RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.500/1
van 20 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid’

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

Op 22 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, 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 20 november 2018.

*

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om het decreet van 9 februari 2018 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’ in werking te stellen (artikel 9, 1°) en om uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van dat decreet.

Met de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak beoogd om het samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal nader te regelen door de functies (artikel 4) en de werkingsprincipes (artikel 5) ervan nader uit te werken en te bepalen op welke wijze binnen dit samenwerkingsverband de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld (artikel 6). Daarnaast wordt de duurtijd bepaald van het convenant dat in het kader van artikel 2 van het decreet van 9 februari 2018 wordt gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Vlaamse Regering (artikel 2), wordt de wijze geregeld waarop het lokaal bestuur het Sociaal Huis dient uit te bouwen (artikel 3), en wordt de bevoegde minister gemachtigd om subsidies te verlenen aan, enerzijds, experimentele en vernieuwende projecten en, anderzijds, lokale besturen en initiatieven en organisaties die de lokale besturen bijstaan (artikelen 7 en 8).

3. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen van het decreet van 9 februari 2018 waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd. Voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp moet, als rechtsgrond, een beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met respectievelijk de artikelen 2 en 9 van het decreet van 9 februari 2018.

In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt tevens verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt op deze bepaling een beroep gedaan om ermee rechtsgrond zou worden geboden voor de artikelen 7 en 8 van het ontwerp. Voor de laatstgenoemde artikelen van het ontwerp, waarvan de draagwijdte beperkt blijft tot het machtigen van de minister om decretaal geregelde subsidies toe te kennen, kan evenwel een beroep worden gedaan op een specifieke rechtsgrond die kan worden gevonden in de artikelen 17 en 19 van het decreet van 9 februari 2018. Het is derhalve niet nodig om bijkomend nog aan artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 te refereren als rechtsgrond.

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Om de reden uiteengezet *sub* 3 wordt het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011, het best geschrapt.

5. Eveneens rekening houdend met wat over de rechtsgrond is opgemerkt *sub* 3, vulle men het derde lid van de aanhef – dat het tweede lid zou moeten worden – aan met de verwijzing naar de artikelen 2 en 9 van het decreet van 9 februari 2018.

Artikel 2

6. In artikel 2 van het ontwerp wordt melding gemaakt van een duurtijd van vijf jaar van het betrokken convenant. De gemachtigde verklaarde dat die duurtijd is ingegeven door de "legislatuurtijd" van de VGC. Het verdient aanbeveling om in artikel 2 van het ontwerp te expliciteren dat de duurtijd van vijf jaar samenvalt of parallel loopt met die legislatuur. Zoals artikel 2 nu is geredigeerd, zou het convenant bijvoorbeeld ook halfweg of aan het einde van een legislatuur kunnen worden gesloten, wat blijkbaar niet de bedoeling is.

Artikel 4

7. In artikel 4, eerste lid, 1°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van "gezamenlijke acties". Volgens de gemachtigde wordt hiermee gedoeld op een samenwerking tussen de verschillende kernactoren binnen het samenwerkingsverband. Het verdient aanbeveling om hetzij artikel 4, eerste lid, 1°, van het ontwerp in die zin te verduidelijken zodat geen misverstand kan ontstaan over het antwoord op de vraag wie bij de gezamenlijke acties is betrokken, hetzij het woord "gezamenlijke" weg te laten in artikel 4, eerste lid, 1°, van het ontwerp, aangezien de kernactoren in het samenwerkingsverband toch steeds samenwerken.

Artikel 6

8.1. In artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp, worden bijzondere categorieën van persoonsgegevens opgesomd die worden vermeld in artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming, en waarop de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 6, § 1, van het ontwerp, ook betrekking kan hebben.

In artikel 6, § 2, derde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat "(ter) uitvoering van artikel 9, tweede lid, g), van de algemene verordening gegevensbescherming (…) de verwerkingen, vermeld in het tweede lid, beschouwd (worden) als noodzakelijke verwerkingen om redenen van zwaarwegend algemeen belang".

8.2. De tekst van het ontwerp van besluit die om advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit bevatte geen omschrijving van gegevens, zoals vermeld in

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming. In dit verband merkte de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies over het ontwerp van besluit[1] het volgende op:

> "12. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking"). Het decreet geeft aan dat dat het samenwerkingsverband 'geïntegreerd breed onthaal' enkel gegevens mag verwerken 'die noodzakelijk zijn voor een verantwoordelijke hulp- en dienstverlening en de continuïteit van de hulp- en dienstverlening' (…), wat in lijn ligt met het principe van de minimale gegevensverwerking.
>
> 13. Het decreet stelt verder in haar Memorie van toelichting – in het algemeen en zonder motivatie – dat er persoonsgegevens zullen verwerkt worden in de zin van artikel 9.1. AVG. De Autoriteit stelt zich in dit verband de vraag in hoeverre het noodzakelijk is dat het samenwerkingsverband 'geïntegreerd breed onthaal' alle categorieën van persoonsgegevens zou verwerken die in artikel 9.1. AVG worden opgesomd (cf. 11, § 2, eerste lid, decreet). Wat bijvoorbeeld met persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken of wat met verwerkingen van genetische of biometrische gegevens? De aanvrager moet nagaan welke van deze gegevenscategorieën echt noodzakelijk zijn voor de vooropgestelde doeleinden. Intussen is de Autoriteit van oordeel dat de huidige algemene verwijzing in het decreet naar artikel 9.1. AVG niet voldoet aan artikel 5.1.c) AVG. Een beperking van de rechtsbasis tot de pertinente gegevens – bijvoorbeeld door expliciete vermelding in het Ontwerp welke van deze gegevenscategorieën verwerkt mogen worden – dringt zich dan ook op."

8.3. Naar aanleiding van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd de tekst van het ontwerp aangepast en werden in artikel 6 van het ontwerp nagenoeg alle gegevens overgenomen die worden vermeld in artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming.[2]

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt in dat verband onder meer de volgende verduidelijking gegeven:

> "De types van gegevens die mogen verwerkt worden en de doeleinden waarvoor worden bepaald in artikel 6, § 1. In navolging van het advies, werden ook de bijzondere categorieën van gegevens die mogen worden verwerkt duidelijk opgesomd in artikel 6, § 2, tweede lid, waarbij wordt benadrukt dat deze verwerkingen, in uitvoering van artikel 9, tweede lid, g) van de algemene verordening gegevensbescherming, worden beschouwd als noodzakelijke verwerkingen om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijken, politieke opvattingen blijken, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, met betrekking tot iemands seksueel gedrag of gerichtheid kunnen gronden voor discriminatie vormen en bijgevolg oorzaken zijn waardoor personen hun rechten niet kunnen uitputten. Persoonsgegevens waaruit het lidmaatschap van een vakbond blijkt, zijn relevant in het kader van werkloosheidsuitkering. Tot slot krijgen de zorgraden (ontwerp eerstelijnsdecreet) belangrijke opdrachten in onder meer geïntegreerd breed onthaal.

[1] Advies nr. 74/2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 5 september 2018.

[2] Enkel "genetische gegevens" en "biometrische gegevens met het oog op unieke identificatie" worden niet hernomen in de opsomming van artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp.

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

Voormelde gegevens zijn dan ook nodig om de functies van het geïntegreerd breed onthaal, zoals vermeld in artikel 4 van het ontwerpbesluit te realiseren.”

8.4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelt vast dat in artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt geopteerd voor een uitgebreide opsomming van bijzondere categorieën van persoonsgegevens die mogen worden verwerkt en dat daarbij de lijst van gegevens in artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming in ruime mate wordt overgenomen. Dit vormt op zich geen probleem op voorwaarde dat voor al deze categorieën gegevens aannemelijk kan worden gemaakt dat het verwerken ervan noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang en voor het bereiken van de doeleinden die aan de ontworpen regeling ten grondslag liggen. Enkel in dat geval kan de uitgebreide opsomming van bijzondere gegevenscategorieën in artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp, in overeenstemming worden geacht met het beginsel van minimale gegevensverwerking zoals dit voortvloeit uit artikel 5, lid 1, c), van de meermaals genoemde algemene verordening gegevensbescherming. Valt de noodzakelijkheid enkel aan te nemen met betrekking tot welbepaalde categorieën gegevens die worden vermeld in artikel 9, lid 1, van de voornoemde verordening, dan dient enkel aan die categorieën gegevens te worden gerefereerd in artikel 6, § 2, tweede lid, van het ontwerp, en dient tot een strengere selectie te worden gekomen van de in artikel 9, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming opgesomde categorieën persoonsgegevens.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan of de redenen, die in het *sub* 8.3 van dit advies aangehaalde citaat uit de nota aan de Vlaamse Regering worden vermeld, wel degelijk van aard zijn om aan te tonen dat het verwerken van de verschillende bijzondere categorieën persoonsgegevens noodzakelijk is in de boven aangegeven zin.[3]

8.5. In artikel 9, lid 1, g), van de algemene verordening gegevensbescherming, wordt niet enkel bepaald dat de verwerking van de betrokken gegevens noodzakelijk moet zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang, maar wordt ook voorgeschreven dat “passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”. De stellers van het ontwerp dienen derhalve tevens na te gaan of de ontworpen regeling niet moet worden aangevuld met dergelijke maatregelen die kunnen waarborgen dat de bijzondere categorieën persoonsgegevens niet ten onrechte worden verwerkt.

Artikel 7

9. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe om aan de minister de bevoegdheid toe te kennen om, binnen de perken van de begrotingskredieten en in voorkomend geval na het advies van het lokaal bestuur te hebben ingewonnen, een subsidie te verlenen voor de in dat artikel omschreven projecten. Uit de tekst van het ontwerp blijkt niet op grond van welke criteria of

[3] De aangehaalde redenen zijn alvast niet steeds even evident. Zo mag de vaststelling dat bepaalde persoonsgegevens een grond voor discriminatie kunnen uitmaken niet uit het oog doen verliezen dat uit de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet volgt dat eenieder het recht heeft op een menswaardig leven en het recht op onderwijs, zonder onderscheid, en dat het voor het realiseren van die rechten in beginsel niet nodig is om het ras, de etnische afkomst, de politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van de betrokken personen te kennen.

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡

onder welke voorwaarden de minister de betrokken subsidies zal kunnen toekennen. Wel bevatten de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp 64.565/1[4], waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 26 oktober 2018 om advies is verzocht, nadere regels in verband met de wijze waarop de minister de voornoemde subsidie kan verlenen. Het zou de rechtszekerheid van de ontworpen regeling ten goede komen indien de delegatiebepaling van artikel 7 van het voorliggende ontwerp en de nadere regels betreffende de wijze waarop de minister de hem gedelegeerde bevoegdheid kan uitoefenen, zouden worden geïntegreerd in één enkel besluit van de Vlaamse Regering. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verwijst wat dat betreft tevens naar de opmerking die in dat verband wordt geformuleerd in het advies over het ontwerp 64.565/1.

Deze opmerking kan ook worden betrokken op het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp, dat aan de minister een vergelijkbare bevoegdheid tot subsidiëring beoogt te geven.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[4] Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal’.

‡LW-CALSQCACB-GEFAAVT‡