



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.012/3
van 7 april 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘betreffende de verwerking en deling van de geboorte- en
sterftegegevens’

Op 5 maart 2026 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 ‘betreffende de verwerking en deling van de geboorte- en sterftegegevens’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 maart 2026. 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, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2026.

*

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 om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap tot een regeling van de verwerking en de deling van geboortegegevens² en sterftegegevens. Die gegevens worden ingewonnen en verwerkt door het Departement Zorg van het Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, opgericht bij artikel 23, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’, om geboortes en sterfgevallen in Vlaanderen statistisch in kaart te brengen om gezondheidstrends te kunnen opvolgen, zodat hierop beleidsmatig kan worden gereageerd of preventief kan worden ingegrepen. Aldus draagt de verwerking van die gegevens tevens bij tot de toepassing van de (federale) statistiek door Statbel.

Vooreerst wordt een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 2 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt het Departement Zorg als verwerkingsverantwoordelijke aangeduid voor de geboortegegevens, de neonatale persoonsgegevens en de sterftegegevens die worden ontvangen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 juni 1999 ‘waarbij een jaarlijkse statistiek van de geboorten wordt voorgeschreven’ en het koninklijk besluit van 17 juni 1999 ‘waarbij het opmaken van een jaarlijkse statistiek van de overlijdensoorzaken wordt voorgeschreven’ (artikel 3, eerste lid). Ook worden de doeleinden van de verwerking van geboortegegevens, neonatale persoonsgegevens en sterftegegevens omschreven (artikel 3, tweede tot vierde lid).

Vervolgens wordt geregeld welke categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt. Ten eerste wordt geregeld welke geboortegegevens worden verwerkt door het Departement Zorg. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gegevens die door de gemeentebesturen worden aangeleverd naar aanleiding van de aangifte van de geboorte (artikel 4, § 1) en de gegevens die door de arts of vroedvrouw worden verstrekt naar aanleiding van de geboorte zelf (artikel 4, § 2). Ten tweede wordt geregeld welke neonatale persoonsgegevens worden verwerkt door de vzw Studiecetrum voor Perinatale Epidemiologie en worden aangeleverd aan het Departement Zorg (artikel 5). Ten derde wordt geregeld welke sterftegegevens worden verwerkt door het Departement Zorg naar aanleiding van het overlijden van een persoon van een jaar of ouder (artikel 6, eerste lid). Daarbij is een regeling uitgewerkt voor de uitwisseling van het zogenaamde MACH-nummer (proces-verbaal) en de bijhorende sterftegegevens tussen het lokaal bestuur, het Departement Zorg en het openbaar ministerie, in het geval er sprake is van een

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

² Waaronder ook neonatale persoonsgegevens.

niet-natuurlijke dood (artikel 6, tweede lid). Ten vierde wordt geregeld welke sterftegegevens worden verwerkt door het Departement Zorg naar aanleiding van het overlijden van een kind jonger dan een jaar of van een doodgeboorte (artikel 7).

Luidens artikel 8 worden de persoonsgegevens bewaard gedurende de strikt noodzakelijke duur voor de beoogde doeleinden van het aan te nemen decreet met een maximale bewaartermijn die niet meer mag bedragen dan 100 jaar.

Het Departement Zorg kan de geboortegegevens, de neonatale persoonsgegevens, en de sterftegegevens met het oog op wetenschappelijk onderzoek doorgeven aan wetenschappelijke onderzoeksinstellingen en instellingen belast met opdrachten die kaderen in de opvolging van de volksgezondheid (artikel 9, eerste lid). Daartoe wordt een gegevensuitwisselingsprotocol gesloten met de ontvangende instanties, conform artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’, of een soortgelijke overeenkomst met instanties die niet onder de definitie van artikel 2, 10°, van dat decreet vallen (artikel 9, tweede lid).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een nog in te vullen datum (artikel 10).

BEVOEGDHEID

3. De bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de ontworpen regeling wordt in de memorie van toelichting als volgt uiteengezet:

“Dit decreet betreft uitsluitend bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap. Het Departement Zorg van de Vlaamse Overheid verwerkt de officiële statistische aangiften van overlijdens in het Vlaamse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.^[3] Het doel van deze gegevensverwerking is de eigen analyse voor beleidsrelevante of wetenschappelijke doeleinden (bijvoorbeeld een epidemiologische evolutie van sterfte in Vlaanderen) opvolgen en het aanleveren van data aan Statbel voor de productie van een nationale statistiek. Dit gebeurt in toepassing van artikel 8 BWHI waarin de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid krijgen om aangaande hun exclusieve bevoegdheden maatregelen inzake statistiek te nemen. Het gezondheidsbeleid is een exclusieve persoonsgebonden bevoegdheid die toegewezen is aan de Vlaamse gemeenschap per artikel 5, § 1 BWHI.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.⁴

4. Luidens artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp bezorgt het betrokken openbaar ministerie op vraag van het Departement Zorg en met het MACH-nummer als referentie de openstaande sterftegegevens bepaald in het eerste lid aan het Departement Zorg. In zoverre aldus een taak wordt opgelegd aan het openbaar ministerie, moet voor de ontworpen regeling een beroep

³ Lees: het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

⁴ Zie adv.RvS 77.565/3 van 16 april 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2025 ‘over het platform voor overlijdensadministratie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 300/1, 174, opmerking 3.1.

worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Gevraagd om de ontworpen regeling te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het nummer van het proces-verbaal wordt verwerkt op basis van artikel 6, eerste lid, 20° van het voorontwerp. Immers, bij een onderzoek door het Openbaar Ministerie ingeval van een niet-natuurlijk overlijden, blijft het invulformulier onvolledig en kan dit door het Departement Zorg niet verwerkt worden conform de KB’s van 1999. De doorgifte door het openbaar ministerie van de sterftegegevens, zoals bepaald in artikel 6, tweede lid van het voorontwerp, is met andere woorden een essentiële tegemoetkoming aan de verplichtingen opgelegd per artikel 7 van het KB van 17 juni 1999.”

Met die de verantwoording lijkt de gemachtigde wel de noodzaak van de ontworpen regeling aan te tonen, maar daarmee is nog niet aan de overige voorwaarden voor een beroep op de impliciete bevoegdheden voldaan. Er zal in de memorie van toelichting niet alleen moeten kunnen worden verantwoord dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, maar ook dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de ontworpen regeling op die aangelegenheid slechts marginaal is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Zoals vermeld regelt het voorontwerp de verwerking en de deling van geboortegegevens, neonatale persoonsgegevens en sterftegegevens. Naar luid van artikel 2, 4°, van het voorontwerp zijn sterftegegevens persoonsgegevens die worden verwerkt naar aanleiding van het overlijden van een persoon.

Ofschoon artikel 2, 4°, van het voorontwerp de sterftegegevens definieert als persoonsgegevens, wordt in de memorie van toelichting de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming⁵ op sterftegegevens uitgesloten:

“De geboortecertificaten bevatten ontegensprekelijk persoonsgegevens, als vermeld in de AVG. Ook bij de overlijdenscertificaten is er sprake van de verwerking van persoonsgebonden gegevens, maar aangezien deze betrekking hebben op overleden personen, vallen ze conform Overweging 27 van de AVG niet onder deze verordening. De bepalingen van de AVG zijn dus van toepassing op de geboortecertificaten.”

In zoverre de sterftegegevens enkel informatie over overleden personen bevatten, vormen zij inderdaad geen persoonsgegevens in de zin van artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming en is de verordening niet van toepassing.⁶ In zoverre die

⁵ 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)’.

⁶ Zie overweging 27 van de algemene verordening gegevensbescherming: “De onderhavige verordening is niet van toepassing op de persoonsgegevens van overleden personen. De lidstaten kunnen regels vaststellen betreffende de verwerking van de persoonsgegevens van overleden personen.”

gegevens evenwel ook (onrechtstreeks) in verband kunnen gebracht worden met andere, nog levende, natuurlijke personen (zoals de moeder) “naar aanleiding van het overlijden van een persoon”, vormen zij wel degelijk persoonsgegevens in de zin van artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming, waardoor die verordening van toepassing is.⁷ Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting met die verduidelijking aan te vullen.

6. 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.⁸

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.⁹

In dat verband kan het volgende worden opgemerkt.

6.1. Het voorontwerp regelt de verwerking van verschillende gegevens over de gezondheid van de betrokken personen. Die gegevens vormen bijzondere categorieën van persoonsgegevens waarvan de verwerking in beginsel verboden is op grond van artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming, tenzij aan een van de voorwaarden vermeld in artikel 9, lid 2, van die verordening is voldaan.

⁷ Zoals de verwerking van gegevens van vorige geboorten (artikel 7, 1°, van het voorontwerp), van de vermoedelijke duur van de zwangerschap (artikel 7, 2°) en van medische risicofactoren verbonden aan de zwangerschap (artikel 7, 3°).

⁸ 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; GwH 4 december 2025, nr. 161/2025, B.22.3.

⁹ 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; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Op basis van artikel 9, lid 2, j) juncto artikel 89 AVG kunnen de bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt worden voor statistische doeleinden. In deze is het ter zake doende lidstatelijk recht de KB's van 14 en 17 juni 1999, die rechtstreeks voorzien in de verplichting om de in ontwerp-artikels 4 tot en met 7 beschreven categorieën van persoonsgegevens te verwerken.”

Naar luid van artikel 9, lid 2, j), van de algemene verordening gegevensbescherming is artikel 9, lid 1, ervan niet van toepassing wanneer de verwerking noodzakelijk is met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, lid 1, van die verordening op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene.

Het verdient aanbeveling om de toelichting van de gemachtigde op te nemen in de memorie van toelichting en om daarbij aan te tonen dat de ontworpen decretale regeling evenredig is met de nagestreefde doelstelling en in de door artikel 9, lid 2, j), van de algemene verordening gegevensbescherming vereiste waarborgen wordt voorzien.¹⁰

6.2. Luidens artikel 8 van het voorontwerp worden de persoonsgegevens bewaard gedurende de strikt noodzakelijke duur voor de beoogde doeleinden van het aan te nemen decreet met een maximale bewaartermijn die niet meer mag bedragen dan 100 jaar.

Gevraagd om te verduidelijken waarom in het licht van de doeleinden van het voorontwerp is gekozen voor een maximale bewaartermijn van 100 jaar, en niet voor een levenslange bewaartermijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Om statistisch onderzoek te doen op lange termijn is het essentieel om een bewaartermijn te voorzien die persoonsgegevens over meerdere generaties heen hanteerbaar houdt. Hoewel het in overweging werd genomen om een abstracte formule zoals ‘levenslang’ te gebruiken, bracht dit enkele bezorgdheden met betrekking tot interpretatie met zich mee, terwijl het net de bedoeling is om een helder en overzichtelijk kader te hebben met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens conform de vereisten van de AVG.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

6.3. Artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt het volgende:

“Met de ontvanger die valt onder de definitie van instantie, bepaald in artikel 2, 10° van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, wordt een gegevensuitwisselingsprotocol gesloten, als vermeld in artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Als de ontvanger niet voldoet aan de definitie van instantie, bepaald in artikel 2, 10° van het decreet

¹⁰ Adv.RvS 77.454/1 van 5 maart 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 juni 2025 ‘over de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap Innoveren en Ondernemen en zijn partnerorganisaties, wat betreft de uitvoering van de taken van het Agentschap Innoveren en Ondernemen’, opmerking 4.2.2.

van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, wordt er een overeenkomst opgesteld die voldoet aan de vereisten van artikel 8, § 1, tweede en derde lid van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.”

Aangezien artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2008 geen onderscheid maakt tussen een ontvanger die al dan niet voldoet aan de definitie van instantie, is het raadzaam om dat verschil evenmin te maken in artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp en de tekst ervan aldus beter te doen aansluiten bij die van het voormelde artikel 8, § 1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. In artikel 2, 1°, van het voorontwerp schrijve men “opgericht bij artikel 23, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering *van 3 juni 2005* met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie”.

Artikel 3

8. In artikel 3 van het voorontwerp vervange men de zinsnede “De administratie is verantwoordelijk voor de verwerking van” door de zinsnede “De administratie is verwerkingsverantwoordelijke voor”.

Artikel 10

9. De datum waarop het aan te nemen decreet in werking treedt is nog niet bepaald bij artikel 10 van het voorontwerp. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat aan het aan te nemen decreet terugwerkende kracht wordt verleend, zodat niet moet worden onderzocht of aan de voorwaarden hiertoe is voldaan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE