



Advies 09/2018 van 17 janvier 2018

Betreft Adviesaanvraag over het 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 (CO-A-2017-082).

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 de Minister van Lokale Besturen, Huisvesting en sportinfrastructuur van de Waalse Regering, Mevrouw Valérie De Bue, ontvangen op 29 november 2017;

Gelet op het verslag van de heer Serge Mertens de Wilmars;

Brengt op 17 janvier 2018 het volgend advies uit:

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^[1].
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.

^[1] 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>

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Minister van Lokale Besturen, Huisvesting en Sportinfrastructuur van de Waalse Regering, Mevrouw De Bue, heeft aan de Commissie gevraagd advies uit te brengen 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 uitvoering van overheidsmandaten (hierna "het voorontwerp van decreet").
2. Tijdens de zitting van 23 november 2017, keurde de Waalse Regering na een eerste lezing het voorontwerp van decreet goed.
3. Op 19 december 2007 bracht de Commissie reeds advies uit over de ontwerpbesluiten respectievelijk genomen 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 openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna "het advies 35/2007").
4. De Commissie heeft een advies uitgebracht over 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 (08/2018). Voormeld advies dient samen gelezen te worden met onderhavig advies.

II. BESCHRIJVING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

5. Dit voorontwerp van decreet wil het behoorlijk bestuur en de transparantie bij de uitoefening van de overheidsmandaten versterken.
6. Hiertoe moet het voorontwerp van decreet een zeker aantal artikelen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna de "organieke wet OCMW") wijzigen of verder aanvullen. Niet alle wijzigingen/aanvullingen aan het voorontwerp van decreet hebben gevolgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Commissie zal haar advies dus beperken tot die bepalingen die gevolgen hebben voor de bescherming van persoonsgegevens.

III. ALGEMENE OPMERKING

7. De Commissie laat twee algemene opmerkingen optekenen: Een eerste betreft het statuut van publiekrechtelijke rechtspersoon en de tweede vestigt de aandacht van de auteur van het voorontwerp van decreet op de coherentie en de op elkaar aansluitende wijzigingen die reeds het voorwerp waren van het advies 35/2007 van de Commissie met de wijzigingen die worden voorgesteld in voorliggend voorontwerp van decreet. Deze beide opmerkingen staan respectievelijk omschreven onder randnummers 7 en 8 van dit advies.
8. Zoals de Commissie vermeldde in haar advies 35/2007¹, zijn publieke personen zij die een openbare functie uitoefenen en/of gebruik maken van openbare middelen en, meer in het algemeen, al degenen die een rol vervullen in het openbaar leven, hetzij politiek, economisch, in de kunstwereld, op sociaal vlak, op sportgebied of andere. Bepaalde feiten die binnen de privacysfeer vallen van een publieke persoon en in het bijzonder de politici, kunnen van belang zijn voor de burger en de kiezer. Het is dus gerechtvaardigd dat zij kennis krijgen van die feiten. In dit verband merkt de Commissie evenwel op 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. In dit geval dient dus een evenwicht gezocht te worden tussen het recht op privacy van de publieke personen en de wil om het behoorlijk bestuur en de transparantie bij de uitoefening van de overheidsmandaten te versterken.
9. De Commissie noteert met voldoening de gedane inspanningen voor meer transparantie bij het uitoefenen van overheidsmandaten. De Commissie ziet immers een groot aantal transparantiemaatregelen en dit zowel in dit voorontwerp van decreet als via de wijzigingen aan de OCMW-wet die reeds het voorwerp waren van het advies 35/2007. Daarom vraagt de Commissie zich af hoe het zit met de coherentie en complementariteit van die teksten. Er moet over gewaakt worden dat de combinatie van verschillende wettelijke maatregelen op vlak van de bescherming van persoonsgegevens proportioneel blijft in verhouding tot het transparantiedoel.

IV. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Artikel 21 van het voorontwerp van decreet voegt een artikel 96ter in: oprichting van een register

10. Dit artikel voegt een artikel 96ter in dat een register opricht van de lokale en supra-lokale instanties waarin alle instanties, overheidsmandaten en de daarvoor aangestelde mandatarissen worden

¹ Advies 35/2007, punt 9.

opgenomen. Omdat de gegevens over overheidsmandatarissen persoonsgegevens zijn, vormt het bijhouden van een register een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en/of persoonsgegevens die bestemd zijn om in een bestand te worden opgenomen wat de toepassing van de privacywet met zich meebrengt.

11. Dit register zal opgemaakt worden op basis van gegevens die een institutionele informant (vrije vertaling) zal doorgeven aan de Regering of haar afgevaardigde. De definitie van het begrip institutionele informant luidt (vrije vertaling):

- voor de OCMW's en vzw's waaraan zij deelnemen: de directeur-generaal van het OCMW of zijn afgevaardigde
- voor de overheidsdiensten (als bedoeld in artikel 118 van de organieke OCMW-wet): de titularis van de lokale leidinggevende functie of zijn afgevaardigde of bij gebrek daaraan de voorzitter van het belangrijkste bestuursorgaan.

12. Artikel 21 van het voorontwerp van decreet gelezen in combinatie met artikel 24 van het voorontwerp van decreet omschrijft nauwkeurig een aantal gegevens die deze institutionele informant zal moeten doorgeven. Artikel 21 §3, 4 en 5 van het voorontwerp van decreet dat verwijst naar artikel 96sexies en dus naar artikel 24 van het voorontwerp van decreet lijst inderdaad de volgende informatie op:

- de lijst van het OCMW of de geassocieerde OCMW's en andere geassocieerden, de lijst van de besluitvormingsorganen en de raadgevende organen alsmede hun bevoegdheden;
- de naam van de leden van deze organen en of zij een OCMW of een andere overheidsinstelling vertegenwoordigen;
- de lijst van interne organen van het OCMW alsook de identiteit van de mandatarissen en de identificatie van de politieke groep die zij vertegenwoordigen;
- de lijst van instellingen waarmee het OCMW geassocieerd is en de identiteit van de mandatarissen of de aangeduide niet-verkozenen.

Datzelfde artikel 21 voorziet echter ook in de invoering van een artikel 96ter, §1 dat het volgende preciseert (vrije vertaling) "*de Regering bepaalt de gegevens die moeten worden doorgegeven, de modaliteiten voor deze doorgifte en de bekendmaking van de ingewonnen informatie*". De Commissie is er dus niet zeker van of zij de lijst met persoonsgegevens die de institutionele informant zal doorgeven aan de Regering of zijn afgevaardigde, exhaustief zal kunnen identificeren.

13. De Commissie herinnert eraan dat elk ingezameld gegeven noodzakelijk, ter zake dienend en niet overmatig moet zijn, uitgaande van de doeleinden van de gegevensverzameling. Gelet op deze vereiste, verzoekt de Commissie de auteur van het voorontwerp van decreet om deze inzameling

in het commentaar bij de artikelen te rechtvaardigen. Als deze inzameling niet ter zake dienend blijkt te zijn, verzoekt de Commissie om dit te schrappen of te beperken tot wat noodzakelijk is.

14. Om tegemoet te komen aan de voorzienbaarheidsvereisten van de wetten en het bepaalde in artikel 4 van de privacywet², verzoekt de Commissie bovendien dat in het voorontwerp van decreet een exhaustieve lijst van door te geven gegevens en hun herkomst wordt bijgevoegd en dat het of de doeleinde(n) van de persoonsgegevensverwerkingen waarin het voorontwerp van decreet voorziet, uitdrukkelijk wordt/worden omschreven in het dispositief van dit voorontwerp; zowel het doeleinde dat wordt nagestreefd door de verwerkingsverrichtingen die een gegevensverzameling vormen verricht door de institutionele informant als de mededeling van die gegevens aan de Regering of zijn afgevaardigde. Voor wat de modaliteiten voor de publicatie van de ingezamelde gegevens betreffen, komt het erop aan daarvan het nagestreefde doeleinde te bepalen.
15. Het valt bij de Commissie in goede aarde dat de institutionele informant de gegevens, vermeld onder punt 11 in dit advies (vrije vertaling) "*doorlopend doorgeeft zodat de diensten van de Regering van elke wijziging zijn ingelicht*"³. Daarmee is de verplichting van artikel 4 van de privacywet nageleefd, dat preciseert dat de persoonsgegevens juist moeten zijn en indien nodig moeten worden bijgewerkt.

2. Artikel 22 van het voorontwerp van decreet voegt een artikel 96quater in: schriftelijk rapport van de bezoldigingen

16. Dit artikel voert voor de Raad voor Sociale actie - het belangrijkste bestuursorgaan van de overheidsdiensten als bedoeld in artikel 118 van de organieke wet OCMW of elke andere supra-lokale instelling - de verplichting om een schriftelijk rapport van de bezoldigingen op te stellen waarin een individueel en nominatief overzicht is opgenomen van de ontvangen zitpenningen, bezoldigingen en voordelen in natura gedurende het vorige begrotingsjaar.
17. Dit rapport geldt voor de zitpenningen, bezoldigingen en voordelen die de mandataris, de niet-verkozene en de titelhouder van de lokale leidinggevende functie, hebben ontvangen. Deze gegevens zijn persoonsgegevens aangezien het gaat over een individueel en nominatief overzicht. De opmaak van een schriftelijk rapport van die gegevens is een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en/of betreffen persoonsgegevens die bestemd zijn om te worden opgenomen in een bestand die de toepassing van de privacywet met zich meebrengt.

² Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

³ Artikel 21, §5, van het ontwerpdecreet

18. Voor de definitie van de woorden "mandataris", "niet-verkozen persoon", "zitpenning", "bezoldiging", "voordelen in natura" en "titelhouder van de lokale leidinggevende functie", verwijst het voorontwerp van decreet naar artikel L5111-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie.
19. De Commissie merkt evenwel op dat artikel L5111-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie geen definitie bevat van het woord "zitpenning" enerzijds en anderzijds dat de Franse versie in plaats van het woord "rénumération" (bezoldiging) eerder spreekt van "rétribution". Ten behoeve van de voorzienbaarheid is het van belang dat er coherentie en klaarheid bestaat over de gebruikte woorden zodat het inhoudelijk overzicht van het rapport mogelijk blijft.
20. De Commissie stelt zich vragen over het al dan niet openbare karakter van dit rapport. Zij meent dat indien het de bedoeling is om een openbaar register bij te houden, daar grondig moet worden over nagedacht zodat de proportionaliteit van de bekendmaking van dit register ten aanzien van de doeleinden waarvoor dit register wordt gehouden gegarandeerd kan worden. Deze analyse moet in het commentaar bij de artikelen terug te vinden zijn.
21. Zoals de Commissie overigens hierboven al heeft vermeld, moet elk ingezameld persoonsgegeven noodzakelijk, ter zake diendend en niet overmatig zijn uitgaande van het of de doeleinde(n) van de gegevensverzameling. In het licht van deze vereiste, verzoekt de Commissie de auteur van het voorontwerp van decreet om het verzamelen van de zitpenningen bezoldigingen en voordelen in natura die de niet-verkozen personen hebben ontvangen, te verantwoorden in het commentaar bij de artikelen . Als dit na onderzoek niet ter zake dienend blijkt te zijn, verzoekt de Commissie om dit te schrappen of tot het noodzakelijke te beperken.

3. Artikel 24 van het voorontwerp van decreet voegt een artikel 96sexies in: publicatie op de website

22. Artikel 24 van het voorontwerp van decreet beoogt de publicatie van een informatieve lijst op de website van de overheidsdiensten bedoeld in artikel 118 van de organieke OCMW-wet en elke andere supra-lokale instelling of op de website van de gemeente waar de hoofdzetel van die overheidsdiensten of andere instellingen gevestigd zijn. Dit artikel dekt ook de publicatie die de OCMW's zullen verrichten van bepaalde informatie op hun website of op de website van de gemeente waar de hoofdzetel gevestigd is.

23. Over de overheidsdiensten bedoeld in artikel 118 van de organieke OCMW-wet en elke andere supra-lokale instelling, merkt de Commissie op dat de gepubliceerde informatie de volgende informatie bevat:
- de naam van de leden van de besluitvormings- of raadgevende organen van het OCMW of geassocieerde OCMW's;
 - de identiteit van de Algemeen Directeur of de titularis van de leidinggevende functie;
 - de presentielijsten van de vergaderingen van de bestuursorganen.
24. Voor wat de OCMW's betreft, noteert de Commissie dat de lijst met te publiceren informatie het volgende bevat:
- de lijst van interne organen van het OCMW alsook de identiteit van de politieke groep die zij vertegenwoordigen;
 - De identiteit van mandatarissen of aangeduide niet-verkozen personen, bedoeld onder paragraaf 18 van dit advies waarmee de OCMW's geassocieerd zijn.
25. Deze te publiceren informatie zijn persoonsgegevens en hun publicatie op een website is een geautomatiseerde persoonsgegevensverwerking die de toepassing van de privacywet met zich meebrengt.
26. De Commissie begrijpt dat de publicatie van informatie op een website bijdraagt aan de transparantie ten bate van het grote publiek. De Commissie is evenwel van mening dat de gepubliceerde informatie noodzakelijk en proportioneel moet zijn in verhouding tot dit transparantiedoelende. Er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen de bescherming van persoonsgegevens en de verplichting voor grotere transparantie. Op dit punt is de Commissie niet overtuigd dat de publicatie van de presentielijsten van de vergaderingen van de bestuursorganen noodzakelijk en proportioneel is. Dezelfde vraag kan ook gesteld worden over de identiteit van de niet-verkozen personen.
27. De Commissie verzoekt de auteur van het voorontwerp van decreet om te onderzoeken of de publicatie op het internet van de presentielijsten van de vergaderingen van de bestuursorganen en de identiteit van de niet-verkozen personen noodzakelijk en proportioneel is. Wanneer na onderzoek blijkt dat de publicatie op het internet van deze gegevens behouden moet blijven, verzoekt de Commissie de auteur van het voorontwerp van decreet om deze publicatie in het commentaar bij de artikelen te verantwoorden.

4. Algemene opmerkingen die van toepassing zijn bij artikel 21, 22 en 24 van het voorontwerp van decreet

28. De Commissie voegt daaraan toe dat altijd een bewaartermijn moet worden bepaald en dat de persoonsgegevens die opgenomen zijn in de registers, als omschreven in de artikelen 21 en 22 van het voorontwerp van decreet, regelmatig moeten worden bijgewerkt evenals de gepubliceerde gegevens op de website als bedoeld in artikel 24 van het voorontwerp van decreet⁴. Het is eveneens van belang te voorzien in passende beveiligingsmaatregelen voor het bewaren van die gegevens en de doorgifte ervan door de institutionele informant aan de Regering of zijn afgevaardigde. De Commissie herinnert er tot slot aan dat artikel 16 van de privacywet, de verantwoordelijke voor de verwerking oplegt om organisatorische en technische maatregelen te treffen zodat kan worden ingestaan voor een passende beveiliging voor de gegevensverwerkingen. Het toereikend karakter van deze beveiligingsmaatregelen moet enerzijds rekening houden met de stand van de techniek en de kosten en anderzijds van de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's. De Commissie verwijst hiervoor naar "de Referentiemaatregelen inzake de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens" die zij heeft goedgekeurd en heeft gepubliceerd op haar website⁵.
29. En tot slot, heeft de Commissie vragen over het bestaan van de rechten van de betrokkenen en de manier waarop die personen die rechten zullen kunnen uitoefenen ten opzichte van de registers, bedoeld onder de artikelen 21 en 22 van het voorontwerp van decreet en ten opzichte van de persoonsgegevens die gepubliceerd worden op de website als bedoeld in artikel 24 van het voorontwerp van decreet. De Commissie verzoekt de auteur van het voorontwerp van decreet om deze uitdrukkelijk toe te voegen.

OM DEZE REDENEN,

Gelet op wat voorafgaat en rekening houdend met het belang van een versterkte transparantie bij de uitoefening van overheidsmandaten, brengt de Commissie een positief advies uit onder de voorwaarden als omschreven onder randnummers 12 (een rechtvaardiging van de verzameling van de persoonsgegevens bepaald in artikel 21 van het voorontwerp van decreet gelezen in combinatie met artikel 24 van het voorontwerp dient opgenomen te worden in het commentaar bij de artikelen), 13 (voorzienbaarheidsvereisten van de wetten en het bepaalde in artikel 4 van de privacywet), 18 (coherentie en klaarheid waarborgen in de gebruikte terminologie, zodat een volledig inhoudelijk

⁴ Artikel 4 van de privacywet van 8 december 1992

⁵https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf

overzicht van het rapport mogelijk is, met name definitie enerzijds van het woord "zitpenning" en anderzijds van het woord "rénumération" (bezoldiging), 19 (indien het de bedoeling is om een openbaar register bij te houden, moet daar grondig worden over nagedacht ter waarborging van de proportionaliteit van de bekendmaking van dit register ten aanzien van de doeleinden waarvoor dit register wordt gehouden; deze analyse dient in het commentaar bij de artikelen opgenomen te worden), 20 (het verzamelen van de zitpenningen bezoldigingen en voordelen in natura die de niet-verkozen personen hebben ontvangen, te verantwoorden in het commentaar bij de artikelen), 26 (onderzoeken of de publicatie op het internet van de presentielijsten van de vergaderingen noodzakelijk en proportioneel is), 27 (bewaartermijn, regelmatige bijwerking en passende beveiligingsmaatregelen te hebben) en 28 (rechten van de betrokkenen) van voorliggend advies.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere