# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 80.135/3
van 3 november 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 de regeling van het Vlaams Mandatensysteem en het Vlaams Kenmerkenregister’

‡LW-ADL‚LCHFE-IABDFUQ‡

Op 1 oktober 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 de regeling van het Vlaams Mandatensysteem en het Vlaams Kenmerkenregister’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 oktober 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 Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2026.

*

‡LW-ADL|LCHFE-IABDFUQ‡

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[1], 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 voorziet in de oprichting van, enerzijds, het Vlaams Mandatensysteem, dat de totstandkoming, de registratie, het beheer, de uitoefening en de verificatie van volmachten mogelijk moet maken en, anderzijds, het Vlaams Kenmerkenregister, waarin de kenmerken worden opgenomen van de medewerkers van de instanties vermeld in artikel I.3, 1°, 5°, 6° en 7°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In het ontworpen artikel 13/3, § 2, achtste lid, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’ (artikel 7 van het voorontwerp) wordt bepaald dat, om de gegevens vermeld in de betrokken paragraaf mee te delen, de instantie en de entiteit niet zijn onderworpen aan de naleving van artikel 8 van het decreet. Een gelijkaardige bepaling is terug te vinden in de ontworpen artikelen 13/3, § 4, derde lid, 13/4, tweede lid, 13/5, zevende lid, 14/2, § 3, en 14/3, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 (artikelen 7, 8, 9, 14 en 15 van het voorontwerp).

Op grond van dit artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 moet voor elke elektronische mededeling van persoonsgegevens op basis van artikel 6, lid 1, c) en e), van de algemene verordening gegevensbescherming[2] door een instantie naar een andere instantie of naar een externe overheid of naar een private organisatie een protocol worden gesloten tussen de betreffende verwerkingsverantwoordelijken. Tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken worden geen protocollen gesloten. In het tweede lid van deze bepaling worden de gegevens aangeduid die in het protocol moeten worden vastgelegd.

Gevraagd om te verantwoorden waarom dit vereiste niet van toepassing is in de voormelde gevallen, antwoordde de gemachtigde:

> “Artikel 8 van het e-govdecreet van 18 juli 2008 voorziet dat 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 een protocol vereist. Deze verplichting

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

[2] 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)’.

‡LW-ADLJLCHFE-IABDFUQ‡

werd oorspronkelijk ingeschreven om te verzekeren dat de uitwisseling AVG-conform verloopt en dat er steeds voldoende transparantie bestaat over de persoonsgegevens die tussen instanties worden uitgewisseld.

De afwijking van de protocolverplichting via de vermelde artikelen vloeit voort uit het feit dat voor deze specifieke mededelingen van persoonsgegevens de elementen die normaal in een protocol worden opgenomen reeds werden opgenomen in het voorliggende voorontwerp van decreet zelf. Bijgevolg wordt de AVG-conformiteit en de nodige transparantie reeds gerealiseerd via het voorontwerp van decreet zelf. Dit zal verder verduidelijkt worden in de memorie van toelichting.

Specifiek wat betreft het gebruik van het Vlaams kenmerkenregister voor de doeleinden van rapportering en onderzoek kan worden opgemerkt dat het ontworpen artikel 14/3, derde lid, de protocolverplichting enkel uitsluit voor wat betreft het ontsluiten van de gegevens met het oog op het faciliteren van een systeem voor het gebruikers- en toegangsbeheer van instanties van instanties. Bijgevolg blijft de protocolverplichting dus wel gelden voor de overige doeleinden van het Vlaams kenmerkenregister."

3.2. Het amendement dat tot artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 heeft geleid werd onder meer als volgt verantwoord:

"Dit artikel omschrijft onder welke voorwaarden er gegevens kunnen worden meegedeeld door instanties, zowel aan andere instanties als aan externe overheden. Het principe is dat tussen de betrokken verwerkingsverantwoordelijken een protocol wordt gesloten waarin een aantal zaken worden vastgelegd zodat duidelijk wordt dat aan de principes van de AVG wordt voldaan, zoals finaliteit, proportionaliteit, de rechtsbasis voor de verwerkingen, de veiligheidsmaatregelen, de periodiciteit, de duurtijd en andere concrete technische modaliteiten over de concrete gegevensuitwisselingen. Bij de beschrijving van de beveiligingsmaatregelen wordt opgenomen op welke verwerker(s) de verwerkingsverantwoordelijke die de bestemmeling van de gegevens is, een beroep doet, en er in voorkomend geval met de verwerker een overeenkomst als vermeld in artikel 28, lid 4, van de AVG, is opgesteld. Er moeten immers voor de mededelende instantie voldoende garanties zijn dat de gegevens door de ontvangende instantie en in voorkomend geval zijn verwerker, veilig worden verwerkt overeenkomstig de AVG. Bovendien dient de formulering van deze maatregelen functioneel te zijn teneinde te vermijden dat gevoelige details worden onthuld over de technische veiligheidsmaatregelen en dat de betrokkenen worden blootgesteld aan veiligheidsaanvallen."[3]

Uit die verantwoording blijkt dat in de in dat artikel 8 bedoelde protocollen niet alleen de essentiële elementen van de gegevensverwerking worden geregeld, waarvan inderdaad kan worden aangenomen dat die thans op voldoende wijze in het voorontwerp worden bepaald, maar ook "concrete technische modaliteiten" en "beveiligingsmaatregelen" waarmee wordt gewaarborgd dat die gegevensverwerking gebeurt overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming.

Het feit dat in de gevallen bedoeld in de ontworpen artikelen 13/3, § 2, achtste lid, en § 4, derde lid, 13/4, tweede lid, 13/5, zevende lid, 14/2, § 3, en 14/3, derde lid, van het decreet van 18 juli 2008 niet langer in een protocol wordt voorzien, mag er niet toe leiden dat de naleving

[3] *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1556/2, 4.

‡LW-ADL‖LCHFE-IABDFUQ‡

van de algemene verordening gegevensbescherming niet langer is gewaarborgd. De stellers van het voorontwerp zullen moeten nagaan of dit effectief het geval is.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 6

4. In het ontworpen artikel 13/2, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 worden de gegevens van de volmachtgever en de volmachthouder vermeld die worden verwerkt in het Vlaams Mandatensysteem. Daarnaast wordt in het ontworpen vierde lid van dat artikel bepaald dat "[o]m het doel, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 3°, te realiseren, (…) de entiteit, vermeld in artikel 4, de contactgegevens van de volmachtgever en de volmachthouder [kan] verwerken".

Gevraagd of de contactgegevens vermeld in het ontworpen artikel 13/2, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 juli 2008 verschillen van de gegevens opgesomd in het ontworpen artikel 13/2, § 1, tweede lid, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Artikel 13/3, §1, tweede lid bepaalt welke gegevens in het Vlaams Mandatensysteem (als centrale gegevensbron) kunnen worden opgeslagen en gebruikt voor het verwezenlijken van alle drie de doeleinden, vermeld in artikel 13/3, §1, eerste lid. Met uitzondering van het e-mailadres (vermeld in punt 9°), dat wordt opgeslagen in het kader van de totstandkoming van volmachten bij rechtspersonen (zie memorie van toelichting onder artikelsgewijze bespreking bij artikel 6), worden daarin geen contactgegevens opgenomen.
>
> Specifiek voor wat betreft het doeleinde, vermeld in artikel 13/3, §1, eerste lid, 3° (het communiceren over volmachten), kan het dus noodzakelijk zijn om – naast de gegevens uit het Vlaams Mandatensysteem zelf – ook andere (contact)gegevens te verwerken. Het kan dan gaan over e-mailadressen (al dan niet anders dan diegene die gebruikt worden voor het tot stand brengen van de volmacht) maar ook fysieke adressen, telefoonnummers of andere contactkanalen."

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de in het ontworpen artikel 13/2, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 juli 2008 vermelde gegevens niet in het Vlaams Mandatensysteem zelf worden verwerkt, dat die gegevens enkel met het oog op de communicatie over de volmachten worden verwerkt en dat het om andere gegevens gaat dan die vermeld in het ontworpen tweede lid van die bepaling, hetgeen verantwoordt dat in een specifieke regeling wordt voorzien voor die gegevens. Vermits in het ontworpen artikel 13/2, § 2, van het decreet van 18 juli 2008 vervolgens de oorsprong wordt bepaald van de in de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, vermelde gegevens, strekt het wel tot aanbeveling om ook de oorsprong van de in de ontworpen paragraaf 1, vierde lid, bedoelde gegevens te regelen.[4]

[4] Vgl. het ontworpen artikel 13/3, § 2, zesde lid, van het decreet van 18 juli 2008 (artikel 7 van het voorontwerp), waar de oorsprong wordt bepaald van de in het vijfde lid van dat artikel vermelde contactgegevens.

‡LW-ADL|LCHFE-IABDFUQ‡

Artikel 8

5. Luidens het ontworpen artikel 13/4, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 stelt de entiteit vermeld in artikel 4 van dat decreet de gegevens vermeld in artikel 13/2, § 1, tweede lid, van hetzelfde decreet ter beschikking aan de instantie die het product of de dienst aanbiedt waarvoor de volmacht is geregistreerd. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

> "Het eerste lid van artikel 13/4 bepaalt dat Digitaal Vlaanderen de gegevens, vermeld in artikel 13/2, paragraaf 1, ter beschikking stelt aan de instantie die het product of de dienst aanbiedt waarvoor de volmacht aangevraagd wordt en hun verwerkers, met het ook op het faciliteren van een systeem van gebruikers- en toegangsbeheer voor die instantie. De instantie en hun verwerkers kunnen de volmachten die geregistreerd zijn voor hun product of dienstverlening raadplegen en verifiëren. De instantie kan zo onder andere vragen van de volmachtgever en de volmachthouder hierover beantwoorden."

Gevraagd wat in de aangehaalde memorie van toelichting wordt bedoeld met "hun verwerkers", verklaarde de gemachtigde:

> "Voor de organisatie en uitvoering van hun digitale dienstverlening doen instanties regelmatig een beroep op externe dienstverleners. Zo wordt het digitale loket waarlangs burgers een bepaald product of een bepaalde dienst kunnen aanvragen, vaak ontwikkeld, gehost of beheerd door een externe softwareleverancier.
>
> Wanneer deze softwareleverancier in opdracht van de betrokken instantie persoonsgegevens uit het Vlaams Mandatensysteem verwerkt, bijvoorbeeld om na te gaan of een gebruiker over een geldige volmacht beschikt om een bepaalde dienst aan te vragen of te beheren, treedt deze voor die verwerking op als verwerker van de instantie.
>
> Deze verwerking gebeurt uitsluitend ten behoeve van de betrokken instantie, binnen de grenzen van haar instructies en met naleving van de voorwaarden van artikel 28 van de AVG. De vermelding van de verwerkers in de memorie van toelichting houdt dan ook geen zelfstandige machtiging in voor deze dienstverleners om de gegevens uit het Vlaams Mandatensysteem voor eigen doeleinden te raadplegen of te verwerken. De betrokken instantie blijft verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens in het kader van haar eigen dienstverlening."

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de in de memorie van toelichting vermelde verwerkers geen zelfstandige toegang krijgen tot het Vlaams Mandatensysteem en dat zij enkel handelen in naam en in opdracht van de instanties waaraan Digitaal Vlaanderen de gegevens ter beschikking stelt. Om geen twijfel te laten ontstaan over de draagwijdte van de ontworpen bepaling, kan in de memorie van toelichting dan ook beter geen gewag worden gemaakt van de verwerkers van die instanties.

Artikel 10

6. In het ontworpen artikel 13/6 van het decreet van 18 juli 2008 wordt de maximale bewaartermijn geregeld van de persoonsgegevens vermeld in de ontworpen artikelen 13/2, § 1, tweede lid, en 13/3, § 2, vierde lid, van hetzelfde decreet. Vermits de contactgegevens vermeld in het ontworpen artikel 13/2, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 juli 2008 onderscheiden zijn van

‡LW-ADLJLCHFE-IABDFUQ‡

de gegevens vermeld in het tweede lid van die bepaling (zie opmerking 4) en die gegevens ook persoonsgegevens (kunnen) bevatten, zal ook ten aanzien van die gegevens in een maximale bewaartermijn moeten worden voorzien. Hetzelfde geldt voor de in het ontworpen artikel 13/3, § 2, vijfde lid, van het decreet van 18 juli 2008 vermelde gegevens.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-ADL|LCHFE-IABDFUQ‡