



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 73.821/1/V  
van 30 augustus 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap  
‘zur Einrichtung eines Dienstes mit getrennter Geschäftsführung  
'Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für  
selbstbestimmtes Leben' und zur Auflösung der entsprechenden  
Einrichtung öffentlichen Interesses’

Op 8 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting verzocht van de Duitstalige Gemeenschap binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Einrichtung eines Dienstes mit getrennter Geschäftsführung 'Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben' und zur Auflösung der entsprechenden Einrichtung öffentlichen Interesses’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 24 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Kaat LEUS en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap beoogt, met ingang van 1 januari 2024 (artikel 79 van het voorontwerp), enerzijds de *Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben* (hierna: de Dienst), die binnen het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap werd opgericht bij besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 2 maart 2023 ‘zur Einrichtung des Dienstes ‘Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben’’, aan te wijzen als dienst met een afzonderlijk beheer overeenkomstig artikel 74 van het decreet van 25 mei 2009 ‘über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ en anderzijds de instelling van openbaar nut *Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben*, opgericht overeenkomstig artikel 87 van het decreet van 25 mei 2009, bij artikel 5 van het decreet van 13 december 2016 ‘zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben’ te ontbinden (artikel 2 van het voorontwerp). Het voorontwerp bepaalt dat de Duitstalige Gemeenschap de rechtsopvolger is van de ontbonden Dienst (artikel 3) en regelt de gevolgen hiervan voor de personeelsleden die op het moment van de ontbinding werkzaam zijn bij de laatstgenoemde dienst (artikel 4).

2.2. De artikelen 5 tot 45 van het voorontwerp passen verscheidene bepalingen van het decreet van 13 december 2016 aan om ze af te stemmen op de in opmerking 2.1 geschetste wijziging.

Een deel van de aanpassingen zijn het gevolg van het rechtstreeks toewijzen van de opdrachten van de (huidige) Dienst aan de Duitstalige Gemeenschapsregering (onder meer de artikelen 9, 10, 1°, 10, 4°, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 1° en 3° tot 7°, 20, 38, 40, en 44). Een reeks andere aanpassingen zijn het gevolg van de oprichting van een beheerscomité (artikelen 25 tot 32) en van een gespecialiseerd adviesorgaan (artikelen 33 tot 37). Die organen nemen grotendeels de taken over van respectievelijk de raad van bestuur van de huidige Dienst en het gespecialiseerd adviesorgaan dat bij de Dienst werd opgericht. Er werd niet voor geopteerd om de samenstelling, werking en opdracht van de nieuwe organen autonoom te regelen, maar wel om de bestaande bepalingen te wijzigen.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Voorts worden ook louter terminologische aanpassingen doorgevoerd (onder meer de artikelen 5, 6, 10, 2°, 3°, 5° en 6°, 14, 19, 2°, en 20, 1°) en overbodig geworden bepalingen opgeheven (artikelen 8<sup>2</sup>, 10, 7°, 21, 22, 39, 42 en 45).

Van de gelegenheid wordt ook gebruik gemaakt om de bepalingen van hoofdstuk 7 van het decreet van 13 december 2016, die betrekking hebben op de vertrouwelijkheid en de bescherming van persoonsgegevens, te vervangen, teneinde die bepalingen aan te passen aan de actuele regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens (artikel 41).

2.3. De artikelen 46 tot 78 van het voorontwerp brengen verschillende aanpassingen aan in een zeventiental andere decretale en wettelijke regels, om ze af te stemmen op de in opmerking 2.1 geschetste wijziging.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Regeling van de verwerking van persoonsgegevens

3. De ontworpen artikelen 43 tot 47.1 van het decreet van 13 december 2016 (artikel 41 van het voorontwerp) regelen de verwerking van persoonsgegevens door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: de regering) en de dienstverrichters.

3.1. 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 zijn.<sup>3</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet 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

---

<sup>2</sup> In de Nederlandse vertaling van het voorontwerp, die samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State werd bezorgd, wordt overigens bij artikel 8 verkeerdelijk gewag gemaakt van “hetzelfde koninklijk besluit”, terwijl “hetzelfde decreet” wordt bedoeld.

<sup>3</sup> 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.

categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>4</sup>

De essentiële elementen van de gegevensverwerking worden in de ontworpen bepalingen in voldoende mate geregeld, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt uiteengezet. Zowel de categorie van verwerkte gegevens en de betrokken persoonscategorieën (ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, § 2, eerste lid, en § 3, eerste lid), de met de verwerking nagestreefde doelstellingen (ontworpen artikel 45, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid), de personen die toegang hebben tot de gegevens (ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, § 2, eerste lid, en § 3, eerste lid) als de maximale bewaringstermijn (ontworpen artikel 47) worden bepaald.

De machtiging van de regering om de gegevenscategorieën te preciseren (ontworpen artikel 45, § 4) moet zo worden begrepen dat geen nieuwe categorieën kunnen worden toegevoegd aan hetgeen reeds is bepaald in het ontworpen artikel 45.

3.2. In het ontworpen artikel 45, § 3, wordt bepaald welke gegevens van de gebruikers kunnen worden verwerkt door de dienstverrichters. Uit het ontworpen artikel 45, § 2, blijkt weliswaar dat de regering persoonsgegevens van het personeel van de dienstverrichters kan verwerken, maar uit de ontworpen regeling blijkt niet dat de dienstverrichters zelf die gegevens mogen verwerken en doorgeven aan de regering. Het is dan ook raadzaam om, gelet op het voormelde legaliteitsbeginsel, in het ontworpen artikel 45, § 3, uitdrukkelijk te bepalen welke gegevens de dienstverrichters met betrekking tot hun eigen personeelsleden kunnen verwerken. Zo zou bijvoorbeeld een tweede lid kunnen worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de gegevens bedoeld in artikel 43, § 2, eerste lid.

3.3. De opsomming van persoonsgegevens die overeenkomstig het ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, en § 3, eerste lid, kunnen worden verwerkt door de regering, de inspecteurs, de externe deskundigen en de dienstverrichters is zeer ruim geformuleerd, waardoor ze op gespannen voet staat met artikel 5, lid 1, c) van de AVG,<sup>5</sup> dat inhoudt dat de verwerking van persoonsgegevens ter zake dienend en niet overmatig mag zijn. Weliswaar worden in het ontworpen § 1, tweede lid, en § 3, tweede lid, de doeleinden van de gegevensverwerking bepaald, maar ook die doeleinden zijn algemeen geformuleerd. Bovendien worden die doelstellingen niet in verband gebracht met de categorieën van persoonsgegevens waarvoor ze specifiek relevant zijn. Zo lijkt bijvoorbeeld niets te beletten dat justitiële gegevens van bejaarden worden ingezameld met het oog op de indeling van de bejaarde in een zorgcategorie, terwijl de verwerking van die gegevens voor die doelstelling niet relevant lijken. Om in overeenstemming te zijn met de voormelde verordeningsbepaling moeten de stellers van het voorontwerp dan ook nagaan of de opsomming in het ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, en § 3, eerste lid, niet verder kan worden verfijnd en moeten ze hoe dan

<sup>4</sup> 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’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). 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.

<sup>5</sup> 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 gegevensverwerking)’.

ook de band tussen de elementen van die opsomming en de voor elk van die elementen relevante doeleinden van de verwerking meer expliciteren.

#### B. Eensluitend advies van het beheerscomité

4.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 19.1 van het decreet van 13 december 2016 (artikel 26 van het voorontwerp) wordt een *Verwaltungsausschuss für den Bereich selbstbestimmtes Leben* opgericht (hierna: het beheerscomité). Dit beheerscomité is samengesteld uit een voorzitter, twee vertegenwoordigers van representatieve werknemersorganisaties en twee vertegenwoordigers van de interprofessionele werkgeversorganisaties gevestigd in de Duitstalige Gemeenschap, twee vertegenwoordigers van de ziekenfondsen en twee deskundigen inzake zelfbeschikkend leven (ontworpen artikel 20, eerste lid, van het decreet van 13 december 2016, zoals gewijzigd bij artikel 27 van het voorontwerp). Het ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid, van het decreet van 13 december 2016 (artikel 31, 1°, van het voorontwerp), somt een aantal aangelegenheden op waarin de regering geen beslissing neemt zonder eensluitend advies van het beheerscomité, namelijk:

“1. die Anerkennung neuer Dienstleister oder der Entzug bereits bestehender Anerkennungen;

2. die strukturelle Bezuschussung von Dienstleistern;

3. die Gewährung der von der Regierung bestimmten Beihilfen zugunsten der Nutznießer;

4. die Vergabe öffentlicher Aufträge im Teilbereich des selbstbestimmten Lebens des Ausgabenhaushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft, deren Auftragswert 30.000 Euro übersteigt;

5. die Entwürfe zur strategischen Gesamtausrichtung, zur fachbezogenen Konzeptarbeit sowie zur Organisation und Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der operativen Umsetzung der dekretalen und verordnungsrechtlichen Aufträge, die dem für den Bereich selbstbestimmtes Leben zuständigen Dienst der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen wurden;

6. die Haushaltsentwürfe des Teilbereichs des selbstbestimmten Lebens des Ausgabenhaushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft.”

Voor zover daar al enige twijfel over kon bestaan, vloeit uit de definitie van de term “eensluitend advies” in het ontworpen artikel 3, 13°, van het decreet van 13 december 2016 (artikel 7, 2°, van het voorontwerp) voort dat de regering geen beslissing kan nemen zonder dat het beheerscomité een (al dan niet voorwaardelijk) gunstig advies heeft gegeven. In het door het beheerscomité aan te nemen en door de regering goed te keuren huishoudelijk reglement moet onder meer worden geregeld hoe wordt bemiddeld tussen de regering en het beheerscomité bij dossiers met een onzekere uitkomst (ontworpen artikel 25, 6°, van het decreet van 13 december 2016 – artikel 32 van het voorontwerp).

In de toelichting bij artikel 31 van het voorontwerp wordt in dit verband het volgende uiteengezet:

“Anders als der Verwaltungsrat in einer Einrichtung öffentlichen Interesses und in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Dekrets vom 25. Mai 2009 über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft besitzt der künftige Verwaltungsausschuss keine Entscheidungsbefugnis mehr. Allerdings soll ihm per Dekret die Möglichkeit einer entscheidenden Mitwirkung eingeräumt werden. So wird vorgesehen, dass in den meisten Aufgabenbereichen, in denen der Verwaltungsrat zuvor die Entscheidungsbefugnis besaß, künftig der Verwaltungsausschuss ein gleichlautendes Gutachten abgeben soll. Dies bedeutet, dass die Regierung nur die Wahl hat, entweder im Sinne des Gutachtens des Verwaltungsausschusses, das ggf. mit Auflagen versehen sein kann, zu entscheiden oder aber gar keinen Beschluss zu fassen. In anderen Bereichen - beispielsweise bei der Anpassung des Dienstrechts oder bei der Anpassung von Dekreten und Erlassen im Bereich des selbstbestimmten Lebens - ist eine gewöhnliche Begutachtung vorgesehen.”

4.2. De huidige Dienst is een instelling van openbaar nut als bedoeld in artikel 87 van het decreet van 25 mei 2009 ‘über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft’,<sup>6</sup> die onderworpen is aan bestuurlijk toezicht door de bevoegde minister en de minister bevoegd voor begroting,<sup>7</sup> met zelfs de mogelijkheid van dwangtoezicht, waarbij de regering een beslissing kan nemen in de plaats van de Dienst indien het algemeen belang of geldende voorschriften dit eisen.<sup>8</sup>

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet is het de bedoeling van de stellers van het voorontwerp om de Dienst om te vormen tot een dienst met afzonderlijk beheer als bedoeld in artikel 74 van het decreet van 25 mei 2009, die formeel behoort tot de diensten van de Duitstalige Gemeenschap en waarvan het beheer weliswaar gescheiden is van het beheer van de diensten van het hoofdbestuur, maar dat onder het hiërarchische toezicht staat van de bevoegde minister en geen eigen rechtspersoonlijkheid meer heeft.<sup>9</sup> Samenhangend daarmee wordt aan het beheerscomité, dat in de plaats komt van de raad van bestuur, geen beslissingsbevoegdheid gegeven. Die beslissingsbevoegdheden komen voortaan toe aan de regering, die ze kan overdragen aan diensten (waaronder de Dienst) of gemachtigde personeelsleden van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap.<sup>10</sup>

Doordat bij het ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid, de beslissingsbevoegdheid van de regering voor belangrijke aangelegenheden afhankelijk wordt gemaakt van een eensluidend advies van het beheerscomité, wordt afbreuk gedaan aan de autonomie van de regering als hoofd van de uitvoerende macht.<sup>11</sup> Bovendien wordt daardoor ook de uitoefening van de parlementaire

---

<sup>6</sup> Huidig artikel 5 van het decreet van 13 december 2016.

<sup>7</sup> Artikel 88 van het decreet van 25 mei 2009.

<sup>8</sup> Artikel 89 van het decreet van 25 mei 2009.

<sup>9</sup> Artikel 1 van het voorontwerp.

<sup>10</sup> Zie over die laatste mogelijkheid overigens ook opmerking 6.

<sup>11</sup> Vgl. adv.RvS 73.823/2/V van 26 juli 2023 over een voorontwerp van decreet ‘über Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungsförderung und der Arbeitsvermittlung’, opmerkingen 2.1 en 2.2. Zie ook adv.RvS 50.512/4 van 21 november 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 8 december 2011 ‘portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage’, opmerking bij artikel 43; adv.RvS 52.524/4 van 3 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van

controle bemoeilijkt,<sup>12</sup> aangezien de regering zich zou kunnen verschuilen achter een eensluidend advies van het beheerscomité wanneer het parlement een bepaalde beslissing in vraag stelt. De omstandigheid dat de ontworpen regeling inzake het eensluidend advies zou uitgaan van de decreetgever zelf, doet geen afbreuk aan die vaststelling, nu de decreetgever daarbij niet mag ingaan tegen de regel van de politieke verantwoordelijkheid van de regering voor het parlement,<sup>13</sup> nog afgezien van het bezwaar dat de decreetgever zich met een dergelijke regeling mengt in de interne organisatie van de uitvoerende macht, hetgeen indruist tegen het beginsel van de scheiding der machten.

De omstandigheid ten slotte dat artikel 4.3 van het VN-Verdrag inzake personen met een handicap, inhoudt dat de staten die partij zijn bij dat Verdrag bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, nauw overleg plegen met personen met een handicap en hen daar actief bij betrekken via hun representatieve organisaties, impliceert geenszins dat dat overleg en die betrokkenheid moet worden geïmplementeerd door middel van een eensluidend advies.

4.3. Uit het voorgaande volgt dat moet worden afgezien van het ontworpen systeem van een eensluidend advies van het beheerscomité. Tegen een niet-bindend advies bestaat geen bezwaar, evenmin als tegen een beslissingsbevoegdheid voor het beheerscomité zelf, dat immers onderworpen is aan het hiërarchische toezicht van de bevoegde minister.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

5. Het verdient aanbeveling om in artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp de woorden “in einem Dienstverhältnis” te vervangen door de woorden “in einem statutarischen oder vertraglichen Arbeitsverhältnis”.

---

28 november 2013 ‘modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l’information, la coordination et l’organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d’eau’, *Parl.St.* W.Parl. 2012-13, nr. 849/1, 19, algemene opmerkingen 2.1 en 2.2.

<sup>12</sup> Vgl. adv.RvS 25.363/2 van 3 maart 1997 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende betrekkingen die bij aanwijzing worden toegekend bij de gerechtelijke politie bij de parketten’, opmerking 1 bij artikel 1; adv.RvS 54.961/2 van 21 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 maart 2014 ‘modifiant le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l’enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française et modifiant le décret-programme du 18 décembre 2013 portant diverses mesures relatives aux Fonds budgétaires figurant au Budget général des dépenses de la Communauté française, à la Culture, à l’Enseignement obligatoire et de promotion sociale, à l’Agence d’évaluation de la qualité de l’Enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française, aux Bâtiments scolaires et à la Recherche’, *Parl.St.* F.Gem.Parl. 2013-14, nr. 609/1, 12, opmerking 3.

<sup>13</sup> Artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, gelezen in samenhang met artikel 70 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 23

6. Het ontworpen artikel 19 van het decreet van 13 december 2016 machtigt de regering om taken en beslissingsbevoegdheden die aan haar worden toevertrouwd over te dragen aan diensten of gemachtigde personeelsleden van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap. Dat de regering dergelijke delegaties kan toestaan, vloeit evenwel reeds voort uit artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, gelezen in samenhang met artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Het staat niet aan de decreetgever om die regeling te bevestigen, ook niet met een meer beperkte draagwijdte. Indien men de ontworpen bepaling duidelijkheidshalve wenst te behouden, moet een “overeenkomstig”-verwijzing naar de voormelde wetsbepalingen worden opgenomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE