



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.565/3
van 13 juli 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van
18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer, wat betreft het verenigings- en
organisatieregister’

Op 10 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, wat betreft het verenigings- en registratieregister’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’, blijkens de memorie van toelichting teneinde “het juridisch kader van zowel het verenigingsloket als het verenigingsregister te versterken” en te voorzien in “een nieuw juridisch kader voor het registratieregister”.

Zo wordt in een gegevensmediator voorzien die het platform beheert waarmee verenigingen rechtstreeks gegevens kunnen verstrekken aan de entiteit die het verenigingsregister beheert, en kunnen bepaalde gegevensinitiatoren een beroep doen op de technische infrastructuur van de gegevensmediator om hun gegevens aan de voormelde entiteit te bezorgen (artikel 5, 1°, 3°, 5°, 8°, 9° en 11°, van het voorontwerp). Voorts wordt de in het decreet van 18 juli 2008 gebruikte terminologie aangepast, waarbij de begrippen “afdeling(en)” en “koepelorganisatie(s)” telkens worden vervangen door respectievelijk “subvereniging(en)” en “koepelvereniging(en)” (artikelen 3, 4 en 5, 2°, 4°, 6°, 7° en 10°) en wordt in de mogelijkheid voorzien dat in het verenigingsregister ook relaties worden opgenomen met andere verenigingen dan koepelverenigingen en subverenigingen (artikel 4, 2°).

In hoofdstuk II van het decreet van 18 juli 2008 wordt een nieuwe afdeling V toegevoegd (‘Oprichting van een gegevensbron met gegevens van organisaties’) (artikel 6) die ook van toepassing is op instellingen met een publieke taak als vermeld in artikel I.3, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 2). Bij een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit wordt een registratieregister opgericht met de gegevens van organisaties, aangevuld met formele hoedanigheden en professionele contactgegevens van medewerkers van die organisaties (artikel 7). De doeleinden van het register worden bepaald, evenals de categorieën van gegevens over de organisaties (inclusief persoonsgegevens) die in het register kunnen worden verwerkt, de gegevens die toegankelijk zijn voor andere organisaties en de gegevens die publiek ter beschikking worden gesteld (artikel 8). Ook wordt de wijze geregeld waarop gegevens in het registratieregister worden geregistreerd, waarbij de entiteit gegevens kan opvragen bij andere instanties en organisaties zelf gegevens kunnen aanleveren (artikel 9), en wordt de bewaartermijn vastgesteld voor persoonsgegevens die zijn gewijzigd of verwijderd op verzoek van de instantie, de organisatie of de natuurlijke persoon in kwestie (artikel 10).

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

Ten slotte wordt gepreciseerd dat de protocollen die worden gesloten tussen verwerkingsverantwoordelijken, en die normalerwijs worden gepubliceerd op de website van alle partijen die bij de mededeling zijn betrokken, niet hoeven te worden bekendgemaakt in de gevallen bepaald in artikel II.2, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 11).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Het voorontwerp bevat bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

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 omtrent het voorontwerp.

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.

3.2. In het ontworpen artikel 7/8, § 2, vierde lid, van het decreet van 18 juli 2008 (artikel 8 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de te verwerken gegevens vermeld in het eerste en tweede lid nader te bepalen en, na advies van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid vermeld in artikel III.74 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, aan te vullen met andere gegevens die vereist zijn voor de identificatie van organisaties, of die van gemeenschappelijk belang zijn voor verschillende organisaties.

Het nader bepalen van gegevens die reeds worden vermeld in het ontworpen artikel 7/8, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 kan worden aanvaard, vermits het geen verwerking van bijkomende gegevens inhoudt.

Dit gaat echter niet op voor de machtiging aan de regering om in *aanvullende* gegevens te voorzien. Weliswaar is die machtiging beperkt, in zoverre het moet gaan om gegevens die vereist zijn voor de identificatie van organisaties of die van gemeenschappelijk belang zijn voor verschillende organisaties. Die criteria, en inzonderheid de vermelding van de gegevens die van gemeenschappelijk belang zijn, zijn evenwel zo ruim geformuleerd dat op onvoldoende wijze kan worden bepaald over welke gegevens het mogelijkerwijs gaat.

Bijgevolg moet de machtiging aan de regering om in aanvullende gegevens te voorzien, worden weggelaten, of moeten de criteria die de regering daarbij in acht moet nemen nader worden omschreven zodat voldoende duidelijk is over welke gegevens het mogelijkerwijs gaat.

4. Het ontworpen artikel 7/9, § 2, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 (artikel 9 van het voorontwerp) voorziet in een uitzondering op de verplichting vermeld in artikel 8 van hetzelfde decreet om een protocol af te sluiten voor de mededeling door een instantie van persoonsgegevens naar een andere instantie of naar een externe overheid of naar een private organisatie.

Gevraagd om die uitzondering te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Paragraaf 2 van het ontworpen artikel 7/9 stelt dat de entiteit, vermeld in artikel 7/7, en de organisaties voor de mededeling van gegevens, vermeld in paragraaf 1, niet zijn onderworpen aan de naleving van artikel 8. Voor deze mededeling van gegevens moet bijgevolg géén protocol worden gesloten tussen de betrokken instanties. De afwijking van de protocolverplichting vloeit voort uit het feit dat voor deze mededeling van persoonsgegevens de elementen die normaal in een protocol moeten worden opgenomen (zoals vermeld in artikel 8, § 1, tweede lid) werden opgenomen in het voorontwerp van decreet zelf. Bijgevolg wordt de AVG-conformiteit, en de nodige transparantie, reeds gerealiseerd via het voorontwerp van decreet zelf.”

5. Het ontworpen artikel 7/10 van het decreet van 18 juli 2008 (artikel 10 van het voorontwerp) voorziet in een maximale bewaartermijn van twee jaar voor persoonsgegevens in het registratieregister die zijn gewijzigd of verwijderd op verzoek van de instantie, de organisatie of de natuurlijke persoon in kwestie.

Gevraagd om die bewaartermijn te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze termijn van 2 jaar is vooreerst noodzakelijk om te verzekeren dat foutieve wijzigingen opgespoord en rechtgezet kunnen worden. Daarnaast is het ook in praktijk noodzakelijk om gedurende een beperkte termijn van twee jaar een overzicht te kunnen bieden van welke personen in het verleden een bepaalde formele hoedanigheid hebben bekleed, bijvoorbeeld om informatieoverdracht te faciliteren of om de verantwoordelijkheden gedurende overgangperiodes (vb. wanneer een bepaalde persoon een andere vervangt) duidelijk af te bakenen.”

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is.⁴

6. Artikel 11 van het voorontwerp verduidelijkt in artikel 8, § 1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 dat het protocol voor de mededeling van persoonsgegevens naar een andere instantie of naar een externe overheid of naar een private organisatie onmiddellijk wordt bekendgemaakt op de website van alle partijen die bij de mededeling betrokken zijn “onder voorbehoud van artikel II.2, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”.

In artikel II.2, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt bepaald dat, in uitzondering op de actieve informatieplicht die op overheidsinstanties rust, er geen informatie mag worden verspreid die valt onder de uitzonderingen, vermeld in de artikelen II.34 tot II.36 van hetzelfde decreet. In die artikelen worden de gevallen bepaald waarin aanvragen tot openbaarmaking van bestuursdocumenten worden afgewezen.

Gevraagd of de uitzondering op de publicatieplicht van protocollen waarin de ontworpen regeling voorziet toelaat om een protocol gedeeltelijk bekend te maken op de website van de betrokken partijen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De gedeeltelijke openbaarmaking vloeit voort uit de rechtsregel waarnaar verwezen wordt (artikel II.2, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018).

Als bepaalde informatie uit het protocol niet onder deze uitzonderingen valt en kan gescheiden worden van de andere informatie die wel onder de uitzonderingen valt, kan het protocol ook gedeeltelijk bekendgemaakt worden. Als echter het volledige protocol onder de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur valt, dan wordt het volledige protocol niet bekendgemaakt. Dit is in lijn met artikel II.45, § 2, van het Bestuursdecreet dat voorziet dat een bestuursdocument gedeeltelijk wordt openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is samen met andere informatie in een bestuursdocument

⁴ Zie immers artikel 5, lid 1, e), 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)’.

opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie.”

Vermits uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten beperkend moeten worden geïnterpreteerd en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is,⁵ kan de ontworpen regeling enkel worden aanvaard voor zover in het geval dat slechts een deel van een protocol informatie bevat die valt onder de uitzonderingen vermeld in de artikelen II.34 tot II.36 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, enkel dat deel niet wordt bekendgemaakt. Dit zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt. Thans lijkt die memorie er immers van uit te gaan dat de protocollen in kwestie in die gevallen in hun geheel niet (moeten) worden bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Zie o.m. GwH 23 oktober 2025, nr. 134/2025, B.4.6 en B.4.7.