RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 80.293/1
van 10 november 2026

over

amendementen ‘bij het ontwerp van decreet over de opheffing van de centra voor deeltijds onderwijs en programmatie en rationalisatie in het basisonderwijs en het secundair onderwijs’

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

Op 3 november 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen ‘bij het ontwerp van decreet over de opheffing van de centra voor deeltijds onderwijs en programmatie en rationalisatie in het basisonderwijs en het secundair onderwijs’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 5 november 2026. De kamer was samengesteld uit Peter SOURBRON, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2026.

*

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

> "door de omstandigheid dat het Vlaams Parlement deze amendementen bij het voornoemd ontwerp van decreet tijdig definitief moet kunnen goedkeuren.
>
> Het amendement met betrekking tot de ziektecontrole moet ten laatste op 1 januari 2027 in werking treden, om tijdig een rechtsgrond te bieden voor het uitwisselen van persoonsgegevens in het kader van de ziektecontrole. De wijziging daaromtrent aan artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 betreffende de controle op de afwezigheid wegens ziekte treedt immers in werking op 1 januari 2027. Om de ziektecontroles efficiënter en optimaler te laten verlopen, is het van belang dat de gewijzigde procedure tijdig kan ingaan, en de rechtsgrond in het regeringsamendement is essentieel om die aangepaste procedure mogelijk te maken."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dit onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VORMVEREISTEN

3. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde notificatie van de Ministerraad van 30 oktober 2026 blijkt dat over het amendement nr. 1 het advies moet worden ingewonnen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van vijftien dagen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 1

4.1. Amendement nr. 1 strekt ertoe om in artikel V.19 van de Codificatie 'sommige bepalingen van het onderwijs' van 28 oktober 2016 (hierna: de Codificatie) een tweede paragraaf in te voegen ten einde een voldoende decretale basis te creëren voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de ziektecontrole van de personeelsleden van het onderwijs met uitzondering van het hoger onderwijs. Die verwerking wordt geregeld in artikel 5[2] van het besluit

[1] Aangezien het om amendementen bij een ontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Die bepaling luidt als volgt: "Bij een afwezigheid wegens ziekte van meer dan een dag stuurt het personeelslid onmiddellijk een afwezigheidsattest naar de directeur en een medisch attest naar het controleorgaan. Het medisch attest bevat de volgende gegevens van het personeelslid:

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 'betreffende de controle op de afwezigheid wegens ziekte', zoals het zal worden gewijzigd, met ingang van 1 januari 2027,[3] bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2026 'tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de organisatie en het personeel in verschillende onderwijsniveaus'. Zoals blijkt uit de verantwoording bij het amendement, wordt met de ontworpen regeling beoogd tegemoet te komen aan advies 79.567/1 van de Raad van State van 13 juli 2026 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van verschillende besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, wat betreft de organisatie en het personeel in verschillende onderwijsniveaus'. Volgens de Raad van State was de ontworpen regeling in strijd met het formeel legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet.

Het bij amendement nr. 1 ontworpen artikel V.19, § 2, bepaalt onder meer de doelstellingen van de verwerking van de persoonsgegevens, de bij de verwerking betrokken personen, de te verwerken gegevens, de personen en instellingen waaraan de te verwerken persoonsgegevens worden meegedeeld, de verwerkingsverantwoordelijken alsook de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te "specificeren welke persoonsgegevens worden verwerkt door de persoon of de instelling die met het geneeskundig toezicht is belast en door de werkgever van het personeelslid" en kan zij "nadere regels bepalen voor deze verwerkingen".

4.2.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[4]

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving

---

1° het adres van de woonplaats of van de verblijfplaats, als het personeelslid tijdens de ziekte niet in de woonplaats verblijft;
2° het e-mailadres;
3° het gsm-nummer.
Als het personeelslid dat wegens ziekte afwezig is, tijdens de ziekte niet in zijn woonplaats verblijft, deelt het personeelslid zijn verblijfplaats aan de directeur mee. Het personeelslid meldt elke verandering van verblijfplaats in de loop van de afwezigheid wegens ziekte vooraf aan het controleorgaan.
Dit geldt eveneens voor personeelsleden die ter beschikking gesteld zijn wegens ziekte."

[3] *Cfr*. artikel 59, 1°, van het besluit van 17 juli 2026.

[4] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17; GwH 4 december 2025, nr. 161/2025, B.22.3.

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[5]

4.2.2. Bovendien omvat artikel 22 van de Grondwet, net als de artikelen 8 van het EVRM en 7, 8 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ook een materieel legaliteitsbeginsel dat vereist dat "de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat."[6]

Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten.[7] Het vereiste dat de beperking bij wet dient te worden ingesteld, houdt met name in dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking van de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen.[8]

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.[9]

Ten slotte, voor zover de in opmerking 4.2.1 vermelde formele wettigheidsvereisten zijn vervuld, kunnen de duidelijkheid en de voldoende nauwkeurigheid van een specifieke maatregel voortvloeien uit de gecombineerde lezing van de formele wetgevende maatregel en de uitvoeringsbesluiten daarvan.[10]

4.2.3. Daarnaast moeten overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG,[11] de te verwerken persoonsgegevens

---

[5] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

[6] Zie bijv. GwH 154/2023, B.8.3, 97/2024, B.24.2, en 157/2024, B.77.3.

[7] EHRM (grote kamer) 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; EHRM (grote kamer) 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99.

[8] HvJ 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 65.

[9] Zie bijv. GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.8.3; GwH 26 september 2024, nr. 97/2024, B.24.2; GwH 19 december 2024, nr. 157/2024, B.77.3; GwH 4 december 2025, nr. 161/2025, B.23.2

[10] GwH 18 juni 2026, nr. 73/2026, B.7.7, *in fine*.

[11] 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-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

4.3.1. In het ontworpen artikel V.19, § 2, van de Codificatie worden de vijf hierboven opgesomde essentiële elementen van de gegevensverwerking in beginsel geregeld, waardoor op het eerste gezicht is voldaan aan het in opmerking 4.2.1 in herinnering gebrachte formeel legaliteitsbeginsel.

Uit de tekst van artikel 5 van het besluit van 8 december 1993 blijkt evenwel dat de verwerking van persoonsgegevens waarvoor het ontworpen artikel V.19, § 2, rechtsgrond moet bieden, op meer persoonsgegevens betrekking heeft dan deze vermeld in de ontworpen bepaling (opmerking 4.3.2) en dat die verwerking ook categorieën van personen betreft die niet worden genoemd in het ontworpen artikel V.19, § 2 (opmerking 4.3.3), zodat de vraag rijst of wel alle essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerking wel voldoende bij decreet zullen worden geregeld.

4.3.2. Wat de categorie van verwerkte persoonsgegevens betreft, bepaalt het ontworpen artikel V.19, § 2, vijfde lid, van de Codificatie dat de volgende categorieën van gegevens worden verwerkt: “het medisch attest, de identificatiegegevens, de verblijfplaats, professionele en persoonlijke contactgegevens en gegevens over de periode van het ziekteverlof”.

Het “medisch attest” is op zichzelf geen persoonsgegeven. Het doelt enkel op een bepaald getuigschrift, maar daarmee wordt geen informatie gegeven over de persoonsgegevens die daarin worden opgenomen en die mogen worden verwerkt. In de verantwoording bij amendement nr. 1 wordt vermeld dat het medisch attest “een aantal persoonsgegevens, zoals vastgelegd in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993”, bevat. Uit de definitie van het medisch attest in artikel 2, 4°, van het besluit van 8 december 1993 blijkt evenwel dat het medisch attest nog andere persoonsgegevens bevat dan de gegevens vermeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1993 waaronder “de diagnose”. Uit het ontworpen artikel V.19, § 2, vijfde lid, van de Codificatie blijkt niet dat ook dit persoonsgegeven kan worden verwerkt. De ontworpen bepaling zal derhalve nog met dit ontbrekende persoonsgegeven moeten worden aangevuld.

Wat de identificatiegegevens (van het personeelslid) betreft, moet worden vastgesteld dat het onbepaalde begrip ‘identificatiegegevens’ niet nader wordt omschreven. Daardoor is het niet alleen voor de betrokken personeelsleden onvoldoende duidelijk welke identificatiegegevens precies zullen worden verwerkt,[12] maar heeft de decreetgever ook nagelaten deze categorie van te verwerken gegevens, die een essentieel element van de verwerking uitmaakt, voldoende duidelijk te omschrijven op een wijze die de Vlaamse Regering toelaat die gegevenscategorie nader te specificeren.

Uit het ontworpen artikel V.19, § 2, vijfde lid, van de Codificatie, blijkt dat “de verblijfplaats” een van de gegevenscategorieën is die mag worden verwerkt. Uit zowel artikel 2, 4°, als artikel 5 van het besluit van 8 december 1993 blijkt echter dat ook “de woonplaats” moet

[12] Dat zou overigens ook niet blijken uit het samenlezen van de ontworpen bepaling met de artikelen 2, 4° en 5 van het besluit van 8 december 1993.

‡LW-BAL|MEEBG-IACJDYX‡

worden opgenomen in het medisch attest en moet worden meegedeeld aan de werkgever van het personeelslid. De woonplaats van het personeelslid is iets anders dan de verblijfplaats en kan niet als een precisering daarvan worden beschouwd. Als het de bedoeling is dat ook de woonplaats van het personeelslid wordt verwerkt, zal ook deze gegevenscategorie uitdrukkelijk in het ontworpen artikel V.19, § 2, vijfde lid, moeten worden vermeld.

4.3.3. Uit het ontworpen artikel V.19, § 2, vierde lid, van de Codificatie blijkt dat tot de categorie van bij de gegevensverwerking betrokken personen enkel de personeelsleden behoren, die momenteel worden vermeld in artikel V.19 (dat V.19, § 1, zal worden). De afdeling Wetgeving stelt evenwel vast dat uit de definitie van het begrip "medisch attest" in artikel 2, 4°, van het besluit van 8 december 1993 volgt dat niet alleen identificatiegegevens van het betrokken personeelslid worden verwerkt, maar ook van de arts die het attest opmaakt en ondertekent. Gelet op artikel 22 van de Grondwet zal in het ontworpen artikel V.19, § 2, vierde lid, van de Codificatie ook de arts moeten worden vermeld als categorie van betrokken personen.

Bovendien zal ook het ontworpen vijfde lid hierop moeten worden afgestemd. Aangezien er een beperkter aantal persoonsgegevens van de artsen zal worden verwerkt dient dit gegeven, gelet op onder meer artikel 5, lid 1, c), van de AVG, in het ontworpen artikel V.19, § 2, vijfde lid, van de Codificatie uitdrukkelijker tot uiting te worden gebracht.

4.3.4. Dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te "specifiëren welke persoonsgegevens worden verwerkt door de persoon of instelling die met het geneeskundig toezicht is belast en de werkgever van het personeelslid" en om "nadere regels (…) voor deze verwerkingen "te bepalen" doet van de hierboven gemaakte vaststellingen niets af. In het licht van het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, kunnen deze machtigingen niet worden aangewend om gegevenscategorieën en betrokken personen te verduidelijken die in de ontworpen decretale regeling niet of onvoldoende precies zijn omschreven.

4.4. De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling slechts een adequate rechtsgrond zal bieden voor de verwerking van persoonsgegevens waarin artikel 2 van het besluit van 8 december 1993 voorziet, het ontworpen artikel V.19, § 2, nog zal moeten worden aangevuld met bijkomende gegevens van het personeelslid, alsook met de persoonsgegevens van de artsen.

5. Uit het ontworpen artikel V.19, § 2, tweede lid, van de Codificatie blijkt dat de ontworpen regeling de verwerking van gezondheidsgegevens mogelijk moet maken voor de volgende doeleinden: arbeidsgeneeskunde en de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van het personeelslid. Uit artikel 9, lid 2, h), van de AVG blijkt dat gezondheidsgegevens omwille van de genoemde doeleinden mogen worden verwerkt. Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met artikel 9, lid 3, van de AVG, dat stelt dat gevoelige persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens, slechts mogen worden verwerkt voor de in lid 2, punt h), genoemde doeleinden wanneer die gegevens worden verwerkt door of onder de verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar die krachtens Unierecht of lidstatelijk recht of krachtens door nationale bevoegde instanties vastgestelde regels aan het beroepsgeheim is gebonden, of door een andere persoon die eveneens krachtens Unierecht of lidstatelijk recht of krachtens door nationale bevoegde instanties vastgestelde regels tot geheimhouding is gehouden. Het staat aan de stellers van het

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡

amendement, of aan de Vlaamse Regering in uitvoering van de ontworpen bepaling, hierover te waken.

6. Ter wille van de coherentie met de gebruikte terminologie in de Codificatie en de gebruikelijke terminologie in de onderwijswetgeving schrijve men in het ontworpen artikel V.19, § 2, tweede lid, van de Codificatie “het personeelslid” in plaats van “de werknemer”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Peter SOURBRON

‡LW-BAL[MEEBG-IACJDYX‡