



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.356/16
van 6 februari 2025

over

een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en van het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap, wat betreft de verwerking van persoonsgegevens, de aanvraag van een persoonsvolgend budget, de samenloop van procedures en de verplichting om een uittreksel uit het strafregister voor te leggen’ (*Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 167/1*)

Op 23 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en van het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap, wat betreft de verwerking van persoonsgegevens, de aanvraag van een persoonsvolgend budget, de samenloop van procedures en de verplichting om een uittreksel uit het strafregister voor te leggen’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 167/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 30 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet wijzigt het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’ om erin een rechtsgrond op te nemen die kan dienen voor de verwerking van persoonsgegevens door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: VAPH) (de artikelen 3 en 4 van het voorstel). Daarnaast wordt de toegang georganiseerd voor de met het VAPH samenwerkende organisaties tot de gegevens waarover het VAPH beschikt (artikel 5). Ook het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’ wordt gewijzigd om de gegevensverwerking te regelen (artikel 14).

Het gebruik van het Rijksregister wordt afzonderlijk geregeld in het decreet van 7 mei 2004 (artikel 6 van het voorstel). Het voorstel beoogt daarbij ook de opheffing van het koninklijk besluit van 30 januari 1995 ‘tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap’ (artikel 17).

2.2. Het decreet van 7 mei 2004 en het decreet van 25 april 2014 worden gewijzigd om de toeleidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget te hervormen. In de eerste fase van de nieuwe procedure wordt een aanvraag ingediend en vindt desgevallend de prioritering plaats aan de hand van een multidisciplinair verslag. De tweede fase behelst de terbeschikkingstelling van het persoonsvolgend budget aan de hand van een objectieve inschaling op grond van het zorgzwaarte-instrument (de artikelen 7 tot 9, 13, 15 en 16 van het voorstel). Bovenop de genoemde wijzigingen wordt het decreet van 7 mei 2004 aangepast zodat een vordering bij de arbeidsrechtbank pas kan ingesteld worden na afloop van het eventueel doorlopen van de verhaalmogelijkheden bij het VAPH (artikel 12).

2.3. Het voorstel van decreet maakt, ingeval is voldaan aan een aantal voorwaarden, het voorleggen van een uittreksel uit het Strafregister als vermeld in artikel 596 van het Wetboek van Strafvordering verplicht bij de aanstelling van een medewerker door voorzieningen die vergund of erkend zijn voor het verlenen van ondersteuning aan meerderjarige personen met een handicap. Het verwerken van de persoonsgegevens die hiermee samenhangen wordt eveneens geregeld.

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Hiertoe wordt een nieuw hoofdstuk V/1 ingevoegd in het decreet van 7 mei 2004 (de artikelen 10 en 11 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Verscheidene bepalingen in het voorstel van decreet regelen de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

Daarbij dient erop te worden gewezen dat artikel 22 van de Grondwet naast een formeel legaliteitsbeginsel ook een materieel legaliteitsbeginsel bevat, dat vereist dat elke inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens in “duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen” wordt geformuleerd.⁴

Het voorstel van decreet schiet op verscheidene punten tekort in het licht van het legaliteitsbeginsel.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁴ Zie in die zin GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.19.5.

3.2.1. In de voorgestelde artikelen 11/1, § 2, 11/1, § 3, tweede, derde en vierde lid, 11/2 en 21/1 van het decreet van 7 mei 2004 wordt melding gemaakt van categorieën van persoonsgegevens die worden verwerkt.

Terwijl sommige van de in die bepalingen opgenomen categorieën op voldoende duidelijke wijze bepaald zijn (bijvoorbeeld: de identificatiegegevens), zijn andere categorieën van verwerkte gegevens in dermate ruime bewoordingen opgenomen dat zij geen voldoende duidelijk beeld doen ontstaan van de verwerkte gegevens in het licht van het legaliteitsbeginsel. Het gaat bijvoorbeeld om “persoonsgegevens, met inbegrip van gezondheidsgegevens, die noodzakelijk zijn om te beoordelen of de persoon met een handicap of met een vermoeden van een handicap aanspraak kan maken op ondersteuning van het agentschap”, “persoonsgegevens die het agentschap nodig heeft om tegemoetkomingen te verlenen” (voorgesteld artikel 11/1, § 2, 3° en 6°, van het decreet van 7 mei 2004) of “de persoonsgegevens van de personen met [een] handicap die zich tot hen wenden” (voorgesteld artikel 11/2, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004).

3.2.2. De verwijzingen naar de doeleinden zoals die veelvuldig in de genoemde bepalingen zijn opgenomen (“noodzakelijk om ...”), volstaan niet om te kunnen afleiden om welke categorieën het precies gaat. Het verdient daarbij aanbeveling om het dispositief in die zin aan te passen dat de categorieën afzonderlijk van de doelstellingen worden bepaald.

3.2.3. Het voorstel bevat machtigingen aan de Vlaamse Regering om de verwerkte persoonsgegevens verder te specificeren, met name in de voorgestelde artikelen 11/1, § 2, tweede lid, 11/1, § 3, vijfde lid, en 11/2, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004. Voor zover deze betrekking hebben op de concretisering van categorieën van verwerkte gegevens die op zichzelf voldoende zijn gepreciseerd, doen deze machtigingen geen probleem rijzen. Waar zij echter zijn bedoeld om categorieën te verduidelijken die in de decretale regeling onvoldoende precies zijn omschreven, voldoen zij niet aan het vermelde legaliteitsbeginsel.

3.3. Uit de genoemde bepalingen blijkt dat tot de categorieën van bij de gegevensverwerking betrokken personen in ieder geval behoren: personen met een handicap, personen met een vermoeden van een handicap, in voorkomend geval hun vertegenwoordigers, personeelsleden van voorzieningen, bestuurders van voorzieningen, persoonlijke assistenten en personen die zorg en ondersteuning bieden.

Toch zijn sommige onderdelen in dermate ruime bewoordingen opgenomen dat de vraag rijst wiens gegevens precies worden verwerkt. Dit klemmt met het legaliteitsbeginsel. Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 11/1, § 2, 3° en 6°, van het decreet van 7 mei 2004 waar melding wordt gemaakt van persoonsgegevens die nodig zijn, zonder dat wordt afgebakend om wiens gegevens het gaat.

3.4. Ook ten aanzien van de personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, zijn de betreffende voorgestelde bepalingen te ruim omschreven en onduidelijk. Zo wordt in de voorgestelde artikelen 11/1, § 3, 1°, 11/2 en 11/3, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 met name verwezen naar de organisaties die meewerken of deelnemen aan de indicatiestelling en de vraagverheldering en de bijstandsorganisaties, zonder dat de vorm van medewerking of deelneming, noch de precieze taakstelling nader bepaald is.

Om deze tekortkoming te verhelpen, dient de betreffende medewerking of deelname nader te worden gespecificeerd, eventueel door in de bepaling kruisverwijzingen op te nemen zodat uitdrukkelijk wordt bepaald welke taken ertoe kunnen leiden dat toegang wordt verkregen tot persoonsgegevens. Het gaat dan met name om het invoegen van kruisverwijzingen naar artikel 2, 4° en 5°, en het voorgestelde artikel 2, 7° en 8°, van het decreet van 7 mei 2004.

3.5.1. Het voorgestelde artikel 11/1, § 6, van het decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat, in afwijking van artikel III.87, § 1/1, vierde lid, 7°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, de bestuursdocumenten met persoonsgegevens die betrekking hebben op een tegemoetkoming aan zorggebruikers in het kader van het Vlaamse gezondheids- en welzijnsbeleid vermeld in artikel 5, § 1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ maximaal honderd jaar worden bewaard. De termijn begint te lopen vanaf de datum van het overlijden van de persoon met een handicap.

Hiermee voert deze bepaling een nieuwe regeling in die voor het gehele gezondheidsbeleid en beleid inzake bijstand aan personen op algemene wijze afwijkt van wat bepaald is in het vermelde artikel uit het Bestuursdecreet, waardoor de erin opgenomen maximale bewaartermijn van dertig jaar voor alle daar bedoelde persoonsgegevens niet meer van toepassing is. Nog daargelaten het feit dat hiertoe veeleer het Bestuursdecreet zou moeten worden herzien, lijkt een dergelijke ruime draagwijdte niet de bedoeling te zijn van de indieners van het voorstel.

3.5.2. Uit de voorgestelde bepaling valt daarenboven impliciet maar zeker af te leiden dat de maximale bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens verbonden wordt aan de volledige levensduur van de persoon met een handicap, ook voor gegevens van anderen dan de betrokken personen met een handicap. De toelichting bij het voorstel bevat hieromtrent een verantwoording die evenwel niet verduidelijkt waarom deze maximale bewaartermijn voor elk van de categorieën van verwerkte gegevens en voor elk van de betrokken personen noodzakelijk is. Indien een dergelijke verantwoording niet voorhanden is, zal de regeling moeten worden aangevuld met een expliciete maximale bewaartermijn per onderscheiden categorie van gegevens en betrokken personen, of met voldoende elementen op grond waarvan de maximale bewaartermijn telkens kan worden vastgesteld. Ook voor deze termijnen moet telkens een verantwoording bestaan.

3.5.3. Aangezien de doeleinden voor de verwerking en bewaring zoals die in de toelichting worden omschreven voornamelijk van wetenschappelijke aard zijn, en gezien de vooropgestelde bewaartermijn, lijkt niet te zijn voldaan aan het beginsel van minimale gegevensverwerking. De stellers van het voorstel moeten verantwoorden waarom de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden verwezenlijkt met een pseudonimisering van de betrokken gegevens, als passende waarborg voor de rechten en vrijheden voor de betrokkenen. Op deze manier wordt rekening gehouden met hetgeen wordt vooropgesteld in artikel 89, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

3.6. Om tegemoet te komen aan de in de randnummers 3.1 tot 3.5 gemaakte opmerkingen met betrekking tot het legaliteitsbeginsel, dient het dispositief te worden aangepast zodat de

verscheidene essentiële elementen op voldoende duidelijke wijze uit de tekst zelf blijken. De verantwoording ervan kan in voorkomend geval worden toegelicht tijdens de parlementaire bespreking.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Met het voorgestelde artikel 11/1, § 5, van het decreet van 7 mei 2004 worden op zeer algemene wijze verwerkingsverantwoordelijken aangeduid. De bepaling vermeldt onder meer “organisaties die meewerken aan de indicatiestelling en de vraagverheldering”. Zonder dat deze aanduiding in strijd is met het vermelde legaliteitsbeginsel, rijst toch de vraag of het niet zinvol is om dit in het dispositief of bij de parlementaire bespreking nader te specificeren zodat duidelijker blijkt wie de bedoelde verwerkingsverantwoordelijke is.

Artikel 11

5. In het voorgestelde artikel 21/1, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 schrijve men “conform de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers”.

Artikel 15

6. Door de vervanging van het eerste lid van artikel 8 van het decreet 25 april 2014 dient het tweede lid als volgt aan te vangen: “In het eerste lid wordt verstaan onder zorgzwaarte:”.

Artikel 17

7. Het voorstel van decreet beoogt het koninklijk besluit van 30 januari 1995 op te heffen, dat de rechtsgrond vormt voor de machtiging van het VAPH en diens voorganger (het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap) om het Rijksregister te gebruiken.

In overeenstemming met artikel 8, § 1, derde lid, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ is een machtiging door de federale minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken om het Rijksregister te gebruiken voor de overheden, instellingen en personen bedoeld in artikel 5, § 1, van dezelfde wet, niet nodig wanneer in het gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, decreet of een ordonnantie.

Ofschoon het voorstel van decreet inderdaad uitdrukkelijk voorziet in het gebruik van het Rijksregister, kan de Vlaamse regelgever (*in casu* de decreetgever) het genoemde koninklijk besluit niet opheffen. Deze materie ressorteert onder de federale bevoegdheden, waardoor de opheffing of wijziging van dit besluit dan ook uitsluitend door de federale wetgever of de federale uitvoerende macht kan worden doorgevoerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS