



DIGITALISERING DIENSTENCHEQUES

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de digitalisering
Adviesvrager	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	16 januari 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad	30 januari 2023
Contactpersoon	Niels Morsink nmorsink@serv.be

De heer Jo Brouns

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

Ellipsgebouw

Koning Albert-II laan 35

1030 Schaarbeek

Digitalisering dienstencheques

Mijnheer de minister

De Vlaamse sociale partners ondersteunen de digitalisering van de dienstencheques indien dit gepaard gaat met:

- de nodige instrumenten voor huishoudhulpen om prestaties aan te melden zonder de kost hiervan zelf te moeten dragen. De digitalisering van de aanmelding van de prestatie mag ook niet kostenverhogend zijn voor de dienstencheque-ondernemingen;
- voldoende alternatieven voor minder digitaal onderlegde gebruikers. Dit in overleg met dienstencheque-ondernemingen en expertisecentra zoals LINC, vzw Samenlevingsopbouw of Digidak;
- de mogelijkheid om papieren afschriften minstens maandelijks te ontvangen. Gebruikers moeten eenvoudig terecht kunnen bij het uitgiftebedrijf zonder dat de werknemer ook de rol moet opnemen van administratieve/digitale ondersteuner;
- een informatiecampagne en vorming voor zowel de consulenten als huishoudhulpen over het nieuwe systeem.

Tenslotte volgt een punctuele opmerking. In artikel 10 wordt bepaald dat nadat het uitgiftebedrijf de dienstencheques heeft gevalideerd, het uitgiftebedrijf binnen tien werkdagen vanaf de dag waarop het de dienstencheque heeft ontvangen, een bedrag dat gelijk is aan de aanschafprijs van de dienstencheque, vermeld in artikel 3, §2, eerste lid, vermeerderd met de tegemoetkoming, vermeld in het tweede lid, op de bankrekening van de erkende onderneming stort. De Vlaamse sociale partners vragen met het oog op de liquiditeit van de dienstencheque-ondernemingen om in het bestek voor het uitgiftebedrijf te sturen op een snelle uitbetaling.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2023/016 van 17 januari 2023

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de digitalisering
roepnaam	(besluit digitalisering dienstencheques)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 13 januari 2023

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 Jo Brouns, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw van 16 januari 2023, ontvangen door de VTC op 16 januari 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 17 januari 2023 en de beslissing om het dossier af te werken in een schriftelijke procedure;

Brengt op 17 januari 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Werk (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de digitalisering* (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 wijzigt enkele bepalingen in het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques met het oog op de verdere digitalisering van het stelsel van de dienstencheques in 2025
- 4 In eerste instantie worden alle dienstencheques gedigitaliseerd en wordt het gebruik van elektronische dienstencheques dus de norm. Er zal evenwel voorzien worden in de nodige alternatieven voor minder digitaal onderlegde gebruikers. Deze zullen door het departement worden bepaald via het bestek voor de toekomstige overheidsopdracht van de uitgiftemaatschappij. Verder worden er enkele aanpassingen doorgevoerd in het financieringsmodel. Daar waar vandaag de facturatie gebeurt op basis van de uitgiftedatum, zal in de toekomst de prestatiedatum centraal staan. Hiermee wordt de prefinanciering van het stelsel deels verminderd en kan het nadelig effect van de indexeringen voor de erkende ondernemingen weg gewerkt worden. Daarnaast wordt ook het systeem van vervallen dienstencheques gewijzigd en wordt het minimum plafond voor de bestelling van dienstencheques opgeheven.
- 5 Tot slot wordt in het Ontwerp ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele tijdelijke bepalingen te schrappen die verwijzen naar coronamaatregelen die vandaag niet meer van toepassing zijn.
- 6 De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens

“Art. 3.

In artikel 3 van hetzelfde koninklijk besluit¹, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 augustus 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht

1° paragraaf 1 wordt vervangen door wat volgt

“§ 1 De dienstencheque neemt een gedematerialiseerde vorm aan en wordt aangekocht en gebruikt via een elektronische procedure waarvan het principe en de modaliteiten bepaald worden door het departement²

De dienstencheque bevat al de volgende gegevens

1° het Insz-nummer van de werknemer vermeld in artikel 3 van de wet,

2° de voor- en achternaam van de werknemer vermeld in artikel 3 van de wet,

2° het uniek dienstenchequenummer,

3° het erkenningsnummer van de erkende onderneming,

4° de naam van de erkende onderneming,

5° het Insz-nummer van de gebruiker,

6° de naam en voornaam van de gebruiker,

7° de prestatiedatum ”

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt de zin “De bestelling moet gaan over een minimum van 10 dienstencheques ” opgeheven

3° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt

“§3 De gebruikers kunnen bij het uitgiftebedrijf³ op elk moment de terugbetaling aanvragen van de dienstencheques die nog niet zijn gebruikt en die nog geldig zijn. Nadat de geldigheidsduur van de dienstencheque, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, is verstreken, wordt de aanschafprijs van de nog niet gebruikte cheques terugbetaald aan de gebruiker, met uitzondering van de niet gebruikte cheques in het raam van de moederschapshulp, vermeld in het koninklijk besluit van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques

¹ het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques

² ³ het departement – het Departement Werk en Sociale Economie van het Vlaams Ministerie van Werk en Sociale Economie

³ het uitgiftebedrijf – het na een offerteaanvraag door het departement aangewezen bedrijf, belast met het uitgeven van de dienstencheques zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 2°, van de wet,

Dienstencheques die zijn betaald aan het uitgiftebedrijf vóór 1 januari van het lopende jaar, kunnen maar voor 80% van de aanschafprijs worden terugbetaald aan de gebruiker. In het voormelde geval wordt 20% van de aanschafprijs door het uitgiftebedrijf betaald aan het departement. De voormelde terugbetaling gebeurt in overeenstemming met de fiscale bepalingen, vermeld in artikel 9. In het raam van de moederschapshulp, vermeld in het voormelde koninklijk besluit van 17 januari 2006, kunnen de gebruikers bij het uitgiftebedrijf geen terugbetaling aanvragen van de dienstencheques die nog niet zijn gebruikt.

De erfgenamen van een overleden gebruiker kunnen de terugbetaling aanvragen van de dienstencheques van de overleden gebruiker die geldig waren op het moment van het overlijden, ook als de geldigheidsduur van de dienstencheques verstreken is op het moment van de aanvraag.⁴ 4° paragraaf 5 wordt opgeheven.”

Het artikel luidt dan

“Artikel 3

§ 1 De dienstencheque neemt een gedematerialiseerde vorm aan en wordt aangekocht en gebruikt via een elektronische procedure waarvan het principe en de modaliteiten bepaald worden door het departement.

De dienstencheque bevat al de volgende gegevens

- 1° het Insz-nummer van de werknemer vermeld in artikel 3 van de wet,
- 2° de voor- en achternaam van de werknemer vermeld in artikel 3 van de wet,
- 2° het uniek dienstenchequenummer,
- 3° het erkenningsnummer van de erkende onderneming⁴,
- 4° de naam van de erkende onderneming,
- 5° het Insz-nummer van de gebruiker,
- 6° de naam en voornaam van de gebruiker,
- 7° de prestatiedatum

§ 2 De gebruiker die dienstencheques wenst aan te schaffen maakt door overschrijving of storting het bedrag van de aanschafprijs per dienstencheque over aan het uitgiftebedrijf van de dienstencheques. De aanschafprijs bedraagt 9 EUR voor de eerste 400 aangeschafte dienstencheques per kalenderjaar en bedraagt 10 EUR voor elke dienstencheque die de aanschaf van 400 dienstencheques per kalenderjaar overschrijdt. Deze cheque kan enkel gebruikt worden voor het vergoeden van gepresteerde arbeidstijd. De dienstencheque heeft voor de gebruiker een geldigheidsduur tot het einde van de twaalfde maand na de uitgifte.

In het raam van de moederschapshulp bedoeld in het koninklijk besluit van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, gebeurt de overschrijving of storting bedoeld in het eerste lid door het sociaal verzekeringsfonds bedoeld in artikel 1, § 2, d), van het voornoemde besluit van 17 januari 2006.

De gebruiker kan per kalenderjaar maximum 500 dienstencheques aanschaffen.

De mindervalide gebruiker en de gebruiker met een mindervalide kind ten laste, kan per kalenderjaar maximum 2000 dienstencheques aanschaffen aan de aanschafprijs van 9 EUR per dienstencheque. Bij het overschrijden van de aanschaf van 500 dienstencheques per kalenderjaar moet de gebruiker, bij gebrek aan een elektronische communicatie van de nodige gegevens zonder de tussenkomst van de gebruiker, aan het uitgiftebedrijf een attest bezorgen van één van de instanties bedoeld in artikel 1, eerste lid, 7° en 8°, dat bewijst dat hij tot één van deze categorieën behoort.

De gebruiker die een eenoudergezin vormt met één of meerdere kinderen ten laste en die zich in één van de volgende situaties bevindt, kan eveneens maximum 2 000 dienstencheques per kalenderjaar

⁴ de erkende onderneming: de onderneming die de in artikel 2, § 1, 3° van de wet bedoelde buurtwerken of -diensten levert, die hiertoe erkend is voor het Vlaamse Gewest en die daarbij de gebruiker de kwaliteit en de veiligheid garandeert van deze diensten.

aanschaffen aan de aanschafprijs van 9 EUR per dienstencheque

1° Hij voldoet aan de voorwaarden bedoeld in artikel 133, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, zoals blijkt uit een attest uitgegeven door zijn controleorganisme van de directe belastingen waaraan hij onderworpen is,

2° Hij is in het bezit van een attest van gezinssamenstelling, afgeleverd door zijn gemeentelijke overheid, waaruit blijkt dat hij alleen woont met zijn kind of kinderen waarvan er minstens één minder dan 18 jaar is,

3° Hij is in het bezit van een getuigschrift van zijn kinderbijslagkas waaruit blijkt dat hij kinderbijslagtrekkende is en van een attest van gezinssamenstelling, afgeleverd door zijn gemeentelijke overheid, waaruit blijkt dat hij alleen woont

Om te bewijzen dat hij tot één van deze categorieën behoort, overhandigt hij ter ondersteuning van zijn aanvraag, bij het overschrijden van de aanschaf van 500 dienstencheques per kalenderjaar, aan het uitgiftebedrijf van de dienstencheques, een verklaring op erewoord, opgesteld volgens het door het departement vastgesteld model, dat hij zich op de dag van betrokken verklaring in een van de bovengenoemde situaties bevindt. Tegelijkertijd stuurt hij aan het departement een kopie van zijn verklaring op erewoord samen met het (of de) attest(en) als bewijs dat hij zich in één van bovengenoemde situaties bevindt. Het bezorgen van deze attesten dient slechts te gebeuren bij gebrek aan een elektronische communicatie van de nodige gegevens zonder de tussenkomst van de gebruiker

Een gezin kan per kalenderjaar maximum 1 000 dienstencheques aanschaffen. De aanschafprijs bedraagt 9 EUR voor de eerste 800 aangeschafte dienstencheques per kalenderjaar en bedraagt 10 EUR voor elke dienstencheque die de aanschaf van 800 dienstencheques per kalenderjaar overschrijdt. Onder gezin wordt verstaan alle personen die volgens het attest van gezinssamenstelling uit het bevolkingsregister ingeschreven zijn op hetzelfde adres

Het vorige lid is niet van toepassing op de gebruiker bedoeld in het vierde of vijfde lid

De aangeschafte dienstencheques kunnen niet aangewend worden voor de betaling van de thuishulp van huishoudelijke aard, vermeld in artikel 1, eerste lid, 2°, die meer dan één jaar voor de datum van de uitgifte van de cheque werden gepresteerd. Indien de dienst niet binnen deze termijn werd vergoed door middel van een dienstencheque zal de gebruiker de volledige waarde van de dienstencheque, inclusief de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 8, dienen te betalen aan de erkende onderneming

§3 De gebruikers kunnen bij het uitgiftebedrijf op elk moment de terugbetaling aanvragen van de dienstencheques die nog niet zijn gebruikt en die nog geldig zijn. Nadat de geldigheidsduur van de dienstencheque, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, is verstreken, wordt de aanschafprijs van de nog niet gebruikte cheques terugbetaald aan de gebruiker, met uitzondering van de niet gebruikte cheques in het raam van de moederschapshulp, vermeld in het koninklijk besluit van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques

Dienstencheques die zijn betaald aan het uitgiftebedrijf vóór 1 januari van het lopende jaar, kunnen maar voor 80% van de aanschafprijs worden terugbetaald aan de gebruiker. In het voormelde geval wordt 20% van de aanschafprijs door het uitgiftebedrijf betaald aan het departement. De voormelde terugbetaling gebeurt in overeenstemming met de fiscale bepalingen, vermeld in artikel 9. In het raam van de moederschapshulp, vermeld in het voormelde koninklijk besluit van 17 januari 2006, kunnen de gebruikers bij het uitgiftebedrijf geen terugbetaling aanvragen van de dienstencheques die nog niet zijn gebruikt

De erfgenamen van een overleden gebruiker kunnen de terugbetaling aanvragen van de dienstencheques van de overleden gebruiker die geldig waren op het moment van het overlijden, ook als de geldigheidsduur van de dienstencheques verstreken is op het moment van de aanvraag

§ 4 De gebruiker die opzettelijk heeft deelgenomen aan een inbreuk gepleegd door de onderneming en vastgesteld door de inspectiediensten bedoeld in artikel 10, § 1, is gehouden om de in artikel 1, 6°, bedoelde tegemoetkoming van de dienstencheques die hij heeft gebruikt en voor dewelke een inbreuk werd vastgesteld, terug te betalen aan het departement

De gebruiker betaalt de tegemoetkoming van de dienstencheques, zoals bedoeld in het eerste lid, terug binnen de 30 dagen die volgen op de datum vermeld op de aangetekende brief

§6 Het departement kan overeenkomstig artikel 3ter van de wet een persoon uitsluiten van het recht om dienstencheques te bestellen en te gebruiken of kan bij die persoon de tegemoetkoming terugvorderen als die persoon de veiligheidsmaatregelen, vermeld in artikel 3bis, heeft geschonden ”

Art. 4.

“In artikel 4 van hetzelfde koninklijk besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 9 januari 2004 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 maart 2006 en de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 en 16 maart 2018, wordt het eerste lid vervangen door wat volgt

“Het uitgiftebedrijf maakt de dienstencheques aan en stelt de dienstencheques ter beschikking van de gebruiker binnen drie werkdagen nadat het uitgiftebedrijf het bedrag, vermeld in artikel 3, § 2 heeft ontvangen Het departement⁵ bepaalt het principe en de modaliteiten van de elektronische procedure om de dienstencheques ter beschikking te stellen aan de gebruiker ” ”

Het artikel luidt dan

“Artikel 4

Het uitgiftebedrijf maakt de dienstencheques aan en stelt de dienstencheques ter beschikking van de gebruiker binnen drie werkdagen nadat het uitgiftebedrijf het bedrag, vermeld in artikel 3, § 2 heeft ontvangen Het departement bepaalt het principe en de modaliteiten van de elektronische procedure om de dienstencheques ter beschikking te stellen aan de gebruiker

Maandelijks en door middel van een geïnformateerde overzichtslijst, licht het uitgiftebedrijf het departement in over het aantal aan de gebruikers toegestuurde dienstencheques

De Minister van Werk kan, op basis van de evolutie van het aantal bestelde dienstencheques en van het aantal aan de erkende ondernemingen terugbetaalde dienstencheques, beperkingen opleggen aan het uitgiftebedrijf inzake de uitgifte van dienstencheques ”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

7 De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn werknemer, gebruiker, kind ten laste en erkende onderneming voor zover het een natuurlijke persoon betreft,

en dat het minstens de volgende gegevens betreft identificatiegegevens, familiale en gezondheidsgegevens

8 Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde 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

⁵ het departement het Departement Werk en Sociale Economie van het Vlaams Ministerie van Werk en Sociale Economie

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

- 9 De wettelijke basis van het Ontwerp is de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, meer bepaald de artikelen 4, eerste lid, en 7, tweede lid

“Artikel 4

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad

1° de vorm van de dienstencheque, de nadere regels van de verwerving en het gebruik ervan,

2° de nominale waarde van de cheque die kan variëren in functie van de aard van de buurtwerken of -diensten en in functie van het gebruik, alsmede de voorwaarden en de nadere regels voor de stortingen,

2bis° het aanvullend bedrag dat kan variëren teneinde de erkende ondernemingen ertoe aan te zetten om de stabiliteit en de kwaliteit van de werkgelegenheid van de dienstenchequewerknemers te bevorderen, in functie van de aard van de buurtwerken of -diensten en in functie van het gebruik, alsmede de voorwaarden en de nadere regels voor de stortingen,

3° de voorwaarden en de nadere regels voor het verhogen van de toegankelijkheid van de dienstencheques voor de laagste inkomens via de uitbouw van een stelsel van sociale dienstencheques De uitgaven verbonden aan dit stelsel van sociale dienstencheques worden aangerekend op de begroting dienstencheques van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

()”

“Artikel 7

()

De Koning wijst de instellingen aan belast met de uitvoering van deze wet en haar

uitvoeringsbesluiten Hij bepaalt eveneens de voorwaarden en de nadere regels betreffende de

teruggave van de ten onrechte toegekende tegemoetkoming van de federale staat in de kostprijs van

de dienstencheque en van het ten onrechte toegekende bedrag van de aanschafprijs van de

dienstencheque ”

- 10 De wet bevat geen bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens
- 11 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
- 12 Het Ontwerp noch de nota aan de Vlaamse Regering vermelden 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 “taak van algemeen belang”, waar het dossierbeheer betreft De VTC beveelt aan om deze rechtvaardigingsgrond en de verantwoording toe te voegen aan de nota
- 13 De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁶, 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 elementen⁷ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van

⁶ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

⁷ 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)

persoonsgegevens omschreven zijn ⁸

- 14 Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁹, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, 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.
- 15 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.
- 16 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.
- 17 De VTC wijst erop dat er ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG, namelijk gegevens over de gezondheid van de betrokkenen.
- 18 De AVG verbiedt principieel een dergelijke verwerking (artikel 9, 1 AVG). Er zijn een aantal uitzonderingen voorzien, onder meer
- “b) de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van specifieke rechten van de verwerkingsverantwoordelijke of de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht, voor zover zulks is toegestaan bij Unierecht of lidstatelijk recht of bij een collectieve overeenkomst op grond van lidstatelijk recht die passende waarborgen voor de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene biedt,”*
- 19 De VTC vermoedt dat de Adviesvrager zich op deze uitzondering beroept maar dit dient verder verantwoord te worden in de nota.
- 20 Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van de artikelen 9 en 10, §2, WVG die aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden.

⁸ 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, R v St, 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’e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e v.

⁹ “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,”

- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
21. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (zie verder).

3. Doelbinding

22. 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).
23. De volgende doeleinden kunnen uit het Ontwerp afgeleid worden: het afleveren van dienstencheques en het opvolgen van het gebruik ervan.
24. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden 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.
25. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

26. 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.
27. Het Ontwerp bevat geen specifieke en expliciete bepalingen. Het is nochtans van belang dat de betrokkenen perfect weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG toegekende rechten. Er lijkt in het Ontwerp sprake van gegevensverwerking door het uitgiftebedrijf en het Departement. Dit dient dus expliciet in de wetgeving opgenomen te worden, minstens in het Ontwerp in afwachting van een aanpassing van de wet zelf.
28. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹⁰ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.

¹⁰ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

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

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

29. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**¹¹ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.
30. De VTC verwijst in dit kader naar het punt :
- 3) wanneer er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, evenals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 van de AVG of gegevens van zeer persoonlijke aard (zoals financiële gegevens en gegevens over inkomen en vermogen, werkloosheid, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk, gegevens omtrent huishoudelijke en privé-activiteiten, locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken. GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5];
31. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht¹².

5. Minimale gegevensverwerking

32. 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.
33. De **categorieën van betrokkenen** zijn werknemers, gebruikers, kind ten laste en erkende ondernemingen voor zover het natuurlijke personen betreft.
34. De **categorieën van persoonsgegevens** zijn :
- identificatiegegevens : INSZ – nummer, voor- en achternaam, erkenningsnummer;
 - familiale gegevens : aantal personen in een gezin, kinderen ten laste;
 - gezondheidsgegevens : handicap, overlijden¹³.
35. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
36. De VTC vestigt alleszins de aandacht op de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer¹⁴.
37. Wat de **ontvangers** betreft: het uitgiftebedrijf en het departement.
38. 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.

¹¹ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneame van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties

<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC O 2020 01 DPIA lijsten v1 voor web.pdf>

¹² Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichhoudende autoriteit."

¹³ Op zich is de AVG niet van toepassing op de gegevens van een overledene, maar het overleden zijn kan wel een persoonsgegeven in hoofde van de nabestaande vormen.

¹⁴ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*

- 39 Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang de verwerkingsverantwoordelijke mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.
- 40 In het licht van artikel 6.3 van de AVG, moeten in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens voorzien worden, of toch minstens criteria opgenomen worden die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen.

6. Juistheid

- 41 Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG)
- 42 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

- 43 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.
- 44 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 43, 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

- 45 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.
- 46 De VTC wijst erop dat aangezien het specifiek over een digitaliseringsproject gaat en het bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft, een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.
- 47 Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen.
- de pseudonimisering en 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.

48. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁵ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁶ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁷ 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 waarom¹⁸.
49. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁹.
50. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren²⁰.

III. BESLUIT

51. 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, in eerste plaats in de wetgeving, inzonderheid:
- de rechtvaardigingsgrond vermelden in het Ontwerp of de nota en in de nota tevens verduidelijken welke uitzonderingsgrond van artikel 9 AVG ingeroepen wordt en dit verantwoorden (luik 2);
 - de verwerkingsverantwoordelijke(n) opnemen in het Ontwerp in afwachting van een aanpassing van de wetgeving (luik 4);
 - een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitvoeren (luik 4);
 - de bewaartermijn in het Ontwerp opnemen, minstens criteria opnemen die toelaten om de bewaartermijn te bepalen (luik 5);
 - de nodige maatregelen nemen in verband met de juistheid van de persoonsgegevens (luik 6);
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2023-02-13 18:05:19 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed



¹⁵ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

¹⁶ 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>)

¹⁷ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

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

¹⁸ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁹ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

²⁰ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Standaardadvies 65/2023 van 24 maart 2023

Betreft: Standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno 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*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op 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");

Brengt op 24 maart 2023 het volgend standaardadvies uit.

I. TOEPASSINGSGEBIED EN CONTEXT VAN DIT ADVIES

1. Gezien het uitzonderlijk grote aantal adviesaanvragen dat momenteel bij de Autoriteit wordt ingediend en bij gebrek aan voldoende personele middelen, is de Autoriteit niet in staat om alle adviesaanvragen die zij ontvangt, te behandelen. Wanneer de aanvrager niet aangeeft dat het voorgelegde ontwerp aanleiding kan geven tot hoge risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en wanneer uit zijn antwoorden in het formulier ook niet kan worden afgeleid dat dergelijke risico's aanwezig zijn, kan de Autoriteit beslissen om te verwijzen naar voorliggend standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten¹.
2. In dit algemene advies wordt gewezen op de belangrijkste eisen waaraan elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen. Het blijft dus geldig bij elke redactie van normatieve teksten. Het is de verantwoordelijkheid van de auteur van een ontwerpnorm om ervoor te zorgen dat deze daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitseisen van een wet, opgelegd op grond van de AVG en gelezen in samenhang met de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna "het EVRM").

II. REDACTIE VAN NORMATIEVE TEKSTEN EN GEGEVENSBESCHERMING

A. Wat betreft de vereiste van noodzakelijkheid en evenredigheid van de gegevensverwerkingen die door het ontwerp worden geregeld

3. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen. Een dergelijke inmenging is enkel toelaatbaar als zij noodzakelijk is en evenredig met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.
4. Ter herinnering: de verwerking van persoonsgegevens wordt als noodzakelijk beschouwd als zij de minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde gerechtvaardigde doel te

¹ De Autoriteit dient strategische keuzes te maken, rekening houdend met de nieuwe taken die haar krachtens de AVG zijn opgelegd, de middelen waarover zij beschikt en de beginselen die in de AVG zijn vervat (zoals het beginsel van de risico-gebaseerde benadering en het beginsel van de 'verantwoordingsplicht'). Daarom onderzoekt zij de adviesaanvragen die haar op grond van artikel 23 van de WOG en/of artikel 36, lid 4, van de AVG worden voorgelegd eerst uitsluitend op basis van het formulier

Alleen in gevallen waarin de antwoorden in het formulier ernstige aanwijzingen bevatten dat het ontwerp van normatieve tekst een hoog risico inhoudt, gaat de Autoriteit over tot een systematische analyse van het ontwerp van normatieve tekst zelf en brengt zij een concreet advies uit

In de andere gevallen en gezien de toevloed aan dossiers, gaat de Autoriteit niet over tot een analyse van de tekst van het ontwerp van normatieve tekst en geeft zij voorliggende algemene richtlijnen. Het is aan de aanvrager om er in de praktijk voor te zorgen dat het ontwerp dat hij redigeert, daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitsvereisten van de wet die door de AVG, de Grondwet, het Handvest van de grondrechten en het EVRM, worden opgelegd

bereiken. De auteur van een normatieve tekst moet daarom nagaan of er geen andere maatregelen zijn die minder ingrijpend zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. De beoogde gegevensverwerking moet dus toelaten het nagestreefde doel te bereiken (criterium van doeltreffendheid), maar moet tevens de maatregel zijn die het minst ingrijpt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen (criterium van noodzakelijkheid in strikte zin). Concreet betekent dit dat als het mogelijk is het beoogde doel te bereiken met een maatregel die minder ingrijpt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het recht op bescherming van persoonsgegevens, de oorspronkelijk beoogde gegevensverwerking niet ingevoerd mag worden.

5. Wanneer de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens vaststaat, moet de auteur van de normatieve tekst er zich nog van vergewissen dat de verwerking evenredig is (in strikte zin) met het beoogde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Met andere woorden, er moet een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, en het doel dat met die verwerking wordt beoogt en dat daadwerkelijk kan worden bereikt. De voordelen die voortvloeien uit de gegevensverwerking in kwestie moeten dus opwegen tegen de nadelen ervan voor de betrokkenen (criterium van evenredigheid in strikte zin).
6. De Autoriteit vestigt de aandacht van de auteurs van normatieve teksten op de verplichting ervoor te zorgen dat de verwerkingen van persoonsgegevens die door het ontwerp worden geregeld of in uitvoering daarvan zullen worden geregeld, werkelijk noodzakelijk zijn en evenredig met het nagestreefde doel.

B. Wat betreft de vereiste van voorzienbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens

7. Verder herinnert de Autoriteit eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG².

²Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan ()
 c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; ()
 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; ()"

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn³. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.
9. Dit betekent echter niet dat voor elke gegevensverwerking een *specifieke* norm moet gelden die uitdrukkelijk alle gegevensbeschermingskwesaties in de betrokken context regelt. In bepaalde gevallen kan de voorzienbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang immers worden gewaarborgd door de norm die deze taak toekent aan de verwerkingsverantwoordelijke, en de AVG (in voorkomend geval gelezen in combinatie met andere normen die eveneens van toepassing zijn).
10. De vraag rijst dan wanneer en in welke mate een *specifiek* normatief kader noodzakelijk is. Aangezien er geen absolute regel of mathematische formule is om met zekerheid te bepalen wanneer een specifieke norm nodig is om een verwerking van persoonsgegevens te regelen die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, en om de voorzienbaarheid ervan te waarborgen, geeft de Autoriteit hieronder richtsnoeren.
11. Artikel 6, lid 2, van de AVG bepaalt: *"De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX."*
12. Overweging 10 van de AVG, die betrekking heeft op artikel 6, lid 2, van de AVG, bepaalt: *"In samenhang met de algemene en horizontale wetgeving inzake gegevensbescherming ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG beschikken de lidstaten over verscheidene sectorgebonden wetten op gebieden waar behoefte is aan meer specifieke bepalingen. Deze verordening biedt de lidstaten ook ruimte om eigen regels voor de toepassing vast te stellen, onder meer wat de verwerking van bijzondere persoonsgegevenscategorieën ("gevoelige gegevens") betreft. In zoverre staat deze verordening niet in de weg aan lidstatelijk recht waarin specifieke situaties op het gebied van gegevensverwerking nader worden omschreven, meer bepaald door nauwkeuriger*

³ Zie ook overweging 41 van de AVG

*te bepalen in welke gevallen verwerking van persoonsgegevens rechtmatig geschied".
(onderstreept door de Autoriteit)*

13. Bovendien verwijst de AVG ook meermaals naar het nationale recht, hetzij om een specifiek kader voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens te eisen, hetzij om het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen, op te leggen.⁴
14. De Autoriteit stelt met name drie situaties vast waarin een nationale norm de verwerking van persoonsgegevens specifiek moet regelen:
- wanneer het nodig is de voorzienbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een publieke taak, beter te waarborgen dan door louter te verwijzen naar de formulering van de norm waarbij de publieke taak wordt toegekend, en specifieke waarborgen moeten worden geboden om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te beschermen;
 - wanneer het noodzakelijk is het bindende karakter van een wettelijke verplichting tot verwerking van persoonsgegevens te verzekeren (artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG). In dat verband wijst de Autoriteit erop dat de norm die de wettelijke verplichting oplegt, enerzijds het concrete doel moet specificeren waarvoor de verplichte gegevensverwerking moet worden uitgevoerd, en anderzijds duidelijk en nauwkeurig moet zijn, zodat de verwerkingsverantwoordelijke in principe geen beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de manier waarop de verwerking van persoonsgegevens die nodig is om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen, wordt uitgevoerd⁵.
 - wanneer de AVG of de WVG de vaststelling van een dergelijke specifieke norm voor de verwerking van persoonsgegevens oplegt, om bijvoorbeeld te voorzien in specifieke beschermingsmaatregelen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen⁶.

⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval voor verwerkingen betreffende bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG (gegevens over ras, gegevens over de gezondheid,...) die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen van verwerkingsverantwoordelijken op het gebied van arbeidsrecht, of voor verwerkingen betreffende deze gegevens die nodig zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang.

⁵ Groep Artikel 29, *advies 06/2014 van over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG*, blz 22. De Autoriteit herinnert eraan dat, ondanks een dergelijk gebrek aan beoordelingsmarge, het hoe dan ook aan de verwerkingsverantwoordelijke is om ervoor te zorgen dat de betrokken verwerking in overeenstemming is met de verplichting in kwestie en met de AVG.

⁶ Wanneer bijvoorbeeld een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG of artikel 10 van de AVG via normatieve weg moet worden geregeld, en in dat verband in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen (artikel 9, lid 2, punt g), van de AVG, artikel 10 van de WVG) moet worden voorzien, of wanneer het recht van het publiek op toegang tot officiële documenten en het recht op bescherming van persoonsgegevens met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht (artikel 86 van de AVG)

15. In deze context, ook al vormt elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, toch moet niet elke verwerking (en dus elke inmenging in het recht op privacy) noodzakelijkerwijs specifiek geregeld worden door een norm van nationaal recht, bijvoorbeeld door een *specifiek* hoofdstuk dat aan de verwerking van persoonsgegevens is gewijd. Voor gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang, merkt de Autoriteit op dat, voor zover de publieke taken (waarvoor de verwerking van persoonsgegevens nodig is) door de wetgever op zodanige wijze zijn omschreven en afgebakend dat de doeleinden van deze verwerkingen als welbepaald en uitdrukkelijk kunnen worden beschouwd en men zich niet in een van de hierboven beschreven situaties bevindt, het niet systematisch nodig is een specifiek kader voor *deze* gegevensverwerkingen te bieden. Onder deze voorwaarde kan de AVG immers in bepaalde gevallen volstaan om de genoemde gegevensverwerkingen te regelen, met name wanneer er geen specifiek risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bestaat.

16. De Autoriteit verzoekt de auteur van de normatieve tekst derhalve om ervoor te zorgen dat zijn ontwerp voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid, zodat bij de lezing ervan, eventueel in combinatie met de lezing van het relevante normatieve kader, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden die verwerkingen zijn toegestaan.

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.180/1
van 29 maart 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de digitalisering’

Op 3 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques, wat betreft de digitalisering’

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2023

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘betreffende de dienstencheques’. Het ontwerp voegt een omschrijving van het begrip “prestatiedatum” toe (artikel 1), wijzigt een aantal artikelen van hoofdstuk III, “Vorm, aanschaf en gebruik van de dienstencheque”, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikelen 3 tot 6 en 10), en bevat, benevens een overgangsbepaling (artikel 13), tevens een aantal opheffingsbepalingen (artikelen 2, 7, 8, 9, 11 en 12). Het is de bedoeling om het ontworpen besluit in werking te laten treden op 1 januari 2025 (artikel 14)

3.1 In de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de artikelen 4, eerste lid, en 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’. Wat dat betreft, dient te worden opgemerkt wat hierna volgt.

3.2. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt onder de randnummers 3.3 en 3.4, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in de artikelen 4, eerste lid, 1° en 2°, en 7, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001. Aan de opdrachten die in artikel 4, eerste lid, 2^{bis}° en 3°, van de wet van 20 juli 2001 zijn opgenomen op het vlak van het aanvullend bedrag om de erkende ondernemingen ertoe aan te zetten om de stabiliteit en de kwaliteit van de werkgelegenheid van de dienstenchequewerknemers te bevorderen en inzake de uitbouw van een stelsel van sociale dienstencheques, wordt met de ontworpen regeling geen uitvoering gegeven

3.3. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 2, vierde lid, van de wet van 20 juli 2001, dat de Koning machtigt om bijkomende voorwaarden te bepalen waaraan de onderneming moet voldoen om erkend te worden. Artikel 2 van het ontwerp strekt immers tot opheffing van punt 8° van artikel 2^{quater}, § 4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, dat de bijkomende voorwaarden bedoeld in artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 2001 opsomt

3.4. Artikel 3, 1°, van het ontwerp, impliceert een verwerking van bepaalde 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 zijn¹

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet 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.²

Wat het ontworpen besluit betreft, lijkt minstens geen decretale basis voorhanden te zijn met betrekking tot de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en inzake de maximale bewaartermijn van de in artikel 3, 1°, van het ontwerp bedoelde gegevens. De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:³

“Zoals in de bijhorende nota aan de Vlaamse Regering aangegeven is, zullen deze essentiële elementen van de gegevensverwerking geregeld worden bij decreet, in casu via decretale aanpassing van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, conform artikel 63, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), samen gelezen met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet.”

De conclusie is dan ook dat artikel 3, 1°, van het ontwerp, slechts doorgang kan vinden voor zover de voormelde essentiële elementen geregeld zijn bij decreet

VORMVEREISTEN

4 Het ontworpen besluit bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Bij de adviesaanvraag is advies nr 2023/016 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC) op 17 januari 2023 over het ontwerp heeft uitgebracht.

Het staat de Vlaamse overheid vrij een eigen toezichthoudende autoriteit op te richten met de adviesbevoegdheden vervat in artikel 36, lid 4, van de algemene verordening

¹ 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.

² 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 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr 33/2022, B 13 1 en GwH 22 september 2022, nr 110/2022, B 11 2.

³ Op te merken valt dat de nota aan de Vlaamse Regering enkel melding maakt van een toekomstig decreet “[t]eneinde te voldoen aan de bepalingen van de algemene verordening gegevensbescherming”, zonder verwijzing naar artikel 22 van de Grondwet.

gegevensbescherming⁴ (hierna. AVG) ⁵ Artikel 51, lid 3, van de AVG bepaalt evenwel dat wanneer er in een lidstaat meer dan één toezichthoudende autoriteit is gevestigd, die lidstaat de toezichthoudende autoriteit aanwijst die die autoriteiten in het Europees Comité voor gegevensbescherming moet vertegenwoordigen en de procedure moet vaststellen om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven. De VTC voldoet evenwel op dit ogenblik niet aan de procedurele vereisten van de AVG, nu die instelling niet als dusdanig werd aangemeld bij de Europese Commissie en er geen procedure werd vastgesteld ter uitvoering van artikel 51, lid 3, van de AVG.⁶

Zolang dat niet is verholpen,⁷ moet de federale Gegevensbeschermingsautoriteit overeenkomstig artikel 36, lid 4, van de AVG worden geraadpleegd over alle voorontwerpen van decreet, besluit van de Vlaamse Regering of ministerieel besluit die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.⁸ De gemachtigde bevestigde dat dit nog zal gebeuren

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voormelde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de rubriek “Rechtsgrond” kan meer specifiek worden verwezen naar “artikel 4, eerste lid, 1° en 2°”, van de wet van 20 juli 2011 (zie randnummer 3.2). Bovendien moet, benevens van artikel 7, tweede lid, van die wet, ook nog melding worden gemaakt van artikel 2, § 2, vierde lid, van dezelfde wet (zie randnummer 3.3). Tot slot zal nog melding moeten worden gemaakt van de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de regeling van sommige van de “essentiële elementen” inzake de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld onder randnummer 3.4

⁴ 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)’

⁵ GwH 16 februari 2023, nr 26/2023, B 30 1 tot B 30 10. Zie, voorafgaand aan dat arrest van het Grondwettelijk Hof, adv RvS 61 267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *ParlSt* Kamer 2016-17, nr 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3)

⁶ GwH 16 februari 2023, nr 26/2023, B 30 7 tot B 30 9

⁷ Hierbij is rekening te houden met de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ die betrekking hebben op de samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en, in voorkomend geval, met de uit die bepalingen en uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende verplichtingen tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden (GwH 16 februari 2023, nr 26/2023, B 30 9)

⁸ GwH 16 februari 2023, nr 26/2023, B 30 3 en B 30 9

⁹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt

Artikelen 3 tot 6

7. In de ontworpen bepalingen onder de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp wordt het departement Werk en Sociale Economie opgedragen om “het principe en de modaliteiten” van bepaalde procedures te bepalen, waaronder de procedure voor het aankopen en gebruiken van dienstencheques in gedematerialiseerde vorm (elektronische dienstencheques).

Rekening houdend met de context waarbinnen de ontworpen regeling dient te worden gesitueerd, lijkt ervan te kunnen worden uitgegaan dat de ontworpen delegaties een veeleer technische draagwijdte zullen hebben en bijgevolg toelaatbaar kunnen worden geacht. Wel dient te worden opgemerkt dat de opdracht om “het principe” van de betrokken procedures vast te leggen, verder kan gaan dan en te onderscheiden valt van de nadere technische uitwerking van die procedures. Daarom wordt de stellers van het ontwerp ter overweging gegeven om de opdracht van het departement in de ontworpen bepalingen te beperken tot het vaststellen van de nadere regels met betrekking tot de desbetreffende procedures.¹⁰

Artikel 13

8. In artikel 13, § 2, van het ontwerp, moet na de verwijzing naar “artikel 8, § 1, derde lid,” de zinsnede “van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques” worden ingevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Deze suggestie wint aan relevantie ermee rekening houdend dat de opdracht aan het departement die nu al is ingeschreven in artikel 3, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, om “het principe en de modaliteiten” van een elektronische procedure “goed te keuren”, met de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp, wordt aangepast en uitgebreid tot sommige andere bepalingen van dat koninklijk besluit