



Advies nr. 02/2008 van 6 februari 2008

Betreft: Adviesaanvraag betreffende de "Generations and Gender Panel Study" (A/2007/040)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op de wet van 4 juli 1962 *betreffende de openbare statistiek* (hierna "wet openbare statistiek");

Gelet op het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "KB van 13 februari 2001");

Gelet op het Koninklijk besluit van 7 juni 2007 *tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van het Statistisch Toezichtscmité opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*;

Gelet op het verzoek om advies van de Directeur-generaal van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, hierna "ADSEI"), ontvangen op 10/12/2007;

Gelet op het verslag van de heer Remans;

Brengt op 6/2/2008 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Commissie werd gevraagd advies uit te brengen over de "Generations and Gender Panel Study" (GGPS).

II. CONTEXT VAN DE AANVRAAG

2. In opdracht van de Belgische Staat (FOD Economie, KMO, Middenstand & Energie), de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en het Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) voor het Waalse Gewest, voert ADSEI de GGPS uit in het kader van haar bevoegdheden. Het onderzoek wordt gecoördineerd door de Population Activities Unit (PAU) van de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE).

3. De GGPS beoogt een longitudinale studie van gezinsvorming en -ontbinding, vruchtbaarheid en pensionering waarbij wordt gepeild naar de intenties die deze ontwikkelingen sturen. Ook de thema's inzake gezinszorg, personenzorg en emancipatie komen aan bod. De survey heeft als specifiek doel verklaringen te bieden voor de waargenomen verschuivingen inzake partnerrelaties enerzijds en de relaties tussen generaties anderzijds. De beleidsrelevantie voor België en de inschakeling van de Belgische resultaten in de internationale vergelijking staan voorop.

4. De GGPS omvat drie ondervragingsronden zodat intenties van de ondervraagde personen met betrekking tot de materies en realisaties van die intenties, alsook de belemmerende en bevorderende factoren om intenties te realiseren in de tijd kunnen worden gevolgd. De eerste ondervragingsronde van de GGPS vindt plaats in 2008. De tweede en derde ondervragingsronde vinden plaats met een tussentijd van telkens drie jaar.

5. De GGPS wordt op éénvormige wijze voor het hele land georganiseerd. Voor elke ondervragingsronde wordt de gestandaardiseerde internationale vragenlijst vertaald en aangepast aan de Belgische situatie. Het veldwerk van de eerste ondervragingsronde omvat het mondelinge ondervragen van een steekproef van individuen tussen 18 en 79 jaar. In de tweede en derde ondervragingsronde worden dezelfde personen ondervraagd en worden jongvolwassenen (18-20 jaar) aan de steekproef toegevoegd.

6. De adviesaanvraag bevat een aantal bijlagen, zoals een omstandige nota die de werkwijze beschrijft waarop de GGPS enquête wordt georganiseerd, de vragenlijst, de handleiding voor de enquêteurs, de uitnodigingsbrief voor deelname aan het onderzoek, het informed consent formulier waar de respondent zijn uitdrukkelijke toestemming geeft tot deelname aan het onderzoek en de deontologische code ICT van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, waaronder ADSEI ressorteert.

7. De effectieve bevraging van de respondenten zal normaal van start gaan in maart 2008, mits positief advies van de Commissie.

III. ALGEMEEN ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

8. Blijkens de bijlagen van de adviesaanvraag werden heel wat maatregelen genomen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarover de Commissie zich enkel kan verheugen.

9. Het is trouwens zo dat betreffende GGPS in een Wetenschappelijke Begeleidingscommissie (WBC) onder leiding van een expert voorafgaandelijk is gereflecteerd geworden over de gehanteerde aanpak, de steekproeftrekking, de gebruikte vragenlijsten, de te berekenen indicatoren, de statistische analyses en de rapportering. De WBC bestaat uit afgevaardigden van de FOD Economie, KMO, Middenstand & Energie, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en Gemeenschap, de POD Wetenschapsbeleid, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad en verder uit een lid van de Hoge Raad voor de Statistiek, een lid van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en twee door de Hoge Raad voor de Statistiek aangestelde vertegenwoordigers van de universitaire wereld. Het betrokken lid van de Commissie werd telkens vervangen door ambtenaren van het secretariaat van de Commissie.

10. De Commissie zal zich in voorliggend advies dan ook beperken tot een beoordeling van punten die problemen stellen of kunnen stellen in het licht van de noodzakelijk te bieden privacybescherming.

11. In de adviesaanvraag wordt tevens gewezen naar een brief van 16 oktober 2007 van de 'Commissie' waarin standpunt werd ingenomen over de steekproeftrekking uit het Rijksregister door ADSEI en de GGPS-vragenlijst.

12. In feite betreft het hier een brief van het secretariaat van de Commissie. De standpunten die het secretariaat van de Commissie innam naar aanleiding van haar deelname aan WBC, staan evenwel de stelling niet in de weg die, in voorkomend geval, zou kunnen worden ingenomen door de Commissie als collegiaal orgaan.

IV. SPECIFIEK ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

Vragenlijst

13. De GGPS bevraagt een aantal gevoelige gegevens en gezondheidsgegevens.

14. Vanuit het oogpunt van de WVP stelt de vragenlijst geen probleem. Volgens de WVP is de verwerking van dit soort van persoonsgegevens niet verboden wanneer ze wordt verricht op grond van de schriftelijke toestemming van de betrokkenen of wanneer ze noodzakelijk is voor het wetenschappelijk onderzoek.

15. De Commissie wijst wel op artikel 24 *quinquies* wet openbare statistiek welke ADSEI verbiedt om studies te doen die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer, onder meer op het seksueel gedrag, de overtuiging of activiteit op politiek, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied, het ras of de etnische afstamming.

16. Volgens de voorzitter van WBC en ADSEI is de conformiteit van de GGPS-vragenlijst met dit artikel niettemin gegarandeerd omdat een aantal vragen uit de oorspronkelijke GGPS-vragenlijst precies werden geschrapt en/of werden geherformuleerd om daarmee overeenstemming te bereiken. Als ADSEI verklaart dat zich met deze enquête geen probleem stelt vanuit haar eigen organieke wet, kan de Commissie niets anders dan daar akte van te nemen.

17. Hoger werd reeds gesteld dat de verwerking van gevoelige persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende de gezondheid mogelijk is op basis van de geschreven toestemming van de betrokkenen. Dit voluntaristisch aspect is alvast aanwezig in het kader van GGPS:

-In de uitnodigingsbrief voor deelname aan het onderzoek staat duidelijk dat de medewerking aan het interview niet verplicht is en gebeurt op vrijwillige basis en dat de respondent, bij deelname, kan weigeren om op één of meerdere vragen te antwoorden als hij of zij dat wenst;

-Alvorens de enquête effectief wordt afgenomen ondertekent de betrokkene een formulier houdende uitdrukkelijke toestemming tot deelname aan het onderzoek. De verwerking van de gevoelige persoonsgegevens en de gezondheidsgegevens is dus gebaseerd op de schriftelijke toestemming van de betrokkene in de zin van de artikelen 6, § 2, a en 7, § 2, a WVP;

-Op het einde van het interview wordt de vraag voorgelegd of de respondent na drie jaar opnieuw mag worden benaderd voor deelname aan het vervolgonderzoek. In de vraagstelling wordt uitdrukkelijk vermeld dat de respondent niet tot verdere medewerking is verplicht, zelfs niet indien de respondent na het huidige interview instemt met een nieuwe contactname.

18. De informationele zelfbeschikking is hiermee voldoende gewaarborgd.

Steekproef

19. *"De steekproef is gebaseerd op het Rijksregister van natuurlijke personen. Het schrijven van de CBPL van 16 oktober 2007 gericht aan de heer Billiet, bevestigt dat ADSEI rechtstreeks toegang heeft tot het Rijksregister".*

20. De Commissie bevestigt dit standpunt van het secretariaat.

21. Er zijn verschillende wettelijke bronnen die een dergelijke toegang voorzien. De toegang kan onder meer afgeleid worden uit het Koninklijk besluit van 11 oktober 1984 *waarbij aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen*, artikel 8bis van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (althans zolang artikel 40 van de wet van 22 maart 2006 *tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek en van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, dat dit artikel 8bis Rijksregisterwet opheft, niet in werking is getreden) en artikel 24quater van de wet openbare statistiek.

22. Het naast elkaar bestaan van die verschillende wetteksten over de toegang tot het Rijksregister door ADSEI is echter niet bevorderlijk voor een juist begrip van de toegangsrechten van ADSEI ter zake¹.

¹ Een eerdere brief van het secretariaat van de Commissie d.d. 9 mei 2007 stelde (samenvattend) dat het KB van 11 oktober 1984 impliciet werd opgeheven door de voor ADSEI veel restrictievere bepaling van artikel 8bis Rijksregisterwet, welke trouwens zelf expliciet werd opgeheven door artikel 40 van de wet van 22 maart 2006, doch waarbij de Koning nog de datum moet bepalen waarop voormeld wetsartikel in werking treedt.

23. Het betreft hier evenwel een probleem van algemene aard dat geldt voor alle enquêtes van ADSEI waarvoor een steekproef moet worden getrokken uit het Rijksregister en dus niet voor GGPS alleen.

24. In de praktijk is het in elk geval zo dat ADSEI actueel een volledige en ongehinderde rechtstreekse toegang heeft tot het Rijksregister en ongehinderd steekproeven kan trekken uit het Rijksregister en zelf het beheer heeft van de contactgegevens van de steekproef uit het Rijksregister voor de enquêtes die ze volledig in eigen beheer organiseert.

25. ADSEI heeft trouwens als officieel statistisch overheidsorgaan op federaal niveau een rijke ervaring met enquêtes en steekproeven en heeft op basis van de wet openbare statistiek in principe zelfs toegang tot alle overheidsdatabanken, dus ook tot die van het Rijksregister.

26. Om elke juridische onzekerheid op dat vlak weg te nemen, zeker na de inwerkingtreding van artikel 40 van de wet van 22 maart 2006, is het denkkelijk nuttig dat het sectoraal comité voor het Rijksregister de toegang van ADSEI tot het Rijksregister herbevestigt in één machtiging.

27. Deze oefening zal overigens niet zonder nut zijn voor GGPS zelf, nu het een vervolgstudie betreft en er dus nog gegevens uit het Rijksregister zullen moeten worden betrokken door ADSEI in het kader van golf twee (2011) en drie (2014).

Geen voorafgaande schriftelijke toestemming

28. Bij de pilootstudie van GGPS werd de schriftelijke toestemming van de betrokkene gevraagd voordat er rechtstreeks contact met hem of haar werd opgenomen.

29. Dit is overigens de manier van werken die de Commissie heeft geadviseerd in haar advies van 14 juni 2006 *uit eigen beweging met betrekking tot de modaliteiten van de mededeling van informatiegegevens van het Rijksregister met het oog op (wetenschappelijk) onderzoek.*

30. De voorgestelde manier van werken is door de wetenschappelijke wereld bekritiseerd geworden, onder andere op het vlak van de response rate.

31. De respons op de pilootstudie van GGPS bleek alvast bijzonder laag (amper 10%).

32. De Commissie stelt vast dat voor de eigenlijke bevraging (daarom) niet zal gewerkt worden met de voorafgaande schriftelijke toestemming waarbij dus enkel de personen die hun bereidheid tot medewerking schriftelijk hebben bevestigd door de enquêteur zullen worden gecontacteerd.

33. De personen die deel uitmaken van de steekproef zullen daarentegen voor de aanvang van het onderzoek door ADSEI schriftelijk op de hoogte gebracht worden van de precieze aard daarvan, van het vrijwillig karakter van de medewerking aan het onderzoek, van de juiste benaming van de organiserende instanties, van de doelstellingen die worden nagestreefd en van de modaliteiten volgens welke de ingewonnen gegevens zullen worden verwerkt. In een volgende stap zullen alle potentiële respondenten persoonlijk gecontacteerd worden door de enquêteur om een afspraak te maken voor een interview. De enquêteur zal, alvorens de enquête effectief af te nemen, een brief voorleggen aan de geënquêteerde waarin hij om de uitdrukkelijke toelating vraagt om deel te nemen aan de enquête.

34. De Commissie verzet zich niet tegen deze procedure omwille van hiernavolgende argumenten.

a) De praktische implementatie van GGPS wordt opgenomen door ADSEI wiens werking door de wet van 22 maart 2006 in lijn werd gebracht met de nieuwste evoluties inzake privacybescherming, met alle veiligheidsgaranties hierbij vereist.

b) Zoals hoger gesteld aanvaardt de Commissie de lege lata de rechtstreekse toegang van ADSEI tot het Rijksregister voor het doen van demografische en andere studies, zoals GGPS, ook al kunnen vragen rijzen over de samenloop van de supra vermelde wettelijke bronnen en is het denkkelijk nuttig dat het sectoraal comité voor het Rijksregister de toegang van ADSEI tot het Rijksregister herbevestigt in één machtiging.

c) Alles bij elkaar beschouwd creëren de bijlagen bij de adviesaanvraag GGPS -de nota die de werkwijze beschrijft waarop de GGPS enquête wordt georganiseerd, de vragenlijst, de handleiding voor de enquêteurs, de uitnodigingsbrief voor deelname aan het onderzoek, het informed consent formulier waar de respondent zijn uitdrukkelijke toestemming geeft tot deelname aan het onderzoek en de deontologische code ICT- een omgeving waarin de bescherming van de persoonlijke gegevens van de respondent in principe gegarandeerd is.

d) De GGPS is een face tot face enquête. Het advies van 14 juni 2006 van de Commissie regelt voornamelijk de werkwijze m.b.t. schriftelijke enquêtes. Met betrekking tot wetenschappelijke onderzoeken die face-to-face enquêtes vereisen, besliste de Commissie weliswaar dezelfde werkwijze toe te passen als voor schriftelijke onderzoeken, maar werd tevens besloten om met

betrekking tot dit aspect nog verder overleg te voeren. Tijdens haar plenaire zitting van 20 december 2006 heeft de Commissie zich dan opnieuw gebogen over de problematiek van de rechtstreekse mededeling van contactgegevens uit het Rijksregister of andere externe gegevensverwerkingen aan overheidsdiensten belast met beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek met het oog op face to face of telefonische enquêtes. Er werden daarop met de Vlaamse en Waalse statistiekdiensten een aantal voorwaarden afgesproken inzake het afnemen van face to face enquêtes op basis van verworven adressenbestanden, ongeacht de bron van de adressenbestanden het Rijksregister is of niet. ADSEI zal er dan ook voor zorgen dat GGPS wordt gevoerd conform dezelfde voorwaarden:

- in de contactbrieven moet naast de vermelding dat de medewerking vrijwillig is, uitdrukkelijk gewag worden gemaakt van het feit dat een weigering om mee te werken geen nadelige gevolgen kan hebben en dat, als men meewerkt, men niet verplicht is op alle vragen te antwoorden;
- indien er een follow-up onderzoek gepland is, moeten de persoonsgegevens worden bewaard bij een "trusted third party" die voldoende onafhankelijk is van de verantwoordelijke van de verwerking;
- bij onderaanneming (waarbij de opdrachtnemer niet alleen in het bezit is van de adressen, maar ook van de antwoorden) moet niet alleen voorzien worden dat hij de adressen vernietigt, maar ook dat hij na het beëindigen van de opdracht alle andere informatie moet vernietigen en deze in geen geval mag verwerken voor andere doeleinden dan degene waarvoor ze zijn ingezameld;
- er moeten voor de opdrachtnemer specifieke sancties voorzien worden indien hij inzake vertrouwelijkheid tekortschiet; *idem dito* indien mocht blijken dat hij in gebreke blijft om gegevens te vernietigen;
- er moeten specifieke sancties voorzien worden voor een veldwerker die de vertrouwelijkheid schendt;
- iemand die naar aanleiding van een eerste contactname, ongeacht hoe deze gebeurt, te kennen geeft niet te willen meewerken, mag op geen enkele wijze opnieuw gecontacteerd worden;
- er kan geen boete worden voorzien per ontbrekende vragenlijst en evenmin een bonus per extra interview; daardoor is immers het risico te groot dat er bij herhaling druk wordt uitgeoefend op de uitgelote personen om toch mee te werken;
- een persoon die niet wenst mee te werken, mag niet meer gecontacteerd worden teneinde te controleren of hij wel degelijk geweigerd heeft om mee te werken;
- indien een meewerkende persoon weigert om een vraag te beantwoorden, zal er door de interviewer niet aangedrongen worden;
- het verdient aanbeveling dat een systeem wordt georganiseerd waardoor de personen die te kennen hebben gegeven niet te willen meewerken aan een enquête, in de toekomst niet meer uitgeloot kunnen worden voor deelname aan nieuwe enquêtes, naar analogie met de Robinson-lijst

in de marketingsector; het bestaan van een dergelijke lijst verkleint naar de toekomst toe trouwens de uitval.

e) Inmiddels heeft de Commissie een extern expert aangesteld om deze problematiek nog verder uit te klaren. Diens werkzaamheden moeten evenwel nog voltooid en gevalideerd worden door de Commissie. In het licht hiervan zouden de standpunten van de Commissie van 14 juni 2006 en 20 december 2006 eventueel nog kunnen evolueren.

Het communicatiebestand

35. *"Het communicatiebestand wordt na afloop van de derde ondervragingsronde vernietigd zodra het voor het doel van het onderzoek niet meer nodig is daarover te beschikken".*

36. De Commissie is van oordeel dat de persoonsgegevens uit dit bestand eerder moeten worden vernietigd, bijvoorbeeld vóór de aanvang van de ondervragingsronde in het kader van golf 2 ten aanzien van mensen die niet hebben deelgenomen aan de ondervragingsronde in het kader van golf 1 (bv. omdat ze hieraan niet konden of wilden deelnemen) of vóór de aanvang van de ondervragingsronde in het kader van golf 3 ten aanzien van mensen die niet hebben deelgenomen aan de ondervragingsronde in het kader van golf 2 (bv. omdat ze hieraan niet konden of wilden deelnemen).

37. Aangezien het een panelstudie betreft- in het onderzoek zullen uitspraken van dezelfde personen op verschillende tijdstippen met elkaar vergeleken worden- heeft het ten andere geen zin mensen die niet hebben deelgenomen aan de ondervragingsronde in het kader van golf 1 verder op te volgen in golf 2 en 3.

Verstrekking van onderzoeksgegevens aan derden

38. *"De gecodeerde onderzoeksgegevens worden slechts via een vertrouwelijkheidscontract ter beschikking gesteld van derden - zoals de wetenschappelijke equipe - na positief advies van het Statistisch Toezichtcomité, conform het KB tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van het Statistisch Toezichtcomité van 7 juni 2007".*

39. Deze zin refereert naar de nieuwe wettelijke regeling waarbij gecodeerde individuele gegevens gebruikt mogen worden voor wetenschappelijk en statistisch onderzoek onder toezicht van het Statistisch Toezichtcomité. Meer bepaald is ADSEI thans bevoegd, mits machtiging van het

Statistisch Toezichtcomité, gecodeerde studiegegevens te leveren aan derden voor het uitvoeren van wetenschappelijk en statistisch onderzoek.

40. De notie " advies" moet echter worden vervangen door de notie " machtiging". De mededeling van individuele gecodeerde persoonsgegevens is immers een verwerking van persoonsgegevens waarvoor het Statistisch Toezichtcomité (actueel nog de Commissie zelf) bevoegd is uitspraak te doen, niet bij wijze van een (niet bindend) advies, maar bij wijze van een (bindende) machtiging.

41. Het is overigens niet zozeer het KB van 7 juni 2007 dat maakt dat de overdracht van individuele gecodeerde persoonsgegevens aan derden door ADSEI voortaan moet gebeuren onder de regie van het Statistisch Toezichtcomité (dus door de goedkeuring van die overdracht en het vertrouwelijkheidscontract met ADSEI dat er bij hoort), maar wel artikel 31*bis* van de WVP, juncto de artikelen 15 en 15*bis* van de wet openbare statistiek.

Andere na te leven voorwaarden

42. De Commissie wijst nog op een andere na te leven voorwaarde waarvan kennelijk geen sprake in de adviesaanvraag en haar bijlagen.

43. Gelet op de aard van sommige gegevens -de GGPS be vraagt een aantal gevoelige gegevens en gezondheidsgegevens- moet artikel 25 van het KB van 13 februari 2001 worden nageleefd.

44. De verantwoordelijke voor de verwerking moet uit hoofde van dit artikel volgende maatregelen nemen:

1° hij moet de categorieën van personen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, aanwijzen waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;

2° hij moet de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de Commissie;

3° hij moet ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijk karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen;

4° hij moet in de kennisgeving die krachtens artikel 9 WVP aan de betrokken persoon moet worden gedaan of in de aangifte, bedoeld in artikel 17, § 1 WVP, melding maken van de wet of verordening op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in de artikelen 6 tot 8 van de WVP, is toegestaan.

45. Enkel artikel 25, 3° van het KB van 13 februari 2001 werd kennelijk nageleefd. De plicht waarvan sprake in artikel 25, 4° van het KB van 13 februari 2001 wordt best voldaan door in de uitnodigingsbrief voor deelname aan het onderzoek te wijzen op de artikelen in de WVP die ADSEI verwerkingsbevoegd maken ten aanzien van dergelijke gegevens (met name de artikelen 6, § 2, a) en g) en 7, § 2, a) en k)), nu ADSEI deze informatie allicht niet zal voldoen via de aangifteplicht, want daarvan vrijgesteld op grond van artikel 61 van hetzelfde KB van 13 februari 2001.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie,

Brengt een positief advies uit, mits rekening wordt gehouden met de supra vermelde opmerkingen, inzonderheid randnummers 16, 34d, 36, 40, 43 t.e.m. 45.

De Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Jo Baret

(get.) Willem Debeuckelaere