

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE
KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, wat betreft de wijze van communicatie, de opmaak van algemene protocollen voor de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2016 tot vaststelling van de wijze van communicatie in het kader van het bestuurlijk toezicht op de besturen van de eredienst
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bepaalt de wijze van communicatie in het kader van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten. Daarnaast wijst dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het Agentschap Binnenlands Bestuur aan als bevoegde instantie om de algemene protocollen voor de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens op te stellen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij en Bestuur

Beleidsveld: Binnenlands bestuur en stedenbeleid

Inhoudelijk Structuurelement: Binnenlands Bestuur

Beleidsdoelstelling: We zorgen voor een duidelijk kader voor de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen (Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 6.2.)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Wetgevingstechnisch- en taaladvies

Het bijgaand ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch- en taaladvies nr. 2021/417 van 4 november 2021

Eerste en tweede principiële goedkeuring

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering een eerste maal principiële goed op 26 november 2021 (VR 2021 2611 DOC.1324). Op 4 februari 2022 volgde de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering (VR 2022 0402 DOC.0121).

Advies Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

De Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna VTC) heeft op 14 december 2021 advies nr. 2021/104 uitgebracht over het op 26 november 2021 door de Vlaamse Regering voor een eerste maal principiële goedgekeurd voorontwerp van besluit. Dit advies gaf aanleiding tot tekstaanpassingen in het op 4 februari 2022 door de Vlaamse Regering voor een tweede maal principiële goedgekeurd voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. De toelichting van deze tekstaanpassingen is opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering (VR 2022 0402 DOC.0121/1).

Advies Raad van State

De afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekke op 15 maart 2022 zijn schriftelijk advies 71.016/3 over het door de Vlaamse Regering op 4 februari 2022 voor een tweede maal principiële goedgekeurd voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

De Raad van State formuleerde in zijn advies een aantal opmerkingen en aanbevelingen van juridisch-technische aard. Hieronder volgt een replek bij de opmerkingen en aanbevelingen van de Raad van State:

- Adviesbevoegdheid VTC

Volgens de Raad van State voorziet artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De VTC is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de

verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

- Rechtsgronden

Wat de rechtsgrond betreft, stelt de Raad van State dat artikel 20 bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (de algemene uitvoeringsgrond) moet worden toegevoegd. Daarnaast maken de verwijzingen naar artikel 47, §6 van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en naar de artikelen 6, 9 en 10 van de AVG geen deel uit van de rechtsgrond van het besluit, maar mogelijk wel van het juridisch kader.

De rechtsgrond en het juridisch kader van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering worden in die zin aangepast.

- Artikel 2, 3 en 7 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

Volgens de Raad van State is een delegatie van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling aan het Agentschap Binnenlands Bestuur (hierna agentschap) niet mogelijk. Bijgevolg moet de regeling in die zin in de artikelen 2 en 7 van het ontwerp worden vervangen door een artikel waarin de inwerkingtreding van artikel 2 van het ontwerp, en het ermee samenhangende artikel 3, wordt bepaald op een datum waarop vaststaat dat de elektronische uitwisseling van officiële berichten technisch mogelijk is. Ook artikel 6 van het ontwerp, dat in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2016 voorziet, moet dan op diezelfde datum in werking treden.

In artikel 7 wordt een datum van inwerkingtreding ingeschreven voor artikel 2, 3 en 6. Artikel 2 wordt aangepast in die zin dat het agentschap nog wel de elektronische procedure ter beschikking stelt en bekendmaakt, maar niet langer de datum van inwerkingtreding bepaalt. Artikel 5 treedt in werking conform de normale procedure (10 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad). Dit geeft het agentschap de bevoegdheid om reeds voorbereidende stappen te ondernemen voor de opmaak van de algemene protocollen. De algemene protocollen worden pas van kracht vanaf de inwerkingtreding van de elektronische procedure (1 februari 2023).

- Artikel 2, §1, derde lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

Artikel 2, §1, derde lid van het ontwerp bepaalt dat het agentschap maatregelen vaststelt die aangepast zijn aan de omstandigheden en die voldoende garanties bieden voor informatieveiligheid en onweerlegbaarheid. De Raad van State stelt dat uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de maatregelen in kwestie betrekking hebben op de technologieën die gehanteerd worden bij het opzetten van de elektronische procedure waarin het agentschap overeenkomstig het eerste lid van die bepaling moet voorzien, maar dat dit niet blijkt uit de tekst van het artikel.

In artikel 2, §1, derde lid, wordt verduidelijkt dat de maatregelen betrekking hebben op de elektronische procedure vermeld in het eerste lid.

- Artikel 3 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

In artikel 3, eerste lid, wordt het begrip “algemene technische storing” gedefinieerd als “*een door het agentschap vastgestelde storing van de elektronische procedure (...) waardoor de elektronische procedure niet of onvoldoende beschikbaar is gedurende meer dan vier uur van de dag*”. Het woord “onvoldoende” kan hierbij voor rechtsonzekerheid zorgen, en wordt beter weggelaten.

Deze opmerking wordt bijgetreden.

Daarnaast stelt de Raad van State dat uit artikel 3 niet blijkt dat de betrokkenen verwittigd worden bij een algemene technische storing.

Vanzelfsprekend zal het agentschap bij de vaststelling van een algemene technische storing dit ook bekendmaken. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt in die zin verduidelijkt.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Op 22 oktober 2021 heeft de Vlaamse Regering het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen bekrachtigd en afgekondigd. Het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 is op 16 november 2021 in werking getreden met de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad van 16 november 2021. Artikel 5 van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 delegeert de bepaling van de wijze van de communicatie aan de Vlaamse Regering. Deze delegatie creëert de mogelijkheid om in te spelen op de nieuwe evoluties op het vlak van digitalisering. Het betreft de communicatie opgelegd door het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten (hierna eredienstendecreet van 7 mei 2004) tussen het voorlopig bestuursorgaan, het tijdelijk voltallig bestuursorgaan, het bestuur van de eredienst, het centraal bestuur, het representatief orgaan, de financierende overheid, de adviserende gemeente, de provinciegouverneur en de Vlaamse Regering.

Onder het begrip “communicatie” moet o.m. begrepen worden alle aanvragen, kennisgevingen, bevestigingen, bezorgingen en verzendingen. De communicatie betreft alle informatie die ter uitvoering van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en ter uitvoering van het eredienstendecreet van 7 mei 2004 uitgewisseld wordt. Voor alle andere communicatie staat het de betrokken actoren vrij om zelf de wijze van communicatie te regelen.

Bij de concrete uitwerking van de communicatiewijze zal gezorgd worden voor een maximale integratie van de bestaande toepassingen die in het werkveld momenteel gebruikt worden. We streven daarbij naar een minimale impact op de besturen van de eredienst die nu reeds gebruik maken van een digitale communicatietoepassing.

De bepalingen omtrent de wijze van communicatie van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zijn gebaseerd op artikel II.22. en II.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en de modelbepalingen bepaald in de [nota aanbevelingen voor digitaalvriendelijke regelgeving](#).

Deze communicatie houdt ook de uitwisseling van persoonsgegevens in. Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (E-Govdecreet) vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens naar een andere overheidsinstantie of naar een externe overheid een protocol gesloten tussen de betreffende instanties en de bekendmaking van dit protocol. Om te vermijden dat er een groot aantal (individuele) protocollen moeten worden gesloten om de digitale uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken, werd in artikel 47, §8, van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22

oktober 2021 in het kader van administratieve vereenvoudiging en efficiëntie de mogelijkheid ingeschreven om te werken via een algemeen protocol dat wordt opgesteld door een daartoe bevoegde instantie van de Vlaamse Regering. Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om het Agentschap Binnenlands Bestuur aan te duiden als de bevoegde instantie.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2. Uitwisseling van officiële berichten

Artikel 2

Paragraaf 1 bepaalt dat de communicatie elektronisch moet gebeuren met de elektronische procedure die het Agentschap Binnenlands Bestuur ter beschikking stelt. Het agentschap maakt de elektronische procedure bekend op haar publieke website. Vanaf inwerkingtreding van dit artikel is enkel nog elektronische uitwisseling van officiële berichten mogelijk tussen de betrokken actoren. Dit zorgt voor administratieve vereenvoudiging. De betrokken actoren kunnen de gegevens en documenten via één kanaal aanleveren en verspreiden naar andere actoren. Alle actoren krijgen toegang tot dat gedeelte van de informatie dat voor hen nuttig is om te raadplegen. Zij zullen alle informatie op één plek kunnen raadplegen. De delegatie aan het agentschap biedt de noodzakelijke digitale flexibiliteit om in te spelen op nieuwe evoluties op het vlak van digitalisering, alsook rekening te kunnen houden met reeds bestaande digitale communicatie mogelijkheden en de gebruikers te kunnen consulteren. Gebruiksvriendelijkheid staat steeds voorop.

Met 'elektronische weg' wordt bedoeld op eender welk kanaal dat geen gebruik maakt van een analoge drager. Voorbeelden van deze kanalen zijn: websites, e-mail, webservices, andere diensten die toelaten om elektronische berichten te consulteren zoals bijvoorbeeld een elektronische berichtenbox.

Het agentschap bepaalt op grond van een risicoanalyse welke procedures, technologische keuzes en andere maatregelen nodig zijn om informatieveiligheid en onweerlegbaarheid te bekomen. Informatieveiligheid moet hier in ruime zin begrepen worden, zoals het onder meer is gedefinieerd in de ISO 27000 standaarden. Het begrip omvat alle maatregelen die nodig zijn om de vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid van informatie te beschermen en te bewaren, inclusief de authenticiteit en de betrouwbaarheid ervan. Onweerlegbaarheid betekent dat de verzender niet kan ontkennen een bepaald bericht te hebben verzonden en de geadresseerde niet kan ontkennen het bericht ontvangen te hebben. De maatregelen moeten voldoende garanties bieden voor informatieveiligheid en onweerlegbaarheid van de berichten die via elektronische weg worden uitgewisseld en moeten aangepast zijn aan de omstandigheden. Deze maatregelen moeten bekendgemaakt worden. Dit kan via allerlei kanalen zoals bijvoorbeeld een website, gerichte communicatiecampagnes, sociale media. Deze maatregelen zullen voor advies worden voorgelegd aan de VTC.

Paragraaf 2 bepaalt de regeling voor het tijdstip van verzending en ontvangst van de uitwisseling. Deze bepaling brengt met zich mee dat een bericht geacht wordt verzonden te zijn, nog voor het effectief bij de geadresseerde is aangekomen. Het is namelijk voldoende dat het bericht zich buiten het door

de overheidsinstantie gebruikte informatiesysteem bevindt. Dit is bij verzending van een bericht via analoge weg niet anders. De wijze van vaststelling van het tijdstip van verzending houdt geen rekening met het risico dat berichten niet aankomen. Dat een bericht op een bepaald tijdstip is verzonden, betekent net als in een analoge context immers nog niet dat het de geadresseerde ook (ongeschonden) heeft bereikt. Met de term 'informatiesysteem' wordt in deze bepaling een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van informatie bedoeld. Een voorbeeld hiervan is een mailservers.

Indien de verzender en de geadresseerde echter gebruik maken van hetzelfde informatiesysteem gaat de voorgaande redenering niet op. Onder hetzelfde informatiesysteem wordt een informatiesysteem of een combinatie van informatiesystemen begrepen waarbij er voldoende controle is over de logging van het moment/tijdstip van verzending en ontvangst van een bericht. De controle moet verstaan worden als het informatiesysteem legt op een eenduidige manier de relevante tijdstippen vast en deze is controleerbaar door verzender en ontvanger (cf. een aangetekende zending waarbij de verzender een bewijs krijgt met de datum erop net zo goed als de ontvanger). Een logging is een geheel van gegevens in verband met transacties die in of tussen bepaalde informatiesystemen plaatsvinden, dat toelaat om bepaalde gedefinieerde problemen te detecteren en/of te analyseren.¹ In dat geval geldt een bericht ten aanzien van de verzender als verzonden op het tijdstip dat het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde. Ditzelfde tijdstip geldt ten aanzien van de geadresseerde tegelijkertijd ook als het tijdstip van ontvangst. Berichten die door de verzender naar de geadresseerde verzonden worden binnen hetzelfde informatiesysteem kunnen bijgevolg beschouwd worden als aangetekende zendingen, omdat tijdstip van verzending meteen ook tijdstip van ontvangst is. Vanaf dan kan geacht worden dat de geadresseerde redelijkerwijze kennis kan genomen hebben van het bericht.

Deze bepaling stelt ook het tijdstip van ontvangst vast. Ook als de verzender en de geadresseerde hetzelfde informatiesysteem gebruiken, bereikt het bericht het informatiesysteem van de geadresseerde. Ontvangst van een bericht staat echter niet gelijk aan het effectief openen en lezen van het bericht. Het feit of het bericht effectief geopend en gelezen wordt, blijft, net als bij verzending via analoge weg, de verantwoordelijkheid van de ontvanger.

Artikel 3

Zodra dit artikel in werking treedt, zal analoge communicatie niet meer mogelijk zijn. Dit artikel voorziet in één uitzondering: een technische storing. In dit geval zal analoge communicatie wel nog mogelijk zijn.

Hoofdstuk 3. Communicatie van de indiener van de klacht aan de toezichthoudende overheid

Artikel 4

Dit artikel bepaalt de wijze van communicatie tussen de indiener van een klacht en de toezichthoudende overheid.

Hoofdstuk 4. Uitwisseling van persoonsgegevens

Artikel 5

Dit artikel wijst het Agentschap Binnenlands Bestuur aan als bevoegde instantie om de algemene protocollen voor de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens op te stellen.

¹ [nota aanbevelingen voor digitaalvriendelijke regelgeving, p. 49](#)

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7

Artikel 2, 3 en 6 van dit besluit treden in werking op 1 februari 2023. Dit betekent dat tot de dag voor de inwerkingtreding van artikel 2, 3 en 6 artikel 71 van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2016 tot vaststelling van de wijze van communicatie in het kader van het bestuurlijk toezicht op de besturen van de eredienst van kracht blijven. De andere artikels treden in werking conform de normale procedure (10 dagen na publicatie in Belgisch Staatsblad).

Artikel 8

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Toelichting

Voor de budgettaire impact voor de Vlaamse overheid wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het voorontwerp van decreet tot regeling van de erkenning van en het toezicht op lokale geloofsgemeenschappen en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, principiële goedkeuring en oprichting Vlaamse instantie: de Informatie- en screeningsdienst op de lokale geloofsgemeenschappen, dat principieel werd goedgekeurd op de Vlaamse Regering op 13 november 2020 (VR 2020 1311 DOC.1228/1).

Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 13 november 2021.

Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord is niet vereist.

B. ESR-TOETS

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen ESR-impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Dit besluit heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schulden en ontvangsten van de lokale en provinciale besturen. Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zorgt voor administratieve vereenvoudiging door de wijze van communicatie in het kader van het

Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het eredienstendecreet van 7 mei 2004 te digitaliseren.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit ontwerp heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schulden en ontvangsten van de lokale en provinciale besturen. Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zorgt voor administratieve vereenvoudiging door de wijze van communicatie in het kader van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het eredienstendecreet van 7 mei 2004 te digitaliseren, waarbij rekening wordt gehouden met de reeds bestaande elektronische procedures die lokale en provinciale besturen gebruiken.

4. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring, wordt het besluit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het agentschap stelt de elektronische procedure ter beschikking vanaf uiterlijk 1 februari 2023.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 en het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, wat betreft de wijze van communicatie, de opmaak van algemene protocollen voor de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2016 tot vaststelling van de wijze van communicatie in het kader van het bestuurlijk toezicht op de besturen van de eredienst;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad;

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

Bijlagen

1. Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
2. Advies Raad van State nr. 71.016/3 van 15 maart 2022.

