



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2023/081 van 18 juli 2023

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	over het verenigingsregister en het verenigingsloket
roepnaam	(besluit verenigingsregister en -loket)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 30 juni 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 Jan Jambon, Minister – president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management van 5 juli 2023, ontvangen door de VTC op 6 juli 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 18 juli 2023;

Brengt op 18 juli 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Cultuur (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *over het verenigingsregister en het verenigingsloket* (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 beoogt uitvoering te geven aan de bepalingen van het decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*, het decreet van 13 juli 2012 *houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator*, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en het decreet van 2 december 2022 *houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap ter versterking van het kader voor digitale gegevensuitwisselingen, voor wat betreft het verenigingsregister en het verenigingsloket*, bekrachtigd en afgekondigd op 23 juni 2023, tot op heden nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.
4. Het agentschap Digitaal Vlaanderen wordt aangewezen als beheerder van het Verenigingsregister. Het Departement Cultuur, Jeugd en Media wordt aangewezen als verantwoordelijke voor het Verenigingsloket. Het is de VTC niet duidelijk wat bedoeld wordt met het begrip "beheerder". De AVG kent enkel een verwerkingsverantwoordelijke.
5. De Vlaamse administratie, de gemeenten en provincies bezorgen de door hen gevalideerde gegevens m.b.t. verenigingen die bij hen gekend zijn, aan Digitaal Vlaanderen als beheerder van het verenigingsregister, uiterlijk op 31 december 2027, bij voorkeur via de VDI.
6. De Vlaamse administratie, de gemeenten en provincies raadplegen het verenigingsregister via de Vlaamse dienstenintegrator uiterlijk op 31 december 2027. De instanties die gegevensinitiator zijn, raadplegen enkel die gegevens uit het verenigingsregister die niet bij henzelf beschikbaar zijn.
7. De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens:

Art. 2.

Het agentschap Digitaal Vlaanderen wordt aangewezen als de entiteit, vermeld in artikel 4, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008.

Art. 3.

De Vlaamse administratie, de gemeenten en de provincies bezorgen uiterlijk op 31 december 2027 de gegevens, vermeld in artikel 4/2, §1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008, aan het agentschap Digitaal Vlaanderen bij voorkeur via de Vlaamse dienstenintegrator, vermeld in artikel 3, §1, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator.

Art. 4.

De Vlaamse administratie, de gemeenten en de provincies die gegevensinitiator zijn, raadplegen uiterlijk op 31 december 2027 de gegevens, vermeld in artikel 4/1, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008, die niet beschikbaar zijn bij de gegevensinitiator in kwestie, conform artikel 4/3, eerste lid, van het voormelde decreet.

Art. 5.

De Vlaamse administratie, de gemeenten en de provincies die geen gegevensinitiator zijn, raadplegen uiterlijk op 31 december 2027 de gegevens, vermeld in artikel 4/1, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008, conform artikel 4/3, tweede lid, van het voormelde decreet.

Art. 6.

Het Departement Cultuur, Jeugd en Media wordt aangewezen als overheidsinstantie als vermeld in artikel II.7, negende lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

In het eerste lid wordt verstaan onder Departement Cultuur, Jeugd en Media: het departement, 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.

Art. 7.

Aan artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot operationalisering van het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 27 februari 2015, 15 juli 2016, 15 maart 2019 en 5 maart 2021, wordt een punt 8° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“8° de manier en de nadere inhoud bepalen van de toegang van de burger tot, en de verstrekking van, de gegevens over rechtspersonen en groeperingen van natuurlijke personen in hun hoedanigheid van vereniging als vermeld in artikel 4, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische gegevensverkeer, in overleg met de betrokken overheidsinstanties en externe overheden als vermeld in artikel II.7, negende lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”.

Daarbij doet de VTC opmerken dat artikel 3 enigszins vreemd geformuleerd is waar een sprake is van enerzijds een verplichting en anderzijds “bij voorkeur”. Het lijkt eerder het ene of het andere te zijn.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

8. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: natuurlijke personen, vertegenwoordigers van een vereniging;

en dat het minstens de volgende gegevens betreft: identificatie- en contactgegevens, hoedanigheid.

9. 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.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

10. De wettelijke basis van het Ontwerp is

- het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, artikel 4, artikel 4/2, §1, tweede lid, artikel 4/3, eerste en tweede lid, die luiden als volgt:

Art. 4.

Bij de door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit, bevoegd voor de facilitering van de digitalisering bij de instanties, hierna de entiteit te noemen, wordt een gegevensbron opgericht met gegevens van verenigingen die in interactie treden met instanties. Die gegevensbron wordt het verenigingsregister genoemd.

De Vlaamse Regering kan het voorwerp van het verenigingsregister uitbreiden, meer bepaald de gegevens van de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, de interlokale onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV), de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22

december 2017 over het lokaal bestuur, en de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, die in interactie treden met instanties.

Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder:

1° verenigingen: verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen, feitelijke verenigingen en afdelingen van koepelorganisaties;

2° feitelijke vereniging: een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid als vermeld in artikel 1:2 juncto artikel 1:6, §1, van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019;

3° vereniging zonder winstoogmerk: een vereniging met rechtspersoonlijkheid als vermeld in artikel 1:2 juncto artikel 1:6, §2, eerste streepje, juncto artikel 9:1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019;

4° internationale vereniging zonder winstoogmerk: een vereniging met rechtspersoonlijkheid als vermeld in artikel 1:2 juncto artikel 1:6, §2, tweede streepje, juncto artikel 10:1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019;

5° stichting: een private stichting of een stichting van openbaar nut als vermeld in artikel 1:3 juncto artikel 1:7 juncto artikel 11:1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019;

6° koepelorganisatie: een organisatie met de rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk, een internationale vereniging zonder winstoogmerk of een stichting die aan een van de volgende kenmerken beantwoordt: ze vertakt zich in afdelingen om redenen van interne operationele werking;

ze biedt ondersteuning aan of ze draagt bij aan de werking van feitelijke verenigingen, verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen die met de koepelorganisatie operationeel zijn of er door hun belangeloze doel aan verbonden zijn;

7° afdeling: een onderdeel van een koepelorganisatie om redenen van interne operationele werking;

8° stuurorgaan: het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid, vermeld in artikel III.74 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

De entiteit, vermeld in het eerste lid, is als beheerder van het verenigingsregister, vermeld in het eerste lid, verantwoordelijk voor de coördinatie van de aanmaak, de instandhouding, de terbeschikkingstelling, de veiligheid, de toegang en het gebruik van de gegevens in kwestie.

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van deze afdeling is de entiteit verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming.

Art. 4/2. §1.

De Vlaamse Regering bepaalt nader welke instanties welke gegevens op welke manier moeten bezorgen. De Vlaamse Regering kan daarbij per instantie of groep van instanties een tijdschema vastleggen na advies van het stuurorgaan.

(...)

Art. 4/3.

De instanties die gegevensinitiator zijn, raadplegen in eerste instantie de gegevens, vermeld in artikel 4/1 van dit decreet, die ze nodig hebben voor de uitvoering van de taken van algemeen belang waarmee ze zijn belast of voor de uitvoering van de verplichtingen die op hen rusten, en die bij hen beschikbaar zijn in een gegevensbron waarvan het beheer van de gegevens overeenkomstig artikel 6/1 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator aan hen zijn toevertrouwd. Als de voormelde gegevens niet

beschikbaar zijn bij de betreffende instantie, vraagt de instantie in kwestie, via de tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator, vermeld in artikel 3, §1, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, de gegevens op bij het verenigingsregister, vermeld in artikel 4 van dit decreet. De Vlaamse Regering legt daarbij per gegeven en per instantie of groep van instanties een tijdschema vast na advies van het stuurorgaan.

De instanties die geen gegevensinitiator zijn, vragen, via de tussenkomst van de voormelde Vlaamse dienstenintegrator, de gegevens op bij het verenigingsregister. De Vlaamse Regering legt daarbij per gegeven en per instantie of groep van instanties een tijdschema vast na advies van het stuurorgaan.[6]

(...)

- het Bestuursdecreet van 7 december 2018, artikel II.7, negende lid, dat luidt als volgt:

In afwijking van het zevende lid wijst de Vlaamse Regering aan welke overheidsinstantie de manier en de nadere inhoud van de toegang tot en de verstrekking van de gegevens over rechtspersonen en groeperingen van natuurlijke personen in hun hoedanigheid van vereniging als vermeld in artikel 4, derde lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische gegevensverkeer, bepaalt in overleg met de betrokken overheidsinstanties en externe overheden.

11. Volgende bepalingen in het Bestuursdecreet zijn relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft (onderlijning VTC):

Afdeling 8/1. Verwerking van persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken

Artikel III.113/1.

§ 1. De toegang tot, de mededeling van en de verwerking van persoonsgegevens voor de volgende beleidsondersteunende taken in het kader van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, met het oog op de voorbereiding of evaluatie van het beleid en de opvolging van de beleidsuitvoering verlopen conform de bepalingen in deze afdeling:

- 1° statistisch onderzoek;*
- 2° bevragingen;*
- 3° beleidsmonitoring systemen;*
- 4° wetenschappelijk en historisch beleidsonderzoek;*
- 5° simulaties;*
- 6° koppeling van data uit verschillende gegevensbronnen.*

De Vlaamse Regering kan de beleidsondersteunende taken, vermeld in het eerste lid, nader bepalen.

§ 2. Deze afdeling is van toepassing op de volgende instanties van de Vlaamse administratie:

- 1° de departementen;*
- 2° de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;*
- 3° de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid;*
- 4° de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.*

Naast de instanties, vermeld in het eerste lid, is deze afdeling van toepassing op de instellingen die in opdracht van de voormelde instanties beleidsondersteunende taken als vermeld in paragraaf 1, verrichten.

Artikel III.113/2.

Met toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens, zoals ze in voorkomend geval op federaal of Vlaams niveau verder is gespecificeerd, gebruiken de instanties voor de uitvoering van de beleidsondersteunende taken, vermeld in artikel III.113/1, § 1, de toegang tot of de mededeling van persoonsgegevens van de instanties van de Vlaamse overheid en van de lokale overheden, de instellingen met een

publieke taak, de milieu-instanties en de externe overheden.

De instanties gebruiken de volgende gegevens om de natuurlijke personen te identificeren:

1° het rijksregisternummer, als de gegevens betrekking hebben op een natuurlijke persoon die in het Rijksregister is opgenomen;

2° het identificatienummer van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, als de gegevens betrekking hebben op een natuurlijke persoon die niet in het Rijksregister is opgenomen.

De instanties kunnen andere identificatienummers gebruiken als bepaalde gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon via een andere manier aan een unieke identifier worden gelinkt.

Artikel III.113/3.

De Vlaamse Regering kan per beleidsdomein een departement, een intern verzelfstandigd agentschap of een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap belasten met de uitbouw en het beheer van een databank beleidsinformatie die informatie bevat over het beleidsdomein in kwestie of over een of meerdere onderdelen van het beleidsdomein in kwestie.

Die databank heeft een of meer van de volgende doelstellingen:

1° de voorbereiding en evaluatie ondersteunen van het beleid in kwestie van het beleidsdomein in kwestie;

2° data aanleveren voor wetenschappelijk onderzoek rond het beleid in kwestie van het beleidsdomein in kwestie;

3° vragen om informatie beantwoorden over het beleid in kwestie dat onder het beleidsdomein in kwestie ressorteert, die door derden worden gesteld;

4° statistieken voor historische en beleidsdoeleinden genereren.

Om de doelstellingen, vermeld in het tweede lid, te bereiken, bepaalt de Vlaamse Regering welke categorieën van gegevens in de databank beleidsinformatie worden verzameld over het beleid in kwestie dat ressorteert onder het beleidsdomein in kwestie. De Vlaamse Regering kan per beleidsdatabank bijkomende doelstellingen rond het beleid in kwestie vastleggen.

De entiteiten van het beleidsdomein in kwestie en, in voorkomend geval, van andere beleidsdomeinen, lokale overheden of externe overheden verstrekken daarvoor de gegevens waarover ze beschikken en die voor het beleid in kwestie noodzakelijk zijn, met toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens, zoals ze in voorkomend geval op federaal of Vlaams niveau verder is gespecificeerd.

De entiteit die door de Vlaamse Regering wordt belast met de uitbouw en het beheer van een databank beleidsinformatie, vermeld in het eerste lid, is verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming.

De gepseudonimiseerde persoonsgegevens kunnen onder contractuele voorwaarden ook doorgegeven worden met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

Met het oog op statistische verwerkingen die de tijdsevolutie van het beleid in kwestie in Vlaanderen weergeven, worden een aantal gegevens permanent bewaard. De Vlaamse Regering kan daartoe specifieke regels en criteria vastleggen. Gegevens die niet langer nuttig zijn voor de voormelde doeleinden, worden verwijderd.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden voor de raadpleging, het gebruik en de verwerving van de verwerkte gegevens bepalen. Ze kan ook de algemene organisatorische en technische maatregelen bepalen die genomen moeten worden om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens te garanderen.

12. 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.

13. 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 “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust”, waar het gaat om het opzetten van een register en loket voor verenigingen. De VTC beveelt aan om deze rechtvaardigingsgrond toe te voegen aan het Ontwerp of de nota.
14. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM¹, 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 elementen² van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.³
15. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG⁴, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁵. 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.
16. 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 de wetgeving kunnen verwezen worden voor die elementen.
17. 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.

¹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

² 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).

³ 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'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁴ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁵ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

18. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen⁶, wat nu nog niet het geval is. De machtiging aan de Vlaamse Regering moet voldoende nauwkeurig omschreven zijn en betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever⁷.

3. Doelbinding

19. 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).

20. De nota stelt :

De Vlaamse overheid nam op 8 juli 2022 een algemene digitale dienstverleningsstrategie aan om bestaande en toekomstige dienstverlening vorm te geven volgens bepaalde basisprincipes en criteria. Zo zal elke dienstverlening standaard digitaal worden aangeboden, waarbij de gebruiker steeds centraal staat. Naast burgers, ondernemingen en lokale besturen zijn de verenigingen één van de vier belangrijke hoofddoelgroepen. Voor hen ontwikkelt de Vlaamse overheid momenteel het Verenigingsloket en het Verenigingsregister.

Momenteel ontbreekt echter een centrale gegevensbron met unieke identificatie van feitelijke verenigingen en afdelingen van koepelorganisaties die de verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus overstijgt.

Zonder unieke identificatie van feitelijke verenigingen en afdelingen in een gegevensbron is het niet mogelijk om hen via het toegangs- en gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid gebruik te laten maken van de diverse applicaties van Vlaamse en lokale overheden.

De uitbouw van het verenigingsregister heeft in eerste instantie zijn nut in het kader van het verenigingsloket. In tweede instantie is de toepassing van het verenigingsregister ruimer dan enkel het verenigingsloket, want overheidsinstanties of betrokken koepelorganisaties kunnen er ook rechtstreeks gebruik van maken in het kader van hun dienstverleningsprocessen, zonder via het verenigingsloket te passeren. Het verenigingsregister heeft niet als opzet alle verenigingen in Vlaanderen te registreren maar wenst zich te beperken tot verenigingen die in interactie treden met overheidsinstanties in het kader van dienstverlening.

21. De persoonsgegevens van de vertegenwoordigers worden dus ingezameld met het oog op unieke identificatie om gebruik te maken van het toegangs- en gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid voor onder meer het verenigingsloket. De VTC gaat ervan uit dat de gegevens inderdaad enkel daarvoor gebruikt worden en ook niet in een later stadium voor andere doeleinden aangewend worden.
22. 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.
23. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

⁶ Advies Algemene Vergadering Afdeling Wetgeving Raad van State, 68.936/AV van 7 april 2021, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); 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", in dezelfde zin GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁷ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2., GwH nr. 26/2023, 16 februari 2023, overw. B.74.1.

4. Verantwoordelijkheid

24. 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.
25. Artikel 4 van het decreet en artikel 2 van het Ontwerp wijst het agentschap Digitaal Vlaanderen aan als verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevensbron met gegevens van verenigingen.
26. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁸ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
27. De VTC wijst op haar **lijst**⁹ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.
28. 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 verplicht¹⁰.

5. Minimale gegevensverwerking

29. 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.
30. De **categorieën van betrokkenen** zijn natuurlijke personen, vertegenwoordigers van een vereniging.
31. De **categorieën van persoonsgegevens** zijn: de voornaam, de achternaam, het identificatienummer van het Rijksregister, de contactgegevens en de hoedanigheid, het identificatienummer van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.
32. De VTC doet opmerken dat “achternaam” niet bestaat maar dat dit “naam” dient te zijn.
33. De VTC vestigt verder 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 rijksregisternummer¹¹.

⁸ 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>)

⁹ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanname 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

¹⁰ 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 toezichthoudende autoriteit.”

¹¹ Zie artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

34. Wat de **ontvangers** betreft: het Agentschap Digitaal Vlaanderen, het Departement Cultuur Jeugd en Media, de Vlaamse administratie, de gemeenten en de provincies.
35. De VTC benadrukt dat de toegang tot de gevraagde gegevens enkel kan open gesteld worden voor de taken en het werkgebied waar iedere medewerker voor bevoegd is.
36. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
37. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens. Er zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.
38. De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol.
39. 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.
40. Wat de **bewaartermijn** betreft, voorziet het decreet:
- Art. 4/4. De persoonsgegevens worden bewaard conform de voorwaarden, vermeld in artikel III.87, §1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, of tot de betrokkene verzoekt om de persoonsgegevens te verwijderen conform de voorwaarden, vermeld in artikel 17 van de algemene verordening gegevensbescherming, of tot de betrokkene overleden is.*
41. De VTC doet opmerken dat de termijnen van het Bestuursdecreet geen maximale termijnen betreffen en dat de memorie de termijnen niet verantwoordt. Verder is het niet duidelijk hoe de verwijdering zal gebeuren wanneer iemand overlijdt. Ook dit dient verduidelijkt te worden.

6. Juistheid

42. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
43. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt. Meer in het bijzonder dient deze een regeling uit te werken om niet correcte gegevens te wijzigen op een efficiënte wijze gezien de vele betrokken partijen en de veelheid aan gegevens.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

44. 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.
45. 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 44, 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

46. 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.
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 aanbeveling¹² ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹³ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁴ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁵.
49. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁶.
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 gebeuren¹⁷.

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, inzonderheid:
- de rechtvaardigingsgrond toevoegen aan het Ontwerp, minstens aan de nota (luik 2);
 - de maximale bewaartermijnen opnemen in het Ontwerp, minstens criteria opnemen die toelaten om de maximale bewaartermijnen te bepalen en deze termijnen verantwoorden (luik 5);

¹² Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

¹³ 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>)

¹⁴ 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).

¹⁵ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁶ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹⁷ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

- verduidelijken hoe de verwijdering van gegevens zal gebeuren bij overlijden (luik 5);
- de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens en een concrete regeling uitwerken (luik 6);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2023-07-20 11:10:52 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed

