



## Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

### Advies wetgeving VTC nr. 2021/29 van maart 2021

(zie datum ondertekening)

over

tekst	ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot toekenning van een subsidie aan de lokale besturen om de bronopsporing (voor de periode van 1 april 2021 tot en met 30 juni 2021) en het contactonderzoek (voor de periode van 1 april 2021 tot en met 31 mei 2021) ter bestrijding van de COVID-19-pandemie te versterken.
roepnaam	(BVR subsidiëring lokale besturen COVID-19)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 19 maart 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 bij hoogdringendheid van 22 maart 2021 van de heer Somers, Vlaams minister van Samenleven en Binnenlands Bestuur;

Gelet op de schriftelijke procedure;

Brengt het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur (hierna “de aanvrager”) verzocht bij mail van 22 maart 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van een subsidie aan de lokale besturen om de bronopsporing (voor de periode van 1 april 2021 tot en met 30 juni 2021) en het contactonderzoek (voor de periode van 1 april 2021 tot en met 31 mei 2021) ter bestrijding van de COVID-19-pandemie te versterken (hierna “het Ontwerp”), meer bepaald over de artikelen 7 en 8.
2. Het advies wordt gevraagd met hoogdringendheid gezien de termijn van de bedoelde verlenging zoals die in de titel en artikel 15 (inwerkingtreding) van het Ontwerp wordt vermeld.
3. In de aanhef van het Ontwerp wordt de hoogdringendheid op de volgende manier gemotiveerd:  
  
*“Er is een dringende noodzakelijkheid omdat sinds eind januari 2021 andere varianten van het COVID-19-virus in omloop zijn. Deze nieuwe varianten resulteren in een toegenomen belang van bronopsporing. De herziening van de subsidieberekening en periode waarvoor deze subsidie toegekend wordt, kaderen binnen de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Bovendien is dit besluit enkel van toepassing op de gemeenten van het Vlaamse Gewest en dus niet op een onbepaalde groep niet-geïndividualiseerde rechtssubjecten.”*
4. Wegens de hoogdringendheid wordt de adviesvraag behandeld in een schriftelijke procedure.
5. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

### **Context**

6. Voor de algemene context verwijst de VTC naar haar vorige adviezen<sup>1</sup> in het kader van decreten en besluiten naar aanleiding van de COVID-19-pandemie.
7. Ter ondersteuning van de centrale contactopsporing worden de lokale besturen door de Vlaamse Regering gemobiliseerd om bijkomend in te zetten op preventie, sensibilisering, bronopsporing, quarantainecoaching en contactonderzoek. Op 16 oktober 2020 nam de Vlaamse Regering al de beslissing om de bronopsporing en het lokaal contactonderzoek bijkomend te ondersteunen door:
  - de mobilisering van de lokale besturen om effectief in te zetten op bronopsporing, quarantainecoaching en aandacht voor kwetsbare groepen ter ondersteuning en aanvulling van de inspanningen die reeds door de zorggraden en COVID-19-teams worden opgenomen;
  - de mobilisering van lokale besturen om een lokaal contactcenter op te zetten in ondersteuning van het centrale contactcenter.
8. De lokale besturen kunnen in het kader van dit besluit kiezen tussen de volgende opties:
  - optie 1: inzet in sensibilisering, preventie, bronopsporing en quarantainecoaching;
  - optie 2: inzet in sensibilisering, preventie, bronopsporing, quarantainecoaching en contactonderzoek.

---

<sup>1</sup> Zie het overzicht in advies VTC/A/W/2021/25 over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van reizigers afkomstig uitkomende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België. [https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC\\_A\\_W\\_2021\\_25\\_advies.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_25_advies.pdf)

9. Op basis van hun keuze engageren de lokale besturen zich om verschillende taken op te nemen in hun gemeente en hiervoor de nodige personeelscapaciteit en middelen te voorzien. De Vlaamse Regering zal deze bijkomende inspanningen financieel ondersteunen.
10. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2020 tot toekenning van een subsidie aan de lokale besturen om de contact- en bronopsporing ter bestrijding van de Covid-19-pandemie<sup>2</sup> werden:
- de juridische contouren van de lokale bronopsporing en het lokale contactonderzoek vastgelegd;
  - de contouren van een specifieke subsidie aan de Vlaamse gemeenten ter ondersteuning van de bijkomende inzet in preventie, sensibilisering, bronopsporing, quarantaine coaching en contactonderzoek vastgelegd van november 2020 tot en met maart 2021.
11. Het Ontwerp geeft in de aanhef de volgende redenen om **de lokale besturen met dit besluit te vergoeden** voor de kosten die deze maken voor de inrichting en uitbating van de infrastructuur voor lokale contact- en bronopsporing ter bestrijding van de COVID-19-pandemie en het door het BVR 13 november 2020 vastgestelde financieringsmodel en de in hetzelfde besluit **vastgelegde juridische contouren mits inhoudelijk beperkte actualisering te verlengen**:
- de vraag van de SERV naar een krachtdadige broncontrole die nieuwe uitbraken sneller, gericht en doeltreffender beheerst zonder dat brede lockdowns van sectoren of activiteiten nodig zijn;
  - de stijging van het aantal indexpatiënten in het voorjaar 2021;
  - de toename aan verscheidenheid van varianten van het COVID-19 virus, die zo vlug mogelijk moeten gedetecteerd en geïsoleerd worden;
  - de toename van de lokale omwille van het toegenomen belang van bronopsporing
  - het Belfortprincipe dat stelt dat lokale besturen vergoed moeten worden voor de inspanningen die zij op vraag van de Vlaamse overheid leveren.
12. Het is zeker van belang dat deze verlenging een beperkte geldingsduur heeft.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### 1. Voorafgaande opmerkingen

13. De VTC heeft al 2 adviezen verleend die verband houden met het inschakelen van het lokale niveau in het kader van de pandemie. Het advies nr. VTC/2021/08 van 6 januari 2021<sup>3</sup> herhaalde de opmerkingen van de VTC bij het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van de meldingsplicht en het contactonderzoek in het kader van COVID-19 en constateerde dat niet aan al die opmerkingen werd tegemoetgekomen<sup>4</sup>.
14. Over het ontwerp van uitvoeringsbesluit zelf besloot de VTC als volgt:

*“De VTC is van oordeel dat het voorgelegde ontwerp voldoende waarborgen kan bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat voldoende aandacht wordt geschonken aan volgende aspecten:*

---

<sup>2</sup> B.S. 2 december 2020.

<sup>3</sup> Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2021/08 van 6 januari 2021 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van artikel 34/1, tweede lid, en artikel 47/1 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en tot wijziging van diverse bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 2020 tot uitvoering van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van de meldingsplicht en het contactonderzoek in het kader van COVID-19.

[https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC\\_A\\_W\\_2021\\_08\\_advies.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_08_advies.pdf)

<sup>4</sup> Advies wetgeving VTC nr. 2020/49 van 17 november 2020.

[https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC\\_A\\_W\\_2020\\_49\\_advies.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2020_49_advies.pdf)

- het verzekeren van respect voor het beroepsgeheim;
- het verduidelijken van wie de ontvangers van de persoonsgegevens zijn;
- een transparante communicatie rond de modaliteiten van de inzameling en het geheel van de gegevensverwerking;
- het vrijwillig karakter van de medewerking en de gegevensinzameling;
- de uniformiteit en het niveau van de geïmplementeerde technische en organisatorische maatregelen;
- de handhaving van de bepalingen van het decreet en dit Ontwerp.”

15. In voorliggend Ontwerp wordt indirect, via het regelen van het sluiten van verwerkersovereenkomsten en protocollen, de uniformiteit en het niveau van de geïmplementeerde technische en organisatorische maatregelen geregeld (zie infra).
16. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering vermeldt artikel 7 van het Ontwerp het juridisch kader waarbinnen de lokale besturen GDPR-conform kunnen optreden en geeft artikel 8 een limitatieve opsomming waarvoor de persoonsgegevens waartoe het lokale bestuur toegang krijgt, kunnen gebruikt worden.

## 2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

17. De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan op welke wettelijke bepalingen het Ontwerp steunt:
- het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 dat de gezamenlijke gegevensverwerking reguleert door Sciensano en door de gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek;
  - artikel 44 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (hierna: preventiedecreet) voor de bevoegdheid van het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) om de uitbreiding van schadelijke effecten, veroorzaakt door biotische factoren, tegen te gaan bij de mens. Het Agentschap kan hiertoe initiatieven nemen om een verspreiding van infecties tegen te gaan;
  - voor lokale besturen kunnen op het vlak van volksgezondheid drie specifieke rechtsgronden gevonden worden die hen toestaan om op te treden (afhankelijk van de rol die ze opnemen):
    - artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet dat bepaalt dat de gemeenten ook tot taak hebben het voorzien ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Meer bepaald kan de gemeente passende maatregelen nemen om rampen en plagen, zoals epidemieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;
    - artikel 2, § 1 van het decreet over het lokaal bestuur: de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn beogen om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers en verzekeren een burgersnabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden;
    - de algemene taakstelling van de lokale besturen onder meer overeenkomstig artikel 2 van het decreet over het lokaal bestuur en artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988.
18. De verwerking van persoonsgegevens die in het Ontwerp bedoeld wordt heeft dus een wettelijke basis.

### 3. Artikelsgewijze bespreking

#### A. Artikel 7 van het Ontwerp

19. Dit artikel betreft voornamelijk de kwalificatie van de partijen als verwerkingsverantwoordelijke en verwerker en impliciet de eisen die bij de verwerking kunnen worden gesteld in verwerkersovereenkomsten en protocollen.
20. Artikel 4, 7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen. Artikel 4, 8) AVG definieert „verwerker” als een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt.
21. In dit artikel worden de mogelijke vormen van samenwerking bepaald voor wat de mededeling van persoonsgegevens betreft en die hier dus als subsidiëeringsvoorwaarden gelden.
- 1° het afsluiten van een verwerkersovereenkomst met het Agentschap Zorg en Gezondheid om te kunnen optreden als verwerker van persoonsgegevens voor het contactonderzoek binnen de voorwaarden van de samenwerkingsovereenkomst van 25 augustus 2020;
- 2° het afsluiten van een verwerkersovereenkomst met het Agentschap Zorg en Gezondheid om te kunnen optreden als verwerker van persoonsgegevens voor de uitvoering van quarantainecoaching en brononderzoek;
- 3° de lokale besturen kunnen optreden als verwerkingsverantwoordelijke op basis van hun eigen taakstelling, onder meer overeenkomstig artikel 2 van het decreet over het lokaal bestuur. Hiertoe zal het lokaal bestuur een protocol afsluiten met het Agentschap Zorg en Gezondheid.
22. De VTC leidt hieruit af dat hiermee vastgelegd wordt dat de lokale besturen persoonsgegevens verwerken in opdracht van het agentschap Zorg en Gezondheid<sup>5</sup> enerzijds voor contactonderzoek en anderzijds voor quarantainecoaching en brononderzoek wat geregeld wordt in aparte verwerkersovereenkomsten.
23. Voor verwerkingen die de lokale besturen zouden doen in het kader van de bronopsporing en het contactonderzoek ter bestrijding van de COVID-19-pandemie en die – voor zover de VTC het goed begrijpt – niet kunnen beschouwd worden als in opdracht van het agentschap Zorg en Gezondheid, moet er een protocol worden afgesloten conform artikel 8 van het e-govdecreet.
24. De VTC beveelt aan om voor de laatst vermelde categorie verwerkingen aan te duiden welke dat kunnen zijn. In artikel 8 staat er mogelijk een aanwijzing, maar dat is niet voldoende.
25. De VTC stelt vast dat de door haar gevraagde precisering van eisen inzake informatieveiligheid en vertrouwelijkheid ook in dit Ontwerp niet opgenomen worden (als subsidievoorwaarde) en benadrukt dat dit nog altijd gewenst is en dat die eisen zeker zowel in de verwerkersovereenkomsten als in de protocollen uitdrukkelijk aan bod moeten komen (artikel 32, AVG). Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat het deels gaat om een verwerking van gevoelige gegevens in de zin van artikel 9, AVG.
26. In de tweede paragraaf van artikel 7 wordt de mogelijkheid gelaten om aan de bestaande verwerkersovereenkomst of protocollen een addendum te voegen in plaats van een nieuw te sluiten.

#### B. Artikel 8 van het Ontwerp

27. Dit artikel heeft betrekking op de doelbinding. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).

---

<sup>5</sup> De VTC heeft zich daar al over uitgesproken in haar advies VTC/A/W/2021/08, randnummer 22.

28. Het bepaalt in het eerste lid uitdrukkelijk dat de persoonsgegevens die het lokaal bestuur verkrijgt vanuit de controletoren<sup>6</sup> enkel en alleen mogen gebruikt worden voor volgende doeleinden met vermelding van de wettelijke basis van die doeleinden:
- het tegengaan van de verspreiding van infecties COVID-19 (artikel 44 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid);
  - het bieden van medische en psychosociale ondersteuning bij quarantainecoaching door COVID-19 (artikel 44 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en artikel 2, §2 DLB);
  - het detecteren van COVID-19 hot spots, om deze vervolgens te isoleren en uiteindelijk in te perken (artikel 44 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en artikel 2, §1 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur);
  - het detecteren van kwetsbare personen of groepen (artikel 2, §1 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur);
  - nadat hiervoor door de betrokkene expliciet toestemming werd gegeven, het aanbieden van ondersteuning op maat<sup>7</sup>. (artikel 2, §1 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur).
29. De VTC adviseert om het begrip “controletoren” te definiëren.
30. Bij de twee laatste doeleinden zou de link met COVID-19 ook moeten vermeld worden, want anders is deze doelstelling te ruim geformuleerd. Er kan ook verwezen worden naar de in artikel 5 vermelde doeleinden.
31. Het tweede lid van artikel 8 geeft de doelstelling voor de verwerking van (on)bepaalde personeelsgegevens die het lokaal bestuur krijgt. Deze bepaling is zeer onduidelijk met de verwijzingen naar het niet gedefinieerde “Script” en “Formsplatform”. Met het oog op transparantie en om de minimale gegevensverwerking conform artikel 5.1, c), AVG te kunnen controleren, moet deze verwerking verduidelijkt worden. Er kan eventueel verwezen worden naar definities in andere wet- of regelgeving (maar preciezer dan naar het samenwerkingsakkoord in zijn geheel).

#### 4. Algemeen

32. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
33. De VTC herhaalt dat het geheel van de wet- en regelgeving in het kader van de COVID-19 pandemie, een kluis is waar de betrokkenen ondanks de pogingen tot goede communicatie, onder meer op specifieke websites van de betrokken overheden, moeilijk hun weg kunnen vinden.
34. Dat er bijkomende waarborgen voor de verwerking door de lokale overheden worden opgelegd in het Ontwerp is zoals gezegd, positief, maar het is een probleem dat deze te zoeken zijn in een subsidiebesluit. Het agentschap Zorg en Gezondheid en de lokale besturen zullen een extra inspanning moeten leveren om de betrokkenen hier degelijk over te informeren. De VTC beveelt aan om na te kijken of met het oog op transparantie bepaalde verduidelijkingen die ze in dit advies vraagt eventueel beter (ook) in andere besluiten zouden opgenomen worden.

---

<sup>6</sup> De controletoren COVID-19 binnen de ZorgAtlas van Zorg en Gezondheid is een online toepassing die burgemeesters, gouverneurs, noodplanningscoördinatoren, algemeen directeurs en zorgraden toont waar zich in hun stad of gemeente patiënten met COVID-19 bevinden. Ze beschikken hiervoor over een toegangscaccount. Bron: <https://www.zorg-en-gezondheid.be/handleiding-controletoren-covid-19>

<sup>7</sup> Hieronder wordt onder andere verstaan: het verstrekken van informatie op maat van betrokkene, (mede) zorgen voor kinderopvang, het doen van boodschappen, maatregelen opzetten om vervreemding of vereenzaming tegen te gaan, verlenen van psychologische bijstand, regelen van administratie en verstrekken van een bijkomende financiële tegemoetkoming.

### III. BESLUIT

35. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin (of in andere besluiten) volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- verdere verduidelijkingen bij de formulering van de doeleinden;
- minimale eisen inzake informatieveiligheid en vertrouwelijkheid stellen;
- verzekeren van duidelijke communicatie naar burgers over wat er met hun persoonsgegevens gebeurt en wat hun rechten zijn.

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)  
Getekend op: 2021-03-29 23:06:49 +02:00  
Reden: Ik keur dit document goed

