



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 232/2022 van 29 september 2022

Betreft: Adviesaanvraag aangaande een ontwerp van ordonnantie tot oprichting van een gegevensbank genaamd Talent.Analytics.brussels (CO-A-2022-235)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
Aanwezig: De dames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière en Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, en in het bijzonder de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

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 de op 28 juli 2022 ontvangen adviesaanvraag van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met het openbaar ambt, de heer Sven Gatz (hierna: "aanvrager");

Brengt op 29 september 2022 het volgend advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De aanvrager diende bij de Autoriteit een adviesaanvraag in aangaande een ontwerp van ordonnantie betreffende de aanmaak van een databank met de naam Talent.Analytics.brussels (hierna: "het ontwerp")
2. Dit ontwerp voorziet hoofdzakelijk in de jaarlijkse verstrekking, door de door hem aangewezen gewestelijke entiteiten, van een reeks persoonsgegevens over hun personeelsleden aan de gewestelijke dienstenintegrator (hierna "CIBG"), die verantwoordelijk is voor de pseudonimisering van deze gegevens en voor de hosting en organisatie van de databank¹. Aan de hand van deze gepseudonimiseerde gegevens stelt de door de regering aangestelde dienst jaarlijks een verslag op over de stand van de werkgelegenheid binnen het gewestelijk openbaar ambt. Dit verslag - dat aan de hoge norm van anonimisering moet voldoen - wordt aan het Parlement en aan de vakbondsorganisaties meegedeeld².
3. De Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: "de Regering") had het advies ingewonnen van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (hierna: "CBPL")³ - de voorloper van de Autoriteit - over een ontwerp dat het besluit van 4 december 1997 is geworden tot oprichting van een databank betreffende het personeel van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de instellingen van openbaar nut die onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren.⁴
4. Zij heeft ook de CBPL⁵ en de Brusselse Controlecommissie⁶ om advies gevraagd over een ontwerpbesluit tot oprichting van een databank met de naam Gewestelijk Overheidsobservatorium voor Arbeidsvoorziening. Daardoor werd het duidelijk dat er een ordonnantie nodig was.
5. Daarom heeft de Regering op 27 februari 2019 bij het Parlement een ontwerp van ordonnantie ingediend betreffende de oprichting van een gegevensbank met de naam Gewestelijk

¹ Het CIBG werd echter niet aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke

² Het is ook gepubliceerd op het internet

(https://www.talent.brussels/sites/default/files/verslag_talentanalytics.brussels_2021.pdf)

³ Advies nr. 02/97 van 8 januari 1997 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-2-1997.pdf>); de CBPL trok de noodzaak van de verwerking van de exacte geboortedatum van betrokkenen in twijfel; zie ook advies nr. 26.534/2 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 6 oktober 1997.

⁴ BS

16.07.1998

(https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1997120445&table_name=wet)

⁵ 16/2016 van 27 april 2016 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-16-2016.pdf>); zie ook advies nr. 59.642/4 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 11 januari 2017.

⁶ die eerst een negatief adviesbesluit uitbracht (nr. 005/2016 van 10 juni 2016) en vervolgens een positief advies (nr. 017/2017 van 14 juli 2017) waarin zij van mening was dat de aanvrager de gegevensbanken diende te omkaderen met een ordonnantie en niet met een besluit

Overheidsobservatorium voor Arbeidsvoorziening, ter vervanging van een ontwerpbesluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van een gegevensbank met de naam Gewestelijk Overheidsobservatorium voor Arbeidsvoorziening, ⁷en heeft zij het advies van de Autoriteit hierover ingewonnen⁸. Dit ontwerp is echter nooit aangenomen. Bijgevolg is de gegevensverwerking die nodig is voor de opstelling van het jaarverslag van talentAnalytics.brussels tot op heden nog steeds gebaseerd op het besluit van 4 december 1997.

6. De memorie van toelichting bij dit ontwerp vermeldt dat het tot doel heeft meer gewestelijke instanties te betrekken, het doel van de gegevensbank aan te passen "*om beter in te spelen op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en een vollediger diagnose te kunnen leveren*", de gegevensverzameling te verbeteren en nieuwe gegevens te verzamelen "*om tegemoet te komen aan andere wettelijke verplichtingen en uiteenlopende verbintenissen, bijvoorbeeld het Europees strategisch kader voor onderwijs en opleiding inzake diversiteit en de integratie van gender (bv.: percentage personen met een handicap, % mannen/ vrouwen in de directie- of beheerscomités), telewerk, personeelsplan, vervoersplan...*".

II. Onderzoek van het ontwerp

II.1. Voorzienbaarheids- en wettelijkheidsbeginsel

7. De Autoriteit begrijpt dat de gegevens waarvan de verwerking in het ontwerp wordt overwogen, in de eerste plaats worden verzameld en verwerkt door de personeelsdiensten van de betrokken entiteiten, voor hun eigen doeleinden die verband houden met de uitvoering van de taken van algemeen belang van de betrokken entiteiten. Het ontwerp is dus bedoeld als basis voor de verdere verwerking van deze gegevens (mededeling aan het CIBG, registratie, pseudonimisering, analyse en ten slotte anonimisering in het kader van de opstelling van een verslag) voor doeleinden die met monitoring kunnen worden gelijkgesteld.
8. De Autoriteit benadrukt van meet af aan dat het ontwerp om de volgende redenen een **aanzienlijke inbreuk vormt op de rechten en vrijheden van de betrokken personen**:
 - de voorgestelde verwerking betreft alle personeel van het gewestelijk openbaar ambt, d.w.z. een groot aantal betrokkenen;
 - Het is de bedoeling dat de verwerking op regelmatige basis en voor onbepaalde tijd plaatsvindt, zodat er geactualiseerde cijfers beschikbaar zijn die het mogelijk maken de ontwikkelingen binnen het gewestelijk bestuur te belichten;

⁷ Parl. St. Bru. 27 feb 2019, A-818/1, 2018-2019 (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2018-19/136835/images.pdf>)

⁸Advies 82/2018 van 5 september 2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-82-2018.pdf>).

- Meer in het algemeen impliceert het doel van de verwerking dat deze gevolgen kan hebben voor de toegang tot de arbeidsmarkt als er (positieve discriminatie)maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld om de diversiteit in het gewestelijk openbaar ambt te vergroten.
9. Ter herinnering, in de context van een verwerking die een aanzienlijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen inhoudt, is de Autoriteit van oordeel dat krachtens artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EHRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, een wettelijke norm moet bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moeten in deze wetgevingsnorm dus in elk geval de essentiële elementen van de verwerking worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder grote inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vormt, zoals hier het geval is, moet de wetgever de volgende essentiële elementen vaststellen: het (de) precieze doel(en)⁹ waaruit reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingen zullen worden uitgevoerd om dat doel te bereiken, de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke(n) (indien dit reeds mogelijk is), de (categorieën van) gegevens die nodig zijn om dit doel (deze doelen) te bereiken, de bewaartermijn van de gegevens, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens zullen worden meegedeeld, de omstandigheden waaronder de gegevens zullen worden bekendgemaakt en de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten beoogd in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG. De Autoriteit beoordeelt hieronder of dit het geval is.
10. Artikel 22 van de Grondwet verbiedt trouwens de wetgever af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inbreuken het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beperken¹⁰. In deze context is een delegatie aan de Regering *"niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld"*¹¹.

⁹ Zie ook artikel 6, 3. van de AVG.

¹⁰ Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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, Parl. St.Kamer, 54-3185/001, p 121-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies nr. 26.198/2 van 2 februari 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens", Parl. St., Kamer, 1997-1998, nr. 49-1566/1, p. 201.
- Advies nr. 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 "houdende maatregelen inzake gezondheidszorg", Parl.St Kamer 2002-2003, nr. 2125/2, p. 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, Parl.St.Kamer, 2004-2005, nr. 1437/2.

¹¹ Zie ook Grondwettelijk Hof: arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1; arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1; arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4; arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1; arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2; advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

11. In dit geval delegeert het ontwerp aan de Regering de bepaling van de categorieën van verwerkte persoonsgegevens, de vaststelling van de lijst van entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van de gegevens en de aanwijzing van de voor de verwerking verantwoordelijke dienst. Daarom voldoet het ontwerp niet aan de eisen van de voorzienbaarheids- en wettelijkheidsbeginselen en moet het worden herzien¹².

II. 2. Doeleinden

12. In overeenstemming met artikel 5.1.b) van de AVG mogen persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verwerkt.
13. In artikel 3 van het ontwerp worden de doeleinden van de gegevensbank opgesomd¹³. De Autoriteit neemt aan dat deze bepaling beoogt te voorzien in de verwerking van de gegevens die "in het *betrokken register zijn opgenomen*. Dit zal in het ontwerp moeten worden verduidelijkt. De naleving van artikel 5.1.b), van de AVG vereist immers de vaststelling van de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens en niet van het register dat deze gegevens bevat.
14. De Autoriteit begrijpt dat al deze doeleinden moeten worden bereikt door middel van een jaarverslag met uitsluitend geanonimiseerde gegevens. Aangezien dit verslag het resultaat is van de verwerking van gepseudonimiseerde gegevens, moet **het doel van de beoogde gegevensverwerking concreet worden gespecificeerd**, zodat kan worden begrepen wat voor analyses daarvoor nodig zijn. In zijn huidige ontwerp volstaat noch zijn beschikkend gedeelte, noch de memorie van toelichting om het met het ontwerp beoogde doel of de met het ontwerp beoogde doelen voldoende nauwkeurig te bepalen.
15. Bovendien meent de Autoriteit dat in de toelichting bij artikel 3 duidelijk moet worden gemaakt dat de gegevensbank alleen voor de genoemde doeleinden mag worden gebruikt. Het is ook een goede praktijk om uitdrukkelijk te voorzien in een verbod op verdere verwerking voor bepaalde doeleinden.
16. Wat het doel van een "*beter inzicht in de beschikbare human resources*" betreft, moet worden verduidelijkt waarom de Regering kennis moet hebben van de personeelsmiddelen die actief zijn in

¹²Voor alle duidelijkheid verzoekt de Autoriteit de aanvrager om bij de herformulering van *het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 betreffende de oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning*, rekening te houden met de opmerkingen in haar advies nr. 203/2022 van 9 september 2022.

¹³ In het licht van het commentaar op het artikel kunnen deze doeleinden als volgt worden samengevat: De Regering een beter inzicht verschaffen in de human resources beschikbaar in haar administratie en in de instellingen, zodat zij kan inspelen op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en een beleid voor het openbaar ambt kan ontwikkelen dat stoelt op een relevante en complete diagnose.

entiteiten die gerechtigd zijn hun personeel autonoom te beheren (en die per definitie reeds over personeelsgegevens beschikken).

17. Met betrekking tot de doeleinden die in de memorie van toelichting worden voorgesteld als zijnde noodzakelijk om te voldoen aan wettelijke verplichtingen of "*uiteenlopende verbintenissen*", vestigt de Autoriteit ten slotte de aandacht van de aanvrager op het feit dat het **niet is uitgesloten dat andere normatieve kaders geschikter zijn**. Dit is het geval voor die welke de activiteiten van instellingen als Unia of het ¹⁴Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse regelen. **Het is aan de aanvrager om na te gaan of en in hoeverre de essentiële elementen van de voorgestelde gegevensverwerking door deze normatieve kaders kunnen worden bepaald**, zo nodig met de nodige aanpassingen. In ieder geval kan het ontwerp in zijn huidige vorm niet worden gebruikt als basis voor een dergelijke gegevensverwerking die nodig is om te voldoen aan wettelijke verplichtingen of "*uiteenlopende verbintenissen*". Indien de aanvrager voornemens is in zijn ontwerp rekening te houden met dergelijke verplichtingen of verbintenissen die in andere normen zijn vastgelegd, moet in het beschikkend gedeelte van het ontwerp naar deze normatieve kaders worden verwezen (en moeten deze, voor zover nodig, in het ontwerp worden aangevuld).
18. Aangezien sommige actoren onvermijdelijk gegevens over hun eigen personeel zullen verwerken (niet-gepseudonimiseerd in het geval van het CIBG en gepseudonimiseerd in het geval van de dienst die verantwoordelijk is voor het opstellen van het verslag), acht de Autoriteit het risico op omleiding van finaliteit vrij groot. Daarom beveelt de Autoriteit onder de technische en organisatorische maatregelen die moeten worden genomen, de invoering aan van ontradende sancties voor ongeoorloofde toegang tot dergelijke gegevens.

II. 3. Proportionaliteit¹⁵ /minimaliseringsbeginsel

¹⁴Unia is het Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en de Bestrijding van Racisme en Discriminatie bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 *tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen met het oog op de oprichting van een Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en de Bestrijding van Racisme en Discriminatie in de vorm van een gemeenschappelijke instelling in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980*. Deze instelling is verantwoordelijk voor de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen.

¹⁵ De Autoriteit vestigt de aandacht op het feit dat een inmenging in het recht op de bescherming van persoonsgegevens slechts toegestaan is indien zij noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel (de nagestreefde doeleinden).

Het verwerken van persoonsgegevens wordt immers noodzakelijk geacht indien het de minst ingrijpende maatregel is om het hiermee nagestreefde doel (van algemeen belang) te bereiken. Daarom is het noodzakelijk:

- in de eerste plaats dat de gegevensverwerking het nagestreefde doel daadwerkelijk bereikt. Hiervoor moet op basis van feitelijke en objectieve elementen worden aangetoond dat de verwerking van persoonsgegevens doeltreffend is om het beoogde doel te bereiken;
- ten tweede dat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens de minst ingrijpende maatregel is ten aanzien van het recht op bescherming van de privacy. Dit betekent dat, indien het mogelijk is het gewenste doel te bereiken door middel van een maatregel die minder ingrijpend is voor het recht op privacy of het recht op bescherming van persoonsgegevens, de oorspronkelijk beoogde gegevensverwerking niet mag worden uitgevoerd. Daarom moet in detail en met feitelijke en objectieve bewijzen kunnen worden aangetoond waarom andere, minder ingrijpende maatregelen niet volstaan om het gewenste doel te bereiken.

19. Artikel 5.1.c) van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend moeten zijn, evenals beperkt tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (beginsel van de "minimale gegevensverwerking").
20. Zoals *hierboven* vermeld, beoogt het ontwerp de vaststelling van de categorieën van gegevens die mogen worden verwerkt, over te laten aan de Regering. Dit is niet alleen in strijd met het wettelijkheidsbeginsel, maar maakt ook elke evenredigheidscontrole onmogelijk. **Indien de categorieën verwerkte gegevens die welke thans in artikel 3 van het besluit van 1997 worden genoemd, overstijgen, moet het ontwerp voor advies aan de Autoriteit worden voorgelegd.** In voorkomend geval kan deze vertegenwoordiging gelijktijdig plaatsvinden met de adviesaanvraag over het Regeringsbesluit waarin de verschillende essentiële elementen van de behandeling worden gespecificeerd.
21. De Autoriteit is van mening dat de noodzaak om aanvullende gegevens te verzamelen (in vergelijking met het besluit van 1997) om aan wettelijke verplichtingen of "*uiteenlopende verbintenissen*" te voldoen, in de memorie van toelichting nader moet worden toegelicht. Bij deze verduidelijking zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de Europese verplichtingen inzake gelijke behandeling ¹⁶zijn omgezet bij de ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van de diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt, ¹⁷die op dezelfde entiteiten van toepassing is.
22. De Autoriteit merkt op dat artikel 3 van het besluit van 1997 weliswaar voorziet in de verwerking van het geboortjaar, maar dat de ontwerpen die in 1997 en 2018 voor advies aan de Autoriteit zijn voorgelegd, voorzagen in de verwerking van de exacte geboortedatum. De Autoriteit herhaalt daarom

Indien de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens aangetoond is, moet ook nog worden aangetoond dat de verwerking in verhouding staat (in strikte zin) tot het nagestreefde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht is tussen de verschillende aanwezige belangen en de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Er moet met andere woorden een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op privacy en op de bescherming van persoonsgegevens enerzijds en het doel dat deze verwerking beoogt en ook daadwerkelijk kan bereiken. De voordelen van de betrokken gegevensverwerking moeten dus opwegen tegen de nadelen die de verwerking voor de betrokkenen oplevert. Ook hier moet kunnen worden aangetoond dat deze analyse wel degelijk werd uitgevoerd voordat met de verwerking van start werd gegaan.

¹⁶ 1° Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming;

2° Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

3° Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, gewijzigd door Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002;

4° Richtlijn 2006/54/EG van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)

¹⁷ KB 16.09.2008

haar standpunt dat het nut van het vermelden van de volledige geboortedatum (en niet alleen het jaar) niet is aangetoond¹⁸.

23. Na lezing van het ontwerp en het jaarverslag begrijpt de Autoriteit dat het ontwerp - ondanks het doel het gewestelijke diversiteitsbeleid te ondersteunen - **niet** beoogt te voorzien in ¹⁹nieuwe verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, van de AVG, met name **gegevens waaruit de etnische of raciale afkomst van de betrokkenen blijkt. Indien dit niet het geval zou zijn, zou de Autoriteit graag zien dat het gewijzigde en naar behoren gemotiveerde ontwerp haar voor advies** opnieuw wordt voorgelegd en dat de noodzaak van een dergelijke behandeling met de nodige strengheid wordt beoordeeld.
24. De Autoriteit specificeert dat nationaliteit voor alle doeleinden gegevens zijn die direct of indirect de raciale of etnische afkomst van de betrokkene kunnen onthullen en derhalve moeten worden beschouwd als een bijzondere categorie gegevens in de zin van artikel 9, lid 1, van de AVG²⁰.
25. Art. 4 van het ontwerp voorziet in de jaarlijkse mededeling van de door TalentAnalytics.brussels "*gevraagde persoonlijke gegevens*". De toelichting bij artikel 4 verschaft hierover geen duidelijkheid.
26. Deze formulering laat de betrokkenen niet toe te bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het ontwerp te verwezenlijken. Bijgevolg is de Autoriteit van mening dat de verwijzing naar "*gevraagde*" gegevens moet worden weggelaten en dat de categorieën gegevens die voor elk van de beoogde doeleinden kunnen worden verwerkt, uitdrukkelijk moeten worden vermeld (de gegevensverwerking die wordt uitgevoerd om de Regering in staat te stellen een "*beter inzicht in de beschikbare human resources*" te hebben, moet logischerwijs verschillen van de gegevensverwerking die wordt uitgevoerd om de Regering in staat te stellen te anticiperen op de ontwikkeling van de werkgelegenheid).
27. Volgens de artikelen 5 en 6 van het ontwerp worden de gegevens door de entiteiten meegedeeld aan het CIBG, dat ze op zijn beurt in gepseudonimiseerde vorm meedeelt aan de door de Regering aangewezen dienst die belast is met de opstelling van een verslag dat uitsluitend anoniem gemaakte gegevens bevat.

¹⁸Zie Advies nr. 16/2016, *op. cit.* punt 22, p. 6.

¹⁹ De verwerking van gegevens betreffende de handicap is ook een verwerking van bijzondere categorieën van gegevens, maar is gebaseerd op andere normen. De anonimisering van deze gegevens ten behoeve van dit ontwerp vormt een verenigbare verdere verwerking (zie in die zin Advies 16/2016, *op. cit.* t. punt 21, p. 6).

²⁰Zie in die zin HvJEU, arrest van 1 augustus 2022, *OT*, zaak C-184/20, waarin het Hof een ruime interpretatie geeft aan het begrip bijzondere categorieën van persoonsgegevens en oordeelt dat de publicatie op de website van de overheidsinstantie die belast is met het verzamelen en controleren van de inhoud van verklaringen van privébelang, van persoonsgegevens waaruit indirect de seksuele geaardheid van een natuurlijke persoon kan blijken, een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van die bepalingen vormt.

28. **Wat anonimisering en pseudonimisering betreft**, herhaalt de Autoriteit de overwegingen die zij steeds in haar adviezen heeft geformuleerd. Ze verwijst naar advies 05/2014 van de Werkgroep "Artikel 29" over de bescherming van gegevens, de voorloper van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over anonimiseringstechnieken²¹, maar vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat de EDPB deze *guidelines* momenteel herzielt (die naar verwachting begin 2023 voor openbare raadpleging zullen worden voorgelegd). Deze richtsnoeren kunnen van grote invloed zijn op de minimumkenmerken waaraan gegevens moeten voldoen om als geldig gepseudonimiseerd of geanonimiseerd te worden beschouwd.
29. De Autoriteit **vindt ook dat de memorie van toelichting bij het ontwerp informatie moet bevatten over mogelijke anonimiseringsstrategieën** (in voorkomend geval zou de aanvrager er baat bij hebben hierover een standpunt in te nemen, teneinde de verwerkingsverantwoordelijke te begeleiden), over de manier waarop sommige verwerkingsverantwoordelijken internationaal te werk gaan²². De transparantie over de gekozen anonimiseringsstrategie en een analyse van de risico's in verband met de heridentificatie zijn immers elementen die bijdragen tot een weloverwogen aanpak van het anonimiseringsproces.
30. De Autoriteit herinnert eraan dat er een verschil is tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4, 5) van de AVG worden gedefinieerd als gegevens "*die zonder aanvullende gegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld*", en geanonimiseerde gegevens die met geen enkel redelijk middel meer aan een specifieke persoon kunnen worden gekoppeld, en dat alleen laatstgenoemde gegevens niet langer persoonsgegevens zijn en derhalve zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de AVG, overeenkomstig considerans 26 van de AVG²³. In het kader van het huidige ontwerp **zal de aggregatie de relevante anonimiseringsoplossing** voor de verantwoordelijke van de behandeling zijn. In dit verband is de Autoriteit ook van mening dat **deze aggregatie zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden, indien mogelijk op het niveau van de entiteit**, en in ieder geval voordat de gegevens worden bekendgemaakt en gedeeld. In deze context vestigt de Autoriteit de aandacht van de aanvrager opnieuw op overweging nr. 58 van haar advies nr. 211/2022 van 9 september 2022 betreffende een ontwerp *van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 betreffende de oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning en is zij van oordeel dat ook in dit geval een "differential privacy"* moet

21 Dit advies is beschikbaar op het volgende adres:

https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf

22Zie bijvoorbeeld <https://centre.humdata.org/guidance-note-responsible-approaches-to-data-sharing/>

23 Zie voor meer informatie Advies 5/2014 (WP216) over anonimiseringstechnieken, 2.2.3, pag. 11 van Groep 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf.

worden gehanteerd om rekening te houden met het risico van heridentificatie van betrokkenen van kleine entiteiten (diensten of instellingen).

31. Gelet op de definitie van persoonsgegevens in artikel 4, 1) van de AVG²⁴ moet er derhalve voor worden gezorgd dat - wanneer een verwerking uitsluitend betrekking kan hebben op geanonimiseerde gegevens - de voor de anonimisering vereiste hoge norm wordt gehaald²⁵ en dat de gegevens niet louter worden gepseudonimiseerd. De verwerking van gegevens, zelfs indien deze gepseudonimiseerd zijn, vormt immers een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG.
32. Anderzijds, wanneer de verwerking van gepseudonimiseerde gegevens relevant is:
 - moet worden verwezen naar het verslag van het Agentschap van de Europese Unie voor Cyberbeveiliging over technieken en beste praktijken inzake pseudonimisering;²⁶
 - en moet deze verwerking onderworpen zijn aan alle vereiste garanties en in overeenstemming met de heersende beginselen op dit gebied.²⁷

II. 4. Gegevensstromen, verwerkingsactiviteiten en aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke(n)

33. Wat de gegevensstromen betreft, bepaalt artikel 3 van het besluit van 1997 (dat het ontwerp wil vervangen) dat de meegedeelde gegevens afkomstig zijn uit de personeelsdossiers van de betrokken instellingen. Deze herkomst van de gegevens moet ook in het ontwerp worden vermeld.
34. Voorts stelt artikel 4, lid 3, van het ontwerp de bedoelde entiteiten vrij van de rapportage van gegevens die "*reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron*". Deze bepaling zou zo kunnen worden geïnterpreteerd dat zij de verwerking toestaat van alle gegevens waarover het CIBG beschikt, terwijl dat niet het geval is. De Autoriteit is derhalve van mening dat in het commentaar bij artikel 4 moet

²⁴ Met name: "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (*"de betrokkene"*); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon."

²⁵ De identificatie van een persoon heeft niet alleen betrekking op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen, maar ook op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

²⁶ ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

²⁷ Dit is het geval voor het evenredigheidsbeginsel dat verwijst naar het meer specifieke beginsel van "*minimale gegevensverwerking*", wat inhoudt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, § 1, c) van de AVG.

worden verduidelijkt dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de gegevens waarvoor het ontwerp in verwerking voorziet, zijn opgenomen in authentieke gegevensbronnen in de zin van de ordonnantie van 8 mei 2014, deze gegevens niet langer in niet-gepseudonimiseerde vorm door de betrokken entiteiten mogen worden bekendgemaakt.

35. Wat de aanwijzing van de verantwoordelijken voor de gegevensverwerking betreft, merkt de Autoriteit op dat volgens artikel 3 van het ontwerp de Regering verantwoordelijk is voor "*de uitvoering en het beheer*" van de gegevensbank. Bovendien bepaalt artikel 4, lid 2, dat "*de dienst aangewezen door de Regering verantwoordelijk is voor het verzamelen van de gegevens bij de entiteiten*".
36. Eerst en vooral is de Autoriteit van mening dat de delegatie op grond waarvan de Regering de verantwoordelijke dienst kan aanwijzen, moet worden weggelaten. De verwerkingsverantwoordelijke(n) moet(en) in het ontwerp worden geïdentificeerd.
37. De Autoriteit herinnert aan haar **vaste praktijk om te adviseren dat een overheidsinstantie in beginsel verantwoordelijk is voor de verwerking van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak van algemeen belang die krachtens de betrokken wetgeving aan haar of aan de haar toevertrouwde overheidsinstantie is opgedragen**²⁸.
38. In dit geval is de Autoriteit van oordeel dat de aanwijzing van de Regering als verantwoordelijke voor de verwerking een ontkrachtend effect zou hebben en de uitoefening van de rechten van de betrokkene, zoals bepaald in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG, waarschijnlijk zou bemoeilijken. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve om in zijn ontwerp voor elke gegevensverwerking uitdrukkelijk de persoon of entiteit te vermelden die als de verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd. De Autoriteit maakt van de gelegenheid gebruik om eraan te herinneren dat de verwerkingsverantwoordelijken op passende wijze dienen te worden aangesteld, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden.²⁹ Het is noodzakelijk om voor elke verwerking van

²⁸Zie met name: Advies nr. 129/2022 van 1 juli 2022 *over de artikelen 2 en 7 tot en met 47 van een wetsontwerp inzake diverse bepalingen betreffende de economie*, overwegingen nrs. 42 e.v.; advies nr. 131/2022 van 1 juli 2022 *over een wetsontwerp tot instelling van de Kunstwerkcommissie en tot verbetering van de sociale bescherming van de kunstwerkers*, overwegingen nrs. 55 e.v.; Advies nr. 112/2022 van 3 juni 2022 *over een wetsontwerp tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek met het oog op de oprichting van het eDossier-platform*, overwegingen nrs. 3-41 en 87-88; Advies nr. 231/2021 van 3 december 2021 *over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer*, overwegingen nrs. 35-37.

²⁹ Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming als de Autoriteit dringen erop aan dat het begrip verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Europees Comité voor gegevensbescherming, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 en volgende (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de Verordening (EU) nr. 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 (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, p.1. (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger>).

persoonsgegevens te controleren wie het doel van de verwerking nastreeft en over de middelen beschikt om dit doel te realiseren.

39. Zo zouden de personeelsdiensten van de betrokken entiteiten als medeverantwoordelijken voor de verwerking kunnen worden aangewezen. Zij zouden ook afzonderlijk kunnen worden aangewezen voor verwerkingsactiviteiten die noodzakelijk zijn om het doel in verband met het "*beter inzicht in de beschikbare human resources*" binnen deze entiteiten te bereiken. De Autoriteit begrijpt echter dat zij geen rol spelen bij het bepalen van het doel van en de middelen voor de verstrekking van de gegevens aan het CIBG (en nog minder bij de verdere verwerking). Afhankelijk van de manoeuvreerruimte waarover het beschikt, zou het CIBG kunnen worden aangewezen als verantwoordelijke voor de verwerking, gaande van de registratie van de gegevens tot de anonimisering ervan bij de opstelling van het verslag. Indien echter - zoals het geval lijkt te zijn - het CIBG geen manoeuvreerruimte heeft bij de vaststelling van de doelen en middelen en gelet op het aantal betrokken entiteiten, is de Autoriteit van oordeel dat een verwerkingsverantwoordelijke moet worden aangewezen die daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de vaststelling van de doelen en middelen, namelijk de minister die het ontwerp draagt³⁰.
40. Het is echter ook mogelijk **de behandelingen te laten uitvoeren door een andere actor**. Want hoewel het nagestreefde doel inderdaad, zoals in het ontwerp is bepaald, beperkt is tot de productie van statistieken en de aanvrager niet van plan is de Regering toe te staan de verzamelde persoonsgegevens voor andere doeleinden te hergebruiken, nodigt de Autoriteit de aanvrager uit om de mogelijkheid te overwegen dat deze gegevens niet aan het CIBG, maar aan het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse worden meegedeeld, waarbij dit laatste verantwoordelijk is voor het ter beschikking stellen van de geaggregeerde gegevens (d.w.z. het geanonimiseerde resultaat van de statistische analyse) aan de Regering en/of aan belanghebbende derden.
41. In een dergelijk scenario zou het in beginsel de organieke ordonnantie van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse zijn die de grondslag zou moeten vormen voor de rechtmatigheid van de betrokken verwerkingen en die in dit verband waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen zou moeten bevatten. Wat de openbare statistieken betreft, wordt in overweging 162 van de AVG benadrukt dat, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden, het Unierecht of het recht van de lidstaten met name de statistische inhoud moet bepalen, naast de controle op de toegang tot de gegevens en bijzondere bepalingen voor de verwerking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden, alsmede passende maatregelen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te waarborgen en de statistische geheimhouding te vrijwaren³¹. In dit

³⁰ Deze logica gold ook toen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie werden aangewezen als verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens in politiedatabanken (zie artikel 44 e.v. van de wet op het politieambt).

³¹ Ook de Europese verordening 223/2009 van 11 maart 2009 legt de lidstaten verplichtingen op dit gebied op.

verband en voor alle doeleinden verwijst de Autoriteit naar haar recente advies over de federale tegenhanger van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, namelijk advies 127/2021³². Indien het normatieve kader van de Brusselse instelling voor de statistiek niet voorziet in de vereiste waarborgen op dit gebied, zoals uiteengezet in bovengenoemd advies, zal daarin in het ontwerp moeten worden voorzien.

II. 5. Bewaringsduur van de gegevens

42. Conform artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens niet worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren gedurende een periode die langer duurt dan de periode die noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.
43. De Autoriteit merkt op dat het ontwerp niet voorziet in termijnen voor de opslag van verwerkte persoonsgegevens. In het licht van artikel 6.3, van de AVG moeten de (maximale) bewaartermijnen voor de persoonsgegevens die het voorwerp zijn van de verwerking, echter worden bepaald en vermeld in het ontwerp, rekening houdend met de verschillende doeleinden en categorieën van gegevens.
44. Uiteraard kan de bewaartermijn van gegevens die door de personeelsdiensten van de betrokken entiteiten worden verwerkt voor doeleinden die verband houden met de uitvoering van hun taken van openbaar belang, niet door dit ontwerp worden geregeld. Er moet echter worden voorzien in de onmiddellijke verwijdering van gegevens die niet langer voor andere doeleinden door het CIBG worden verwerkt, zodra de gepseudonimiseerde gegevens zijn meegedeeld aan de (in het ontwerp aan te wijzen) dienst die verantwoordelijk is voor het opstellen van het verslag.
45. De verwijdering van gegevens door de rapporterende dienst moet in beginsel niet worden voorzien, aangezien de gegevens zullen zijn geanonimiseerd. Als de hoge norm voor anonimisering echter niet wordt gehaald, moet het verslag ook onmiddellijk worden verwijderd op het moment dat het wordt afgerond.
46. Indien de aanvrager een langere bewaringstermijn noodzakelijk acht, moet dit naar behoren worden gemotiveerd in de toelichting bij het artikel van het betrokken ontwerp. Dienaangaande merkt de Autoriteit op dat het niet uitgesloten is dat de aanvrager de gepseudonimiseerde gegevens gedurende een periode van vijf tot tien jaar vanaf het tijdstip van opname in de databank wil bewaren, voor zover dit noodzakelijk is voor het beoogde doel, waarvoor in voorkomend geval een studie over meerdere

³² advies nr. 127/2021 van 28 juli 2021 van de Autoriteit over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek.

jaren of zelfs, in bepaalde gevallen, een longitudinaal onderzoek nodig is. Hij kan dus een dergelijke mogelijkheid in zijn ontwerp inpassen.

**Om die redenen,
is de Autoriteit van mening:**

- dat de delegaties aan de Regering met betrekking tot de bepaling van de categorieën van verwerkte persoonsgegevens, de vaststelling van de lijst van entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van de gegevens en de aanwijzing van de voor de verwerking verantwoordelijke dienst, moeten worden weggelaten (punt 11);
- dat art. 3 van het ontwerp de doeleinden dient te vermelden van alle behandelingen die het ontwerp impliceert (punten 13 en 14);
- dat in de toelichting bij artikel 3 moet worden bepaald dat de gegevensbank alleen voor de genoemde doeleinden mag worden gebruikt (punt 15);
- dat in de memorie van toelichting duidelijk moet worden gemaakt waarom het noodzakelijk is dat de Regering inzicht heeft in de human resources dat actief is bij de entiteiten (punt 16);
- dat er moet worden nagegaan of en in hoeverre de essentiële elementen van de voorgestelde gegevensverwerking door andere normatieve kaders kunnen worden bepaald en dat er desgevallend naar verwezen dient te worden (punt 17);
- dat er moet worden voorzien in afschrikkende sancties voor ongeoorloofde toegang tot gegevens (punt 18);
- dat de categorieën van gegevens die waarschijnlijk zullen worden verwerkt, in het ontwerp moeten worden opgenomen (punt 20);
- dat de noodzaak om aanvullende gegevens te verzamelen (in vergelijking met het besluit van 1997) in de memorie van toelichting nader moet worden toegelicht (punt 21);
- dat het nut van het vermelden van de volledige geboortedatum (en niet alleen het jaar) niet is aangetoond (punt 22);
- dat in artikel 4 van het ontwerp de verwijzing naar de "*gevraagde*" gegevens moet worden weggelaten en de categorieën gegevens die voor elk van de beoogde doeleinden kunnen worden verwerkt, uitdrukkelijk moeten worden vermeld (punt 26);
- dat de toelichting bij het ontwerp informatie moet bevatten over de anonimiseringsstrategieën die kunnen worden overwogen (punt 27);
- dat wanneer de verwerking van gepseudonimiseerde gegevens wordt overwogen, moet worden verwezen naar het verslag van het EU-Agentschap voor cyberbeveiliging over pseudonimiseringstechnieken en beste praktijken, en die verwerking moet worden onderworpen aan alle nodige waarborgen en voldoen aan de desbetreffende beginselen (punt 32);

- dat het ontwerp moet vermelden dat de meegedeelde gegevens afkomstig zijn uit de personeelsdossiers van de betrokken entiteiten (punt 33);
- dat artikel 4, lid 3, anders moet worden geformuleerd (punt 34);
- dat de delegatie op grond waarvan de Regering de verantwoordelijke dienst kan aanwijzen, moet worden weggelaten en de verwerkingsverantwoordelijke in het ontwerp moet worden aangewezen (punten 36 en 39 tot en met 41);
- dat de gegevens die niet langer voor andere doeleinden door het CIBG worden verwerkt, onmiddellijk verwijderd moeten worden, zodra de gepseudonimiseerde gegevens zijn meegedeeld aan de (in het ontwerp aan te wijzen) dienst die verantwoordelijk is voor het opstellen van het verslag, met dien verstande dat ook de conversatie van gepseudonimiseerde gegevens kan worden overwogen (punten 44 tot 46).

Voor het Kenniscentrum,
(sé) Cédrine Morlière, Directeur