



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.151/3
van 22 september 2025

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot
wijziging van regelgeving over de beleidsvelden
gezondheids- en woonzorg en sociale bescherming, wat betreft
de decretale verankering van de essentiële elementen voor de
verwerking van persoonsgegevens’

Op 26 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van regelgeving over de beleidsvelden gezondheids- en woonzorg en sociale bescherming, wat betreft de decretale verankering van de essentiële elementen voor de verwerking van persoonsgegevens’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 september 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap tot wijziging van regelgeving in de beleidsdomeinen gezondheids- en woonzorg en sociale bescherming, teneinde daarin de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens te regelen.

Daartoe worden in de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, de bewaartermijnen bepaald voor de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de erkenning van gezondheidszorgberoepen, bijzondere beroepstitels, bijzondere beroepsbekwaamheden en beroepskwalificaties (artikel 2 van het voorontwerp).

Voorts wordt ook de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ gewijzigd (artikelen 3 tot 7), waarbij de categorieën worden bepaald van verwerkte persoonsgegevens die per doeleinde van de Vlaamse sociale bescherming worden verwerkt door het Agentschap voor Sociale Bescherming (hierna: het agentschap) en de zorgkassen (artikel 4, 1° tot 6° en 8°), de maximale bewaartermijnen worden vastgesteld gedurende welke die persoonsgegevens worden bewaard (artikel 4, 7°) en de verwerking door, de mededeling van en de toegang tot persoonsgegevens door een reeks andere instanties wordt geregeld (artikel 5).

In het decreet van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’ worden de categorieën van verwerkte persoonsgegevens en de maximale bewaartermijnen bepaald (artikel 8).

Ten slotte wordt in het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 bepaald welke persoonsgegevens van de gebruikers worden verwerkt in het kader van de vergunning, erkenning en subsidiëring van woonzorgvoorzieningen en verenigingen (artikel 9).

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

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.²

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 categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt over het voor advies voorgelegde voorontwerp.

3.2. In het ontworpen artikel 49, § 5, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018 (artikel 4, 7°, van het voorontwerp) wordt bepaald dat het agentschap de persoonsgegevens van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen, vermeld in paragraaf 3/3 van dat artikel, maximaal vijftig jaar bewaart.

In verband met deze bewaartermijn wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

“Deze persoonsgegevens worden door het Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming bewaard gedurende een termijn van maximaal vijftig jaar. Deze bewaartermijn werd reeds ingevoerd bij het decreet van 3 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, wat betreft BelRAI en de verwerking van persoonsgegevens. Deze termijn is gebaseerd op de termijn van een loopbaan (45 jaar), gezien een indicatiesteller die gedurende zijn loopbaan BelRAI-indicatiestellingen afneemt, gedurende zijn hele loopbaan toegang moet hebben (voor zijn indicatiestellingen) tot de BelRAI-databank, verhoogd met een reservetermijn van 5 jaar (een indicatiesteller kan

² 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.

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. 55-1951/1, 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.

immers ook een zelfstandige zijn, welke niet noodzakelijk zijn beroepsactiviteiten stopzet eens de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt). Conform randnummer 4.1 van het advies nr. 75.357/3 van de Raad van State van 22 februari 2024 zullen de persoonsgegevens van de indicatiesteller niet langer bewaard worden wanneer de loopbaan van de indicatiesteller (eerder) ten einde komt.”

Gelet op die toelichting zou het ontworpen artikel 49, § 5, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018 naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 13, § 4, vierde lid, van het decreet van 6 juli 2018 (artikel 8, 3°, van het voorontwerp),⁴ als volgt kunnen luiden:

“Het agentschap bewaart de persoonsgegevens van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen, vermeld in paragraaf 3/3, tot maximaal vijf jaar na de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of het ondernemingscontract met het personeelslid of de zelfstandige in kwestie en maximaal gedurende vijftig jaar.”

De gemachtigde stemde hiermee in.

3.3. In het ontworpen artikel 13, § 4, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2018 (artikel 8, 3°, van het voorontwerp) wordt bepaald dat de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatievoorzieningen, de revalidatieziekenhuizen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging de persoonsgegevens van de zorggebruiker bewaren voor minimaal dertig jaar en maximaal vijftig jaar na het einde van de opname, de revalidatie of de begeleiding. In de memorie van toelichting wordt weliswaar de minimale bewaringstermijn van dertig jaar verantwoord,⁵ maar ontbreekt enige verantwoording voor de maximale bewaartermijn van vijftig jaar.

Gevraagd om toe te lichten waarom in een maximale bewaartermijn van vijftig jaar wordt voorzien, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Ook uit het advies van de VTC blijkt de noodzaak om deze maximale bewaartermijn van 50 jaar te verantwoorden. Deze maximale bewaartermijn wordt tot op heden gemotiveerd vanuit de noodzaak om medische gegevens beschikbaar te houden bij chronische, recidiverende of latent optredende aandoeningen.

Desgevallend zal deze maximale bewaartermijn, volgend op het advies van de VTC en het nog te ontvangen advies van uw Raad, opnieuw moeten overwogen worden.”

Vermits luidens artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming⁶ de verwerking van persoonsgegevens moet worden beperkt tot wat

⁴ Die bepaling luidt: “De persoonsgegevens van de personeelsleden en van de zelfstandigen die met een ondernemingscontract aan de zorgvoorziening verbonden zijn en die worden ingeschakeld in de werking van de zorgvoorziening, vermeld in paragraaf 6, eerste lid, worden bewaard tot maximaal vijf jaar na de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of het ondernemingscontract met het personeelslid of de zelfstandige in kwestie en maximaal gedurende vijftig jaar.”

⁵ In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld: “Deze termijn is afgestemd op de gangbare bewaartermijn van medische gegevens, zoals vastgelegd in de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg, waarin een bewaartermijn van dertig jaar is bepaald (artikel 35).”

⁶ 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)’.

noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”), zullen de stellers van het voorontwerp er voor moeten zorgen dat de bewaartermijn niet langer is dan noodzakelijk en dat bijgevolg de maximale bewaartermijn van vijftig jaar kan worden verantwoord. Indien dit niet mogelijk blijkt te zijn, zal er moeten worden van afgezien.

4. In verschillende ontworpen bepalingen wordt verwezen naar andere bepalingen “van dit decreet”, waarmee bepalingen worden bedoeld van hetzelfde decreet dat wordt gewijzigd.⁷ Wanneer wordt verwezen naar een andere bepaling van dezelfde tekst, moet daarbij echter niet worden herhaald dat het gaat om dezelfde tekst.⁸ In die bepalingen schrappe men daarom telkens de woorden “van dit decreet”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5.1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 49, § 3, eerste lid, 1°, van het decreet van 18 mei 2018 (artikel 4, 1°, van het voorontwerp) wordt verwezen naar “de aansluiting bij de Vlaamse sociale bescherming, vermeld in artikel 4 van dit decreet”. Die laatste bepaling vermeldt echter de pijlers waarop de Vlaamse sociale bescherming betrekking heeft, maar regelt de aansluiting bij de Vlaamse sociale bescherming niet.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Het komt ons inderdaad voor dat de verwijzing naar het artikel 4 foutief is. Een verwijzing naar artikel 42, § 1, eerste lid van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming lijkt meer passend.”

Hiermee kan worden ingestemd.

5.2. In het ontworpen artikel 49, § 3, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018 (artikel 4, 1°, van het voorontwerp) schrijve men “rolstoeladviesrapport” in plaats van “rolstoeladviesadviesrapport”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁷ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 49, § 3, 1°, van het decreet van 18 mei 2018 (artikel 4 van het voorontwerp).

⁸ Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 135.