



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 42/2023 van 9 februari 2023

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (CO-A-2022-311)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw, Nathalie Ragheno, mevrouw Griet Verhenneman, de heer Yves-Alexandre de Montjoye, de heer Bart Preneel, de heer Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, (hierna *aanvrager*) ontvangen op 6 december 2022;

Brengt op 9 februari 2023, het volgend advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De minister verzocht de Autoriteit om advies over een *voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur* (hierna "het ontwerp"). Het ontwerp heeft twee hoofddoelen. Enerzijds wordt het Belgische recht op het gebied van openbaarheid van bestuur aangepast om tegemoet te komen aan bepaalde opmerkingen die de "Group of States against Corruption" (de "GRECO") van de Raad van Europa in zijn verslag² (hierna "het GRECO-verslag") aan de Belgische Staat heeft gericht, en anderzijds wordt overgegaan tot een «*breder optimalisering van de openbaarheid van bestuur op federaal niveau*»³. De openbaarheid van de bestuur wordt in het federale recht geregeld door de wet van 11 april 1994 *op de openbaarheid van de bestuur* (hierna de wet van 1994) en de «*grote principes*» ervan worden niet herzien door het ontwerp «*hoewel het om belangrijke wijzigingen gaat*»⁴.
2. Daartoe breidt het ontwerp in de eerste plaats het toepassingsgebied rationae personae van de wet van 1994 uit. Thans worden bijkomende entiteiten aan de wet van 1994 onderworpen, naast de oorspronkelijke administratieve entiteiten bedoeld in artikel 14 van de *gecoördineerde wetten op de Raad van State*. Het ontwerp bevat nu het ruimere begrip «*administratieve instanties*»⁵.
3. Ten tweede vergroten de artikelen 5 tot en met 9 de actieve openbaarheid van administratieve instanties door hen nieuwe verplichtingen op te leggen en door te voorzien in de bekendmaking van de leden van de beleidsorganen (de kabinetten) van ministers en staatssecretarissen.

II. Onderzoek

II.1. Uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 1994 tot de administratieve instanties

² «Vijfde evaluatiecyclus, het voorkomen van corruptie en het bevorderen van de integriteit binnen de centrale regeringen (hoge functies van de uitvoerende macht) en de politiediensten – België, GrecoEval5Rep(2019)3, aangenomen door GRECO tijdens de 84ste Plenaire vergadering (Strasbourg, 2-6 december 2019), op 6 december 2019, te raadplegen op: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2020-01_grecoeval5rep3-nl-belgie.pdf, laatst geraadpleegd op 21/12/22.

³ Memorie van Toelichting bij het ontwerp, blz. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ Waaronder uitdrukkelijk de bovengenoemde administratieve overheden.

4. Uit de toelichting bij het ontwerp blijkt dat overheidsinstanties die geen administratieve instanties zijn in de zin van artikel 14 van de *gecoördineerde wetten op de Raad van State* of in ieder geval instanties waarvoor twijfel bestaat over hun kwalificatie als administratieve instantie, in beginsel tot de administratieve instanties worden gerekend. In dit verband vroeg de Autoriteit aan de aanvrager of in ontwerp-artikel 1, 2de lid, 1^o in onderwerp van de wet van 1994 de categorieën a) (administratieve instanties) en c) (instellingen van openbaar belang in de zin van de *wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut*⁶) elkaar inderdaad uitsloten. Er bestaat enige

⁶ Artikel 1 van deze wet bepaalt onder meer (verwijzingen naar regionale of communautaire instanties zijn weggelaten) dat:
Deze wet is van toepassing op de organismen, behorende tot één der volgende vier categorieën :

CATEGORIE A

Inwerkinggetreden:

- [Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers;] <W 2001-07-19/38, art. 61, Inwerkingtreding : onbepaald> (2001)<W 2001-07-19/38, art. 61, 61; Inwerkingtreding : 07-04-2014>
- [Federaal Agentschap van de Schuld - Belgian Debt Agency]<W 2016-10-25/02, art. 11, 022; Inwerkingtreding : 01-01-2017> <KB 2016-10-25/02, art. 11, 022; Inwerkingtreding : 01-01-2017
- [Federaal agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten] (2006)<W 2006-07-20/78, art. 3, 3; Inwerkingtreding : 08-09-2006>
- [Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen] <W 2000-02-04/31,, art. 12, Inwerkingtreding : 01-01-2000>

[...]

- [Federaal Planbureau;] <W 941994-12-21/31, art. 125, Inwerkingtreding : 02-01-1995>

[...]

- [Nationaal Onderzoeksinstituut voor arbeidsomstandigheden] <wordt geïntegreerd in het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid door W 2002-08-02/45, art. 103, Inwerkingtreding : 29-08-2002>

[...]

- [Regie der gebouwen] <W 1971-04-01/30, art. 22, Inwerkingtreding : 27-05-1971>

[...]

- [Pensioendienst voor de overheidssector] <W 2006-01-12/45, art. 32, Inwerkingtreding : 01-01-2006>

[...]

Opgeheven:

[...]

CATEGORIE B

Inwerkinggetreden:

[...]

- [Agentschap voor de oproepen tot de hulpdiensten] <W 2004-07-09/30, art. 204, Inwerkingtreding : 01-01-2007>

[...]

- [Belgisch Interventie- en Restitutiebureau] <KB 1995-02-03/35, art. 2, § 1, Inwerkingtreding : 01-01-1994>

[...]

- [Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg] <W 2002-12-24/31, art.260, Inwerkingtreding : 31/12/2002>

[...]

- [Zilverfonds] <W 2001-09-05/30, art. 36, Inwerkingtreding : 14-09-2001>

[...]

- [Nationaal Geografisch Instituut] <W 1976-06-08/30>

[...]

- [Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen] <W 2002-12-16/35, art. 2, Inwerkingtreding : 31-03-2003>

- Koninklijk Instituut voor aarde- en ruimtewetenschappen

- Koninklijk Instituut voor nationale wetenschappelijke en culturele instellingen

twijfel aangezien een aantal onder c) genoemde autoriteiten administratieve instanties lijken te zijn die reeds onder a) worden genoemd (bijvoorbeeld het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen of de Controlediensten voor de Ziekenfondsen).

5. De aanvrager antwoordde het volgende:

« De verschillende categorieën van instanties, die voortaan samen onder de noemer "administratieve instantie" het personeel toepassingsgebied van de wet openbaarheid van bestuur zullen vormen, worden niet geacht "exclusief" ten opzichte van elkaar te zijn. Het is met andere woorden mogelijk dat een bepaalde instantie zowel onder de ene categorie (vb. administratieve overheid) als de andere categorie (vb. instelling van openbaar nut) valt. Met de uitbreiding van het personeel toepassingsgebied wordt zoveel als mogelijk getracht de instanties te capteren die thans niet onder het toepassingsgebied vallen of waarover thans onduidelijkheid bestaat, zonder dat hierbij werd beoogd strikt afgescheiden van elkaar, exclusieve categorieën te creëren ».

-
- [Centrale Dienst voor sociale en culturele actie [van het Ministerie van Landsverdediging] <W 1973-04-10/31, art. 1> <W 2002-08-02/45, art. 138, Inwerkingtreding : 29-08-2002>

[...]

- [Nationaal Orkest van België] <W 1958-04-22/34>
- [Paleis voor schone kunsten] <W 1999-05-07/68, art. 4> in werking getreden 25-08-2000

[...]

- [Koninklijke Muntchouwborg] <W 1963-04-19/30>
- [War Heritage Institute] <W2017-04-28/05, art. 3, 024; Inwerkingtreding : 01-05-2017>

Opgeheven :

[...]

CATEGORIE C

Inwerkinggetreden:

- [Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle] <W 1994-04-15/36, art. 2, Inwerkingtreding : 14-03-1997>
- [Bureau voor Normalisatie] <W 2003-04-03/68, art. 32, Inwerkingtreding : 01-10-2004>
- [Participatiefonds] <W 1992-07-28/30, art. 73, Inwerkingtreding : 01-12-1992>
- [de proefbank voor vuurwapens] <W 2018-07-08/04, art. 18, 028; Inwerkingtreding : 01-01-2019>
- [Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden] <W 1990-08-06/35, art. 49, Inwerkingtreding : 01-01-1991 >
- [Nationale Delcredereerdienst] <W 1991-06-17/31>

Opgeheven:

[...]

CATEGORIE D

Inwerkinggetreden:

- [Kas der geneeskundige verzorging van HR Rail] <KB 2013-12-11/02, art. 61, 014; Inwerkingtreding : 01-01-2014>
- Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers
- Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen

Opgeheven:

[...]

6. De Autoriteit neemt akte van deze uitleg. Overigens behoeft **de uitbreiding van de regels inzake de openbaarheid van bestuur (federaal) tot de in het ontwerp bedoelde administratieve instanties geen commentaar van de Autoriteit.**

II.2. Algemene versterking van de actieve openbaarheid (artikelen 5 tot en met 8 van het ontwerp)

7. De Autoriteit vroeg de aanvrager te bevestigen of, met uitzondering van het nieuwe artikel 3/5 van de wet van 1994⁷, de nieuwe bepalingen van hoofdstuk II van de wet van 1994 betreffende actieve openbaarheid (artikelen 3/1 tot en met 3/4) geen betrekking hebben op actieve *openbaarheid voor persoonsgegevens* en derhalve geen grondslag kunnen vormen voor de verwerking van gegevens betreffende de mededeling van dergelijke persoonsgegevens aan het publiek. De aanvrager heeft dat bevestigd.
8. In haar vragen vestigde de Autoriteit ook meer bepaald de aandacht van de aanvrager op ontwerp-artikel 3/2 van de wet van 1994. Krachtens het nieuwe artikel 3/2 moeten de instanties immers rekening houden met het "*beoogde doelpubliek*". De informatie moet raadpleegbaar zijn via «*diverse kanalen en media*» en «*zoveel mogelijk personen, verenigingen of organisaties van de doelgroep*» bereiken. De instanties kiezen «*aangepaste communicatiestrategieën voor thema's die moeilijk te bereiken doelgroepen aanbelangen*». De informatie moet «*relevant en doelgericht worden verspreid*», en moet ook «*tijdig en systematisch worden verspreid*», en «*telkens wanneer dat nuttig, belangrijk of noodzakelijk is*». Dit roept de vraag op of de ontwerp-bepaling bedoeld is om de verwerking van persoonsgegevens door de betrokken instantie te kunnen baseren op de zojuist genoemde doeleinden, namelijk om een doelgroep te bereiken, op het juiste moment informatie te verstrekken, enz.
9. Hierover bevestigde de aanvrager als volgt:

*« Artikel 3/2 heeft **niet** enige verwerking van persoonsgegevens tot doelstelling, noch als voorwerp. Het gaat over de uitoefening van bepaalde verplichtingen die vallen onder de actieve openbaarheid (het op eigen initiatief kenbaar maken van informatie door de overheid) en meer concreet, de wijze van bekendmaking en communicatie van, enerzijds, informatie die relevant is voor de opdracht van de instantie in kwestie en die ze zelf beheert (§1), en, anderzijds, informatie met betrekking tot het beleid, regelgeving en dienstverlening van de instantie in kwestie (dit laatste telkens wanneer dat nuttig, belangrijk of noodzakelijk is) » (onderlijnd door de Autoriteit).*

⁷ Betreffende de leden van de beleidsorganen van ministers en staatssecretarissen

10. De Autoriteit neemt nota van de uitleg van de aanvrager en is van mening dat, om verdere vragen ter zake te voorkomen, **in de toelichting bij het ontwerp moet worden gespecificeerd dat de bepalingen inzake actieve openbaarheid in hoofdstuk 3, met uitzondering van artikel 3/5 van het wetsontwerp van 1994, niet kunnen worden gebruikt als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens.**

II.3. Transparantie van de samenstelling van de beleidsorganen (artikel 9 van het ontwerp)

11. Het ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994 vormt een nieuwe maatregel van actieve openbaarheid van persoonsgegevens, waarvan het eerste lid als volgt luidt

« Teneinde de transparantie van de samenstelling van de beleidsorganen te garanderen, publiceren alle ministers en alle staatssecretarissen van de federale regering een geactualiseerde lijst met de naam en de functie van de leden van hun beleidsorganen, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van de Regering, of van een College van een Gemeenschap of een Gewest (onderlijnd door de Autoriteit).

12. **Doeleinde van de verwerking.** Wat allereerst het doel van de verwerking betreft, merkt de Autoriteit op dat **«het waarborgen van de transparantie van de samenstelling van beleidsorganen» op zich geen specifiek en expliciet doel van de verwerking vormt⁸.**

⁸ De voorgestelde maatregel is in overeenstemming met het GRECO-verslag. Zo merkt de GRECO-evaluatiegroep die België heeft bezocht ("het GET" in het verslag), in de overwegingen 34-36 van haar verslag het volgende op:

« Anderzijds stelt het GET een gebrek aan transparantie vast over de samenstelling van de strategische organen/kabinetten en de bezoldiging van de leden ervan. De aanstelling van deze personen wordt niet openbaar gemaakt. De herhaalde verzoeken van de pers en het maatschappelijke middenveld over de samenstelling en de bevoegdheden van de leden van de strategische organen hebben tot enige vooruitgang geleid, aangezien de samenstelling van de kabinetten op sommige websites[...] verschijnt¹⁰. Het is echter niet mogelijk om na te gaan of deze samenstelling volledig en actueel is, aangezien er geen verplichting bestaat om deze informatie[...] te publiceren. Volgens de autoriteiten worden de meeste bevoegdheidsdomeinen van de leden van de strategische organen vermeld op de website belgium.be, die de algemeen bijgewerkte lijst van de belangrijkste leden van de strategische organen bevat.

Dit gebrek aan transparantie heeft ook betrekking op de omvang van de cellen en de vergoeding die de leden ervan ontvangen. Sommige documenten zijn bedoeld als kader voor beide, maar de enige beperking is in feite de begroting die aan de ministers of staatssecretarissen wordt toegekend voor de tewerkstelling van deze medewerkers.[...] Er is geen salaristabel. De bezoldiging van elk lid van de secretariaten en strategische organen wordt vermeld in het ministerieel benoemingsbesluit, dat vervolgens wordt doorgestuurd naar de dienst Personeel en Organisatie van de betrokken FOD. Bovendien kunnen deskundigen aan de cel worden toegevoegd binnen de grenzen van de begroting, die kan worden herzien.

Gelet op de bovenstaande paragrafen beveelt de GRECO aan i) de voorwaarden voor directe aanwerving en tewerkstelling van de leden van de strategische organen/kabinetten vast te stellen in het licht van de risico's inzake integriteit en belangenconflicten en ii) de namen en functies van alle 'inhoudelijke medewerkers' op de websites van de overheid te publiceren. Het is duidelijk dat belangenverklaringen hun belangen, nevenactiviteiten en de bezoldiging ervan transparant moeten maken (zie paragraaf 95 en aanbeveling xii hieronder) ».

Transparantie, opgevat als informatieverstrekking, is een gegevensverwerking die een doel dient, zoals het doel van de wet van 1994 en artikel 32 van de Grondwet.

13. Noch in het dispositief, noch in de toelichting wordt het doel van de ontwerpbeplanning toegelicht. In dit geval, **aangezien het om actieve openbaarheid gaat, is het doel van de gegevensverwerking des te belangrijker omdat de gegevens ter beschikking van het grote publiek zullen worden gesteld, doorgaans via het internet.** En het is op basis van dit doel dat verdere verwerking van gegevens krachtens artikel 6.4 van de AVG mogelijk zal zijn⁹.
14. Daarom bevroeg de Autoriteit de aanvrager hierover, die als volgt antwoordde:

« De finaliteit van dit artikel wordt o.i. afdoende en expliciet toegelicht in de Memorie van Toelichting: "Om het hoofdstuk betreffende de actieve openbaarheid af te sluiten, verplicht het ontworpen artikel 9, dat een nieuw artikel 3/5 invoegt in de wet, de ministers en de staatssecretarissen van de federale regering om een geactualiseerde lijst met de naam en de functie van de leden van hun beleidsorganen te publiceren. Het is wenselijk om dit te formaliseren in de wet teneinde de transparantie te garanderen, met name voor wat de samenstelling van de beleidsorganen betreft". De concrete doelstelling is m.a.w. het genereren/verzekeran van concrete transparantie wat betreft de samenstelling van de beleidsorganen naar de bevolking toe.

Personeelsleden van de kabinetten kunnen door hun specifieke rol beslissingen mee voorbereiden en advies verlenen aan de ministers en staatssecretarissen. Het spreekt voor zich dat de samenleving gebaat is met transparantie omtrent de identiteit van deze medewerkers» (onderlijnd door de Autoriteit).

15. Bij lezing van de parlementaire werkzaamheden betreffende artikel 24^{ter} van de Grondwet (thans artikel 32) en de wet van 1994 kunnen **de volgende elementen van het door de overheid nagestreefde doel**, dat naar zijn aard vrij ruim is, **worden belicht** :

⁹ Zie met name in hetzelfde advies van de Autoriteit 102/2020 van 19 oktober 2020 *betreffende een ontwerpbesluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering (CO-A-2020-100)*, overweging 17.

- doeltreffende externe controle op het optreden van de overheid mogelijk maken en de eerbiediging van de rechtsstaat waarborgen¹⁰ (onder meer om willekeur te voorkomen)¹¹ ;
 - De machtsverhouding tussen de burger en de overheid opnieuw in evenwicht brengen en het vertrouwen van de burger in de overheid en de goede betrekkingen tussen hen versterken¹² ;
 - Versterking van de efficiëntie en doeltreffendheid van de administratie¹³ ;
16. De GRECO verwees in hoofdzaak naar de preventie van «*risico's inzake integriteit en belangenconflicten*»¹⁴.
17. De Autoriteit is van mening **dat het dispositief van het ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994** het doeleinde in het licht van bovenstaande overwegingen moet toelichten.
18. **Categorieën van betrokkenen** Vervolgens stelt de Autoriteit vast dat de vaststelling van de categorieën betrokkenen **gebeurt via verwijzing naar het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet**

¹⁰ « *In essentie moet de openbaarheid van bestuur immers waarborgen dat iedereen over alle noodzakelijke informatie beschikt of kan beschikken om het begrip "democratische rechtsstaat" inhoud te geven*» (onderlijnd door de Autoriteit), *Parl. Stuk*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1992-1993, Voorstel van de Regering tot invoeging van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, doc. nr. 839/1, blz. 1. zie ook de eerste verwijzing in voetnoot 129. Zie ook *Parl. Stuk*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1992-1993, wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur, doc. nr. 1112/1, blz. 7, p. 4.

¹¹ *Parl. Stuk*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1992-1993, Voorstel van de Regering tot invoeging van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten, doc. nr. 839/4, blz. 7

¹² « *In plaats van een onmondige rechtsonderhorige, die voor het verkrijgen van zijn rechten dikwijls afhankelijk is van de goede wil van de overheid, zal de burger een geïnformeerde en weerbare gesprekspartner worden ten aanzien van een overheid die niet meer in de eerste plaats functioneert volgens haar eigen, interne wetmatigheden maar integendeel gericht is op dienstverlening en overleg. Tegelijkertijd zal het overheidsoptreden een sterkere democratische inbedding krijgen, doordat er meer controle mogelijk is van buiten af*» (onderlijnd door de Autoriteit), *Parl. Stuk*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1992-1993, Voorstel van de Regering tot invoeging van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, doc. nr. 839/1, blz. 6.

« *Zij moeten leiden tot een meer toegankelijke en gebruiksvriendelijke administratie, tot openheid en het doorbreken van het wantrouwen en het onbegrip van de burger ten aanzien van een overheid waar moeilijk zicht op te krijgen is, tot het mondig maken van de burger in het verdedigen van zijn rechten, tot het versterken van de controle van buitenaf op het functioneren van de uitvoerende macht en tot het verhogen van de mogelijkheden van de burger tot tussenkomst in het besluitvormingsproces. Bovendien zullen zij bijdragen tot een meer rationele en meer efficiënte werking van de administratie en tot het bestrijden van de politisering van de openbare diensten in de negatieve zin van het woord*» (onderlijnd door de Autoriteit); «*De burger is evenmin gelukkig met de bestaande beslotenheid van het bestuur. Hij staat ongewapend tegenover dit uitgebreid, besloten en weigerachtig administratief apparaat. Hij is een "juridisch gehandicapte" tegenover de weigeringen van de administratie [...], »*, « *wat de overheid in haar uitvoerende functie doet, zal veel doorzichtiger worden. Haar optreden zal in het licht komen en daardoor meer controleerbaar worden. Dit zal de legitimiteit van haar daden ten goede komen; het wantrouwen van de burger tegenover wat hem onbekend (en dus onbemind) blijft, wordt immers vervangen door inzicht in het hoe en het waarom van overheidshandelingen. Uit deze nieuwe openbaarheid - doorzichtigheid - controleerbaarheid kan tenslotte een grotere efficiëntie voortvloeien*» (onderlijnd door de Autoriteit), *Parl. Stuk*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1992-1993, wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur, doc. 1112/1, blz. 1-2, blz. 4-5.

¹³ Zie tweede verwijzing in voetnoot 12.

¹⁴ Zie hoger voetnoot 6.

van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest (hierna "het besluit van 2001"). De Koning kan met andere woorden door wijziging van dit koninklijk besluit ook het toepassingsgebied van de nieuwe actieve openbaarheidsmaatregel die in het ontwerp is opgenomen, wijzigen. Overeenkomstig de beginselen van voorspelbaarheid en rechtmatigheid die zijn neergelegd in artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet is het echter de wet van 1994 die dit essentiële element van de verwerking moet bepalen.

19. Met andere woorden, **is de Autoriteit van mening dat het ontwerp zelf de (categorieën van) betrokkenen** waarop de voorgenomen actieve openbaarheidsmaatregel betrekking heeft, op coherente wijze moet omschrijven, **rekening houdend met de criteria waaruit het belang van de voorgenomen openbaarheid voortvloeit, in functie van het beoogde doel.**
20. In het door de aanvrager verstrekte en hierboven genoemde antwoord vermeldt de aanvrager met name dat «*Personeelsleden van de kabinetten (...) door hun specifieke rol beslissingen mee (kunnen) voorbereiden en advies verlenen aan de ministers en staatssecretarissen*». Hieronder vallen personen (met inbegrip van de directe medewerkers van ministers en staatssecretarissen) die met name een adviserende en/of voorbereidende rol spelen voor ministers en staatssecretarissen bij de uitoefening van hun ambt.
21. Dit gezegd zijnde, lijkt de beoogde bepaling beperkt tot "*leden*" van de beleidsorganen in de zin van het besluit van 2001¹⁵ en *zou zij dus niet* gelden voor "*de uitvoerende personeelsleden*" noch voor de eveneens in dat besluit bedoelde "medewerkers van de secretariaten" van de ministers, noch voor de in de artikelen 1 en 4 van het besluit van 2001 bedoelde experts, noch voor de leden van de cel algemene beleidscoördinatie (of algemene beleidscel). Dit is in overeenstemming met de GRECO-

¹⁵ Artikel 2 van het besluit 2001 bepaalt het begrip "*lid*" als volgt:

« §1. Elk Regeringslid beschikt over een beleidscel binnen de perken van de daartoe bij het begin van de legislatuur toegekende budgettaire middelen, onverminderd de herziening ervan tijdens de legislatuur.

Indien een Regeringslid bevoegd is voor meerdere materies, kan hij beschikken over meerdere beleidscellen of beleidskernen.

§ 2. De beleidscel of beleidskern ondersteunt het Regeringslid bij de voorbereiding en de evaluatie van het beleid, in het licht van een optimale integratie en coördinatie ervan binnen de betrokken federale overheidsdienst.

§ 3. De Minister of Staatssecretaris bepaalt de samenstelling van de beleidscel, eventueel uitgebreid met één of meerdere beleidskernen.

Binnen de perken van de daartoe toegekende budgettaire middelen, wijzen de Minister of de Staatssecretaris aan :

1° de directeur van de beleidscel, aangeduid onder de leden van de beleidscel, die de titel draagt van directeur van het betrokken beleid;

2° het hoofd van elke beleidskern, aangeduid onder de leden van de betrokken beleidskern en die voor die kern de bevoegdheden uitoefent van een directeur van een beleidscel;

3° de inhoudelijke medewerkers, leden genoemd, aangewezen overeenkomstig de voorwaarden bedoeld in artikel 3;

4° de uitvoerende personeelsleden.

De Minister of de Staatssecretaris beëindigt hun aanstelling» (onderlijnd door de Autoriteit).

aanbeveling, waarin wordt verwezen naar de "inhoudelijke medewerkers" van de beleidsorganen, d.w.z. hun "leden" in de (strikte) zin van het Koninklijk Besluit van 2001^{16, 17}.

22. Hierover bevestigd, antwoordde de aanvrager het volgende:

*« De bepaling viseert effectief **alle leden van het beleidsorgaan** (hetzij de vroegere benaming die in de volksmond nog steeds wordt gehanteerd: kabinet) in kwestie, dus met inbegrip van (doch niet uitsluitend) alle beleidscellen, en derhalve ook de leden van het uitvoerend personeel van het beleidsorgaan in kwestie, waarvan sprake in artikel 2, §3, 4^o van het voormeld koninklijk besluit van 19 juli 2001.*

Cf. het hoger antwoord worden effectief alle leden van het beleidsorgaan (hetzij het vroegere kabinet) geïncorporeerd, met inbegrip van de medewerkers van de secretariaten van de minister.

De experts genoemd in de artikelen 1 tot 4 van het voormelde KB zijn echter geen lid van een beleidsorgaan/kabinet en vallen dus niet onder het toepassingsgebied van het ontwerpartikel 3/5.

De leden van de algemene cel beleidscoördinatie en de cel algemeen beleid (bedoeld in artikel 5 van het KB van 19 juli 2001) behoren daarentegen wel tot het beleidsorgaan van de Eerste Minister en dienen dus ook te worden opgenomen in de lijst met betrekking tot de samenstelling van het beleidsorgaan. In artikel 5 is daarentegen geen sprake van enige experts.

Met andere woorden geldt dat de leden opgesomd in artikelen 2, 5 en 8 van het KB van 19 juli 2001 deel uitmaken van een beleidsorgaan van een regeringslid en daarom deel dienen uit te maken van de te publiceren lijst met betrekking tot de samenstelling van het beleidsorgaan » (onderlijnd door de Autoriteit).

23. Het ontwerp **moet derhalve worden verduidelijkt om de bedoeling van de aanvrager correct weer te geven, waarbij in de toelichting de evenredigheid van de beoogde openbaarheidsmaatregel, rekening houdend met het door het ontwerp nagestreefde doel moet worden gerechtvaardigd. De Autoriteit herinnert aan haar opmerkingen hierover in de overwegingen 12-15.** Dit is des te noodzakelijker omdat de voorgenomen maatregel verder lijkt te gaan dan de GRECO-aanbeveling, omdat deze niet beperkt blijft tot de "inhoudelijke" medewerkers van beleidsorganen.

¹⁶ Waarvan de relevante bepaling wordt vermeld in voetnoot 15.

¹⁷ Zie voetnoot 8.

24. Aangezien de in de ontwerpbeplanning beoogde verwerking voortvloeit uit een wettelijke verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 6.1.c) van de AVG¹⁸, vestigt de Autoriteit in dit verband de aandacht van de aanvrager op het feit dat het in artikel 21 van de AVG verankerde **recht van bezwaar** niet zal kunnen worden toegepast, aangezien dit recht alleen bestaat wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling *van een taak van algemeen belang* of voor de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel 6.1.e) van de AVG¹⁹.
25. Met **andere woorden, de aanvrager moet nagaan of er omstandigheden zijn waarin de betrokkene zich wegens een uitzonderlijke persoonlijke situatie (zij het tijdelijk) rechtmatig kan verzetten** tegen de nieuwe actieve openbaarheidsmaatregel van het ontwerp. Deze mogelijkheid kan niet *a priori* worden uitgesloten, en de toelichting gaat hier niet op in. Volgens de conclusies van haar overwegingen zou het dan nodig kunnen zijn een specifieke wettelijke regeling inzake bezwaar in te stellen²⁰ in het dispositief van het ontwerp, teneinde een billijk evenwicht tussen de betrokken rechten en belangen en dus de evenredigheid van de beoogde verwerking te waarborgen.
26. **De publicatie.** Artikel 3/5, lid 1, van het wetsontwerp van 1994 voorziet in de publicatie van de betrokken persoonsgegevens. Met betrekking tot het "publiceren" herinnert de Autoriteit eraan dat de aard van "gepubliceerde" informatie betrekking kan hebben op zeer uiteenlopende feitelijke omstandigheden²¹. Zij wijst er ook op dat de vaststelling van het met de openbaarheidsmaatregel beoogde publiek, een parameter is die rechtstreeks verband houdt met het doel van de verwerking -

¹⁸ Zie in diezelfde zin het advies van de Autoriteit 247/2021 van 17 december 2021 *sur la proposition de décret du Parlement wallon relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (Parl. st. 702 (2021-2022) N°1) (CO-A-2021-237)*, overweging 10.

¹⁹ De andere gevallen van het recht van bezwaar zijn niet relevant in het kader van de verwerking die in het ontwerp wordt beoogd.

²⁰ Zie bijvoorbeeld, alhoewel in een ander gebied, artikel 30.9 van de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 *inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie*, die het volgende bepaalt:

« *In uitzonderlijke, in nationaal recht vast te stellen omstandigheden kunnen de lidstaten, indien de in lid 5, eerste alinea, onder b) en c), bedoelde toegang de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, per geval voorzien in een uitzondering op die toegang voor alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde. De lidstaten zorgen ervoor dat deze uitzonderingen worden verleend na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. Het recht op een bestuurlijke toetsing van het besluit over de uitzondering en op een doeltreffende voorziening in rechte wordt gegarandeerd. Een lidstaat die uitzonderingen heeft verleend, publiceert jaarlijkse statistische gegevens over het aantal uitzonderingen die zijn verleend en met welke redenen, en brengt aan de Commissie verslag uit over deze gegevens ».*

²¹ Zo kan, in het algemeen en ter illustratie, buiten de in dit advies genoemde hypothese, informatie worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, in een betaald persartikel, via een sociaal netwerk die een registratie vereist om toegang te krijgen, via een officiële website onder de verantwoordelijkheid van een overheidsinstantie, via een website waarnaar niet wordt verwezen, op de mededelingenborden van een gemeente, een school, in een bord dat bij een gebouw is aangebracht, enz.

er kan evenveel publiek als er belangen²², media²³, enz. zijn. In het onderhavige geval, waar het gaat om transparantie in de administratie is de doelgroep *a priori* zeer breed, gezien het doel van de ter zake toepasselijke regels²⁴. Lid 2 van ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994 verwijst naar "*beschikbaar gesteld*". Uit conceptueel oogpunt maakt artikel 2 van de wet van 1994 een onderscheid tussen de handelingen publiceren en beschikbaar stellen. In dit verband heeft de Autoriteit, ervan uitgaande dat het nagestreefde doel de elektronische publicatie van gegevens (via internet) was, de aanvrager bevraagd over de wijze van publicatie en beschikbaarheid die het dispositief van het ontwerp beoogt.

27. De aanvrager antwoordde het volgende:

« Er wordt inderdaad gedacht aan de publicatie/bekendmaking/terbeschikkingstelling van de samenstelling van de beleidsorganen via een publiek toegankelijke website. De concrete toepassing en uitvoering van de verplichting vervat in artikel 3/5 bij wet te voorzien, i.e. door dwingend op te leggen hoe deze publicatie concreet dient te gebeuren, leek de leden van de Regering, vertegenwoordigd door hun respectieve beleidsorganen, weliswaar te verregaand » (onderlijnd door de Autoriteit).

28. Tegen deze achtergrond is de Autoriteit van mening dat het **dispositief van ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994 moet worden verduidelijkt om de bedoeling van de aanvrager, namelijk de ononderbroken bekendmaking van gegevens aan het grote publiek²⁵, langs elektronische weg, nauwkeuriger en duidelijker weer te geven**. De toelichting kan ook aanvullende details verstrekken over de meer specifiek beoogde wijze van publicatie, rekening houdend met de huidige stand van de techniek (in dit geval expliciet verwijzend naar de publicatie van gegevens via een website van de overheid). Op dit punt vestigt de Autoriteit de aandacht van de aanvrager op de risico's die verbonden zijn aan de publicatie van gegevensinformatie aan het grote

²² Zie bijvoorbeeld het advies van de Autoriteit 102/2020 van 19 oktober 2020 betreffende een ontwerpbesluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering (hierna "advies 102/2020"), overwegingen 18-20.

²³ Het publiek kan dus bestaan uit degenen die zich hebben ingeschreven voor een dienst van de informatiemaatschappij die door de bevolking op grote schaal wordt gebruikt, zoals een sociaal netwerk, een bijzonder medium dat niet noodzakelijkerwijs even breed en onvoorwaardelijk toegankelijk is als een publiek toegankelijke website.

²⁴ Zie de overwegingen 15-16.

²⁵ Op basis van de terminologie die wordt gebruikt in een ander normatief kader, namelijk dat van de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme, zie recentelijk het arrest *van het HvJEU (Gr. Ch.)* van 22 november 2022, *WM/Luxemburgse businessregisters*, zaak C-37/20. Voor een andere terminologie, op een ander gebied, zie bijvoorbeeld artikel 111 van Verordening (EU) 2017/1001 van het *Europees Parlement en de Raad* van 14 juni 2017 inzake het merk van de Europese Unie. Het is belangrijk om uit het dispositief te begrijpen dat het ontwerp gericht is op een publiek dat geen belang hoeft aan te tonen. In overweging 91 van haar advies 245/2022 van 21 oktober 2022 met betrekking tot een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (CO-A-2022-248) verwijst de Autoriteit in haar redenering naar het «brede publiek», « (i.e. internetgebruikers, zonder nadere bepaling) ».

publiek via internet, en op de mogelijkheid om dit te omkaderen met "*passende technische en/of organisatorische maatregelen, zoals de vaststelling van technische maatregelen die de indexering van de genoemde [gegevens] door zoekmachines beperken tot een door de wetgever te bepalen passende periode of die de publicatie beperken tot een basispagina, die door zoekmachines kan worden geïndexeerd, met alleen de verwijzing naar een pagina of pagina's die niet door zoekmachines kunnen worden geïndexeerd en die [de betrokken gegevens] bevatter*"²⁶.

29. **Bewaartermijn van de gegevens.** Wat ten slotte de duur van de gegevensverwerking (bewaren) betreft, voorziet het ontwerpartikel 3/5, lid 2, van de wet van 1994 in het volgende :

« De gegevens worden beschikbaar gesteld gedurende de volledige ambtstermijn van de betrokken minister of staatssecretaris. Bij de aantreding van een nieuwe minister of staatssecretaris worden de gegevens vernietigd, zelfs indien dezelfde persoon deel uitmaakt van het beleidsorgaan van de nieuwe minister of staatssecretaris » (onderlijnd door de Autoriteit).

30. De duur van de verwerking (bewaring) van de gegevens is immers een essentieel element van de verwerking, dat in dit geval in het dispositief van het ontwerp moet worden opgenomen. De Autoriteit herinnert er echter aan dat het ontwerp zich in beginsel moet beperken tot het vaststellen van de duur van de gegevensverwerking (bewaring) *tot het doel waarvoor deze is bestemd*. Met andere woorden, er moet in beginsel een bewaartermijn (verwerking) van gegevens voor dit doel worden vastgesteld, en niet een algemene verplichting om gegevens na afloop van die periode te vernietigen²⁷. Het is dan aan de verwerkingsverantwoordelijke om te bepalen wanneer de persoonsgegevens worden gewist²⁸.
31. In de context van de ontwerpbevestiging **is de Autoriteit van mening dat deze kan worden beperkt tot een bepaling voor de duur van de beoogde actieve openbaarheidsmaatregel** (d.w.z.

²⁶ Advies van de Autoriteit 6/2023 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van de 'Code wallon du Tourisme' en houdende diverse bepalingen (CO-A-2022-285), overweging 34.

²⁷ Het is immers niet uitgesloten dat in een norm, binnen de door de hiërarchie van normen toegestane grenzen (en zo nodig als *lex posteriori*), een bijzondere verplichting wordt vastgelegd om persoonsgegevens die oorspronkelijk voor het doel of de doelen ervan zijn verwerkt, te wissen en aldus elke verdere verwerking van de verwerkte gegevens te voorkomen (en te verbieden). Zie bijvoorbeeld in een ander domein, het advies 245/2022 van 21 oktober 2022 van de Autoriteit *met betrekking tot een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (CO-A-2022-248)*, overwegingen 115 en 122.

²⁸ In die zin, *mutatis mutandis*, in overweging 54 van haar advies 129/2022 van 1 juli 2022 *betreffende de artikelen 2 en 7 tot en met 47 van een ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake Economie (CO-A-2022-110)*, stelt de Autoriteit het volgende:

« De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen een termijn waarna de gegevens moeten worden gewist, en een termijn voor het bewaren van gegevens ter verwezenlijking van de doeleinden van boek XV van het WER (en het WER). Het ontwerp moet preciseren wat de duur is gedurende welke de gegevens mogen worden bewaard (verwerkt) voor de verwezenlijking van de door het WER zelf nagestreefde doeleinden (d.w.z. de regels die erin zijn vastgelegd). De verwerkingsverantwoordelijke moet alle verschillende bewaartermijnen (voor de verwerking) vaststellen, rekening houdend met de verschillende wetgevingen die op hem van toepassing zijn, naast het WER (regels van wettelijke aansprakelijkheid, regels betreffende gegevensbescherming vervat in de AVG en het WER, regels inzake archivering, regels, in voorkomend geval, inzake boekhouding, enz.) ».

«gedurende de volledige ambtstermijn van de betrokken minister of staatssecretaris»), **en dat de verplichting om de gegevens na deze periode te wissen kan worden weggelaten.**

32. Voorts is de Autoriteit, gelet op het doel van de openbaarheid van bestuur²⁹, van mening dat de verplichting om de betrokken gegevens **aan het publiek** mee te delen door de minister of de staatssecretaris, **door de wetgever kan worden opgelegd na de duur van hun mandaat**, binnen de grenzen van het evenredigheidsbeginsel.
33. Tot slot wordt eraan herinnerd dat, onder de in artikel 6.4 van de AVG genoemde voorwaarden, **verdere verwerking** van de ter uitvoering van het ontwerp gepubliceerde gegevens **kan worden overwogen door particuliere verwerkingsverantwoordelijken van gegevens in overeenstemming met de door de openbaarheid van bestuur nagestreefde doeleinden** (bijvoorbeeld de mogelijkheid om de gegevens aan het publiek mee te delen na de duur van de betrokken mandaten, op basis van artikel 6.1.f) van de AVG).

Om deze redenen,

is de Autoriteit van mening dat:

1. om verdere vragen hierover te voorkomen, in de toelichting bij het wetsontwerp duidelijk moet worden gemaakt dat de bepalingen inzake actieve openbaarheid in hoofdstuk 3, met uitzondering van ontwerpartikel 3/5 van het wet van 1994, niet kunnen worden gebruikt als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens (**overwegingen 7-10**) ;

2. het waarborgen van administratieve transparantie van de samenstelling van beleidsorganen op zich geen verwerkingsdoel is. In het dispositief van het ontwerp moet het doel van de nieuwe actieve transparantiemaatregel van ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994 expliciet worden vermeld (**overwegingen 12-17**) ;

3. het ontwerp zelf de (categorieën van) betrokkenen van de in het ontwerpartikel 3/5 van de wet van 1994 bedoelde actieve openbaarheidsmaatregel moet omschrijven in overeenstemming met het doel van de verwerking, waarbij de evenredigheid in de toelichting wordt gemotiveerd en, in voorkomend geval, een specifiek recht van bezwaar voor de betrokkenen wordt georganiseerd (**overwegingen 18-25**) ;

4. Het dispositief van ontwerpartikel 3/5, lid 1, van de wet van 1994 moet worden verduidelijkt om de bedoeling van de aanvrager, namelijk de ononderbroken

²⁹ Zie overwegingen 12-15.

publicatie van gegevens aan het grote publiek langs elektronische weg, nauwkeuriger en duidelijker weer te geven. De toelichting kan ook aanvullende details verstrekken over de meer specifieke wijze van publicatie die wordt overwogen (overwegingen 26-28);

5. het ontwerpartikel 3/5, lid 2, van de wet van 1994 alleen kan voorzien in de duur van de voorgestelde actieve openbaarheidsmaatregel, en de verplichting om de gegevens aan het einde van deze periode te wissen, kan worden weggelaten (**overwegingen 29-32**).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur