



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.990/1/V
van 3 september 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
verwerking van persoonsgegevens in het kader van het initiatief
bewegen op verwijzing’

Op 22 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 5 september 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het initiatief bewegen op verwijzing’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 september 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de verwerking van persoonsgegevens door de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ en door individuele zorgaanbieders te regelen in het kader van het initiatief ‘bewegen op verwijzing’.¹ Het initiatief ‘bewegen op verwijzing’, dat wordt uitgevoerd onder het toezicht van de voormelde organisatie, motiveert mensen naar een actiever leven door professionele coaching en een beweegplan op maat (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp).

Artikel 1 van het ontwerp bevat definities. Artikel 2 regelt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Artikel 3 bepaalt wat er onder de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ moet worden begrepen. De artikelen 4 en 5 regelen de verwerking van bepaalde gegevens van de individuele zorgaanbieders en van de deelnemers aan het initiatief ‘bewegen op verwijzing’. Artikel 6 bepaalt dat de in dit kader verwerkte persoonsgegevens worden uitgewisseld via een beveiligde omgeving. Artikel 7 bepaalt de organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen voor deze verwerking door de gesubsidieerde organisatie ‘Beweging op verwijzing’.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 8).

¹ De subsidiëring zelf wordt niet in het voorliggende ontwerp geregeld, maar in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 ‘tot toekenning van een subsidie aan het Vlaams Instituut voor Gezondheids promotie en Ziektepreventie voor de implementatie van de methodiek ‘Bewegen op verwijzing’ (BOV)’.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 25, 26, 34/2, § 2, eerste lid, § 3, derde lid en vierde lid, 1° en 3°, § 3/1, en § 4, tweede lid, en 57 van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’.

Bij de adviesaanvraag is ook de volgende rechtsgrondentabel gevoegd.

Artikel voorontwerp	Rechtsgrond
1	definities
2	artikel 34/2 en 57 van het Preventiedecreet ²
3	artikel 25, 26, 34/2, §2, eerste lid en 57 van het Preventiedecreet
4	Artikel 34/2, §3, derde en vierde lid, 1° en 3°, ingevoegd bij het decreet van 24 juni 2022, §3/1, ingevoegd bij het decreet van 26 april 2024, en §4, tweede lid, ingevoegd bij het decreet van 24 juni 2022, van het Preventiedecreet
5	Artikel 34/2, §3, derde en vierde lid, 1° en 3°, ingevoegd bij het decreet van 24 juni 2022, §3/1, ingevoegd bij het decreet van 26 april 2024, en §4, tweede lid, ingevoegd bij het decreet van 24 juni 2022, van het Preventiedecreet
6	Artikel 34/2, §4, tweede lid, van het Preventiedecreet
7	Artikel 34/2, §4, tweede lid, van het Preventiedecreet
8	inwerkingtredingsbepaling
9	uitvoeringsbepaling

4.2. Met de in deze rechtsgrondentabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.3. Artikel 3 van het ontwerp, waarin wordt bepaald door welke organisatie de ondersteuning van de subsidiëring van individuele zorgaanbieders voor het initiatief ‘bewegen op verwijzing’ wordt gerealiseerd, vindt weliswaar rechtsgrond in de artikelen 25, 26 en 57 van het decreet van 21 november 2003, maar niet in het evenzeer in de rechtsgrondentabel vermelde artikel 34/2, § 2, eerste lid, van hetzelfde decreet. De ontworpen regeling verwijst weliswaar naar dat artikel, maar die bepaling bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering, en kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor artikel 3 van het ontwerp.

4.4.1. In tegenstelling tot wat is aangegeven in de rechtsgrondentabel, vindt artikel 4 van het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 34/2, § 3/1, en § 4, tweede lid, van het decreet van 21 november 2003. In het ontworpen artikel wordt immers niet de bewaartermijn van de te verwerken gegevens bepaald, en de technische en organisatorische maatregelen die de

² Decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’.

verwerkingsverantwoordelijke moet treffen om persoonsgegevens te beschermen worden geregeld in de artikelen 6 en 7 van het ontwerp, niet in artikel 4 ervan.

4.4.2. In artikel 34/2, § 3, derde lid, van het decreet van 21 november 2003 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, na advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, de lijst van onder meer de in het tweede lid van die paragraaf vermelde gegevens van individuele zorgaanbieders nader te preciseren. De vraag rijst of het in artikel 4, eerste lid, 7°, van het ontwerp bepaalde gegeven (de vermelding of de individuele zorgaanbieder actief is als aanbieder van bewegen op verwijzing of niet) als een dergelijke precisering kan worden beschouwd. Aangezien een individuele zorgaanbieder die niet actief is, niet in aanmerking komt voor een vergoeding, zou kunnen worden aangenomen dat het gaat om “gegevens die noodzakelijk zijn om de vergoeding voor de uitvoering van een initiatief als vermeld in artikel 57, 58, 59, 60 en 63, uit te betalen aan de individuele zorgaanbieder” (artikel 34/2, § 3, tweede lid, 4°, van het decreet van 21 november 2024).

4.4.3. Luidens artikel 4, derde lid, van het ontwerp verwerkt de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ de gegevens vermeld in het eerste lid en in artikel 5, eerste lid, met het oog op de uitbetalings-, toezichts- en controletaken in het kader van bewegen op verwijzing ten aanzien van de individuele zorgaanbieders.

Aldus wordt de doelstelling van die gegevensverwerking bepaald. De met de verwerking nagestreefde doelstelling is echter één van de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet in het decreet zelf moeten worden vastgelegd.³ Voorts wordt de Vlaamse Regering in het decreet van 21 november 2003 niet gemachtigd om de doelstellingen van de in dat decreet geregelde gegevensverwerking nader te bepalen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De finaliteit van de gegevensverwerking werd verankerd in artikel 34/2, §2, van het decreet van 21 november 2003 en werd in artikel 4, derde lid, van het ontwerp geconcretiseerd.”

Op grond van artikel 34/2, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 november 2003 kunnen gesubsidieerde organisaties persoonsgegevens verwerken om initiatieven vermeld in onder meer artikel 57 van dat decreet te realiseren. Er kan worden aangenomen dat de in artikel 4, derde lid, van het ontwerp vermelde doelstelling (het verrichten van uitbetalings-, toezichts- en controletaken ten aanzien van de individuele zorgaanbieders in het kader van het initiatief beweging op verwijzing) slechts een concretisering vormt van de in het aangehaalde artikel 34/2, § 2, eerste lid, vermelde ruim geformuleerde verwerkingsdoelstelling (“om die initiatieven te realiseren”). Voor artikel 4, derde lid, van het ontwerp kan derhalve beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20

³ 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; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 34/2, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 november 2003.

4.5.1. Om dezelfde redenen als vermeld in opmerking 4.4.1, vindt artikel 5 van het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 34/2, § 3/1, en § 4, tweede lid, van het decreet van 21 november 2003.

4.5.2. In artikel 34/2, § 3, derde lid, van het decreet van 21 november 2003 wordt de Vlaamse Regering niet alleen gemachtigd om, na advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, de lijst van de in het tweede lid van die paragraaf vermelde gegevens van individuele zorgaanbieders, maar tevens de in het eerste lid vermelde gegevens van de deelnemers aan de in artikel 57 van dat decreet vermelde initiatieven, nader te preciseren.

Artikel 5, eerste lid, 1° tot 4°, en tweede lid, van het ontwerp kan inderdaad worden beschouwd als een nadere precisering van de in artikel 34, § 3, eerste lid, vermelde categorieën van te verwerken gegevens van de deelnemers. Zo kunnen de postcode (punt 3°) en de leeftijd van de deelnemer (punt 4°) worden beschouwd als persoonsgegevens om de deelnemer te identificeren, in de zin van artikel 34/2, § 3, eerste lid, 1°, van het decreet van 21 november 2003.

De vermelding of de deelnemer recht heeft op het statuut verhoogde tegemoetkoming (punt 5°), het beroep van de persoon die de deelnemer heeft doorverwezen naar de individuele zorgaanbieder (punt 6°) en het overzicht van de prestaties die de deelnemer in het kader van ‘bewegen op verwijzing’ heeft ontvangen (punt 7°) kunnen dan weer worden beschouwd als gegevens die noodzakelijk zijn om de vergoeding uit te betalen aan de individuele zorgaanbieder, in de zin van artikel 34/2, § 3, tweede lid, 4°, van het decreet van 21 november 2003. Terugbetaling kan immers slechts mits doorverwijzing van de deelnemer door bepaalde beroepsbeoefenaars,⁴ en voor zover de door de individuele zorgaanbieder geleverde prestaties bekend zijn, en deelnemers met het statuut verhoogde tegemoetkoming geven aanleiding tot een hogere vergoeding.

4.6. Artikel 34/2 van het decreet van 21 november 2003, dat rechtsgrond biedt voor het voorliggende ontwerp, werd ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 24 juni 2022 ‘houdende diverse bepalingen over de beleidsvelden Vlaamse sociale bescherming, gezondheidspreventie, algemene ziekenhuizen en gezondheids- en woonzorg’. Luidens artikel 38, eerste lid, van dat decreet treedt artikel 2 in werking op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt.

Artikel 15, 1°, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de organisatie van het initiatief rookstopbegeleiding’, waarover de Raad van State op dezelfde dag als dit advies advies 76.989/1/V geeft, voorziet in de inwerkingtreding van artikel 2 van het decreet

⁴ De gemachtigde verduidelijkte in dit verband: “Zoals wordt vermeld in de nota aan de Vlaamse Regering kan het uitbetalen van de coachingprestatie aan de individuele zorgaanbieder enkel onder de voorwaarde dat de deelnemer werd verwezen door een beroepsbeoefenaar zoals bepaald in het Ministerieel besluit van 23 december 2020 over de financiering van ‘Bewegen op Verwijzing’ (BOV) via het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 tot toekenning van een subsidie aan het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie voor de implementatie van de methodiek ‘Bewegen op verwijzing’ (BOV), gewijzigd bij het Ministerieel besluit van 17 juli 2023. Deze voorwaarde waarborgt dat de ‘bewegen op verwijzing’-begeleiding op een kwaliteitsvolle manier kan gerealiseerd worden. Daarnaast werkt deze verwijzing als motivator voor de deelnemer.”

van 24 juni 2022 op 1 januari 2025, hetgeen overeenstemt met de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 8 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 2

6. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het initiatief ‘bewegen op verwijzing’ mensen motiveert naar een actievere levensstijl door professionele coaching en een beweegplan op maat en dat het onder toezicht van de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ wordt uitgevoerd.

Gevraagd naar de meerwaarde van die bepaling, verklaarde de gemachtigde dat ze louter dient ter afbakening en verduidelijking van het toepassingsgebied van het ontwerp. De gemachtigde verantwoordde ze verder op de volgende wijze:

“Daar waar artikel 2, lid 1, van het ontwerp bepaalt dat het besluit enkel van toepassing is op het initiatief ‘Bewegen op verwijzen’ dat op grond van artikel 57 van het Preventiedecreet uitgevoerd wordt, verduidelijkt het tweede lid wat dat ‘initiatief’ inhoudt. Op die manier moet vermeden worden dat de bepalingen van het ontwerp toegepast worden op een aanbod dat niet onder het initiatief van de Vlaamse Regering inzake bewegen op verwijzing valt.”

Artikel 2, tweede lid, is echter overbodig, aangezien het ontwerp in elk geval slechts voorziet in de regeling van de verwerking van persoonsgegevens door de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ en van de verwerking van persoonsgegevens door individuele zorgaanbieders, voor zover deze verwerkingen betrekking hebben op initiatieven inzake het bevorderen van lichaamsbeweging die bijdraagt tot de gezondheid in de zin van artikel 57 van het decreet van 21 november 2003. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 4

7. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 4, eerste lid, 6°, van het ontwerp, wordt in artikel 6, § 1, derde lid, van het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de organisatie van het initiatief rookstopbegeleiding’ geregeld op welke wijze de specifieke deskundigheid van een individuele zorgaanbieder moet worden aangetoond.

Hierop gewezen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze opmerking is terecht, na ontvangst van uw advies zal een delegatie worden toegevoegd die de minister de mogelijkheid geeft om de gegevens te concretiseren die vereist zijn om de specifieke deskundigheid aan te tonen.”

Indien thans reeds duidelijk is welke gegevens worden bedoeld, kunnen die echter beter in het voorliggende ontwerp worden opgenomen.

Artikel 7

8. In artikel 7, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat de gesubsidieerde organisatie ‘Bewegen op verwijzing’ de volgende organisatorische en technische beveiligingsmaatregel voor de verwerking van persoonsgegevens neemt:

“iedere deelnemer en individuele zorgaanbieder van wie gegevens worden verwerkt, [kunnen] via een website van de gesubsidieerde organisatie laagdrempelig de informatie terugvinden die in de algemene verordening gegevensbescherming is opgenomen over de verwerking van de persoonsgegevens”.

De verplichting om informatie te verstrekken aan de personen waarvan de persoonsgegevens worden verwerkt, vloeit reeds rechtstreeks voort uit artikel 13 van 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)’. Het is derhalve niet nodig die verplichting in herinnering te brengen in de ontworpen regeling. Meer nog, een dergelijke handelwijze staat op gespannen voet met het overschrijfverbod.

Artikel 7, 2°, van het ontwerp kan dan ook beter worden weggelaten, of moet minstens worden aangevuld met de zinsnede “overeenkomstig artikel 13 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en

betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)".

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Koen MUYLLE