



Advies nr. 13 /2008 van 19 maart 2008

Betreft: Advies over de nota van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende « *Wijkmonitoring — Resultaten van de studie — Afbakening van de prioritaire interventiezone — Opname van het principe van de observatie in het BWRO* » en het voorontwerp van ordonnantie houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening met het oog het beginsel van de stadsobservatie te bekrachtigen (A2008/013)

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 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 verzoek om advies van de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, ontvangen op 20/02/2008 ;

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

Brengt op 19/03/2008 het volgend advies uit :

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. Een nota van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende « *Wijkmonitoring — Resultaten van de studie — Afbakening van de prioritaire interventiezone — Opname van het principe van de observatie in het BWRO* » en een voorontwerp van ordonnantie houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening met het oog het beginsel van de stadsobservatie te bekrachtigen, worden de Commissie voorgelegd ter advies.

2. De adviesaanvrager roept aanvankelijk hoogdringendheid in opdat de Commissie haar advies binnen een termijn van 15 dagen zou uitbrengen, maar uiteindelijk werd met de verzoeker overeengekomen deze aanvraag pas voor te leggen aan de Commissie tijdens de plenaire zitting van 19 maart 2008.

II. CONTEXT VAN DE AANVRAAG

3. Binnen de verschillende wijken is het Brussels grondgebied op een verschillende manier geëvolueerd. Dit ruimtelijke onderscheid vereist een fijnmazig en genuanceerd beeld van de situatie om doelgerichte acties te kunnen voeren. Daarom heeft het Gewest besloten om een centraal en permanent meetinstrument op te zetten met statistische gegevens op subgemeentelijke schaal.

4. Het principe van stedelijke observatie door middel van een statistische analyse van de wijkevoluties vereist volgens het Gewest een wettelijke omkadering om enerzijds dit instrument te beheren en anderzijds de geobserveerde gegevens en indicatoren te verzamelen, bij te werken en openbaar te maken.

5. De resultaten van de stedelijke observatie zullen dienen ter ondersteuning van beleidsbeslissingen over het beheer en de ontwikkeling van het gewestelijke grondgebied volgens de doelstellingen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en daarom wordt de wettelijke bekrachtiging van dit principe en dit instrument opgenomen in het genoemde Wetboek, namelijk in een nieuw Titel I bis over de Stadsobservatie.

6. Het voorontwerp van ordonnantie kent het beheer en de actualisatie van dit nieuwe hulpmiddel toe aan het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (hierna BISA).

7. Het cruciale artikel 12 quater van het voorontwerp van ordonnantie luidt als volgt:

"§1 Met het oog op de verwezenlijking van haar opdracht tot stadsobservatie wordt het BISA ermee gelast het geheel van de noodzakelijke statistische gegevens te verzamelen die in het bezit zijn van andere inrichtingen.

De gewestelijke instellingen en inrichtingen, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn gehouden haar de gevraagde gegevens mee te delen. Deze gegevens worden op zodanige wijze verwerkt dat zij geen enkele informatie bevatten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

§2 Wanneer niet beschikbare individuele inlichtingen onmisbaar zijn in het kader van de stadsobservatie zal de Regering kunnen overgaan tot de noodzakelijke statistische onderzoeken met het oog deze inlichtingen ter beschikking te stellen van het BISA. De Regering kan eveneens de noodzakelijke samenwerkingsakkoorden afsluiten voor de voorlegging van de gegevens en inlichtingen die in het bezit zouden zijn van elk federaal, gewest- of gemeenschapsbestuur dat niet valt onder haar gezag.

§ 3 De verwerking van de persoonsgegevens uitgevoerd krachtens deze titel wordt onderworpen aan de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en haar uitvoeringsbesluiten".

8. Over dit artikel 12 quater van het voorontwerp van ordonnantie vindt men in de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie en de nota's die de adviesaanvraag vergezelden nog de volgende informatie of uitleg:

"Aangezien een bepaald aantal gegevens betreffende de relevante statistische indicatoren onder de bevoegdheid vallen van territoriale overheden of instellingen die onderscheiden moeten worden van het Gewest moet de toegang tot deze gegevens kosteloos worden gewaarborgd aan het BISA. De Brusselse wetgever is bevoegd om deze toegang te waarborgen ten aanzien van de ondergeschikte overheden of ten aanzien van zij die vallen onder de bevoegdheid van het Gewest" (p. 7 Memorie van Toelichting).

"Betreffende de gegevens die in het bezit zijn van openbare overheden die niet vallen onder de bevoegdheid van het gewest wordt bepaald dat de Regering de noodzakelijke samenwerkingsakkoorden kan sluiten voor de mededeling van de relevante informatie. Hier worden de gegevens bedoeld die in het bezit zijn van de federale overheden, de overheden van de gemeenschappen of de overheden die vallen onder het gezag van een ander gewest. Het artikel 14 bis van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek legt zeker en vast aan elk federale,

gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal of gemeentelijk bestuur op een exemplaar neer te leggen van elke statistische publicatie bij het nationaal instituut voor de statistiek. Alle gegevens worden dus in beginsel gecentraliseerd en zijn toegankelijk. Het lijkt echter nuttig de Regering te machtigen met de bevoegde overheden een contract te sluiten voor die gegevens die niet het voorwerp zouden uitmaken van een publicatie" (p. 7 en 8 Memorie van Toelichting).

"De Regering moet in het kader van de stadsobservatie bovendien ook gemachtigd worden over te gaan tot de statistische onderzoeken die nuttig zouden blijken bij de overlegging van de gegevens betreffende de relevante niet beschikbare statistische indicatoren" (p. 8 Memorie van Toelichting).

"Daarom moet de monitoring het volledige grondgebied van het gewest bestrijken en moet het diverse gegevensbronnen samenbrengen" (p. 2 nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering).

"Tot slot moet de monitoring als follow-upinstrument regelmatig worden bijgewerkt op grond van de geüpdatete gegevens in de gegevensbank" (p. 3 nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering)".

"Het is de bedoeling de administratieve gegevensbestanden van diverse andere instellingen (FOD Economie, AAPD, PolFed, KSZ, BROH, BUV, BIM, MIVB, GOMB, BGHM...) binnen één instelling (het BISA) te verenigen en er eveneens voor te zorgen dat ze compatibel zijn om een ruimtelijke overzicht mogelijk te maken" (p. 1 nota aan de Raad van Bestuur van het Gewestelijk secretariaat voor stedelijke ontwikkeling).

"Hiertoe moet de structuur van het BISA worden aangepast om de gegevensverzameling bij de verschillende instellingen mogelijk te maken. Enquêtes moeten het verdwijnen van de nationale volkstelling ondervangen, vooral op het vlak van huisvesting en mobiliteit" (p. 2 nota aan de Raad van Bestuur van het Gewestelijk secretariaat voor stedelijke ontwikkeling).

9. Het komt er dus op neer dat met het oog op de verwezenlijking van haar opdracht tot stadsobservatie, BISA wordt belast een centrale gegevensbank samen te stellen uit eigen primair te verzamelen gegevens en uit reeds verzamelde gegevens in bestaande administratieve bestanden.

III. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

VOORAFGAANDE BEMERKINGEN

De bevoegdheid van de auteur van het voorontwerp

10. Alvorens in te gaan op de inhoudelijke aspecten van de stadsobservatie (met het oog op de verwezenlijking van haar opdracht tot stadsobservatie zal BISA persoonsgegevens verwerken), roept het voorontwerp van ordonnantie een mogelijke bevoegdheidskwestie op. Het is niet aan de Commissie om in dit probleem een beslissing te nemen. Maar zij moet op zijn minst het probleem duidelijk identificeren, voor zover het gaat over de normen inzake privacybescherming, en meer in het bijzonder over de bevoegdheid om het door het artikel 22 van de Grondwet bekrachtigde recht op eerbiediging van de privacy in te perken.

11. Artikel 1ter van de wet van 4 juli 1962 *betreffende de openbare statistiek*, dat recent met de wet van 22 maart 2006 werd geïntegreerd in de algemene bepalingen van de wet, omschrijft het begrip statistische geheimhouding welke: *"betekent dat gegevens die verband houden met afzonderlijke statistische eenheden en rechtstreeks voor statistische doeleinden zijn verzameld of onrechtstreeks aan administratieve of andere bronnen zijn ontleend worden beschermd tegen iedere schending van het recht op geheimhouding"*. Deze definitie kopieert bewust de definitie van statistische geheimhouding, zoals bepaald in het artikel 10 van de Verordening (EG) 322/97 van 17 februari 1997 *betreffende de communautaire statistiek*. Hoofdstuk V: Statistische geheimhouding, artikel 13, van diezelfde Verordening bepaalt dat: *"Gegevens (...) worden als vertrouwelijk beschouwd indien hierdoor statistische eenheden direct of indirect kunnen worden geïdentificeerd en aldus individuele gegevens worden onthuld."* Artikel 21 verduidelijkt bovendien dat *"Deze verordening is van toepassing onverminderd Richtlijn 95/46/EG"* (tot bescherming van de natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens). Wanneer statistische eenheden natuurlijke personen zijn of verband houden met geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen, maakt de statistische geheimhouding bijgevolg deel uit van de bescherming van de privacy.

12. Artikel 6, §1, VI, 10° van de bijzondere wet *tot hervorming der instellingen* van 8 augustus 1980, behoudt de bevoegdheid voor *"statistische geheimhouding"* exclusief voor aan de federale wetgever.

13. Zoals het Grondwettelijk Hof en de Raad van State meermaals en recent nog in herinnering brachten¹, is het onweerlegbaar zo dat de deelstaten de bevoegdheid en het gezag hebben om persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken voor de opmaak van statistieken die noodzakelijk zijn voor en in verband staan met de uitoefening van hun bevoegdheden. Het Grondwettelijk Hof vestigde eveneens de aandacht erop dat deze bevoegdheid alleen kan worden uitgeoefend mits de federale regels inzake privacybescherming nageleefd worden, die als fundament worden beschouwd.

14. Die bevoegdheid kan echter betwistbaar worden ingeval er sprake is van een verplichte enquête. Dit veronderstelt een gezag waarmee de personen die door de enquête worden gevisieerd, kunnen worden gedwongen de hen betreffende persoonsgegevens waarover zij beschikken, mee te delen. De verplichting om persoonsgegevens mee te delen en de eventuele gedwongen uitvoering ervan, zijn duidelijk restricties van het recht op eerbiediging van het privéleven, een bevoegdheid die door artikel 22 van de Grondwet is voorbehouden aan de federale wetgever. Op zijn minst zouden, zoals bedoeld in de Grondwet, de federale normen het fundament moeten vormen. Dienaangaande moet de aandacht erop gevestigd worden dat de wet van 4 juli 1962 en de laatste wijzigingen aangebracht met de wet van 22 maart 2006, exclusief de bevoegdheid toekent aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek (hierna NIS-ADSEI)² voor het voeren van verplichte enquêtes, voorafgaandelijk beslist door de Koning (eventueel op verzoek en ten voordele van de Gewesten en Gemeenschappen wanneer *"individuele inlichtingen onmisbaar zijn voor de voorbereiding, de uitwerking of de uitvoering van een wet, decreet of administratieve reglementering"* (artikel 5)).

15. De verplichting persoonsgegevens mee te delen en het eventuele dwangbevel bij een verplichte enquête, primeren vandaag op de door de federale wet gewaarborgde bescherming waarvan de betrokken personen kunnen genieten. Zo verduidelijkt artikel 4 van de wet van 4 juli 1962 het volgende *"De geneesheren mogen het beroepsgeheim niet inroepen om te weigeren de inlichtingen te verstrekken waarvan zij houder zijn door hun staat of beroep"*. Ook de artikelen 19 en 20 geven, mits machtiging van de vrederechter, aan de personeelsleden van NIS-ADSEI de bevoegdheid om eventueel vergezeld van deskundigen, tussen 8 en 18 uur de woningen, werkplaatsen, gebouwen, belendende binnenplaatsen en besloten ruimten te betreden, waarvan de toegang noodzakelijk is voor de vervulling van hun opdracht, zelfs tegen de wil van de bewoner, hen de nodige documenten, stukken of boeken te laten bezorgen en bijstand van de politie te eisen (wettelijke

¹ Zie meer bepaald : RVS, [Advies 37.887/1](#) van 24 december 2004 over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek (doc. Kamer 51-2002/1); Grondwettelijk Hof, [Arrest 2008/015](#) van 14 februari 2008 betreffende het Decreet van de Vlaamse Gemeenschap inzake het gezondheidsinformatiesysteem; Grondwettelijk Hof, [Arrest 2005/16](#) betreffende het Vlaams decreet inzake medisch verantwoorde sportbeoefening.

² De benaming "Nationaal Instituut voor de Statistiek" werd gewijzigd in "Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie" via het koninklijk besluit van 20 november 2003 *tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheden van de Algemene Directies van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie*.

uitzondering op de bescherming van de woning, een plaats die karakteristiek is voor het privéleven, zoals bevestigd in artikel 15 van de Grondwet).

16. In het algemeen en zonder een andere precisering dan het statistisch doeleinde, zou de verplichting en het eventueel dwangbevel om zijn eigen persoonsgegevens mee te delen niet conform de privacybeschermingsregels zijn die de deelstaten moeten eerbiedigen. Het is hier aangewezen eraan te herinneren dat de mogelijke uitzonderingen op dit recht en de wettelijke bescherming ervan altijd restrictief geïnterpreteerd moeten worden³.

17. Het uitzonderlijk regime, bedoeld in de wet van 4 juli 1962, wijkt af van de federale wetten (hetzij eenzelfde soort normen voortvloeiend uit de bevoegdheid van dezelfde macht) en baseert zich op een grondwettelijke machtiging. Maar om het statistisch geheim te waarborgen en de effecten en gevolgen van de restrictie van het recht op eerbiediging van de privacy zeer strikt te beperken, wordt er een andere bescherming geboden. Ook deze specifieke bescherming is een uitzondering en een afwijking op de federale wetten. Zo zullen de individuele inlichtingen, zelfs de later gecodeerde, verzameld door NIS-ADSEI, niet doorgegeven mogen worden aan de fiscale besturen en belastingdiensten (artikelen 5 en 15 van de wet van 4 juli 1962) en kunnen ze niet door deze besturen en diensten worden geëist of in beslag genomen (artikel 327, §2 van het WIB 92, in afwijking van artikel 327, §1, dat alle administratieve besturen, ook de Gemeenschappen en de Gewesten, eventueel met dwangbevel, daartoe verplicht). Zo bepaalt artikel 18 van de wet van 4 juli 1962 dat "*deze inlichtingen, statistieken of informaties [ingezameld door NIS-ADSEI in uitvoering van de wet] mogen daarenboven niet ruchtbaar gemaakt worden, noch in het geval bedoeld bij artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, noch in geval van getuigenis voor het gerecht*". De activiteiten van NIS-ADSEI worden overigens gecontroleerd door het Statistische Toezichtscomité dat een onderzoeksbevoegdheid bezit en waarvan de leden zelf gebonden zijn door het statistisch geheim en het beroepsgeheim.

18. Bovendien is het Statistisch Toezichtscomité als enige bevoegd om machtiging te verlenen voor de mededeling van gecodeerde gegevens van NIS-ADSEI aan de ministeriële departementen van Gemeenschappen en Gewesten en aan de instellingen van openbaar nut die aan hun gezag, controlebevoegdheid of administratief toezicht onderworpen zijn (artikel 15, 1^{ste} lid, 2^o). Het spreekt voor zich dat een dergelijke bevoegdheid voor de deelstaten en andere instellingen tot het organiseren van verplichte en dwingende enquêtes aanzienlijk het bereik, belang en doeltreffendheid van deze bescherming en controle zouden doen verminderen (meer bepaald ingesteld in toepassing van het artikel 18 van de Verordening 322/97/EG).

³ Vast standpunt van de Commissie; zie ook in diezelfde zin de conclusies die uit deze vereiste voortvloeien, Grondwettelijk Hof – Arrest 2008/15, nr. B.27.

19. Het is dus aangewezen een grondig onderzoek te voeren naar de vraag of de gewestelijke wetgevende of reglementaire machten bevoegd zijn om gelijkaardige afwijkingen op te leggen, of het nu gaat over het inperken van het recht op eerbiediging van de privacy en de bestaande (federale) bescherming, dan wel over het organiseren van een uitzonderlijke bescherming in afwijking van de federale normen.

20. Er moet ook worden onderzocht welke de reikwijdte is van een dwangbevel dat kan worden opgelegd aan de besturen, instellingen of overheden ten overstaan waarvan het Gewest controlebevoegdheid, administratief toezicht of normatieve bevoegdheid bezit, om de gegevens in hun bezit vrij te geven, en met name de gegevens die zij bezitten krachtens het gezag of de bevoegdheden die hen door een ander gezagsniveau werden overgedragen, of krachtens specifieke machtigingen van deze andere niveaus en waarvoor hen beschermingsmaatregelen werden opgelegd. Dit is onder meer het geval voor de gemeente inzake de persoonsgegevens uit het bevolkingsregister of die het Rijksregister bevoorraden, of voor een OCMW wat betreft de personen die een leefloon genieten of meer in het algemeen, voor de gegevens verkregen via het netwerk van de kruispuntbank van de sociale zekerheid. De kwestie van het dwangbevel en de beperkingen ervan ten aanzien van deze categorieën gegevens, stelt vanzelfsprekend de bevoegdheid van de deelstaten niet in vraag om zich deze gegevens te laten meedelen (volgens de voorziene procedures en controles) en ze statistisch te verwerken ten behoeve van hun beleid.

21. Onderhavige algemene opmerkingen werden geformuleerd van zodra de Commissie kon vaststellen dat de auteurs van het voorontwerp enquêtes willen organiseren om "het verdwijnen van de nationale volkstelling te ondervangen" (verplichte enquête uitgevoerd door NIS-ADSEI op basis van de oude bepalingen van de wet van 4 juli 1962 – cfr. supra punt 8) en zij kon constateren dat artikel 12quater §2 van het voorontwerp een getrouwe en nauwgezette kopie is van de bepaling van de wet van 4 juli 1962 waarin de Koning gemachtigd wordt verplichte enquêtes te bevelen. Gelet op de rechten en de bescherming die op het spel staan, benadrukken deze opmerkingen dat het noodzakelijk is de opgeworpen vragen te onderzoeken, in afwachting van het antwoord van de instellingen en overheden die bevoegd zijn om via een advies of een besluit uitspraak te doen in bevoegdheidskwesties.

Antecedenten

22. De Commissie stelt vast dat de Brusselse Regering sinds enkele jaren een stadsobservatiesysteem heeft opgezet, dat momenteel en sinds 2005 functioneert op observaties gerealiseerd op basis van indicatoren uitgedrukt per geografische zone, onder de vorm van statistische resultaten (kwantitatieve, geaggregeerde en anonieme informatie) waarvan de opeenvolgende en gemiddelde waarden het mogelijk maken een synthetische index op te stellen eveneens onder waardevorm. De gebruikte statistieken worden voornamelijk aangeleverd door NIS-ADSEI en opgemaakt op het door haar bepaalde kleinste en fijnste geografische aggregaat (statistische sector). Zonder een oordeel te willen uitspreken over de gekozen methode (overigens wetenschappelijk en uiterst nauwkeurig opgemaakt en aangewend), stelt de Commissie vast dat er destijds ook weinig andere mogelijkheden bestonden. NIS-ADSEI mocht inderdaad in 2005 geen individueel ingezamelde gegevens meedelen en toestaan dat ze, nog altijd op individueel niveau, werden gekruist en geconsolideerd met gegevens uit andere bronnen of met resultaten van andere enquêtes⁴.

Het voorontwerp van verordening strekt ertoe dit systeem te bekrachtigen via één van de drie doelstellingen toegekend aan de stadsobservatie: snelle identificatie van de grote tendensen waarmee de wijken geconfronteerd worden (cf. nota aan de regeringsleden).

23. De Commissie merkt evenwel op dat nadat dit systeem werd opgezet, de statistiekwet door de wet van 22 maart 2006 grondig is gewijzigd geworden. Daarin werd elk element nodig voor de productie van statistieken gedefinieerd met de bedoeling ieder misverstand over de toepasselijke regels uit de weg te ruimen. Anderzijds werd NIS-ADSEI gemachtigd om gecodeerde studiegegevens mee te delen (en dus individuele gegevens betreffende personen, niet geaggregeerd of vertaald in een anoniem statistisch resultaat, op voorwaarde dat deze personen slechts identificeerbaar zijn door middel van een code).

⁴ Dit werd bevestigd door de wetenschappelijke teams, belast met de monitoring, in hun inleiding tot de methodologie bij een gelijkaardig onderzoek die zij vroeger hebben gevoerd voor de federale regering (Grootstedenbeleid): *"Deze strategie stelt echter ook een probleem (...). Door indirecte indicatoren te gebruiken verliest men de mogelijkheid om op een eenduidige wijze een 'achterstellingindex' te creëren. In het geval van individuele gegevens zou dit kunnen worden opgesteld door het aantal armen te tellen per buurt. Desondanks zal deze tweede strategie worden gevolgd bij gebrek aan voldoende gedetailleerde statistische gegevens voor de eerste"*. De eerste strategie, afdoende voorgesteld maar niet werkzaam bij gebrek aan de noodzakelijke elementen, zou "gebaseerd worden zijn op individuele gegevens, waarbij men tracht de ruimtelijke spreiding van personen in moeilijkheden op kaart voor te stellen " en "zou eruit bestaan hebben om een geheel van gegevens betreffende de onderzochte personen of gezinnen te kruisen. Deze eerste strategie is inderdaad beperkt door de beschikbaarheid van individuele gegevens, aangezien "de meeste bestaande gegevens geen mogelijkheid tot kruisen bieden"; in Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten, KUL, ULB en Grootstedenbeleid, 2002, blz. 12 en 13 (passages onderstreept door de Commissie).

24. Blijkbaar werd in het voorontwerp met deze recente wijziging geen rekening gehouden, in ieder geval niet op het vlak van de terminologie. Deze vaststelling kan misschien de verwarring of de vragen die rijzen met betrekking tot de draagwijdte van sommige bepalingen verklaren en die uitvoerig worden beschreven bij het onderzoek ten gronde van de tekst (zie hierna).

25. De Commissie kan het echter niet alleen bij deze verklaring laten. Zij moet zich uitspreken over het wetgevend dispositief dat haar werd voorgelegd. Dit doet ze door het systeem te beoordelen, zoals het werd geschreven en gerechtvaardigd met de bijkomende doelstellingen voor stadsobservatie enerzijds, en anderzijds door de mogelijkheden te beoordelen die door het systeem worden gecreëerd en de mogelijke problemen die kunnen ontstaan voor de bescherming van de privacy en de eerbiediging van de regels ter zake. Er is overigens geen enkele aanwijzing dat de actueel gebruikte methodologie niet zou evolueren in functie van een nieuwe beschikbaarheid van nuttige individuele gegevens (cfr. opmerkingen en citaten in punt 22 en voetnoot 4) of in functie van de ontwikkelde methodologie bij het nastreven van de twee andere doelstellingen die werden vooropgesteld voor de stadsobservatie (zie punt 8). Het huidige onderzoeks- en studiesysteem en de strikte methodologische en wetenschappelijke omkadering ervan, zoals voorgesteld in de nota van het gewestelijk secretariaat voor stadsontwikkeling over de "wijkmonitoring", roepen daarentegen geen enkele kritiek of specifieke opmerking op.

ONDERZOEK TEN GRONDE

Algemeen

26. De Commissie betwist niet de noodzaak van de verzameling in de schoot van BISA van een aantal gegevens die relevant zijn voor het beoogde statistisch onderzoek. Zij wenst er evenwel over te waken dat de fundamentele rechten van de betrokkenen gerespecteerd worden indien een dergelijke verzameling betrekking heeft op persoonsgegevens. Het is echter niet duidelijk of de verzameling van gegevens die in de schoot van BISA zullen worden samengebracht steeds betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Zo heeft de Commissie vragen bij de schijnbare tegenstrijdigheid tussen § 1 van artikel 12 quater en § 3 van hetzelfde artikel (zie meer gedetailleerd hierna). De Commissie zal er voor het verder onderzoek van het voorontwerp van ordonnantie evenwel van uitgaan dat een situatie voorhanden is, waarin de WVP effectief van toepassing is op de onderzochte tekst.

Summiere wettelijke basis

27. Het voorliggend voorontwerp van ordonnantie is in zeer algemene bewoordingen opgesteld en beperkt zich er eigenlijk toe een wettelijke basis in het vooruitzicht te stellen:

-voor het uitvoeren van een stadsobservatie door BISA;

-voor het verzamelen door BISA van gegevens via survey's op besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

-voor de toegang van BISA tot bestaande gegevens die al dan niet (in dat laatste geval zal dan bijkomend gewerkt worden met samenwerkingsakkoorden tussen de betrokken overheden) in het bezit zijn van de Brusselse gewestelijke overheid.

28. Voor het overige bevat het voorontwerp van ordonnantie geen enkele uitgewerkte regeling hoe de bescherming van de persoonsgegevens en de privacy van de datasubjecten bij de realisering van deze taak zal worden gewaarborgd door BISA. Artikel 12 quater § 3 van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt enkel dat de verwerking van gegevens in het kader van stadsobservatie onderworpen is aan de WVP. Het volstaat echter niet een wettelijke basis te creëren binnen dewelke BISA haar onderzoeken in het kader van stadsobservatie zal uitvoeren, zonder daarin tevens de vereiste garanties met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op te nemen.

29. Als BISA overgaat tot primaire verwerkingen (rechtstreekse inzameling van persoonsgegevens via survey's, ook de niet verplichte en zonder dwangbevel, in de veronderstelling dat er zich inderdaad een bevoegdheidskwestie stelt die de onderzoeken van BISA beperkt tot dit soort enquêtes – cf. supra) en tot latere verwerkingen van persoonsgegevens (onrechtstreekse inzameling van persoonsgegevens via bestaande administratieve bestanden) met statistische doeleinden, moet er in elk geval vastgesteld worden dat de werking van BISA niet is ingebed in een specifiek wettelijk kader met strikte gegevensbeschermende en strafbepalingen en controle- en machtigingsprocedures, zoals dat wel het geval is voor NIS-ADSEI.

30. Het zijn dan vooral de latere verwerkingen met statistische doeleinden door BISA welke de Commissie zorgen baren in de veronderstelling natuurlijk dat bij de primaire inzameling van persoonsgegevens via survey's BISA hoe dan ook moet werken op basis van niet verplichte enquêtes en dus op basis van de toestemming van de respondenten. Het is echter aangewezen dat een wettelijk kader de regels bepaalt waaraan deze enquêtes moeten beantwoorden, evenals de beschermingsregels tijdens de exploitatie van de gegevens, zoals dit het geval is met de niet verplichte enquêtes van NIS-ADSEI (met name om te garanderen dat de verzamelde gegevens niet geëxploiteerd worden voor andere dan statistische doeleinden, en alleen aan derden meegedeeld

worden onder toezicht en onder strikte voorwaarden en op zijn minst onder gecodeerde vorm via doeltreffende methodes).

31. Bij de koppeling van administratieve databanken kunnen de personen daarin opgenomen zich moeilijk verzetten tegen de verwerking, want meestal onwetend over het bestaan van deze latere verwerking van hen betreffende persoonsgegevens. Daarbij komt nog eens dat bij een onrechtstreekse inzameling de bedreiging voor een schending van de persoonlijke levenssfeer per definitie groter is, aangezien deze gegevens oorspronkelijk ingezameld werden voor andere doelstellingen, zeker indien er een clustering (hergroepering) van ongecodeerde persoonsgegevens is gepland of zou kunnen gerealiseerd worden zoals gevreesd kan worden.

Hiërarchie van gegevens

32. Zoals eerder gesteld, is het moeilijk te weten welke graad van identificatie de gegevens voor BISA moeten hebben in functie van de realisatie van haar opdracht van stedelijke observatie, zeker wat betreft de gegevens die reeds beschikbaar zijn bij andere openbare overheden. Er valt op dat vlak wat tegenspraak te noteren, zowel tussen de artikelen van het voorontwerp van ordonnantie onderling, als tussen de artikelen van het voorontwerp van ordonnantie en de bespreking van deze artikelen in de Memorie van Toelichting.

Tussen de artikelen van het voorontwerp van ordonnantie onderling

33. Er wordt gesteld in artikel 12 quater § 1, tweede zin van het voorontwerp van ordonnantie dat "*De gewestelijke instellingen en inrichtingen, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn gehouden haar de gevraagde gegevens mee te delen. Deze gegevens worden op zodanige wijze verwerkt dat zij geen enkele informatie bevatten betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon*".

34. Indien bedoelde dataleveranciers de eigen gegevens vooraf hoogwaardig aggregeren (eventueel volgens de aanwijzingen verstrekt door BISA), heeft de Commissie geen verdere opmerkingen. Immers, indien de persoonsgegevens geanonimiseerd kunnen worden door de verstrekkers ervan, zijn de overgedragen gegevens niet langer persoonsgegevens.

35. Maar waarom staat er in § 3 van hetzelfde artikel 12 quater van het voorontwerp van ordonnantie dan dat de verwerking van gegevens in het kader van stadsobservatie onderworpen is aan de WVP?

36. De vereisten om van wettelijke anonimiteit te spreken zijn overigens zo streng dat zij bijna niet realiseerbaar zijn als wordt vastgehouden aan individuele informatie.

37. Toch zijn het net de inlichtingen op persoonsniveau welke BISA kennelijk aanbelangen. Artikel 12 quater § 2 van het voorontwerp van ordonnantie stelt inderdaad dat "Wanneer niet beschikbare individuele inlichtingen onmisbaar zijn in het kader van de stadsobservatie (onderlijning door de Commissie) zal de Regering kunnen overgaan tot de noodzakelijke statistische onderzoeken met het oog deze inlichtingen ter beschikking te stellen van het BISA". Het moet dus zijn dat ook de overdracht van administratieve gegevens op basis van het voorontwerp van ordonnantie minstens zal slaan op gecodeerde persoonsgegevens, zoniet zelfs op ongecodeerde persoonsgegevens, zoals gedefinieerd in het koninklijk besluit van 13 februari 2001.

Tussen de artikelen van het voorontwerp van ordonnantie en de commentaar bij deze artikelen in de Memorie van Toelichting

38. De Memorie van Toelichting bij artikel 12 quater § 2 bij het voorontwerp van ordonnantie stelt dat "*Betreffende de gegevens die in het bezit zijn van openbare overheden die niet vallen onder de bevoegdheid van het gewest wordt bepaald dat de Regering de noodzakelijke samenwerkingsakkoorden kan sluiten voor de mededeling van de relevante informatie. Hier worden de gegevens bedoeld die in het bezit zijn van de federale overheden, de overheden van de gemeenschappen of de overheden die vallen onder het gezag van een ander gewest. Het artikel 14 bis van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek legt zeker en vast aan elk federale, gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal of gemeentelijk bestuur op een exemplaar neer te leggen van elke statistische publicatie bij het nationaal instituut voor de statistiek. Alle gegevens worden dus in beginsel gecentraliseerd en zijn toegankelijk (...)*".

39. Indien BISA via NIS-ADSEI enkel toegang krijgt tot de statistische publicatie van de gegevens van bedoelde overheden (en niet tot de gegevens zelf), heeft de Commissie geen verdere opmerkingen. Ook in dat geval is er, bij voldoende aggregatie in de rapportering althans, sprake van de mededeling van anonieme gegevens.

40. Maar waarom is deze beperking –dus enkel toegang tot de statistische publicatie van de gegevens- dan niet opgenomen in de tekst zelf van artikel 12 quater § 2, tweede zin van het voorontwerp van ordonnantie (waar integendeel wordt gesproken over de voorlegging van de gegevens zelf)? En moeten de gegevens en inlichtingen van bedoelde overheden die niet het voorwerp zouden uitmaken van een eventuele publicatie bij NIS-ADSEI door deze overheden voorafgaand aan de transfer naar BISA worden geaggregeerd en anoniem gemaakt onder de vorm van een statistisch resultaat? Ook op dat punt zwijgt het desbetreffend artikel.

41. De Commissie gaat er dus, om supra vermelde redenen, vanuit dat het statistisch analysesysteem van BISA, welke (grotendeels) zal worden aangemaakt op basis van administratieve bestanden, gebruik maakt of zou kunnen gebruik maken van persoonsgegevens. De passages in de nota's die betrekking hebben op de bespreking van artikel 12 quater van het voorontwerp van ordonnantie (zie randnummer 8 van onderhavig advies – zie ook bij wijze van onrechtstreekse verwijzing de punten 22 en voetnoot 4) suggereren overigens telkens een integratie van verschillende gegevensbronnen in het monitoringbestand, wat betekent dat er geen sprake is van een voorafgaande codering door elke leverancier (een aparte codering door eenieder op basis van een eigen code zou de integratie en hergroepering beletten; een gemeenschappelijke code zou, bij afwezigheid van een intermediaire organisatie, alleen aangeleverd kunnen worden door BISA, wat elk relevant en beschermend effect van de codering zou teniet doen) en nog minder van een anonimisering.

42. De Commissie vraagt dat dit punt bijzondere aandacht krijgt en dat er regels worden opgesteld, verenigbaar met de WVP, die het geplande systeem en zijn beschikkingen organiseren. BISA moet immers op basis van artikel 4 WVP en hoofdstuk II van haar KB van 13 februari 2001 voorrang geven aan de exploitatie van anonieme gegevens en indien dat niet mogelijk, relevant of doeltreffend is, werken met gecodeerde gegevens (volgens de procedures bepaald door de wet, inzonderheid als de gegevens uit verschillende bronnen afkomstig zijn). Als het echt niet anders kan; kan gebruik gemaakt worden van ongecodeerde persoonsgegevens, maar onder strikte limieten en voorwaarden waaraan het stadsobservatieproject, zoals het in het vooruitzicht wordt gesteld, niet beantwoordt..

43. Wat er ook van zij, de Commissie kan niet toestaan dat voor een toepassing zoals stadsobservatie op een centrale wijze geïdentificeerde of identificeerbare persoonsinformatie afkomstig van talrijke diverse bronnen, zonder enige precisering of omkadering, wordt samengebracht en bewaard in de schoot van BISA. De oprichting van een dergelijke gegevensbank waarbij er een precies en gedetailleerd profiel van eenieder wordt opgesteld is bijzonder gevaarlijk.

Er moet bovendien worden benadrukt dat hoe preciezer en gedetailleerder de profielen zijn, hoe gemakkelijker de identificatie is en hoe ondoeltreffender de code. Als voorbeeld verwijst de Commissie naar de regels waaraan NIS-ADSEI moet voldoen of aan het verbod om de permanente steekproefgegevens inzake gezondheid te exploiteren, meer bepaald het verbod om steekproefgegevens te kruisen met gegevens uit anderen gegevensbanken. Het kan natuurlijk dat een hergroepering noodzakelijk is, maar dan moeten regels worden opgelegd inzake beperking van mogelijke hergroeperingen, inzake controle, inzake verplichtingen voor de personen die toegang hebben tot de gegevens en inzake de bewaartermijn van het aldus samengesteld bestand.

44. Gelet op de bronnen vermeld in de verschillende documenten (KSZ, OCMW, PolFed,...) veronderstelt de Commissie dat er gevoelige gegevens verwerkt zullen worden, met name gezondheidsgegevens en gerechtelijke- of politionele gegevens. Het zou ook kunnen gaan over regionale gegevens die betrekking hebben op administratieve vervolgingen of sancties (inzake huisvesting of stedenbouw bijvoorbeeld). De Commissie herinnert eraan dat deze gegevens een bijzondere bescherming genieten (inzake de verwerkingsmogelijkheden en -voorwaarden). Het is belangrijk dat er regels worden bepaald om de eerbiediging van die bescherming en de vereisten van de WVP te waarborgen.

45. Indien in functie van de beoogde doelstellingen en de noodzakelijke behoefte om ze te bereiken, de exploitatie wordt gepland van gecodeerde gegevens, dan zal BISA zich moeten gedragen naar afdeling II van hoofdstuk II van het KB van 13 februari 2001. Dit laatste betekent onder meer dat een van BISA onafhankelijke intermediaire organisatie zal moeten instaan voor het koppelen en coderen van de via de verschillende gegevensverstrekkers verkregen persoonsgegevens. NIS-ADSEI kan aanzien worden als de meest voor de hand liggende instelling om deze taak te vervullen. Immers, Artikel 9 van de wet openbare statistiek laat NIS-ADSEI de mogelijkheid om aan secundaire gegevensverzameling te doen door het toegang te geven tot de gegevens die alle openbare besturen en instellingen in hun bezit hebben, en te handelen als een intermediaire organisatie. BISA, opgericht binnen het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is overigens op kracht van artikel 15 van de wet openbare statistiek een potentiële bestemming van de door NIS-ADSEI verzamelde persoonsgegevens.

Men kan zich overigens afvragen waarom wordt overwogen dat BISA de gegevens rechtstreeks verzamelt bij de overheden van andere deelstaten (op basis van een eventueel samenwerkingsakkoord maar zonder dat de verplichting om gebruik te maken van een onafhankelijk intermediaire organisatie a priori wordt nageleefd), terwijl die gegevens centraal beschikbaar zijn of kunnen verzameld worden bij NIS-ADSEI en op basis van de wet openbare statistiek en in naleving van de WVP en haar uitvoeringsbesluit, onder gecodeerde vorm kunnen worden verstrekt aan BISA.

46. Met betrekking tot de geplande mededeling van de (on)gecodeerde persoonsgegevens bevat het voorontwerp van ordonnantie geen enkele verdere vereiste op het vlak van proportionaliteit en veiligheid.

Proportionaliteit

47. Dit principe houdt in dat uitgaande van de nagestreefde doeleinden, de verwerkte gegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig mogen zijn.

48. De proportionaliteit kan evenwel slechts getoetst worden als men weet welke de categorieën van gegevensverstrekkers zijn en welke de categorieën van gegevens zijn die in de monitoring zullen worden opgenomen, wat nu geenszins duidelijk is.

49. Evenmin wordt er verwezen naar de noodzaak van een voorafgaande machtiging voor gegevensstromen vanuit bepaalde administratieve bestanden naar de BISA-databank. Nochtans staan veel potentiële leveranciers van gegevens (KSZ, FOD Economie, NIS-ADSEI...) onder toezicht van sectorale comités en die zullen moeten interveniëren bij de overdracht van persoonsgegevens naar BISA en nagaan of de wettelijke en reglementaire vereisten werden nageleefd, die het voorontwerp manifest heeft nagelaten te garanderen.

50. Zelfs indien die overdracht van persoonsgegevens naar BISA wordt opgenomen in een wettelijke (gewestelijke) bepaling en er een samenwerkingsakkoord wordt gepland, kan de noodzaak tot precisering en tot tussenkomst van de sectorale comités niet over het hoofd worden gezien. Een gewestelijke bepaling kan aan de federale besturen niets opleggen, en de Commissie zou overigens niet kunnen overwegen dat de federale overheid ten voordele van de deelstaten in een samenwerkingsakkoord afstand doet van de controleregels en vereisten die ze zichzelf heeft opgelegd.

Beveiligingsmaatregelen

51. Op geen enkele wijze wordt aangegeven welke maatregelen ter beveiliging worden genomen, al was het maar op vlak van de algemene organisatie van het systeem, de plichten van de personeelsleden die toegang hebben tot de gegevens en de straffen die voorzien zijn in geval deze verplichtingen worden overtreden. Een dergelijke leemte doet vrezen dat er geen effectieve beveiligingsmaatregelen werden genomen. De veiligheidsvereiste maakt nochtans de kern uit van de regels die de verwerking van persoonsgegevens omkaderen en is bij wijze van voorbeeld inzake

openbare statistieken bijzonder goed uitgewerkt voor het NIS-ADSEI. In het voorontwerp moeten er bijgevolg op dit punt preciseringen worden aangebracht.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie,

- bevestigt het belang van een wettelijk en reglementair kader voor de organisatie van de openbare statistiek, nu een dergelijk instrument als hulpmiddel bij de besluitvorming en openbare beheer niet langer betwist kan worden, maar integendeel nog verder aan belang zal toenemen en moedigt de Brusselse Regering aan om de weg die ze in deze bewandelt verder te zetten;

- wijst evenwel op een mogelijke bevoegdheidskwestie in verband met sommige bepalingen van het voorontwerp en de uiteengezette rechtvaardiging en doelstellingen (randnummers 10 en 21);

-wijst op een manifeste ambigüiteit inzake het soort gegevens die door BISA geëxploiteerd zullen worden en in zijn databank zullen opgenomen worden alsook op een mogelijk verwarring in de gebruikte terminologie waardoor het onmogelijk is bepaalde twijfels op te heffen over de draagwijdte van sommige bepalingen van het voorontwerp;

-stelt vast dat er voor de bijzondere en belangrijke aspecten kenmerkend voor de verwerking van persoonsgegevens (gevoelige gegevens, beveiliging, procedurele controle, verplichte tussenkomst van een onafhankelijke derde, bewaartermijnen, regels voor gegevensmededeling of mededeling van studieresultaten, hergroepering en consolidatie van meerdere bronnen,...) geen precieze machtigingsbepalingen of maatregelen zijn gepland;

-brengt bijgevolg een ongunstig advies uit over het voorontwerp zoals het haar vandaag werd voorgelegd aangezien zij in het ongewisse is over het eventuele antwoord van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op haar opmerkingen.

Voor de Administrateur, m.v.,
Het Afdelingshoofd O&RM

De Voorzitter,

(get.) Patrick van Wouwe

(get). Willem Debeuckelaere