

ingediend op **2016** (2023-2024) – Nr. 3
26 april 2024 (2023-2024)

Advies

van de Gegevensbeschermingsautoriteit

over het voorstel van decreet

van Andries Gryffroy, Stijn De Roo, Willem-Frederik Schiltz,
Philippe Muyters, Brecht Warnez en Arnout Coel

tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008
betreffende het elektronische
bestuurlijke gegevensverkeer
en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,
wat de bewaartermijnen van bestuursdocumenten
en persoonsgegevens betreft

Documenten in het dossier:

- 2016** (2023-2024) – Nr. 1: Voorstel van decreet
- Nr. 2: Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking
van persoonsgegevens



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 37/2024 van 26 april 2024

Betreft: een voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de bewaartermijnen van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft (CO-A-2024-086)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op de 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 (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Liesbeth Homans, Voorzitter Vlaams Parlement (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 01/03/2024;

Gelet op de bijkomende inhoudelijke toelichting, ontvangen op 29/03/2024;

Brengt op 26 april 2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft de bewaartermijnen van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft (hierna "voorstel van decreet").

Context

2. Het voorstel van decreet beoogt, volgens het adviesaanvraagformulier, in het bijzonder: *"tegemoot te komen aan de vereiste om de maximale bewaartermijn als essentieel element (algemeen) decretaal vast te leggen (...) voor vaak voorkomende processen/procedures/verwerkingen (...). Alzo wordt verhinderd dat specifieke decreten moeten worden gewijzigd om een maximale bewaartermijn te voorzien. (...) De concrete verwerkingen met de andere essentiële elementen zijn geregeld in de betreffende decreten en besluiten. De verwerkingen as such worden aldus niet in het voorstel van decreet zelf geregeld."*

3. In de algemene toelichting (p. 1-2) wordt in dat kader verwezen naar:

- het standpunt van minister van Binnenlandse Zaken bij het onderzoek van aanvragen om toegang tot gegevens van het Rijksregister: *"Bij het onderzoek van de aanvraag om toegang te krijgen tot de gegevens van het Rijksregister, verwacht het Rijksregister dat de vijf essentiële elementen decretaal zijn vastgelegd, namelijk de categorie van verwerkte gegevens, de categorie van betrokken personen, de doelstelling die met de verwerking wordt nagestreefd, de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens. (...) Als volgens het Rijksregister een essentieel element ontbreekt of onvoldoende concreet is bepaald, verwacht het een aanpassing van het decreet in kwestie. In het beste geval wordt dan een tijdelijke machtiging voor een jaar verleend in afwachting dat aan het decreet -binnen dat jaar- onder meer de decretale bepaling van de maximale bewaartermijn is toegevoegd. Pas na die decretale aanpassing kan de machtiging worden verlengd."*
- de adviezen van de Raad van State (inzonderheid inzake toepassing van artikel 22 van de Grondwet)¹: advies 68.936/AV van 7 april 2021; advies 69.535/3 van 5 juli 2021; advies 72.168/1

¹ "artikel 22 van de Grondwet waarborgt aan elke burger dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, doordat het aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan dat recht. Een delegatie aan een andere macht is niet in strijd met het

van 13 december 2022; advies 72.624/3 van 28 februari 2023; advies 73.180/1 van 29 maart 2023; advies 73.612/1 van 13 juli 2023; advies 74.680/16 van 11 december 2023; advies 74.636/3 van 12 december 2023; advies 74.682/16 van 20 december 2023; advies 74.863/1 van 21 december 2023.

4. Het voorstel van decreet strekt er dus, voornamelijk, toe om een aantal algemeen geldende bewaartermijnen uit te werken voor de in bestuursdocumenten opgenomen persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van vaak voorkomende processen/procedures en verwerkingen en zulks om te vermijden dat specifieke decreten (waarin de andere essentiële elementen van een welbepaalde gegevensverwerking worden vastgesteld) moeten worden gewijzigd/aangevuld om aldaar de (concrete) maximale bewaartermijnen vast te leggen. Hiertoe wordt artikel III.87 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna "bestuursdecreet") gewijzigd en aangevuld.

5. Daarnaast wordt in het voorstel van decreet ook artikel 8, §1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer* (hierna "decreet bestuurlijk gegevensverkeer") aangevuld met een verwijzing naar "*artikel 6, lid 1, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming*", waardoor het duidelijk moet worden dat mededelingen op basis van andere grondslagen dan wettelijke verplichting en algemeen belang, zoals een overeenkomst, geen protocol vereisen.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

Voorafgaande opmerkingen

6. Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG².

7. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn³. Met andere woorden, de regelgeving die de

wettelijkheidsbeginsel voor zover de delegatie aan een andere macht voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn."

²Artikel 6, lid 1, van de AVG: "*De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)*

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)".

³ Zie ook overweging 41 van de AVG.

gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan. Bovendien is het volgens artikel 22 *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.

8. Overeenkomstig voormeld legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel, moet de wetgevingsnorm minstens volgende essentiële verwerkingselementen vastleggen:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

Voor zover de beoogde gegevensverwerkingen een belangrijke inmenging vertegenwoordigen in de rechten en vrijheden van de betrokkenen⁴, moet de wetgevingsnorm daarenboven volgende aanvullende (essentiële) verwerkingselementen vastleggen:

- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n);
- de categorieën van betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

Voor zover de beoogde gegevensverwerkingen geen belangrijke inmenging vertegenwoordigen in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zouden voormelde aanvullende (essentiële) verwerkingselementen ook op het niveau van de uitvoerende macht kunnen worden uitgewerkt, op voorwaarde weliswaar dat daartoe een voldoende nauwkeurige delegatie voorhanden is.

9. Zoals hiervoor reeds aangehaald focust het voorstel van decreet, in het bijzonder, op het vaststellen van één van voormelde essentiële verwerkingselementen, nl. 'de maximale bewaartermijn van de gegevens'. Het voorstel van decreet strekt er immers, voornamelijk, toe om een aantal algemeen geldende bewaartermijnen uit te werken voor de persoonsgegevens die voorkomen in bestuursdocumenten en die worden verwerkt in het kader van vaak voorkomende processen/procedures en verwerkingen in alle mogelijke sectoren waarvoor de Vlaamse overheid

⁴ Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen wanneer een gegevensverwerking een of meerdere van de volgende kenmerken vertoont: de verwerking betreft een (grootschalige) verwerking van speciale categorieën persoonsgegevens (artt. 9 en 10 AVG) betreffende kwetsbare personen, welke de kruising of koppeling impliceert van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen en dit voor toezichts- of controledoeleinden welke, in voorkomend geval, kunnen leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen. Bijkomend in aanmerking te nemen kenmerken zijn o.a.: een mededeling van de gegevens aan derden, een gebeurlijke beperking van de rechten van de betrokkenen en het voorzien in het gebruik van het Rijksregisternummer.

bevoegd is. Deze 'catch all' bepaling moet vermijden dat specifieke decreten, waarin (de andere essentiële elementen van) concrete gegevensverwerkingen worden omkaderd, moeten worden gewijzigd/aangevuld om aldaar ook de (concrete) maximale bewaartermijnen vast te leggen.

10. In de mate dat een 'catch all' bepaling per definitie uitermate ruim wordt gedefinieerd, nu deze alle mogelijke situaties moet kunnen omvatten, is een dergelijke bepaling dus, onvermijdelijk, ontoereikend in het kader van het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel. Een dergelijke bepaling is immers zelden duidelijk, noch nauwkeurig en al helemaal niet voorzienbaar voor de betrokkene. Ter illustratie kan worden verwezen naar volgende uitermate ruime bewoordingen van vaak voorkomende processen, procedures en verwerkingen, waarvan sprake in de nieuw in te voeren §1/1 in artikel III.87 van het bestuursdecreet: *"een bericht dat geen verdere rechtsgevolgen beoogt tot stand te brengen"*, *"een klacht"*, *"een aanvraag tot openbaarmaking of hergebruik van een bestuursdocument"*, *"een melding of een voorstel"*, *"een subsidie"*, *"een vergunning die een impact heeft op een persoonlijk/zakelijk recht"*, *"een erkenning, in welke vorm ook"*, *"een attest dat impact heeft op een persoonlijk/zakelijk recht"*, *"de handhaving van regelgeving"*, *"een tegemoetkoming aan zorggebruikers"*, *"personeelsdossiers en afgeleide documenten"*.

11. De Autoriteit is daarbij van oordeel dat het voorstel van decreet (en de daarin 'algemeen' uitgewerkte bewaartermijnen), weliswaar dienst zou kunnen doen als leidraad en richtinggevend algemeen kader bij het afbakenen van een concrete bewaartermijn van de in het kader van een concrete verwerking aan te wenden persoonsgegevens en, in dat opzicht, ook zeker een meerwaarde kan bieden. Het voorstel van decreet volstaat echter op zich niet als regelgevende omkadering van in acht te nemen bewaartermijnen, als essentieel verwerkingselement, voor daarin niet nader gepreciseerde processen/procedures en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen. Deze zullen nog steeds *in concreto* moeten worden vastgelegd in de respectievelijke decreten waarin de specifieke processen/procedures en de daarmee concreet gepaard gaande gegevensverwerkingen en hun essentiële verwerkingselementen worden bepaald.

12. Voorts is het voor de Autoriteit niet mogelijk het proportioneel en passend karakter te beoordelen van de thans voor advies voorliggende 'algemeen' uitgewerkte bewaartermijnen, nu deze niet afgetoetst kunnen worden aan een concrete gegevensverwerking en het (de) daarmee concreet te verwezenlijken doeleinde(n). Enkel een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven concreet doeleinde laat -als hoeksteen van elke verwerking- toe de gegevensverwerkingsprincipes, zoals, in het bijzonder: minimale gegevensverwerking (artikel 5.1, c) AVG) en opslagbeperking (artikel 5.1, e) AVG), naar behoren te toetsen.

13. Afgezien van het voorgaande, kan de Autoriteit zich weliswaar niet van de indruk ontdoen dat dergelijk 'algemeen' uitgewerkt bewaarbeleid, dat toepasbaar moet zijn op een divers amalgaan aan

(niet nader gepreciseerde) processen/procedures en daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen (over alle Vlaamse sectoren heen), per definitie, voor het overgrote deel daarvan als overmatig en disproportioneel zal moeten gekwalificeerd worden.

14. Het voorstel van decreet schiet dienvolgens alleszins tekort als decretaal kader, op het vlak van bewaartermijn, wegens strijdig met het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel en komt daarenboven overmatig en disproportioneel voor.

15. Voor zover toch zou worden vastgehouden aan een decretale verankering van 'algemeen' uitgewerkte bewaartermijnen, ontslaat dit de decreetgever geenszins om daar bovenop in de respectievelijke decreten waarin de specifieke processen/procedures en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen en hun essentiële verwerkingselementen worden bepaald, ook de 'concreet' geldende bewaartermijn(en) te bepalen. Hierbij kan de decreetgever dan kiezen, hetzij voor opname van een 'algemeen' uitgewerkte (standaard)bewaartermijn (gebeurlijk onder verwijzing naar decretale bepalingen terzake), hetzij voor een 'specifieke' (afwijkende) bewaartermijn, waarbij (minstens in de Memorie van toelichting) de ene of de andere keuze naar behoren wordt gemotiveerd.

A. MEDEDELINGEN VAN PERSOONSGEGEVENS ZONDER PROTOCOLVERPLICHTING

16. Ingevolge artikel 2 van het voorstel van decreet wordt artikel 8, §1, eerste lid van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer **aangevuld als volgt:**

"Elke elektronische mededeling van persoonsgegevens op basis van artikel 6, lid 1, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming door een instantie naar een andere instantie of naar een externe overheid of naar een private organisatie vereist een protocol, gesloten tussen de betreffende verwerkingsverantwoordelijken. Tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken worden geen protocollen gesloten."

17. Volgens de algemene toelichting wordt door deze aanvulling duidelijk *"dat mededelingen op basis van andere grondslagen dan wettelijke verplichting en algemeen belang, zoals een overeenkomst, geen protocol vereisen"*⁵

18. Hoewel de Autoriteit overtuigd is van de meerwaarde van een protocol (waarvan de uitwerking in principe gepaard gaat met een degelijke toetsing aan (de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze voortvloeien uit) de AVG evenals documentering en transparantie terzake), stelt ze vast dat

⁵ "De bedoeling daarvan is om te vermijden dat bijvoorbeeld in geval van de hospitalisatieverzekering, een protocol zou moeten worden gesloten tussen de instantie die verantwoordelijk is voor het beheer van de gegevens van de personeelsleden van de Vlaamse overheid, en de verzekeraar. (...)" (zie p. 4 van de algemene toelichting)

voormelde aanvulling in lijn ligt met wat artikel 20 WVG voorziet inzake de protocolverplichting voor mededelingen van persoonsgegevens op het niveau van de federale overheid. Ze neemt er akte van.

19. Hoewel het eerder zelden voorkomt dat overheden hun verwerking van persoonsgegevens kunnen baseren op een van de andere rechtsgronden van artikel 6 AVG dan artikel 6.1, c) en e), brengt de Autoriteit in herinnering dat krachtens artikel 5.1, a) AVG, de overheden, net als elke andere verwerkingsverantwoordelijke, de rechtmatigheid van de door hen verrichte verwerking (in dit geval een mededeling van persoonsgegevens) moeten waarborgen. Deze eis impliceert dat elke mededeling van persoonsgegevens door een overheidsinstantie een rechtsgrond moet hebben.⁶ De verantwoordingsplicht (artikel 5.2 AVG) geldt eveneens onverkort.

B. (ALGEMENE) BEWAARTERMIJNEN VOOR VAAK VOORKOMENDE PROCESSEN/PROCEDURES/VERWERKINGEN

20. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

21. Het voorstel van decreet strekt er, in het bijzonder, toe om een algemeen geldend bewaarbeleid uit te werken voor de persoonsgegevens voorkomend in bestuursdocumenten en zulks om te vermijden dat specifieke decreten moeten worden gewijzigd/aangevuld om aldaar de (concrete) maximale bewaartermijnen vast te leggen.

22. Afgezien van de voorafgaande opmerking omtrent de ontoereikendheid van een dergelijke 'catch all' bepaling in het kader van het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel (zie randnr. 10 en 11 van onderhavig advies), overloopt de Autoriteit hieronder niettemin de onderscheiden (veelal algemeen geldende) bewaartermijnen en formuleert, onder alle voorbehoud (zie randnr. 12 van onderhavig advies), enkele bedenkingen.

23. Ingevolge artikel 4 van het voorstel van decreet worden vooreerst, de in artikel III.87, §1, van het Bestuursdecreet, beschreven selectieregels voor het onderscheiden van verschillende categorieën van bestuursdocumenten (en de daarin opgenomen persoonsgegevens) **gewijzigd als volgt:**

⁶ Zie p. 8 e.v. van aanbeveling nr. 02/2020 van 31 januari 2020 van de Autoriteit *inzake de draagwijdte van de verplichting om een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector te formaliseren* (zie <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-02-2020.pdf>.)

"Voor elke categorie van bestuursdocumenten en voor de persoonsgegevens die erin zijn opgenomen, worden selectieregels opgesteld die minstens de volgende elementen bevatten:

- 1° een betekenisvolle naam en omschrijving **die duidelijk aangeeft binnen welke specifieke context de bestuursdocumenten gecreëerd of ontvangen zijn;**
- 2° het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een **exacte** bewaartermijn met bijhorende motivering, **met behoud van de toepassing van paragraaf 1/1 en 2;**
- 3° ~~de aanduiding van de waarde voor het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, verduidelijkt door de definitieve bestemming, die ofwel een vernietiging ofwel een permanente bewaring inhoudt, met bijhorende motivering;~~ **de aanduiding of verdere bewaring nodig is voor het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden na afloop van de bewaartermijn, vermeld in 2°, met een verduidelijking en een bijhorende motivering van de definitieve bestemming, die een vernietiging of een permanente bewaring inhoudt. Als bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten, permanent worden bewaard, is artikel 89 van de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing."**

24. Wat de aanwending van door een selectiecommissie opgestelde selectieregels inzake te hanteren bewaartermijnen betreft, verwijst de Autoriteit vooreerst naar de bedenkingen die zij terzake formuleerde in haar advies nr. 79/2023 van 27 april 2023 *m.b.t. een ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer, het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en het decreet van 2 december 2022 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in het vorm van een naamloze vennootschap ter versterking van het kader voor digitale gegevensuitwisselingen* (inzonderheid randnrs. 65 e.v.)⁷.

25. Na bevraging van de aanvrager omtrent voormelde 'definitieve bestemming' (welke volgens de bewoordingen van het te wijzigen punt 3° van artikel III.87, §1, bestuursdecreet kennelijk uitsluitend de vorm kan aannemen van een 'vernietiging', enerzijds, of een 'permanente bewaring', anderzijds), repliceert deze als volgt:

"M.a.w. de definitieve bestemming is ofwel een vernietiging ofwel een permanente bewaring ingeval verdere bewaring nodig is voor het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden na afloop van de bewaartermijn, vermeld in 2°. In de praktijk kan er ook nog gekozen worden voor een gedeeltelijke vernietiging en een gedeeltelijke bewaring, concreet zal er dan gekozen worden voor een steekproef, waarbij een selectie van de bestuursdocumenten in kwestie

⁷ Zie: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-79-2023.pdf>.

bewaard zal worden. In de situaties dat een steekproef gebruikt wordt, wordt er steeds gebruik gemaakt van een mathematische steekproef zodat er een volledig objectieve selectie gemaakt kan worden.

Permanente bewaring (ook wel archivering genoemd) moet steeds duidelijk worden gemotiveerd door aan te geven op welke manier de permanente bewaring van de desbetreffende bestuursdocumenten bijdraagt aan "het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden".

26. De Autoriteit adviseert vooreerst om de bewoordingen van voormeld punt 3° te herbekijken en te herformuleren zodat zij de werkelijke bedoeling (zoals door de aanvrager toegelicht) ook effectief weergeven.

27. De Autoriteit is overigens van oordeel dat een permanente bewaring *tout court* niet aanvaardbaar is. Nuancering dringt zich op.

28. De Autoriteit merkt daarbij ook op dat artikel 89 AVG niet alleen van toepassing is ingeval van 'permanente bewaring' (of archivering), maar ook bij (her)gebruik voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of voor statistische doeleinden.

29. De Autoriteit brengt dienaangaande, in het bijzonder ook de toepasselijkheid van artikel 89.1 AVG in herinnering. Verwerkingen met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden moeten worden omkaderd door passende waarborgen waarbij technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren. Wanneer dergelijke doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door (verdere) verwerking van gegevens die de identificatie van de betrokkenen niet of niet langer toelaat, dient op deze wijze te werk te worden gegaan.

30. Deze (verdere) verwerkingen gebeuren dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens⁸. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde⁹ persoonsgegevens worden gebruikt.

⁸ Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (art. 4.1) AVG, *a contrario*).

⁹ "Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld." (zie artikel 4.5) AVG).

31. Zoals gebruikelijk, herhaalt de Autoriteit in dit verband dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking. Transparantie m.b.t. de gebruikte anonimiseringsmethode en een analyse van de risico's verbonden aan heridentificatie zijn elementen die bijdragen tot een weloverwogen aanpak van het anonimisatieproces.

Voor het overige verwijst de Autoriteit naar advies 05/2014 van de Werkgroep «Artikel 29» over gegevensbescherming, voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over de anonimiseringstechnieken¹⁰.

32. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat er een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens en geanonimiseerde gegevens en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG¹¹. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat het omzetten van geïdentificeerde of gesseudonimiseerde persoonsgegevens naar geanonimiseerde gegevens ("de anonimisering") een verwerking van persoonsgegevens inhoudt die wel nog binnen de werkingssfeer van de AVG valt.

33. Als er sprake is van pseudonimisering (en niet anonimisering):

- moet er worden verwezen naar de verslagen van het Europees Agentschap voor Cyberbeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonimisering¹²;
- moet deze verwerking worden omkaderd met alle vereiste waarborgen en moet voldoen aan de heersende beginselen ter zake¹³.

34. Ingevolge artikel 4 van het voorstel van decreet wordt voorts, in de nieuw in artikel III.87 van het bestuursdecreet in te voegen §1/1, voorzien in een aantal algemeen geldende bewaartermijnen voor de persoonsgegevens die voorkomen in bestuursdocumenten en die worden verwerkt in het kader van vaak voorkomende (operationele) processen/procedures en verwerkingen in alle mogelijke sectoren waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is. Deze nieuwe §1/1 moet vermijden dat specifieke

¹⁰ Dit advies is beschikbaar op volgend adres: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf

¹¹ Voor meer informatie, zie de advies 5/2014 (WP216) over *anonimiseringstechnieken*, 2.2.3, blz. 10 van de Groep 29, (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf).

¹² ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

¹³ Hetzelfde geldt voor het proportionaliteitsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van "*minimale gegevensverwerking*" dat inhoudt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, § 1, c), van de AVG.

decreten, waarin (de andere essentiële elementen van) concrete gegevensverwerkingen worden omkaderd, moeten worden gewijzigd/aangevuld om aldaar ook de (concrete) maximale bewaartermijnen vast te leggen.

35. Tussen de veelal 'algemeen geldende' bewaartermijnen, voorziet de nieuwe §1/1 van artikel III.87 van het bestuursdecreet, ook in enkele meer 'specifiek geldende' bewaartermijnen, waarvan de Autoriteit evenwel van oordeel is, dat deze dan ook beter als dusdanig worden opgenomen in de specifieke decreten die de concrete gegevensverwerking omkaderen waar ze betrekking op hebben (in plaats van in het bestuursdecreet) en dit teneinde de voorzienbaarheid en het begrip in hoofde van de betrokkene te bevorderen. Het betreft in het bijzonder:

- §1/1, eerste lid, 2° inzake de opeenvolgende wijzigingen van de gegevens van natuurlijke personen die als vertegenwoordiger van een vereniging optreden, opgenomen in het verenigingsregister, zoals omkaderd in artikelen 4 e.v. van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer;
- §1/1, eerste lid, 3° inzake de opeenvolgende wijzigingen van de contactgegevens van burgers, opgenomen in de gegevensbron met contactgegevens van de burgers, zoals omkaderd in artikelen 6 e.v. van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer;
- §1/1, derde lid, 6° inzake de opeenvolgende wijzigingen van rekeningnummers van burgers, opgenomen in de gegevensbron met rekeningnummers, zoals omkaderd in artikelen 5 e.v. van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer;
- §1/1, vijfde lid, 3° inzake de erkende kwalificaties en leer- en ervaringsbewijzen, zoals omkaderd in artikelen 19 en 20 van het decreet van 30 april 2009 *betreffende de kwalificatiestructuur*.

36. De algemene toelichting vermeldt terzake op p. 6 o.m. wat volgt: *"Er is voor geopteerd om te werken met vijf verschillende maximale bewaartermijnen, namelijk twee jaar, vijf jaar, tien jaar, dertig jaar en 110 jaar. (...) Het zijn maximale bewaartermijnen die toegepast moeten worden door de instanties, tenzij er in de toepasselijke regelgeving expliciet van wordt afgeweken. Met toepasselijke regelgeving worden alle bij of krachtens een supra-nationale (bijvoorbeeld Europese) of wetkrachtige norm bepaalde regels bedoeld."*

1. Bewaartermijn van maximaal twee jaar

37. Het nieuwe artikel III.87, §1/1, eerste lid, van het Bestuursdecreet, zal luiden als volgt: *"Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, worden de volgende bestuursdocumenten maximaal twee jaar bewaard als ze persoonsgegevens bevatten:"*

- 1° bestuursdocumenten die betrekking hebben op een bericht dat geen verdere rechtsgevolgen beoogt tot stand te brengen en die persoonsgegevens bevatten.¹⁴ De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat er gevolg gegevens is aan het bericht;*
- 2° de opeenvolgende wijzigingen van de gegevens van de natuurlijke personen die in naam en voor rekening van de vereniging als vertegenwoordiger optreden, vermeld in artikel 4/1, §1, tweede lid, 7°, van (het decreet bestuurlijk gegevensverkeer). De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik van de wijziging van de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de vereniging, hetzij op zijn verzoek, hetzij in geval van overlijden hetzij in geval van wijziging door een gegevensinitiator, vermeld in artikel 4/2, §2, van het voormelde decreet;*
- 3° de opeenvolgende wijzigingen van de contactgegevens van de burger als vermeld in artikel 6 van (het decreet bestuurlijk gegevensverkeer). De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik van de wijziging van de contactgegevens hetzij op zijn verzoek hetzij in geval van overlijden."*

38. Voor bewaring van documenten die betrekking hebben op berichten zonder rechtsgevolgen, duidt de algemene toelichting (p. 6-7) de tweejarige bewaartermijn als volgt: *"Er wordt gekozen voor een maximale bewaartermijn van twee jaar omdat de overheidsinstanties vaak nog geconfronteerd worden met een vervolgvraag en het vanuit het oogpunt van goede dienstverlening handig is om de initiële vraag nog bij de hand te hebben. Daarnaast is na twee jaar zeker duidelijk dat het bericht geen rechtsgevolgen tot stand brengt of tot stand heeft gebracht."*

39. Zoals hiervoor reeds aangehaald, betreft *"een bericht dat geen verdere rechtsgevolgen beoogt tot stand te brengen"* een uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoording, waarvan de noodzakelijke bewaartermijn dienvolgens moeilijk kan worden ingeschat. Het is voor de Autoriteit thans niet mogelijk het noodzakelijk karakter van een systematische bewaartermijn van 2 jaar in te schatten voor elke mogelijke situatie die zich in deze context kan voordoen.

40. Wat de opeenvolgende wijzigingen van de gegevens, vermeld onder voormelde punten 2° en 3° betreft, wordt de tweejarige termijn in de algemene toelichting (p. 7) gerechtvaardigd: *"zodat er bij een eventuele discussie in de historiek tot twee jaar kan worden teruggekeken."*

41. Afgezien van de bedenkingen inzake bewaartermijnen die de Autoriteit reeds formuleerde in voormeld advies nr. 79/2023 van 27 april 2023 (randnr. 33 inzake het verenigingsregister en randnr. 42 inzake de gegevensbron met contactgegevens), brengt de Autoriteit in herinnering dat de verwerkingsverantwoordelijke, in het licht van diens verantwoordingsplicht (artikel 5.2 AVG), de gepaste maatregelen moet nemen om de juistheid en het actueel karakter (artikel 5.1, d) AVG) van de door haar verwerkte persoonsgegevens te verzekeren.

¹⁴ In de algemene toelichting (p.6) wordt bij voorbeeld verwezen naar *"het beantwoorden van niet-dossiergebonden informatieve vragen van burgers"*.

42. De systematische opslag en bewaring van een historiek van achterhaalde en onjuiste persoonsgegevens is, in principe, strijdig met het 'juistheidsbeginsel' (artikel 5.1, d) AVG) evenals beginsel van 'minimale gegevensverwerking' (artikel 5.1, e) AVG). Enkel een doorgedreven rechtvaardiging zou zulks misschien in welbepaalde en strikt afgebakende uitzonderlijke situaties mogelijk kunnen maken. Een dergelijke rechtvaardiging ontbreekt thans.

43. De Autoriteit herhaalt voorts (zie ook randnr. 35 van onderhavig advies) dat het, in het licht van de voorzienbaarheid en het goed begrip in hoofde van de betrokkene, aanbeveling verdient de vaststelling van de 'concrete' maximale bewaartermijn van de in het verenigingsregister en de in de gegevensbron met contactgegevens van de burger te registreren gegevens, op te nemen in, respectievelijk artikelen 4/4 en 7/6 van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer (in plaats van een loutere verwijzing naar het bestuursdecreet), nu deze gegevensverwerkingen aldaar decretaal worden omkaderd.

2. Bewaartermijn van maximaal vijf jaar

44. Het nieuwe artikel III.87, §1/1, tweede lid, van het bestuursdecreet, zal luiden als volgt:

"Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, worden de volgende bestuursdocumenten maximaal vijf jaar bewaard als ze persoonsgegevens bevatten:

- 1° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op het behandelen van een klacht. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de klacht afgehandeld is;*
- 2° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een aanvraag tot openbaarmaking of hergebruik van een bestuursdocument. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat een beslissing genomen is over de aanvraag;*
- 3° voor de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een melding of een voorstel als vermeld in artikel II.88 van dit decreet.¹⁵ De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de melding of het voorstel is afgehandeld.*

45. Voor de bestuursdocumenten die voortvloeien uit het afhandelen van klachten, wordt de vijfjarige termijn in de algemene toelichting (p. 7) geduid als volgt: *"Die termijn vloeit voort uit het feit dat de instanties klachtendossiers minstens moeten bijhouden tot 1 januari van het kalenderjaar X+2 jaar, te rekenen vanaf het ogenblik dat het dossier definitief gesloten is, wat ook impliceert dat de beroepsperiode dan voorbij is. Het kalenderjaar X+1 jaar is namelijk het jaar waarin de ombudsman het zogenaamde klachtenboek -dat is het boek waarin de ombudsman de klachtenrapporten van de*

¹⁵ In de algemene toelichting (p.7) wordt bij voorbeeld verwezen naar *"de meldingen aan het Agentschap Wegen en Verkeer of aan een lokale overheid met betrekking tot gebreken aan wegen, fietspaden, wegverlichting enzovoort"*.

verschillende Vlaamse overheidsdiensten verzamelt- eerst samenstelt en vervolgens op 1 maart publiceert. In de daaropvolgende weken en maanden volgt dan de parlementaire bespreking van het klachtenboek. Het kan op dat moment nuttig zijn om nog over het klachtendossier te beschikken als er mogelijk aandacht zou ontstaan voor de een of andere klacht. Toch wordt er om administratieve redenen gekozen voor een maximale bewaartermijn van vijf jaar en niet van drie jaar, omdat de antwoorden op een bepaalde klacht een mogelijke precedentswaarde hebben. Het is daarvoor nodig om de informatie minstens gedurende die termijn niet-geanonimiseerd of niet-gepseudonimiseerd te bewaren, aangezien de persoonsgegevens essentiële contextinformatie kunnen vormen."

46. De Autoriteit is van oordeel dat voormelde toelichting (inzonderheid de niet nader geduide 'administratieve redenen') geen systematische bewaring gedurende vijf jaar van eender welke klacht (zonder onderscheid of nuancering) zonder anonimisering, minstens pseudonimisering, rechtvaardigt.

47. Wat de vijfjarige bewaringstermijn in het kader van aanvragen tot openbaarmaking of hergebruik van bestuursdocumenten (zie voormeld punt 2°) betreft, stelt de algemene toelichting (p. 7) dat deze is *"ingegeven door het feit dat de jaarverslagen van de beroepscommissie voor rapportering en statistische analyse gebruikt kunnen worden."* Ingevolge bijkomende bevraging, stelt de aanvrager ook nog: *"Daarnaast zorgt een bewaartermijn van vijf jaar er ook voor dat de beroepscommissie consistentie in de rechtspraktijk kan nastreven."*

48. Afgezien van het feit dat *"aanvragen tot openbaarmaking of hergebruik van bestuursdocumenten"* uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoordingen betreffen, waarbij 'openbaarmaking' en 'hergebruik' niet dezelfde lading dekken, is de Autoriteit tevens van oordeel dat de verstrekte toelichting geen (afdoende) rechtvaardiging verschaft voor een systematische 'operationele' bewaartermijn (in tegenstelling tot (her)gebruik voor onderzoeks- en statistische doeleinden – zie randnrs. 27 e.v. van onderhavig advies) van voormelde aanvragen houdende persoonsgegevens.

49. Zoals hiervoor reeds aangehaald, betreft *"een melding of een voorstel als vermeld in artikel II.88¹⁶"* een uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoording, waarvan de noodzakelijke bewaartermijn dienvolgens moeilijk kan worden ingeschat. Niettemin komt een ongenuanceerde termijn van 5 jaar onnodig lang voor.

3. Bewaartermijn van maximaal tien jaar

¹⁶ Het betreft meldingen of voorstellen *"over het functioneren van de Vlaamse overheid, over het beleid van de Vlaamse Regering en over de Vlaamse regelgeving"* (zie artikel II.88 van de bestuursdecreet).

50. Het nieuwe artikel III.87, §1/1, derde lid, van het bestuursdecreet, zal luiden als volgt:

"Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, worden de volgende bestuursdocumenten maximaal tien jaar bewaard als ze persoonsgegevens bevatten:

- 1° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op het innen van belastingen of retributies. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de belasting of retributie is geïnd;*
- 2° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een subsidie, vermeld in artikel 2, 34°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019¹⁷. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de subsidie is afgehandeld of geweigerd;*
- 3° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een vergunning die impact heeft op een persoonlijk recht.¹⁸ De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de vergunning afloopt of werd geweigerd;*
- 4° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een erkenning, in welke vorm ook.¹⁹ De termijn begint te lopen op het ogenblik dat de erkenning, in welke vorm ook, afloopt of de erkenning, in welke vorm ook, is geweigerd;*
- 5° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een attest dat impact heeft op een persoonlijk recht. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat het attest afloopt of is geweigerd;*
- 6° de opeenvolgende wijzigingen van de rekeningnummers, vermeld in artikel 5 van (het decreet bestuurlijk gegevensverkeer). De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik van de wijziging van het rekeningnummer, hetzij op zijn verzoek, hetzij in geval van overlijden."*

51. In de algemene toelichting (p. 8) wordt deze tienjarige termijn gerechtvaardigd onder verwijzing naar de toepasselijkheid van 'algemene regels', zoals bijvoorbeeld verjaringsregels (zoals opgenomen in artikel 2262 *bis* Burgerlijk Wetboek en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën).

52. Zoals hiervoor reeds aangehaald, betreffen "een subsidie", "een vergunning die een impact heeft op een persoonlijk recht", "een erkenning, in welke vorm ook" en "een attest dat impact heeft op een persoonlijk recht" uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoordingen, waarvan de noodzakelijke bewaartermijn dienvolgens moeilijk kan worden ingeschat. Niettemin komt een ongenueanceerde termijn van 10 jaar onnodig lang voor.

¹⁷ Conform de algemene toelichting (p. 8) geldt dit "zowel voor de positief als de negatief beoordeelde subsidieaanvragen, de uitbetalingsdossiers, de evaluatiedossiers (voor zover van toepassing), enz. Concreet kan het bijvoorbeeld gaan om subsidiedossiers voor het organiseren van een buurtfeest, subsidies voor experimenteel sportbeleid, dossiers met betrekking tot een premie voor een huwelijksjubileum, incontinentiepremies enzovoort."

¹⁸ In de algemene toelichting (p. 8) wordt bij voorbeeld verwezen naar "visvergunningen, jachtvergunningen, jachtverloven, machtigingen om te onteigenen enzovoort".

¹⁹ In de algemene toelichting (p. 8) wordt bij voorbeeld verwezen naar "een erkenning tot metaaldetectorist, een erkenning als bodemsaneringsdeskundige type 1 of type 2 enzovoort".

53. De loutere verwijzing naar burgerrechtelijke verjaringsregels, welke in aanmerking moeten worden genomen bij het gebeurlijk instellen of uitoefenen van een rechtsvordering, rechtvaardigen de bewaring in het kader van de operationele gegevensverwerking in hoofde van de betrokken Vlaamse instanties niet. Bijkomende genuanceerde rechtvaardiging dringt zich op.

54. Wat de opeenvolgende wijzigingen van rekeningnummers van de burger, vermeld onder voormeld punt 6°, wordt de tienjarige termijn in de algemene toelichting (p. 8) gerechtvaardigd als volgt: *"Bij rekeningnummers is er een groter risico dat er op een welbepaald tijdstip discussie over de juistheid ervan ontstaat en de periode waarin discussies kunnen rijzen, is ook langer. Daarom wordt de historiek van een rekeningnummer tien jaar bijgehouden, naar analogie van punt 2° over de bewaartermijn van gegevens over subsidies."*

55. Afgezien van de bedenkingen die de Autoriteit reeds formuleerde in randnrs. 34 e.v. van voormeld advies nr. 79/2023 van 27 april 2023 inzake de gegevensbron met rekeningnummers, brengt de Autoriteit ook hier in herinnering dat de verwerkingsverantwoordelijke, in het licht van diens verantwoordingsplicht (artikel 5.2 AVG), de gepaste maatregelen moet nemen om de juistheid en het actueel karakter (artikel 5.1, d) AVG) van de door haar verwerkte persoonsgegevens te verzekeren.

56. De systematische opslag en bewaring van een historiek van achterhaalde en onjuiste persoonsgegevens is, in principe, strijdig met het 'juistheidsbeginsel' (artikel 5.1, d) AVG) evenals beginsel van 'minimale gegevensverwerking' (artikel 5.1, e) AVG). Enkel een doorgedreven rechtvaardiging zou zulks misschien in welbepaalde en strikt afgebakende uitzonderlijke situaties mogelijk kunnen maken. Een dergelijke rechtvaardiging ontbreekt thans.

57. De Autoriteit herhaalt voorts (zie ook randnr. 35 van onderhavig advies) dat het, in het licht van de voorzienbaarheid en het goed begrip in hoofde van de betrokkene, aanbeveling verdient de vaststelling van de 'concrete' maximale bewaartermijn van de in de gegevensbron met rekeningnummers van de burger te registreren gegevens, op te nemen in artikel 5/7 van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer (in plaats van een loutere verwijzing naar het bestuursdecreet), nu deze gegevensverwerking aldaar decretaal wordt omkaderd.

4. Bewaartermijn van maximaal dertig jaar

58. Het nieuwe artikel III.87, §1/1, vierde lid, van het bestuursdecreet, zal luiden als volgt:
"Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, worden de volgende bestuursdocumenten maximaal dertig jaar bewaard als ze persoonsgegevens bevatten:

- 1° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een vergunning die impact heeft op een zakelijk recht.²⁰ De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de vergunning afloopt of is geweigerd;*
- 2° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een strafvordering, een administratieve of een bestuurlijke sanctie. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de beslissing over de strafvordering of de sanctie is genomen;*
- 3° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op de handhaving van regelgeving. Die termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat het dossier is afgerond;*
- 4° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op het innen van belastingen of retributies die voortvloeien uit zakelijke rechten. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de belasting of retributie is geïnd;*
- 5° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een attest dat impact heeft op een zakelijk recht. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat het attest afloopt of is geweigerd;*
- 6° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op de verwerking van een zakelijk recht op een onroerend goed. Die termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat het onroerend goed is verworven;*
- 7° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een tegemoetkoming aan zorggebruikers, in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid, vermeld in artikel 5, §1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, met uitzondering van het beleid inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de tegemoetkoming is afgehandeld of geweigerd.”*

59. In de algemene toelichting (p. 8-9) wordt deze dertigjarige termijn gerechtvaardigd onder verwijzing naar de bepalingen van artikel 2262*bis* Burgerlijk Wetboek.

60. Met betrekking tot de vergunningen die een impact hebben op zakelijke rechten, voegt de algemene toelichting (p. 9) daar nog aan toe: *"Vaak hebben die vergunningen na het verstrijken van de bewaartermijn nog altijd een juridische waarde, bijvoorbeeld wegens hun precedentswaarde of doordat ze een zicht geven op de historische toestand van een bepaald perceel (in casu bij bouw- of milieuvergunningen)."*

61. Inzake voormelde punten 2° en 3° verwijst de algemene toelichting (p. 9) ook naar artikel 44/10 van de wet op het politieambt.

62. Wat de tegemoetkoming aan zorggebruikers betreft (zie voormeld punt 7°) vermeldt de algemene toelichting (p. 9) dat deze *"werd afgestemd op de gebruikelijke bewaartermijn voor*

²⁰ In de algemene toelichting (p. 9) wordt bij voorbeeld verwezen naar *"omgevingsvergunningen, milieuvergunningen en bouwvergunningen."*

medische gegevens, die ook dertig jaar bedraagt en die werd vastgelegd met het oog op mogelijke toekomstige (verzekerings)procedures."

63. Zoals hiervoor reeds aangehaald, betreffen "een vergunning die een impact heeft op een zakelijk recht", "de handhaving van regelgeving", "een attest dat impact heeft op een zakelijk recht", "een tegemoetkoming aan zorggebruikers" uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoordingen, waarvan de noodzakelijke bewaartermijn dienvolgens moeilijk kan worden ingeschat. Niettemin komt een ongenuanceerde termijn van 30 jaar onnodig lang voor.

64. De loutere verwijzing naar burgerrechtelijke verjaringsregels, welke in aanmerking moeten worden genomen bij het gebeurlijk instellen of uitoefenen van een rechtsvordering, rechtvaardigen ook hier de bewaring in het kader van de operationele gegevensverwerking in hoofde van de betrokken Vlaamse instanties niet. Bijkomende genuanceerde rechtvaardiging dringt zich op.

65. De verwijzing naar de voor de politionele gegevensbank A.N.G. gehanteerde bewaartermijnen ter rechtvaardiging van een systematische bewaring gedurende 30 jaar door Vlaamse instanties van de bestuursdocumenten, houdende persoonsgegevens, die betrekking hebben op alle mogelijke strafvorderingen, administratieve of bestuurlijke sancties of elke handhaving van regelgeving (zonder onderscheid of nuance) overtuigt niet.

66. Na bevraging terzake repliceert de aanvrager: *"Politionele informatie wordt dertig jaar bijgehouden. Het is aangewezen om dezelfde termijn te hanteren voor de bijzondere inspectiediensten bevoegd voor de handhaving van Vlaamse regelgeving, die in essentie dezelfde gegevens verzamelen m.b.t. misdrijven, inbreuken en normschendingen, omschreven in de Vlaamse regelgeving. De termijn van dertig jaar is gebaseerd op een advies van het college Procureurs-generaal van 7 september 2018 bij het voorontwerp van Kaderdecreet bestuurlijke handhaving, dat ondertussen vervangen is door het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Dat advies luidt als volgt: "Artikel 6 stelt dat de toezichthouders, de bestuurlijke opsporingsagenten en de agenten en officieren van gerechtelijke politie, aangesteld op grond van dit decreet, de persoonsgegevens die ze bij de uitoefening van hun opdracht verwerken, niet langer dan nodig is, bewaren voor de uitoefening van die opdracht, met een maximum van tien jaar vanaf de datum van de verwerking. Deze termijn strookt niet met de termijnen die op federaal vlak gelden en kunnen niet aangehouden worden indien deze gegevens worden gebruikt in een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Bovendien bestaan er reeds bewaringstermijnen in de WPA voor wat de leden van de politie betreft. Het lijkt aangewezen om de bewaringstermijnen vast te leggen overeenkomstig artikel 44/10 van de wet op het politieambt (dertig jaar)."*

Ook deze bijkomende duiding overtuigt niet en biedt geenszins een rechtvaardiging voor het aanhouden van de uitermate lange bewaartermijn van 30 jaar voor alle mogelijke bestuursdocumenten

houdende persoonsgegevens, zonder enig onderscheid, met betrekking tot eender welke (handhavings)maatregel of sanctie. Nuancering dringt zich alleszins op.

67. Ook de verwijzing naar 'de gebruikelijke bewaartermijn voor medische gegevens' ter rechtvaardiging van een systematische bewaring gedurende 30 jaar van bestuursdocumenten die betrekking hebben op elke mogelijke tegemoetkoming aan zorggebruikers, kan niet worden aanvaard. Ten onrechte wordt de administratieve gegevensverwerking, ingevolge de vervulling van een taak van algemeen belang/wettelijke verplichting in hoofde van een Vlaamse instantie tot het toekennen van een tegemoetkoming aan een zorggebruiker geassimileerd met het verstrekken van zorg aan deze zorggebruiker. Een herevaluering van de bewaartermijn, in functie dan van de concreet geviseerde tegemoetkoming, dringt zich alleszins op.

5. Bewaartermijn van maximaal honderdentien jaar

68. Het nieuwe artikel III.87, §1/1, vijfde lid, van het bestuursdecreet, zal luiden als volgt:

"Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, worden de volgende bestuursdocumenten maximaal honderdentien jaar na de geboorte van de betrokkene bewaard als ze persoonsgegevens bevatten:

- 1° personeelsdossiers en afgeleide documenten die hierop betrekking hebben;*
- 2° medische attesten voor aanvragen speciale onderwijsleermiddelen;*
- 3° de erkende kwalificaties, vermeld in artikel 19 van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur, en de erkende of gelijkwaardig verklaarde leer- en ervaringsbewijzen, vermeld in artikel 20 van het voormelde decreet."*

69. In de algemene toelichting (p. 9) wordt de honderd en tienjarige bewaartermijn van personeelsdossiers (en afgeleiden) gerechtvaardigd als volgt: *"Die gegevens zijn van belang voor de berekening of herberekening van het pensioen. Daarom moeten de gegevens beschikbaar zijn zolang het personeelslid leeft. Een persoon kan immers op elk moment zijn pensioen opnieuw laten berekenen, met toepassing van artikel 17 en 18 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde."*

70. Zoals hiervoor reeds aangehaald, betreffen *"personeelsdossiers en afgeleide documenten"* uitermate ruime en weinig nauwkeurige bewoordingen, waarvan de noodzakelijke bewaartermijn dienvolgens moeilijk kan worden ingeschat. Vooral het begrip 'afgeleide documenten' kan eigenlijk quasi alles omvatten. Heldere afbakening van de geviseerde documenten dringt zich op. Een ongenueanceerde termijn van 110 jaar na de geboorte van de betrokkene komt alleszins onnodig lang voor.

71. De bewaring gedurende honderd en tien jaar van de medische attesten, waarvan sprake in voormeld punt 2°, wordt in de algemene toelichting (p. 9-10) geduid als volgt: *"Een medisch attest hoeft maar één keer ingediend te worden en blijft geldig. Omdat een persoon gedurende zijn hele leven onderwijs kan volgen en dus ook speciale onderwijsmiddelen kan aanvragen, is dat attest, gezien het concept van eenmalige gegevensopvraging, gedurende die periode noodzakelijk voor de administratie."*

72. De Autoriteit bevroeg de aanvrager omtrent de actualiteit/geldigheid van dergelijke oude attesten in het licht van de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om persoonsgegevens te verwerking die juist zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd (artikel 5.1, d) AVG). De aanvrager stelt: *"De doelgroep van de cel Speciale Onderwijsleermiddelen wordt gevormd door leerlingen met een motorische, visuele of auditieve functiebeperking in het basis- of secundair onderwijs, het hoger onderwijs of het volwassenenonderwijs, waarvan men niet kan genezen, zodat ze altijd de meest recente (toepasselijke) situatie beogen. (...) Het medisch attest moet slechts één keer ingediend worden (...) en is geldig voor de volledige schoolloopbaan (...). (...) Aangezien een persoon gedurende zijn hele leven onderwijs kan volgen en dus ook speciale onderwijsmiddelen kan aanvragen, is dit attest heel lang, in casu, levenslang (wat vertaald wordt naar een praktische termijn van 110 jaar na geboorte) noodzakelijk voor de administratie."*

73. Het 'ongeneeslijk karakter' van de functiebeperking is alleszins een belangrijke nuance, die thans niet blijkt uit de bewoordingen van het voorstel van decreet. De Autoriteit adviseert ook hier een genuanceerde bewaartermijn op te nemen in de specifieke regelgeving inzake speciale onderwijsmiddelen, eerder dan in het bestuursdecreet.

74. Aan het nieuwe artikel III.87, §1/1, van het Bestuursdecreet zal nog een laatste lid worden toegevoegd, meer bepaald: *"Als een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een beslissing met betrekking tot de bestuursdocumenten, vermeld in deze paragraaf, worden de lopende bewaartermijnen geschorst tot er een definitieve, in kracht van gewijsde gegane en uitvoerbare beslissing is genomen over het rechtsmiddel."*

75. Ingevolge artikel 4 van het voorstel van decreet wordt ook artikel III.87, §2 van het Bestuursdecreet **gewijzigd** en wel **als volgt**:

"De selectieregels hebben uitwerking vanaf de bekendmaking ervan in het register, vermeld in artikel III.82, §2, dat publiek raadpleegbaar is. Voor andere categorieën van bestuursdocumenten dan de bestuursdocumenten, vermeld in paragraaf 1/1, en die persoonsgegevens

bevatten, kan de Vlaamse Regering, op voorstel van de selectiecommissies, vermeld in artikel III.88, §1, de maximale bewaartermijnen bepalen, rekening houdend met de specifieke context en met toepassing van de criteria, vermeld in paragraaf 1, derde lid."

76. De Autoriteit verwijst ook hier naar de bedenkingen die zij reeds formuleerde in randnrs. 65 e.v. van voormeld advies nr. 70/2023 van 27 april 2023 met betrekking tot de uitwerking van selectieregels inzake te hanteren bewaartermijnen op het niveau van de Vlaamse Regering en de terzake aangewezen selectiecommissies (zie ook randnr. 24 van onderhavig advies).

77. Ze herinnert er in het bijzonder aan de (maximale) bewaartermijn een wezenlijk element is van elke gegevensverwerking die berust op een wettelijke verplichting, of op de vervulling van een taak van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM moeten alle wezenlijke elementen van de gegevensverwerking worden vastgesteld in een formele wettelijke norm, behoudens wanneer de betreffende gegevensverwerking slechts een beperkt risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt. In die gevallen kan het volstaan dat de aanvullende wezenlijke elementen (waaronder inbegrepen de maximale bewaartermijn van de gegevens) naderhand worden vastgesteld door de uitvoerende macht²¹. (zie ook randnrs. 7 en 8 van onderhavig advies)

78. In het licht van artikel 22 van de *Grondwet* is het aan de decreetgever niet toegestaan om de verplichting die op haar rust om de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking decretaal vast te stellen op algemene wijze te delegeren aan de uitvoerende macht of een bepaald bestuursorgaan²². Dit impliceert dat wanneer de onderliggende gegevensverwerkingen gestoeld zijn op de artikelen 6.1.c) of 6.1.e) AVG, de selectieregels opgesteld door de selectiecommissie overeenkomstig het ontworpen artikel III.87 van het bestuursdecreet – in zoverre ze betrekking hebben op de wezenlijke elementen van de verwerking – slechts in secundaire orde bijkomende richtlijnen of modaliteiten kunnen vaststellen.

²¹ Op voorwaarde dat daartoe een voldoende nauwkeurige delegatie voorhanden is.

²² Zie: Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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", Parl.St. Kamer, 54-3185/001, blz1 21-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 "tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens", Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 49-1566/1, 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 "houdende maatregelen inzake gezondheidszorg", Parl.St. Kamer 2002-03, nr. 2125/2, 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, Parl.St. Kamer 2004-05, nr. 1437/2.

79. Ingevolge artikel 4 van het voorstel van decreet wordt, tot slot, aan artikel III.87, van het bestuursdecreet een nieuwe §5 toegevoegd, luidend als volgt:

"De bewaartermijnen van bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten, worden opgenomen in de informatie die aan de betrokkenen wordt verstrekt, conform artikel 13 en 14 van de algemene verordening gegevensbescherming."

80. De Autoriteit neemt er akte van maar wijst erop dat zulks de decreetgever geenszins ontslaat van het voorzien in een nauwkeurig en voorzienbaar decretaal kader van de beoogde gegevensverwerkingen, conform het legaliteits- een voorzienbaarheidsbeginsel (zie randnrs. 7 en 8 van onderhavig advies).

81. Ingevolge artikelen 7, 8 en 9 van het voorstel van decreet, wordt in het decreet bestuurlijk gegevensverkeer de verwijzing naar het bestuursdecreet, inzake geldende bewaartermijnen en -voorwaarden, aangepast aan de hiervoor besproken wijzigingen.

82. Het betreft, inzonderheid de wijzigingen aan de bewaartermijnen voorzien voor:

- de gegevensbron met gegevens van verenigingen, hetzij het verenigingsregister²³;
- de gegevensbron met rekeningnummers²⁴ en
- de gegevensbron met contactgegevens van de burgers²⁵.

83. Afgezien van de inhoudelijke bedenkingen, waarvan sprake in randnrs. 40 e.v. en 54 e.v. van onderhavig advies), herhaalt de Autoriteit dat het de voorzienbaarheid en begrip in hoofde van betrokkene zou bevorderen, wanneer de 'concrete' bewaartermijnen voor de in het verenigingsregister en de gegevensbronnen met rekeningnummers en contactgegevens opgenomen persoonsgegevens, zouden worden bepaald in het decreet bestuurlijk gegevensverkeer zelf (in plaats van in het bestuursdecreet waarnaar het decreet bestuurlijk gegevensverkeer verwijst) aangezien aldaar de betrokken gegevensverwerkingen decretaal worden omkaderd (zie ook randnrs. 35, 43 en 57 van onderhavig advies).

²³ Artikel 4/4 van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer zal, ingevolge artikel 7 van het voorstel van decreet luiden als volgt: *"De persoonsgegevens worden bewaard conform de voorwaarden, vermeld in artikel III.87, §1/1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018."*

²⁴ Artikel 5/7 van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer zal, ingevolge artikel 8 van het voorstel van decreet luiden als volgt: *"De persoonsgegevens worden bewaard conform de voorwaarden, vermeld in artikel III.87, §1/1, derde lid, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018."*

²⁵ Artikel 7/6 van het decreet bestuurlijk gegevensverkeer zal, ingevolge artikel 9 van het voorstel van decreet luiden als volgt: *"De persoonsgegevens worden bewaard conform de voorwaarden, vermeld in artikel III.87, §1/1, eerste lid, 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018."*

OM DEZE REDENEN**de Autoriteit,**

is van oordeel dat het voorstel van decreet tekort schiet als decretaal kader, op het vlak van bewaartermijnen, wegens ontoereikend in het licht van het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel (zie randnr. 11, 14, 77 en 78);

is van oordeel dat het 'algemeen' bewaarbeleid, zoals uitgewerkt in het voorstel van decreet, per definitie, voor een groot deel van de geviseerde gegevensverwerkingen als overmatig en disproportioneel moet worden gekwalificeerd (zie randnrs. 13 en 14);

is van oordeel dat, ook bij behoud van een decretale verankering van 'algemeen' uitgewerkte bewaartermijnen, 'concrete' bewaartermijnen moet worden bepaald in de specifieke decreten die de respectievelijke concrete gegevensverwerkingen omkaderen, alwaar ook hun (andere) essentiële verwerkingselementen worden bepaald (zie randnrs. 11, 15, 35, 43, 57 en 83);

is van oordeel dat bij de uitwerking van concrete bewaartermijnen de bedenkingen, waarvan sprake in randnrs. 23 e.v. en 37 e.v. in rekening moeten worden genomen.



Voor het Kenniscentrum,
Cédrine Morlière, Directeur

