



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/026 van 15 maart 2022

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot uitvoering van het indemniteitsdecreet van 21 januari 2022
roepnaam	(besluit uitvoering indemniteitsdecreet)
datum	zoals meegedeeld op 9 maart 2022

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 van de heer Jan Jambon, minister – president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management van 9 maart 2022, ontvangen door de VTC op 9 maart 2022;

Brengt op 15 maart 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister – president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *tot uitvoering van het indemniteitsdecreet van 21 januari 2022* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.
2. 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

3. Het Ontwerp strekt tot uitvoering van het Indemniteitsdecreet van 21 januari 2022.

Het Indemniteitsdecreet voorziet in de toekenning van een **waarborg** van de Vlaamse Gemeenschap voor **inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen**.

In het Ontwerp wordt onder meer de toetredingsbijdrage en de franchise bepaald, alsook de aanvraagprocedure, de toekenning van de waarborg en de regels inzake vaststellingen en uitbetaling van eventuele vergoedingen voor schade aan bruiklenen onder waarborg.

4. Het decreet behandelt de verwerking van persoonsgegevens¹. Het Ontwerp bevat enkel de volgende bepaling die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens:

“Art. 5. De aanvraag tot toekenning van een waarborg wordt ingediend bij de administratie. De administratie stelt voor die aanvraag een model van aanvraag ter beschikking en bepaalt de wijze van indiening.

(...)

Een volledige aanvraag bevat al de volgende informatie:

- 1° de naam, het adres en het mailadres van de aanvrager;*
- 2° de titel, de locatie en de duur van de tentoonstelling;*
- 3° een motivatie waaruit blijkt dat de tentoonstelling voldoet aan de voorwaarde, vermeld artikel 5, eerste lid, 2°, van het Indemniteitsdecreet van 21 januari 2022;*
- 4° de waarde van de verwachte inkomende bruiklenen, met uitzondering van de waarde van de bruiklenen, vermeld in artikel 5, eerste lid, 3°, a) en b), van het voormelde decreet;*
- 5° een lijst met de identificatie en waarde van elke bruikleen dat voor een waarborg is voorgedragen en ook de naam en het adres van de bruikleengever of zijn aangestelde;*
- 6° de risicoanalyse en de maatregelen die de organisatie zal nemen in opvolging hiervan, vermeld in artikel 5, eerste lid, 4°, van het voormelde decreet;*
- 7° het bindend voorstel van een of meer verzekeringsmaatschappijen, vermeld in artikel 5, eerste lid, 5°, van het voormelde decreet.*

(...)”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

5. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:

- aanvragers tot toekenning van een waarborg (voor zover het natuurlijke personen betreft die aanvrager zijn of de contactpersoon bedoeld is)

en dat het minstens de volgende gegevens betreft :

- identificatie- en contactgegevens.

¹ Zie advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2021/45 van 15 juni 2021 over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

6. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatie- en contactgegevens en dus gaat het om de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

7. De wettelijke basis van het Ontwerp is dus het Indemniteitsdecreet van 21 januari 2022, meer bepaald artikel 12.
8. Volgende bepalingen zijn relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft (onderlijning VTC):

“Art. 18. In dit artikel wordt verstaan onder de algemene verordening gegevensbescherming: 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).

De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, treedt op als verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet, meer bepaald bij het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, bij de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen.

De volgende categorieën van personen hebben toegang tot de verwerkte persoonsgegevens:

1^o de personeelsleden van de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst ter uitvoering van het eerste lid;

2^o de deskundigen.

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van betrokkenen:

1^o de bruikleengever en -nemer, hun personeelsleden en hun aangestelden;

2^o de deskundigen;

3^o de dossierbehandelaars.

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van persoonsgegevens:

1^o de identificatiegegevens, het rijksregisternummer of het identificatienummer van de sociale zekerheid en andere identificatiegegevens;

2^o de contactgegevens;

3^o de tewerkstellingsgegevens;

4^o de financiële gegevens;

5^o de gegevens over kennis en expertise.

De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, vraagt in eerste instantie de persoonsgegevens en andere gegevens op bij de authentieke gegevensbronnen, vermeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende de uitvoering van artikel 111.66, 111.67 en 111.68 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Als de gegevens daar niet kunnen verkregen worden kan de voormelde dienst die gegevens verkrijgen bij de aanvrager.

De uitwisselingen van persoonsgegevens vinden plaats met tussenkomst van de bevoegde dienstenintegratoren, vermeld in artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator.

De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet conform artikel 5, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming worden bewaard, worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel 111.81, 52, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Bij het bepalen van die bewaartermijnen wordt rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de categorieën van betrokkenen, de categorieën van persoonsgegevens, de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen.”

9. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
10. Het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering vermelden niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt

worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang”, waar het gaat over het behandelen van aanvragen.

11. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM², artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen³ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴
12. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁵, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven sensu stricto, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
13. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
14. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.

² Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

³ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁴ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GWH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GWH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁵ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

3. Doelbinding

15. 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).
16. Er worden geen concrete doeleinden in het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse regering vermeld, doch er kan uit afgeleid worden dat de persoonsgegevens gebruikt worden om de aanvrager van een waarborg te identificeren en te kunnen contacteren.
17. Het doeleinde is dan ook voldoende bepaald en transparant. Verder is het doeleinde dat wordt nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
18. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4. Verantwoordelijkheid

19. 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.
20. Het Indemniteitsdecreet van 21 januari 2022 stelt dat de verwerkingsverantwoordelijke aangewezen zal worden door de Vlaamse Regering (art. 18). Artikel 2 van het Ontwerp wijst het Departement Cultuur, Jeugd en Media, vermeld in artikel 24, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

5. Minimale gegevensverwerking

21. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
22. De **categorieën betrokkenen** zijn aanvragers tot toekenning van een waarborg en de **categorieën gegevens** zijn de naam, het adres en het mailadres van de aanvrager.
23. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
24. Wat de instanties die **toegang** hebben betreft: het departement Cultuur, Jeugd en Media (en de deskundigen zoals vermeld in het decreet).
25. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
26. Wat de **bewaartermijn** betreft, bepaalt Indemniteitsdecreet van 21 januari 2022 in artikel 18 dat de termijnen worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel 111.81, 52, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en dat bij het bepalen van die bewaartermijnen rekening wordt gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.
27. Deze termijnen betreffen echter geen maximale termijnen. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang het Departement Cultuur, Jeugd en Media mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.
28. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.

6. Juistheid

29. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
30. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

31. 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.
32. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 31, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

33. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
34. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
35. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling⁶ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen⁷ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer⁸ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom⁹.

⁶ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

⁷ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

⁸ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

⁹ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

36. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁰.

III. BESLUIT

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 volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de maximale bewaartermijnen bepalen, minstens criteria op te nemen om deze termijnen te bepalen (randnummers 28 -30);
- de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de persoonsgegevens (randnummers 31 – 32);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7);
- de beveiligingsmaatregelen uitwerken (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door:Hans Graux (Signature)
Getekend op:2022-03-16 21:00:48 +01:0
Reden:Ik keur dit document goed



¹⁰ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>