



## Advies n° 08/2018 van 17 januari 2018

**Betreft:** adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet tot versterking van het behoorlijk bestuur en de transparantie bij de uitoefening van publieke mandaten in de schoot van de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen (CO-A-2017-075)

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 adviesaanvraag van mevrouw Valérie De Bue, Minister van de Plaatselijke Besturen, Huisvesting en Sportinfrastructuur,  
ontvangen op 9/11/2017;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere, ondervoorzitter;

Brengt op 17 januari 2018 het volgende advies uit:

## I. VOORAFGAANDE OPMERKING

1. De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: de Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016<sup>[1]</sup>.
2. De verordening, meestal AVG (algemene verordening gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.
3. Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde verplichting houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.
4. Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

## II. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "de Commissie") ontving op 9/11/2017 een adviesaanvraag van mevrouw Valérie De Bue, Minister van de

---

<sup>[1]</sup> 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)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

Plaatselijke Besturen, Huisvesting en Sportinfrastructuren, betreffende een voorontwerp van decreet tot versterking van het behoorlijk bestuur en de transparantie bij de uitoefening van publieke mandaten in de schoot van de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen..

6. In het algemeen strekt het voorontwerp ertoe het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie<sup>1</sup> te wijzigen teneinde nieuwe regels vast te stellen inzake behoorlijk bestuur en de transparantie in de schoot van de lokale en bovenlokale structuren of hun filialen.
7. Hoewel het principe van een door de mandaathouders ingevulde jaarlijkse aangifte wordt weerhouden, zijn er drie notoire evoluties:
  - de regels bepaald in artikel L5111-1 en volgende van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie zullen worden versterkt waardoor een effectieve controle mogelijk wordt op onder meer de niet-verkozenen en de mandaten in de schoot van de filialen van de intercommunales;
  - de controles zullen worden uitgebreid en zich niet langer uitsluitend beperken tot de eerbiediging van de inkomstenplafonds maar eveneens slaan op de naleving van de inkomstenregels zoals bepaald in het 5<sup>de</sup> deel van het wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie;
  - het kadaster van mandaten, opgesteld door het controleorgaan op basis van de gegevens verstrekt door de aangifteplichtige zal jaarlijks gepubliceerd worden en voortaan ook de aangegeven bezoldigingen vermelden.
8. De Commissie heeft een advies uitgebracht over een voorontwerp van decreet tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter versterking van behoorlijk bestuur en transparantie bij de uitoefening van de overheidsmandaten (09/2018). Voormeld advies dient samen gelezen te worden met onderhavig advies.

### III. ONDERZOEK TEN GRONDE

9. De Commissie zal enkel de bepalingen onderzoeken die betrekking hebben op de beginselen inzake bescherming van persoonsgegevens.

---

<sup>1</sup> B.S., 12 augustus 2004.

10. Krachtens het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel van de wet verwerking persoonsgegevens (artikel 4 van de Privacywet), mag de verantwoordelijke voor de verwerking enkel gegevens verzamelen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mag hij die verzamelde gegevens uitsluitend verwerken op een wijze die verenigbaar is met die doeleinden. Bovendien mogen uitsluitend toereikende, ter zake dienende en niet overmatige gegevens worden verzameld voor het of de nagestreefde doeleinde(n). De verantwoordelijke voor de verwerking moet bij de keuze voor een bepaalde verwerkingswijze, erover waken dat hij opteert voor die modaliteiten die het minst de privacy van de betrokkenen aantasten. Een inmenging in het recht op bescherming van de gegevens van de betrokkenen, moet immers proportioneel zijn ten opzichte van het nut en de noodzakelijkheid van die verwerking voor de verantwoordelijke voor de verwerking.
11. De Commissie vestigde er de aandacht op in haar advies 35/2007 betreffende de ontwerpbesluiten genomen respectievelijk in uitvoering van artikel 55 van het decreet van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie en van artikel 21 van het decreet van 8 december 2005 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW, dat "*het feit dat men een openbare functie bekleedt of gebruik maakt van openbare middelen, niet mag leiden tot een volledig negeren van het recht op privacy van de betrokkenen*"<sup>2</sup>. In dit geval dient dus een evenwicht gezocht te worden tussen het recht op privacy van de publieke personen en het recht op informatie van de burgers.
12. Deze opmerking herwint al haar belang en relevantie in het kader van voorliggende aanvraag aangezien de wetgever de verplichtingen inzake publicatie heeft uitgebreid tot nieuwe informatie die moet worden gepubliceerd.
13. Zo worden krachtens artikel 55 van het voorontwerp volgende wijzigingen aangebracht aan artikel L5511-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie:  
1° Paragraaf 1 wordt vervangen als volgt: (vrije vertaling)  
*«§1. Het Controleorgaan richt een kadaster van de mandaten op voor elke titularis van een oorspronkelijk mandaat, niet-verkozene en titularis van een lokale leidinggevende functie zoals gedefinieerd in artikel L5111-1 § 1. Dit kadaster bevat de door de aangever in de verschillende luiken van zijn aangifte verstrekte elementen zoals opgesomd in artikel L5211-1, met uitzondering van luik 8 van de aangifte van een titularis van een uitvoerend oorspronkelijk mandaat en de bezoldigingen ontvangen in het raam van een privémandaat zoals gedefinieerd in artikel 5111-1.*

---

<sup>2</sup> Advies nr. 35/2007, considerans 9.

*Dit kadaster wordt jaarlijks bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en op de website van het Gewest. ».*

14. Deze bepaling vervangt artikel L5511-1 van het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, dat reeds handelde over de openbaarheid van de aangiften en de werkzaamheden van het controleorgaan. Het bijhouden van een kadaster van mandaten wordt behouden.
15. De draagwijdte van de publicatie is ruim aangezien de elementen van alle luiken van de aangiften, zoals verstrekt door de aangever, voortaan worden gepubliceerd, met uitzondering van luik 8 van de aangifte van titularissen van een uitvoerend mandaat (totaal van de vergoedingen en voordelen in natura zoals opgenomen in de luiken 5 tot 7).
16. Bovendien wordt eveneens de lijst gepubliceerd van de personen die de verplichtingen bepaald in artikel L5211-1 van het Wetboek niet zouden naleven.
17. De Commissie heeft hiertegen geen bezwaar. De personen waarop de ingevoerde maatregelen betrekking hebben, zijn deze die bij het Waalse Gewest overheidsfuncties uitoefenen en/of geheel of deels overheidsmiddelen gebruiken. Het is dus gerechtvaardigd dat daarbij een grotere transparantie hoort zodat het gebruik van overheidsgelden toereikend kan worden gecontroleerd.
18. Overigens worden de niet-verkozenen gedefinieerd als (vrije vertaling) "*de personen die geen titularis zijn van een oorspronkelijk mandaat en aan wie een mandaat werd toevertrouwd bij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon;*
  - a) *ingevolge een beslissing van een van de organen*
  - b) *of omwille van de vertegenwoordiging van :*
    - *een gemeente,*
    - *een provincie,*
    - *een intercommunale,*
    - *een autonoom gemeente- of provinciebedrijf, een samenwerking van overheidsdiensten als bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's,*
    - *een huisvestingsmaatschappij,*
    - *iedere rechtspersoon of feitelijke vereniging die een of meerdere van de voormelde overheden verenigt* ".
19. In haar advies nr. 35/2007 beval de Commissie aan om de door het begrip "niet-verkozene" bedoelde soort functie of beslissing nauwkeuriger te bepalen. Zij vestigde de aandacht op

het volgende: *"Worden de uitoefening van een statutaire of contractuele functie door een ambtenaar of een deskundige of de levering van om het even welke dienst na het binnenhalen van een door de gemeentelijke of provinciale organen uitgeschreven openbare aanbesteding hier bedoeld?"* .

Er moet worden vastgesteld dat de wetgever naar aanleiding van deze opmerkingen geen nadere preciseringen aanbrengt. De Commissie herhaalt bijgevolg deze opmerkingen in voorliggend advies.

20. Tenslotte creëert artikel 57 van het voorontwerp een "register van de lokale en bovenlokale instellingen" waarin het geheel van deze instellingen, de openbare mandaten en de aangeduide mandatarissen zijn opgenomen. Dit register wordt opgesteld door de Regering.
21. Dit register wordt opgesteld op basis van de gegevens die, onder zijn verantwoordelijkheid, door een institutionele informateur<sup>3</sup> worden doorgegeven aan de Regering of haar afgevaardigde.
22. De Regering bepaalt de gegevens die moeten worden doorgegeven, de nadere regels voor de doorgifte en de publicatie van de ingezamelde informatie.
23. In het commentaar bij de artikelen wordt verduidelijkt dat dit register de volgende doeleinden beoogt: (vrije vertaling)
  - de openbare instellingen uitnodigen om de regels voor behoorlijk bestuur toe te passen en de toepassing ervan te controleren;
  - de controle door de Regering faciliteren aangezien het register toelaat rapporten van anomalieën te genereren, analyses uit te voeren per organisme of per thema, zowel over de administratieve voogdij als over de uitvoering van de controle op de mandaten en de bezoldigingen;
  - de gegevens van het register op een vloeiende en transparante wijze centraliseren en publiceren;
  - een 360° overzicht verkrijgen van de lokale openbare structuren;

---

<sup>3</sup> Dit begrip wordt gedefinieerd door artikel 57 van het voorontwerp. Het gaat om de volgende gegevens :

1° voor de gemeenten en vzw's waaraan zij deelnemen, OCMW's en vzw's waaraan zij deelnemen en provincies en vzw's waaraan zij deelnemen, de algemeen directeur van de gemeente, van het OCMW, van de provincie of zijn afgevaardigde;

2° voor de intercommunales, verenigingen van openbare overheden bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, van de openbare huisvestingsmaatschappijen, autonome regio's, projectverenigingen, politie- of hulpverleningszones, de titularis van de lokale leidinggevende functie of, bij ontstentenis, de voorzitter van het belangrijkste beheersorgaan.

- de gegevens ter beschikking stellen van andere diensten voor hun hergebruik (authentieke bron);
  - de Regering toelaten de openbare structuren in Wallonië nog uitgebreider te adviseren inzake versterking van het behoorlijk bestuur en de ethiek.
24. De Commissie neemt hiervan akte in die mate dat zij zich enkel kan uitspreken over de gegevens die zullen worden opgenomen in het register; deze gegevens dienen nog te worden bepaald door de Regering.
25. Titel twee van artikel 57 van het voorontwerp voegt een nieuw artikel L6421-1 toe aan het wetboek. Het voorziet in de verplichting voor de gemeenteraad, provincieraad of OCMW-raad alsook voor het belangrijkste bestuursorgaan van de intercommunales, van de bedrijven met aanzienlijke lokale overheidsparticipatie, de vereniging van openbare overheden bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, van de openbare huisvestingsmaatschappij, de gemeentelijke of provinciale vzw's, de autonome regie, de projectvereniging, de politie- of hulpverleningszone of ieder ander bovenlokaal organisme, om een schriftelijk jaarlijks bezoldigingsverslag op te stellen met een individueel en nominatief overzicht van presentiegelden, bezoldigingen en voordelen in natura, ontvangen tijdens het voorgaande boekjaar door de mandataris, de niet-verkozene en de titularis van een lokale leidinggevende functie.
26. Titel drie van artikel 57 van het voorontwerp voegt een nieuw artikel L6431-1 toe aan het wetboek. Dit organiseert de regels voor de openbaarheid van de debatten en de transparantie in de schoot van de lokale en bovenlokale organismen.
27. Krachtens dit artikel stelt de adviseur, aangesteld door een gemeente of provincie om haar te vertegenwoordigen in de schoot van de raad van bestuur of, bij ontstentenis, in het voornaamste beheersorgaan, een jaarlijks schriftelijk verslag op van de activiteiten van zijn structuur en de uitvoering van zijn mandaat alsook over de wijze waarop hij zijn bekwaamheden heeft kunnen ontwikkelen en bijwerken.
28. Het commentaar bij de artikelen onderstreept dat de adviseur die de documenten raadpleegt en over informatie beschikt bij toepassing van dit artikel, hiervan vanzelfsprekend slechts gebruik kan maken in zijn hoedanigheid en in het raam van de uitoefening van zijn mandaat als adviseur. Hierbij wordt evenwel verduidelijkt dat dit artikel op generlei wijze moet beschouwd worden als een belemmering voor de "klokkenluider".

29. Er wordt eveneens een artikel L6431-2 ingevoegd in het Wetboek. Dit somt een aantal gegevens op die door de gemeentelijke en provinciale vzw's, autonome regioën, intercommunales, ondernemingen met belangrijke overheidsparticipatie, projectverenigingen, openbare huisvestingsmaatschappijen, politie- en hulpverleningszones, verplicht moeten worden gepubliceerd op hun website en ter beschikking van de burger worden gesteld op hun maatschappelijke zetel.
30. Het gaat om de volgende gegevens:
- een synthetische voorstelling van de bestaansreden van het organisme en zijn opdracht;
  - de lijst van de geassocieerde gemeente(n) en andere geassocieerden, de lijst van de besluitvormingsorganen en de raadgevende organen alsmede hun bevoegdheden;
  - de naam van de leden van deze organen, met inbegrip van hun Rijksregisternummer, en of zij een gemeente dan wel een ander openbaar organisme vertegenwoordigen;
  - het organigram van het organisme en de identiteit van zijn Algemeen Directeur of de titularis van de lokale leidinggevende functie;
  - de participaties in andere structuren of organismen;
  - de presentielijsten van de vergaderingen van de bestuursorganen;
  - de plafonds, barema's die van toepassing zijn op de bezoldigingen, van de leidinggevende functies en de mandatarissen en, bij de intercommunales, het strategisch plan van de intercommunale, de data van de algemene vergaderingen en procedures die de burger toelaten hieraan deel te nemen, de voorbereidende documenten te ontvangen en punten op de agenda te plaatsen.
31. Voor het overige publiceert elke gemeente en provincie op haar website:
- de lijst van interne organen alsook de identiteit van de mandatarissen, met inbegrip van hun Rijksregisternummer en de identificatie van de politieke groep die zij vertegenwoordigen;
  - de lijst van de onder § 1 bedoelde organismen waarmee de gemeente of de provincie geassocieerd is;
  - de identiteit van de hierin aangeduide mandatarissen of niet-verkozenen met inbegrip van hun Rijksregisternummer;
  - de link naar de website van het betrokken organisme;
  - de documenten die door het betrokken organisme voor onderzoek worden voorgelegd aan de raad .
32. De Commissie stelt zich vragen bij het doeleinde en de noodzaak van de publicatie van het Rijksregisternummer. De Commissie herinnert er immers aan dat behoudens een machtiging



door een wet in de formele zin, elk gebruik van het Rijksregisternummer een voorafgaande machtiging vergt door het Sectoraal comité van het Rijksregister<sup>4</sup>. Bij gebrek aan machtiging mag dit nummer in geen geval worden verwerkt. Dit nummer mag dus slechts worden gebruikt door gemachtigde personen, wat waarschijnlijk niet het geval zal zijn voor elke persoon die de website raadpleegt van de gemeente op de provincie of de websites van de gemeentelijke of provinciale vzw's, de autonome besturen, intercommunales, ondernemingen met belangrijke overheidsparticipatie, projectverenigingen, openbare huisvestingsmaatschappijen, politie- en hulpverleningszones. Ingeval een wet in de formele zin van het woord het gebruik van het Rijksregisternummer machtigt, dient deze op z'n minst de doeleinden en de noodzaak van de verwerking te bepalen, de betrokkenen en de personen die gemachtigd worden om dit nummer te gebruiken. De Commissie heeft in het voor advies voorgelegde voorontwerp geen passende waarborgen kunnen vaststellen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen wat betreft het gebruik van hun Rijksregisternummer. Daarom beschouwt de Commissie de publicatie van het Rijksregisternummer als overmatig.

#### **OM DEZE REDENEN,**

brengt de Commissie **een gunstig advies** uit over het voorontwerp van decreet tot versterking van het behoorlijk bestuur en de transparantie bij de uitoefening van publieke mandaten in de schoot van de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen mits rekening wordt gehouden met de opmerking die geformuleerd werd onder punt 19, namelijk:

- de door het begrip "niet-verkozene" bedoelde soort functie of beslissing nauwkeuriger bepalen;

brengt de Commissie **een ongunstig advies** uit over de publicatie van het Rijksregisternummer van de betrokkenen op de website van de gemeente, de provincie, de gemeentelijke en provinciale vzw's, de autonome besturen, intercommunales, ondernemingen met belangrijke overheidsparticipatie, projectverenigingen, openbare huisvestingsmaatschappijen, politie- en hulpverleningszones.

De wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

---

<sup>4</sup> Artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *B.S.*, 21 april 1984.