



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 147/2023 van 20 oktober 2023

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 23 juni 2023 over wonen in eigen streek (CO-A-2023-332)

Originele versie

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière en de heren Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op 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 de 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);

Gelet op het verzoek om advies van de heer Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 17/07/2023;

Brengt op 20 oktober 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 17/07/2023 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot artikel 12 van het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering *tot uitvoering van het decreet van 23 juni 2023 over wonen in eigen streek* (hierna: het ontwerp).
2. In de nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt de aanvrager dat het de afgelopen decennia steeds moeilijker werd voor vele Vlamingen om een eigen woning te kopen in de gemeente of streek waar ze zijn opgegroeid. Zeker in bepaalde regio's, die gekenmerkt worden door een sterke bevolkingsgroei, veel inwijking, of grote(re) voorspoed, kunnen jonge of minder kapitaalkrachtige mensen geen woning meer vinden in de gemeente waarmee ze een sterke band hebben.
3. Met het decreet van 23 juni 2023 *over wonen in eigen streek* (hierna: het decreet van 23 juni 2023) wordt voor de Vlaamse gemeenten met de 25% hoogste gemiddelden van de mediaanprijzen van de huizen van de voorbije vijf jaar (overeenkomstig de statistieken van Statbel) een instrument aangeboden om betaalbaar wonen mogelijk te maken en sociale verdringing tegen te gaan. Met het voorliggend ontwerp wordt uitvoering gegeven aan het decreet van 23 juni 2023 en wordt een lijst van WIES-gemeenten opgesteld.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Rechtsgrond

1. *Herhaling van de principes*: Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die naar zijn aard een inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens vormt) moet noodzakelijk en evenredig zijn en voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet een dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. Het gaat daarbij minstens om:
 - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).
 Wanneer de overheidsinmenging evenwel een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, dient de wettelijke norm tevens de volgende (aanvullende) essentiële elementen te omschrijven:
 - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
 - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;

- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
 - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
 - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.
4. *Concrete toepassing:* Om na te kunnen gaan of personen aanspraak kunnen maken op een WIES-grond of WIES-woning dienen een aantal gevoelige gegevenscategorieën te worden verwerkt, waaronder het rijksregisternummer en het identificatienummer van de sociale zekerheid, 'financiële bijzonderheden' en gegevens over de lichamelijke en psychische gezondheid. Logischerwijze vinden deze verwerkingen plaats voor toezichts- of controledoeleinden en kunnen zij in voorkomend geval aanleiding geven tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen. Als dusdanig is er zonder meer sprake van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, hetgeen impliceert dat alle essentiële elementen van de verwerking reeds vastgesteld moeten zijn in een formele wettelijke norm, met name het decreet van 23 juni 2023. De bepalingen van het ontwerp – in zover zij betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens – moeten zich aldus beperken tot een precisering van deze essentiële elementen, op voorwaarde dat daartoe een passende delegatie aan de Regering werd voorzien in het voormelde decreet.
5. Ter zake zal de Autoriteit zich evenwel beperken tot een bespreking van het ontwerp, tenzij zou blijken dat de essentiële elementen van de verwerking niet op afdoende wijze werden vastgesteld in het decreet van 23 juni 2023.

b. Doeleinde

6. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
7. Vooreerst volgt uit artikel 7, §2 van het decreet van 23 juni 2023 dat de WIES-gemeenten (die optreden als verwerkingsverantwoordelijke) persoonsgegevens verwerken om na te gaan of voldaan is aan de toekenningsvoorwaarden overeenkomstig artikel 5 van hetzelfde decreet en om de juridische afwikkeling van de overdracht te verzekeren. Deze verwerkingen zijn noodzakelijk voor de bescherming van de minder kapitaalkrachtige, plaatselijke bevolking op de lokale vastgoedmarkt.

8. De Autoriteit stelt vast dat de overdrachtsvoorwaarden, evenals de uitzonderingen daarop en de wijze van financiering op duidelijke wijze worden vastgesteld in het decreet van 23 juni 2023, en dat het ontwerp louter de modaliteiten ervan bepaalt.
9. In het licht van de overige bepalingen van het decreet van 23 juni 2023 en de bepalingen van het ontwerp is de Autoriteit van oordeel dat deze doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

10. Overeenkomstig artikel 7, §3, van het decreet van 23 juni 2023 treedt de WIES-gemeente op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens inzake de overdracht van WIES-gronden of -woningen. Wanneer bepaalde gegevens in toepassing van artikel 7, §7, van hetzelfde decreet worden overgedragen aan (de diensten van) het beleidsdomein Wonen voor statistische verwerking of aan de toezichthoudende overheid in het kader van het bestuurlijk toezicht zoals voorzien in deel 2, titel 7, en deel 4, titel 7, van het decreet van 22 december 2017 *over het lokaal bestuur* zullen deze entiteiten in hun respectieve hoedanigheden optreden als verwerkingsverantwoordelijke.
11. De bepalingen van het ontwerp geven geen aanleiding tot de vaststelling dat deze aanduidingen niet zouden overeenstemmen met de feitelijke rol die deze entiteiten in de praktijk zullen opnemen.

d. Minimale gegevensverwerking/ Proportionaliteit

12. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van 'minimale gegevensverwerking').
13. Vooreerst bepaalt artikel 7, §4, van het decreet van 23 juni 2023: *"Met toepassing van paragraaf 1 kunnen de volgende categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt:*
 - 1° *de identificatiegegevens en contactgegevens;*
 - 2° *het rijksregisternummer en het identificatienummer van de sociale zekerheid;*
 - 3° *de gegevens over de gezinssamenstelling;*
 - 4° *financiële bijzonderheden;*
 - 5° *de gegevens over onroerende rechten;*
 - 6° *gegevens over lichamelijke en psychische gezondheid;*
 - 7° *persoonlijke kenmerken.*

De Vlaamse Regering kan de categorieën van persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven.

De verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in paragraaf 3, neemt de nodige maatregelen om de juistheid van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 4, te garanderen.”

14. Artikel 13 van het ontwerp voegt daaraan toe: *“Voor de toepassing van dit besluit worden de volgende persoonsgegevens verwerkt:*

- 1° identificatie- en contactgegevens van de melder en de potentiële kandidaat-WIES-koper;*
- 2° de burgerlijke staat van de potentiële kandidaat-WIES-koper;*
- 3° de inschrijving in het bevolkingsregister, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 3°, van het decreet van 23 juni 2023;*
- 4° de aanduiding of er personen ten laste zijn, met vermelding van de categorie, vermeld in artikel 1, eerste lid, 9°, a) tot en met c), van dit besluit, waartoe ze behoren;*
- 5° de graad van verwantschap tussen de potentiële kandidaat-WIES-koper en zijn gezinsleden;*
- 6° de aanduiding of de potentiële kandidaat-WIES-koper ernstig gehandicapt is, conform de voorwaarden die bepaald zijn ter uitvoering van artikel 6.1, eerste lid, 4°, c), van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021;*
- 7° de vaststelling of de persoonlijke bewoningsplicht, vermeld in artikel 13 van het decreet van 23 juni 2023, wordt nageleefd;*
- 8° het inkomen;*
- 9° gegevens van de onroerende rechten, vermeld in artikel 4 van dit besluit.”*

15. Met betrekking tot de identificatie- en contactgegevens vraagt de Autoriteit zich af welke de meerwaarde is van het ontwerp ten aanzien van het decreet van 23 juni 2023 daar er bezwaarlijk sprake is van een ‘nadere omschrijving’ van deze gegevenscategorie. Het verdient aanbeveling om minstens de ‘identificatiegegevens’ te concretiseren in het ontwerp.

16. Vervolgens, voor wat betreft de ‘gegevens over de gezinssamenstelling’, de ‘financiële bijzonderheden’, en de ‘gegevens over onroerende rechten’, is de Autoriteit van oordeel dat zij, gelezen in het licht van de overige bepalingen van het decreet van 23 juni 2023 en het ontwerp, voldoende nauwkeurig worden vastgesteld en voorzienbaar zijn in hoofde van de betrokkenen.

17. Ten aanzien evenwel van de ‘**persoonlijke kenmerken**’ vraagt de Autoriteit zich af in hoeverre die gegevens niet reeds worden gevat door de overige gegevenscategorieën. Krachtens het beginsel van de minimale gegevensverwerking en in lijn met de vaste adviesverstrekking van de Autoriteit moet het gebruik van dergelijke ruim omschreven categorieën van persoonsgegevens

(‘catch-all’ bepalingen) worden vermeden, aangezien zij vrijwel steeds kunnen worden ondergebracht in een nauwer gedefinieerde categorie, hetgeen ook de transparantie van de regelgeving in belangrijke mate ten goede zou komen. Behoudens bijkomende toelichting in dat verband beveelt de Autoriteit aan om de gegevenscategorie ‘persoonlijke kenmerken’ te schrappen uit het decreet van 23 juni 2023¹.

18. In lijn met de opmerkingen die reeds werden geformuleerd door de Inspectie van Financiën en naderhand werden hernomen door de VTC in het advies nr. 2023/098² merkt de Autoriteit op dat het op heden geenszins duidelijk is welke gegevens zullen worden verwerkt bij de controle van de naleving van de persoonlijke bewoningsplicht. Gelet op het feit dat de verschuldigde vergoeding bij niet-naleving van de bewoningsvoorwaarden minstens ten dele een punitieve finaliteit nastreeft, is het vereist om in het licht van het transparantie- en proportionaliteitsbeginsel de elementen die een niet-bewoning kunnen aantonen voldoende duidelijk vast te stellen. Het begrip ‘bewoning’ en de gegevens die deze ‘bewoning’ kunnen bewijzen dienen aldus bijkomend gepreciseerd te worden (daartoe lijkt het aangewezen om rekening te houden met de fiscale invulling van dat begrip, en de relevante rechtspraak in dat verband).
19. Tot slot kunnen ook gegevens over de lichamelijke of psychische gezondheid worden verwerkt in het kader van de overdracht van WIES-gronden of -woningen. De Autoriteit brengt in herinnering dat de verwerking van dergelijke gegevens in beginsel verboden is krachtens artikel 9.1 AVG, tenzij voor die verwerking een uitzonderingsgrond overeenkomstig artikel 9.2 AVG voorhanden is (hetgeen ook met zich meebrengt dat de regelgeving die een dergelijke verwerking voorschrijft om redenen van zwaarwegend algemeen belang moet voldoen aan de geldende kwaliteitsvereisten). Het volgt uit het ontwerp dat het gaat over de ‘*aanduiding of de potentiële kandidaat-WIES-koper ernstig gehandicapt is, conform de voorwaarden die bepaald zijn ter uitvoering van artikel 6.1, eerste lid, 4^o, c), van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021*’. Hoewel de Autoriteit geenszins betwist dat de verwerking van deze gegevens noodzakelijk kan zijn voor de verwezenlijking van de beoogde doeleinden, is zij niettemin van oordeel dat deze (te) ruim omschreven gegevenscategorie reeds nader gepreciseerd moet worden in het decreet van 23 juni 2023 (en niet pas in het ter advies voorgelegde uitvoeringsbesluit), temeer daar de concrete gevallen waarin deze gegevens kunnen worden verwerkt kennelijk beperkt en reeds duidelijk gedefinieerd zijn.

¹ Deze opmerkingen geldt temeer daar ook uit het ontwerp niet kan worden afgeleid over welke gegevens het concreet kan gaan.

² Te raadplegen via: https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2023_098_advies.pdf.

e. Bewaartermijn

20. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
21. Artikel 7, §6, van het ontwerp voorziet daartoe het volgende: "*Voor de verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 4, **geldt een bewaartermijn van een jaar na de schrapping van het inschrijvingsdossier van de kandidaat-koper, na afloop van de termijn van 20 jaar, vermeld in artikel 13, derde lid, of na de overdracht van de WIES-grond of WIES-woning aan een derde door de WIES-koper.***"
22. Betreffende de eerste termijn – een jaar na de schrapping van het inschrijvingsdossier van de kandidaat-koper – merkt de Autoriteit op dat het op heden geenszins duidelijk is onder welke voorwaarden of wanneer het inschrijvingsdossier van een kandidaat-koper zal worden gewist. Teneinde aldus te voorkomen dat er *de facto* sprake is van een onbeperkte bewaring van de gegevens bij stilzitten van de betrokken gemeenten, is het alsnog noodzakelijk om te preciseren (minstens in het ontwerpbesluit) wanneer het inschrijvingsdossier van de kandidaat-koper kan of moet worden geschrapt
23. De termijn van een jaar na afloop van de termijn van twintig jaar of na overdracht van de WIES-grond of -woning door de WIES-koper vervolgens heeft betrekking op de bewoningsvoorwaarden die voorschrijven dat de WIES-koper de WIES-grond of -woning gedurende twintig jaar zelf moet bewonen (tenzij de woning wordt overgedragen,). Het volgt uit artikel 14, eerste lid, van het decreet van 23 juni 2023 dat de overdrachtsvoorwaarden vermeld in artikel 5 van hetzelfde decreet niet vervallen na de (initiële) overdracht³. Als dusdanig is het verantwoordbaar dat de gegevens die nodig zijn om te verifiëren dat een bepaalde persoon aanspraak maakt op een WIES-grond, of -woning voor de voormelde termijn van twintig jaar worden bewaard. Desalniettemin vraagt de Autoriteit zich af waarom de bewaartermijn niet ook wordt beperkt in de overige gevallen waar de overdrachtsvoorwaarden in hoofde van de betrokkenen vervallen (zonder dat er sprake is van een overdracht door de WIES-koper aan een derde). Het verdient aanbeveling om dit nader te onderzoeken, en zo nodig aan te passen, dan wel bijkomend te motiveren.

³ Meer bepaald moet de WIES-koper ook tijdens de bewoning van de WIES-grond of -woning blijven voldoen aan de overdrachtsvoorwaarden vermeld in artikel 5 van het decreet van 23 juni 2023.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- de gegevenscategorie 'identificatiegegevens' nader preciseren (punt 15);
- preciseren van het begrip 'bewoning' en van de gegevens aan de hand waarvan de bewoningsvoorwaarden kunnen worden gecontroleerd (punt 18);
- preciseren wanneer en onder welke voorwaarden het inschrijvingsdossier van de kandidaat-koper kan of moet worden geschrappt (punt 22).

is daarenboven van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het decreet van 23 juni 2023 aan de orde zijn:

- de gegevenscategorie 'persoonlijke kenmerken' schrappen (punt 17);
- de concrete gegevens over de lichamelijke of psychische gezondheid vaststellen (punt 19);
- onderzoeken of er in de overige gevallen die aanleiding geven tot het verval van de overdrachtsvoorwaarden in hoofde van de WIES-koper geen kortere bewaartermijn kan (of moet) worden gehanteerd.

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