gegevens betreft:

- artikel 37: identificatie- en contactgegevens, politieke gegevens, beroepsgegevens;
- artikel 39: identificatie- en contactgegevens, financiële gegevens;
- artikel 58: identificatie- en contactgegevens, beroepsgegevens;
- artikel 60: identificatie- en contactgegevens;
- artikel 61: identificatiegegevens, contactgegevens, politieke gegevens, andere persoonsgegevens die worden meegedeeld of opgevraagd naar aanleiding van de werking of beslissingen van lokale besturen.

9. Het betreft informatie over natuurlijke personen zoals politieke gegevens en beroepsgegevens met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

10. Het decreet dat door het Ontwerp gewijzigd wordt, bevat geen (en zeker geen systematische) regeling voor de bescherming van persoonsgegevens².

11. De VTC stelt vast dat de adviesvragers ervan uitgaan dat de wettelijke basis voor de verwerkingen van de lokale besturen niet bij decreet moet worden vastgelegd. Ze verwijzen daarvoor naar de autonomie van de lokale besturen.

12. De VTC wijst erop dat de toepassing van artikel 22 van de Grondwet een formeel decreet - waarin de essentiële elementen van de verwerking zijn opgenomen- vraagt als wettelijke grond voor de verwerking. Als die wettelijke grond er is, kan die verder uitgewerkt worden in lokale reglementen. Bijgevolg moeten er dringend decretale bepalingen komen, om te beginnen de generieke verwerkingen. Dat zou kunnen in het decreet lokaal bestuur of in aparte sectorale regelgeving. Ook voor verwerkingen die specifiek zijn voor een lokaal bestuur en betrekking hebben op het privé-leven, moet er eerst een decretale grondslag aanwezig zijn.

13. Enkel het debiteurenbeheer (zie infra) door de lokale besturen wordt in dit Ontwerp omkaderd inzake gegevensverwerking.

14. De Memorie van Toelichting stelt zo onder meer:

“Zo kunnen ze opteren voor een centralisatie van invorderingen over diensten heen, om een toename in invorderingskosten te voorkomen en in een centraal afbetalingsplan te voorzien voor burgers die zich in een situatie van armoede bevinden. De kwetsbare burger moet zo slechts één keer zijn verhaal doen en conform het only once principe worden zijn gegevens slechts éénmaal bij hem opgevraagd of

² De VTC ziet dit ook niet voor de in de context vermelde regeling inzake eretitels, tucht en de controle van presentiegelden.

bekomen via authentieke bronnen.

*Dergelijke initiatieven van doelgroepgericht 'globaal debiteurenbeleid' kunnen de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk maken. Dit is onder meer het geval wanneer, teneinde financieel kwetsbare burgers of burgers in armoede te kunnen identificeren, de verwerking van persoonsgegevens, door consultatie van onder andere de authentieke bron van de Kruispuntbank van Sociale Zekerheid (KSZ), noodzakelijk is (conform het principe van de unieke gegevensinzameling, vermeld in artikel III.69 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018). De uitwisseling van persoonsgegevens van debiteuren over de verschillende stadsdiensten heen, brengt verder ook een verwerking van persoonsgegevens met zich mee. De verwerkingen van persoonsgegevens binnen deze initiatieven kaderen dan binnen een doelstelling van algemeen belang^[1], namelijk de bestrijding en voorkoming van armoede. Als een lokaal bestuur een dergelijk initiatief onderneemt, zal het ook reglementen moeten vaststellen die, in lijn met de AVG, voorzien in een regelgevend kader waarin de gemeente rekening houdt met artikel 6.3 van de AVG en onder meer volgende essentiële elementen worden opgenomen:
(...)."*

15. Het komt de stellers van het Ontwerp er dus toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving - elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
16. Het Ontwerp vermeldt expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden voor de artikelen 37 (mandatarissendatabank), 58 (leidinggevendendatabank) en 61 (klachtbehandeling), met name “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust” en “taak van (zwaarwegend) algemeen belang.”
 - voor artikel 37 (mandatarissen) is dat respectievelijk op grond van artikel 160 van het decreet lokaal bestuur en het faciliteren voor burgers om democratische controle uit te oefenen op lokale besturen;
 - voor 58 (leidinggevendendatabank) is dat respectievelijk op grond van artikel 301 van het decreet over het lokaal bestuur en “de ontwikkeling in van een databank met enkele kerngegevens van de personen die de dagelijkse leiding hebben over een bestuur, zodat burgers en organisaties kunnen nagaan of de informatie die zij verkrijgen correct is en afkomstig is van de juiste persoon”.
 - voor wat artikel 39 (debiteuren) betreft, is dit respectievelijk op basis van artikel 3, eerste lid, van het decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding en “de bestrijding en voorkoming van armoede”, met verwijzing naar het aspect gedragssturende doelstelling van de vorderingen;
 - voor wat artikel 60 (klachtbehandeling) betreft, is dit respectievelijk op basis van een grondwettelijke verplichting (artikel 162, GW³) die verder decretaal is uitgewerkt en het ervoor zorgen dat de toezichthoudende overheid het bestuurlijk toezicht kan uitoefenen.
17. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden voor wat artikel 60 (verzoek volksraadpleging) betreft op basis van de rechtvaardigingsgrond “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust”. De VTC beveelt aan om de rechtvaardigingsgrond voor artikel 60 ook op te nemen in de Memorie van Toelichting.
18. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁴, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende

^[1] Zie art. 6 van 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*

³ 6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

⁴ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen⁵ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁶

19. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG⁷, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁸. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁹, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
20. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
21. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
22. De VTC wijst erop dat er ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG, namelijk politieke gegevens.

⁵ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- 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”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁶ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GwH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GwH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *"L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁷ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁸ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

⁹ "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;"

23. Deze gegevens behoeven een bijzondere rechtvaardigingsgrond. Het Ontwerp verwijst voor zover er gegevens worden verwerkt in verband met politieke opvattingen, naar artikel 9, tweede lid, e) en g), AVG:

“e) de verwerking heeft betrekking op persoonsgegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;”

“g) de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene;”

24. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 AVG behoeven ook strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van artikel 9 WVG dat aangeeft welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:

- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
- de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
- ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.

25. Het Ontwerp doet dit evenwel niet en maakt deze gegevens integendeel ook publiek (zie infra).

26. De verwijzing naar artikel 9, tweede lid, e) werd al eens weerlegd door de federale Gegevensbeschermingsautoriteit. Die sprak ook bedenkingen uit bij het beroep op het punt g) (zie infra bij luik 5 van dit advies).

3. Doelbinding

27. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).

28. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld of kunnen eruit afgeleid worden:

- artikel 37: om de transparantie en de toegankelijkheid voor het publiek met betrekking tot de besturen en de organisaties waarin de mandatarissen actief zijn te bevorderen en de democratische controle te faciliteren;
- artikel 39: om initiatieven te nemen in het debiteurenbeheer ter voorkoming van schuldoebouw in de strijd tegen armoede;
- artikel 58: om burgers, ondernemingen, organisaties en overheidsinstellingen in staat te stellen te verifiëren dat ontvangen data betrouwbaar en authentiek zijn en uitgaan van een daartoe gemachtigd persoon;
- artikel 60: om na te gaan of een verzoekschrift voor een volksraadpleging op rechtsgeldige wijze ingediend werd;
- artikel 61: om het bestuurlijk toezicht te kunnen uitoefenen.

29. Het doeleinde inzake debiteurenbeheer wordt in het Ontwerp te vaag omschreven: *“Dat debiteurenbeheer kan plaatsvinden rekening houdend met onder meer de doelstelling van bestrijding en voorkoming van armoede en overeenkomstig het lokaal beleid.”*

30. De toelichting bij het Ontwerp geeft volgende verduidelijking:

“22. Er wordt geëxpliciteerd dat lokale overheden hun debiteurenbeleid kunnen inzetten om armoede te bestrijden. Dat kan bijvoorbeeld door te opteren voor een centralisatie van invorderingen over

gemeentelijke diensten heen, om een toename in invorderingskosten te voorkomen en in een centraal afbetalingsplan te voorzien voor burgers die zich in een situatie van armoede bevinden. Er zijn voor deze gegevensuitwisseling te weinig garanties dat de gegevens effectief gebruikt worden in het voordeel van de betrokkene. Het lijkt op basis van de ontwerpbepaling evenzeer mogelijk om de gegevens enkel te gebruiken om vlotter schulden te kunnen invorderen. Hierover werden in het verleden al vragen gesteld wat de eventuele uitwisseling tussen gemeente en OCMW betrof. Het duidelijk stellen van de doeleinden moet natuurlijk gepaard gaan met overwegingen in verband met de proportionaliteit van de geplande verwerkingen.”

31. De VTC wijst er voor de volledigheid op dat voor de actieve openbaarmaking van persoonsgegevens een uitvoerige motivering moet kunnen worden gegeven¹⁰ (artikel 37 en artikel 58: zie infra).
32. De doeleinden zijn voor het overige welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.

4. Verantwoordelijkheid

33. 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.
34. Het Ontwerp geeft voor wat artikel 37 en 58 betreft delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke.
35. Het Ontwerp noemt in artikel 61 de binnen de Vlaamse Overheid bevoegde entiteit. De VTC is van mening dat dit exacter omschreven dient te worden (welke entiteit?) zodat de betrokkenen perfect weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG toegekende rechten.
36. Voor wat artikel 39 betreft, wordt autonomie gegeven aan de lokale overheden bij het invullen van initiatieven ter bestrijding van armoede, waaronder het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke (zie hoger).
37. Voor artikel 60 is geen verwerkingsverantwoordelijke aangegeven zodat het Ontwerp op dat punt aangepast dient te worden.
38. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹¹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
39. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**¹² met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.

¹⁰ H.v.J, 18 juni 2020 (Grote Kamer), C-78/18, nummer 120 – 128, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0078&qid=1652084733745&from=NL>

¹¹ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

¹² Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanname van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening

40. De VTC verwijst in dit kader naar het punt:

3) wanneer er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, evenals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 van de AVG of gegevens van zeer persoonlijke aard (zoals financiële gegevens en gegevens over inkomen en vermogen, werkloosheid, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk, gegevens omtrent huishoudelijke en privé-activiteiten, locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken. GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5]

41. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht¹³.

5. Minimale gegevensverwerking

42. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

43. De **categorieën betrokkenen** zijn:

- artikel 37: mandatarissen van het lokaal bestuur;
- artikel 39: debiteuren van fiscale en niet -fiscale schulden aan een lokaal bestuur;
- artikel 58: aangestelde en waarnemende algemeen directeur, aangestelde en waarnemende financieel directeur, leidend ambtenaar van een autonoom gemeentebedrijf, de personeelsleden die namens de gemeente, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en het autonoom gemeentebedrijf verantwoordelijk zijn voor de digitale communicatie met de Vlaamse overheid ¹⁴;
- artikel 60: verzoekers om een volksraadpleging te houden en ondertekenaars van de petities;
- artikel 61: personen die een klacht indienen bij de toezichthoudende overheid, personen die in een klacht bij de toezichthoudende overheid worden genoemd, personen die in een beslissing van het lokaal bestuur worden genoemd.

en de **categorieën gegevens** zijn:

- artikel 37: identificatie- en contactgegevens, politieke gegevens, beroepsgegevens;
- artikel 39: identificatie- en contactgegevens, financiële gegevens;
- artikel 58: identificatie- en contactgegevens, beroepsgegevens;
- artikel 60: identificatie- en contactgegevens;
- artikel 61: identificatiegegevens; contactgegevens; politieke gegevens; andere persoonsgegevens die worden meegedeeld of opgevraagd naar aanleiding van de werking of beslissingen van lokale besturen.

44. Wat de **categorieën gegevens** betreft heeft de VTC volgende bedenkingen:

45. De VTC doet opmerken dat een “achternaam” niet bestaat maar dat dit “naam” hoort te zijn.

46. In de artikelen 37, 58 en 60 is er sprake van het rijksregisternummer. De VTC wijst op de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen die een machtigingsvereiste

Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties

https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf

¹³ Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: “Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit.”

¹⁴ Het is de VTC niet duidelijk wie hiermee worden bedoeld: de communicatieambtenaar waarschijnlijk, maar het zou ook de ICT-verantwoordelijke kunnen zijn.

instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van en de toegang tot het rijksregisternummer¹⁵.

47. In artikel 37 is sprake van het geslacht maar in de Memorie van Toelichting wordt niet verduidelijkt waarom het vermelden van het geslacht noodzakelijk is. De VTC beveelt aan om het geslacht te schrappen in het Ontwerp dan wel te verduidelijken in de Memorie waarom dit strikt noodzakelijk is.

48. Wat de categorie “politieke gegevens betreft”, verantwoordt de Memorie van Toelichting het publiek maken van de gegevens als volgt:

“De verwerking wordt uitgevoerd op grond van de decretale verplichting vervat in artikel 160 van het decreet over het lokaal bestuur, maar ook op grond van een taak van algemeen belang, namelijk het faciliteren voor burgers om democratische controle uit te oefenen op lokale besturen.

Een aantal specifieke politieke gegevens worden verwerkt, met name de naam van de lijst waarop een mandataris als raadslid is verkozen, de naam van de fractie waartoe hij behoort of als dat het geval is, de vermelding dat hij als onafhankelijke zetelt. Dit zijn gegevens die door de betrokken mandatarissen zelf worden bekendgemaakt wanneer zij zich verkiesbaar stellen voor de lokale verkiezingen, en opnieuw wanneer zij het mandaat effectief opnemen.

Daarnaast is deze verwerking toegelaten omwille van een reden van zwaarwegend belang, namelijk de democratische controle die de burger moet kunnen uitoefenen op zijn lokaal bestuur. Zo is deze verwerking noodzakelijk om burgers transparantie te bieden over de politieke samenstelling van hun lokaal bestuur. Burgers kunnen hun democratisch controlerecht enkel geïnformeerd uitoefenen wanneer zij weten waarvoor mandatarissen staan, welke koerswijzigingen, acties en activiteiten een mandataris doorvoert, ook binnen zijn lijst en fractie, of wanneer een mandataris beslist om als onafhankelijke te zetelen omdat hij het niet eens is met de gang van zaken in de fractie. Door de publicatie van de mandaten in de mandatedatabank, kunnen burgers erop vertrouwen dat zij een authentieke bron raadplegen.

Omdat het gaat om gegevens die sowieso door de betrokken mandatarissen zelf al worden bekendgemaakt, gaat de verwerking niet verder dan noodzakelijk is, maar biedt het louter transparantie en een duidelijk en authentiek overzicht voor de burger¹⁶.”

49. De VTC verwijst naar het advies van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) nr. 89/2018 van 26 september 2018¹⁷, randnummers 21 e.v. (zie uittreksel in bijlage). Ze schaart zich in het bijzonder achter het principe dat de betrokkene op elk moment zijn recht van rectificatie moet kunnen uitoefenen over zijn politieke voorkeur (artikel 16 AVG) zonder mee te moeten delen wat zijn actuele politieke affiliatie is (of dat er überhaupt sprake is van enige wens tot affiliatie).

50. Wat het publiek maken van de gegevens van de leidinggevendenden betreft, wordt de verwerking volgens de toelichting uitgevoerd op grond van de decretale verplichting vervat in artikel 301 van het decreet over het lokaal bestuur, maar ook op grond van een taak van algemeen belang. Deze taak houdt de ontwikkeling in van een databank met enkele kerngegevens van de personen die de dagelijkse leiding hebben over een bestuur, zodat burgers en organisaties kunnen nagaan of de informatie die zij verkrijgen correct is en afkomstig is van de juiste persoon (zie verder onder beveiliging).

51. Wat de instanties die **toegang** hebben betreft: de door de Vlaamse Regering aangeduide entiteit (artikelen 37 en 58), de financieel directeur (artikel 39), het College van Burgemeester en Schepenen (artikel 60) en de bevoegde entiteit (zie opmerking hoger – artikel 61).

52. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens, namelijk van de lokale besturen aan het Agentschap en eventueel (dit is niet geheel duidelijk) van de gemeente naar het OCMW en omgekeerd in het kader

¹⁵ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

¹⁶ Memorie van Toelichting, pagina 24-25.

¹⁷ Advies nr. 89/2018 van 26 september 2018 over voorontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering houdende het gebruik van open standaarden door de lokale besturen en provinciale besturen en tot nadere regeling van de databanken van de lokale en provinciale mandatarissen en van de databank van de leidend ambtenaren en voorontwerp van ministerieel besluit houdende 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 (CO-A-2018-087)

van het debiteurenbeheer. Er zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.

53. De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol. Voor algemene protocollen dringt de VTC aan op het voorleggen van een adviesvraag.
54. 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.
55. Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt voor wat de artikelen 39 en 60 betreft. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang de verwerkingsverantwoordelijke mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.
56. Voor de artikelen 37, 58 en 61 verwijst het Ontwerp naar de beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die echter geen maximale termijnen opleggen.
57. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.

6. Juistheid

58. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
59. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijken hiertoe de nodige maatregelen nemen.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

60. De VTC neemt er akte van dat het te wijzigen decreet in artikel 223 afwijkingen op de **AVG-rechten** ingevoerd heeft in toepassing van artikel 23, lid 1, i), AVG met betrekking tot de bevoegdheden van Audit Vlaanderen [documentatie voor zitting VTC: zie bijlage]. De VTC heeft al meermaals advies gegeven over deze afwijkingsmogelijkheid en erop gewezen dat dit slecht kan onder strikte voorwaarden.
61. 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.
62. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 61, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

63. 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.

64. De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid. Dit geldt ook voor wat de gegevens met betrekking tot de leidinggevendenden betreft, aangezien het doel is dat de burger zekerheid moet hebben dat data betrouwbaar en authentiek zijn en uitgaan van een daartoe gemachtigd persoon.
65. Ook de digitalisering van de volksraadplegingen is een verwerking die bijzondere aandacht inzake beveiliging vraagt. De VTC verwijst naar de problematiek van fraude bij referenda en verkiezingen in het buitenland.
66. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
67. De VTC beveelt aan om het publieke gedeelte van de mandaten- en leidinggevendendatabanken zo op te zetten dat ze niet indexeerbaar zijn door zoekmachines. Een burger kan dan naar de functie zoeken en de nodige controles uitoefenen zonder dat voor eender welk doel kan gezocht worden op naam. Dit belet niet dat bijvoorbeeld toezichtambtenaren en onderzoekers eigen toegangen zouden kunnen krijgen. Dit is nu anders opgezet (je kan (ook) de volledige lijst van de leidinggevendenden downloaden¹⁸) zodat spamming en (spear)phishing heel gemakkelijk is.
68. Bijkomend beveelt de VTC aan dat bij publicatie duidelijk het doel vermeld wordt en erop gewezen wordt dat de gegevens niet mogen hergebruikt worden voor andere doelen.
69. Wat de mogelijke doelstelling wetenschappelijk onderzoek betreft, herinnert de VTC eraan dat een latere verwerking voor statistische en/of wetenschappelijke doeleinden in principe gebeuren aan de hand van anonieme gegevens (dus volledig losgekoppeld van de naam van de mandatarissen). Enkel als dit niet mogelijk is, kan men werken met gecodeerde of in laatste instantie niet-gecodeerde persoonsgegevens.
70. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁹ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen²⁰ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer²¹ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom²².

¹⁸ <https://leidinggevendenden.lokaalbestuur.vlaanderen.be>

¹⁹ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

²⁰ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

²¹ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

²² *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

III. BESLUIT

71. 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 daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- dringend werk van te maken van het scheppen van een decretale basis voor de verwerkingen door de lokale besturen (voor zover dit nog niet in sectorale wetgeving geregeld is);
- de rechtvaardigingsgrond voor de verwerking in artikel 60 opnemen in de Memorie van Toelichting (luik 2);
- de bevoegde entiteit van artikel 61 bepalen (luik 4);
- de verwerkingsverantwoordelijke van artikel 60 bepalen (luik 4);
- een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitvoeren (luik 4);
- het geslacht schrappen in artikel 37, dan wel verduidelijken in de Memorie van Toelichting waarvoor dit strikt noodzakelijk is (luik 5);
- de bewaartermijnen van de gegevens bepalen of minstens criteria op te nemen om de maximale bewaartermijn te bepalen (luik 5);
- de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens (luik 6);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7);
- beveiligingsmaatregelen uitwerken.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-05-09 20:32:59 +02:0
Reden: Ik keur dit document goed



IV. Bijlagen:

Uittreksel uit advies GBA nr. 89/2018 van 26 september 2018

“21. Gelet op het risico voor de betrokken personen (zie hierna) acht de Autoriteit het essentieel dat bij een officiële publicatie van persoonsgegevens de finaliteit steeds wordt bepaald in de reglementering. Dit is des te meer het geval indien het bovendien gaat om bijzondere (gevoelige) categorieën van persoonsgegevens zoals de politieke affiliatie van de betrokkene. De beschrijving van de finaliteit is onder meer noodzakelijk om de proportionaliteit van de verwerking te toetsen (artikel 5.1 c) AVG).

22. De doelstelling voor de publicatie van bepaalde persoonsgegevens van de verwerkingen is niet expliciet verwoord in de reglementering. In een antwoord verwijst de aanvrager wel naar de uitleg in de Memorie van Toelichting bij de artikelen 160 en 301 van het Decreet Lokaal Bestuur¹⁰.

23. De Autoriteit neemt op basis van deze toelichting aan dat de transparantie aangaande de aanduiding van de mandatarissen in de lokale besturen en provincies de democratische werking van de instellingen dient op basis van een **authentieke bron**. Transparantie is in dat opzicht een hoeksteen van de democratie. Het publiceren van mandaten na afloop van de lokale en provinciale verkiezingen kan dus een legitieme doelstelling dienen in een democratische maatschappij.

24. De voormelde algemene motivering verklaart evenwel nog niet wat de precieze noodzaak is om ook de politieke affiliatie van elke betrokkene openbaar te maken (en bijvoorbeeld niet enkel de naam van de betrokkene en zijn/haar mandaat). De Autoriteit stelde derhalve een bijkomende vraag aan de aanvrager aangaande de noodzaak om de politieke affiliatie van de betrokkenen mee op te nemen in het publieke gedeelte van de databank.

25. De aanvrager stelde in antwoord “de politieke affiliatie wordt door de betrokkene publiek bekend gemaakt door zich verkiesbaar te stellen en opnieuw door het mandaat ook effectief op te nemen. Burgers kunnen hun democratisch controlerecht enkel geïnformeerd uitoefenen wanneer zij weten waarvoor mandatarissen staan, welke koerswijzigingen een mandataris doorvoert, welke acties en activiteiten zij als mandataris uitvoeren, ook binnen hun lijst en fractie uitoefenen, wanneer een mandataris beslist om als onafhankelijke te zetelen omdat men het niet eens is met de gang van zaken in de fractie, enz. De mandatabank heeft tot doel burgers de nodige transparantie te bieden over de samenstelling van hun lokaal bestuur om zo de democratische controle te faciliteren. De politieke samenstelling is daar dus een essentieel onderdeel van.”

26. De Autoriteit neemt hiervan akte. Zij wijst echter op volgende elementen waarmee de aanvrager rekening dient te houden

- Er is in het licht van het dataproctierecht een verschil tussen het kenbaar maken van een voorkeur door een gedrag van de betrokkene op bepaalde momenten (bv. plaatsen van een affiche of verkiezingsplakkaat waaruit een politieke voorkeur blijkt) en de registratie van die voorkeur (of dat gedrag) door een overheid in een databank op basis van een door de overheid uitgewerkte reglementering.
- De motivering voor de publicatie van de politieke affiliatie is ook van een andere aard dan de motivering van het publiceren van de andere (mandaat en naam) gegevens van de betrokkene als authentieke bron.
- De betrokkene moet op elk moment zijn recht van rectificatie kunnen uitoefenen aangaande zijn politieke voorkeur (artikel 16 AVG) zonder mee te moeten delen wat zijn actuele politieke affiliatie is (of dat er überhaupt sprake is van enige wens tot affiliatie). De betrokkene moet ook kunnen beoordelen of zijn / haar voorkeur wel of niet kan worden gepubliceerd of deze publicatie eventueel moet worden gewijzigd. Het principe van deze zeggenschap (via een wettelijke vertrouwelijkheidsplicht) wordt beschermd door het principieel verwerkingsverbod van artikel 9.1 AVG op het gebied van politieke opvattingen, genetische gegevens, biometrische gegevens, gegevens over de gezondheid en het seksueel gedrag en de seksuele gerichtheid. Eventuele uitzonderingen hierop onder artikel 9.2 AVG moeten afdoende worden gemotiveerd en afdoende waarborgen beiden (zie hierna).

27. De Autoriteit begrijpt dus het argument van de burgerlijke mogelijkheid tot controle op de politieke affiliatie van een lokaal bestuur maar wijst op het feit dat op grond van de AVG tegelijk ook een evenwicht moet worden gevonden met de voorwaarden van de AVG die een zeggenschap van de betrokkene toekent via de voormelde artikelen.

(1) Expliciete motivering

28. De Autoriteit is van oordeel dat deze bijzondere doelstelling voor de publicatie van de politieke affiliatie ook expliciet moet worden verwoord in de reglementering, met een bepaling die hergebruik van deze gegevens voor andere doeleinden expliciet uitsluit (artikel 5.1 b) AVG).

(2) Artikel 9.2. AVG

29. Verder kan de verwerking van de politieke affiliatie van de betrokkene enkel gebeuren op basis van een uitzonderingsgrond onder artikel 9.2 AVG. De Autoriteit acht artikel 9.2 e) AVG hier niet toepasselijk (zie hiervoor). Eventueel zou artikel 9.2. a) AVG kunnen worden ingeroepen op voorwaarde dat aanzienlijke inspanningen worden genomen om te werken met een toestemming die aan alle strenge voorwaarden van de AVG voldoet (vrije, intrekbare, actieve, expliciete, bewijsbare,... wilsuïting van de betrokkene), hetgeen zeker geen formaliteit is.

(3) afdoende waarborgen door het Agentschap binnenlands bestuur

30. De AVG legt de verwerkingsverantwoordelijke ook op om rekening te houden met de risico's voor de betrokkene (zogenaamde "risicogebaseerde aanpak"). Verwerkingen onder de vorm van **openbare databanken houden bijzondere risico's in** die variëren naar gelang de context en aard van de gepubliceerde persoonsgegevens¹¹. Zo wordt informatie uit publieke databanken vaak op hergebruikt voor andere finaliteiten die niet verenigbaar zijn met de voormelde finaliteit. De AVG wordt hierbij vaak geschonden omdat het hergebruik niet transparant of niet voorzienbare wijze voor de betrokkenen gebeurt en zonder enige rechtsgrond om de verwerking te rechtvaardigen. De Autoriteit stelt met name vast dat de mandaathouders door het openbaar karakter van de databank vandaag onvoldoende worden beschermd tegen de volgende risico's, ongeacht de aard van hun politieke voorkeur:

11 Zie bijvoorbeeld de publicatie van de identiteit van de geschorste sportbeoefenaars (GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005), de publicatie in de KBO (zie randnummer 11 van het advies 43/2015 van 9 september 2015, gepubliceerd op https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_43_2015.pdf) de openbaarheid van de rol op de rechtbanken

- het risico op uitsluiting van een lidmaatschap of functie (bv. bij mutualiteit, vakbond) op basis van bepaalde assumpties qua gedrag of ideologische voorkeuren die zouden kunnen worden verbonden aan het opkomen voor een bepaalde lijst;
- het risico voor de reputatie van de betrokkene door het vergelijken van bestanden met andere publieke¹² en private databanken (bv. private websites die het cumulgedrag in kaart brengen en hieraan een publieke beoordeling over de betrokkene aan koppelen);
- het persoonlijk viseren van de betrokkene op sociale media wegens zijn (vermeende) politieke voorkeur (zgn. "politieke trolling");

31. Gelet op de vereiste van intrekbaarheid van elke toestemming moet **elke betrokkene individueel de mogelijkheid krijgen om op elk moment zonder nadelige gevolgen de publiciteit van zijn politieke affiliatie in te trekken**. Zonder deze waarborg schendt de publicatie van de politieke affiliatie artikel 9 AVG.

32. Voor de publicatie van de politieke affiliatie is een afdoende motivering met afweging van evenredigheid en noodzakelijkheid bovenal vereist (artikel 5.1 c) AVG) en moet ook rekening worden gehouden met de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. "

Toepassing van artikel 23, AVG in het bestaande decreet

"Artikel 223.

Om zijn bevoegdheid te kunnen uitoefenen, heeft Audit Vlaanderen toegang tot alle informatie en documenten, ongeacht de drager ervan, en tot alle gebouwen, ruimtes en installaties waar taken worden uitgevoerd van de besturen. (...)

Met toepassing van artikel 23, lid 1, i), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) heeft de persoon, op wie de rapportering betrekking heeft, geen toegang tot die verklaringen, behalve met toestemming van degene die de onregelmatigheid heeft gerapporteerd.

Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) kan Audit Vlaanderen beslissen om de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het vijfde tot en met het dertiende lid.

De afwijkingmogelijkheid, vermeld in het vierde lid, geldt alleen gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de voorbereidende werkzaamheden die daarmee verband houden, in het kader

van de decretale en reglementaire opdrachten van Audit Vlaanderen, op voorwaarde dat het voor het goede verloop van het onderzoek noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet worden toegepast. De duur van de voorbereidende werkzaamheden mag in voorkomend geval niet meer bedragen dan een jaar vanaf de ontvangst van een verzoek tot uitoefening van een van de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening.

De persoonsgegevens, vermeld in het vierde lid, worden niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt.

De afwijkmogelijkheid, vermeld in het vierde lid, heeft geen betrekking op de gegevens die losstaan van het voorwerp van het onderzoek dat of van de controle die de weigering of beperking van de rechten, vermeld in het vierde lid, rechtvaardigt.

Als de betrokkene in het geval, vermeld in het vierde lid, tijdens de periode, vermeld in het vijfde lid, een verzoek indient op basis van artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, bevestigt de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming de ontvangst daarvan.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming brengt de betrokkene schriftelijk, zo snel mogelijk en in elk geval binnen een maand vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte van elke weigering of beperking van de rechten, vermeld in het vierde lid. De verdere informatie over de nadere redenen voor die weigering of die beperking hoeft niet te worden verstrekt als dat de decretale en reglementaire opdrachten van Audit Vlaanderen zou ondermijnen, met behoud van de toepassing van het elfde lid. Als het nodig is, kan de voormelde termijn met twee maanden worden verlengd, rekening houdend met het aantal aanvragen en de complexiteit ervan. De verwerkingsverantwoordelijke brengt de betrokkene binnen een maand vanaf de dag die volgt op de dag waarop hij het verzoek heeft ontvangen, op de hoogte van die verlenging en van de redenen voor het uitstel.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming informeert de betrokkene ook over de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens conform artikel 10/5 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en om een beroep in rechte in te stellen.

De bevoegde functionaris voor gegevensbescherming noteert de feitelijke of juridische gronden waarop de beslissing is gebaseerd. Die informatie houdt hij ter beschikking van de voormelde Vlaamse toezichtcommissie.

Nadat het onderzoek afgesloten is, worden de rechten, vermeld in artikel 13 tot en met 22 van de voormelde verordening, in voorkomend geval, conform artikel 12 van de voormelde verordening opnieuw toegepast.

Als een dossier dat persoonsgegevens als vermeld in het vierde lid, bevat, naar het Openbaar Ministerie is gestuurd en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, mag de bevoegde functionaris voor gegevensbescherming op verzoek van de betrokkene overeenkomstig artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening pas antwoorden nadat het Openbaar Ministerie of, in voorkomend geval, de onderzoeksrechter heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.”