

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet 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
 - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Voorliggend voorontwerp van decreet wijzigt het e-govdecreet met als doel een juridische grondslag te creëren voor het Vlaams Mandatensysteem en het Vlaams Kenmerkenregister. Daartoe voorziet het in een nieuw hoofdstuk IV, dat twee afdelingen zal bevatten waarin respectievelijk de bepalingen met betrekking tot het Vlaams Mandatensysteem (afdeling I) en het Vlaams Kenmerkenregister (afdeling II) worden opgenomen. Beide digitale bouwstenen hebben als gemeenschappelijk doel om een systeem voor gebruikers- en toegangsbeheer voor instanties te faciliteren.

Het Vlaams Mandatensysteem focust daarbij op de burger (m.i.v. ondernemingen en verenigingen) en fungeert als een centraal en uniform systeem voor het aanmaken, beheren, en uitoefenen van volmachten in het kader van digitale dienstverlening van de Vlaamse overheid. Op die manier laat het toe dat burgers die niet zelfstandig of niet rechtstreeks met overheidsdiensten willen of kunnen interageren, deze interacties rechtsgeldig én digitaal kunnen laten verrichten door een vertegenwoordiger.

Het Vlaams Kenmerkenregister op zijn beurt fungeert als een gegevensbron voor gebruikers- en toegangsbeheer voor Vlaamse overheidsinstanties. Door kenmerken van medewerkers van deze instanties te registreren, en ter beschikking te stellen voor systemen voor gebruikers- en toegangsbeheer (bijvoorbeeld ACM/IDM) laat het toe dat medewerkers op een veilige en herkenbare manier kunnen aanmelden bij de digitale toepassingen die zij nodig hebben in het kader van hun werk.

Aangezien in beide gevallen persoonsgegevens verwerkt worden voorziet dit decreet in de essentiële elementen voor de verwerking van die gegevens. Daarnaast wordt in de nieuw in te voegen bepalingen op een heldere manier uiteengezet wie verantwoordelijk is voor de coördinatie, de aanmaak, de instandhouding, en het gebruik van deze systemen, alsook welke gegevens op welke manier – en voor welke doeleinden – geregistreerd worden en ter beschikking worden gesteld.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet kadert in het beleidsveld Digitalisering binnen het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

Het dossier speelt in op volgende beleidsdoelstellingen:

- Het Regeerakkoord 2024-2029:

In een tijdperk van alsmaar snellere technologische evoluties hervormen we onze overheid op een slimme manier, door volop in te zetten op digitalisering en vereenvoudiging. Dat zal uiteindelijk ook tot een slankere en meer dienstbare overheid leiden. Die digitale transformatie van de overheid past in een ruimere maatschappelijke digitaliseringsagenda die ook onze bedrijven, verenigingen en burgers meeneemt. Een inclusief beleid, zodat niemand achterblijft in die digitale omwenteling, is daarbij het vertrekpunt (regeerakkoord p. 99).

We voorzien één aansturing in functie van een centraal gefinancierde basisarchitectuur, compatibele systemen en gestroomlijnde beleidsprocessen (regeerakkoord p.99).

Om iedere Vlaming mee te krijgen op de digitale trein, ook wie nog geen toegang heeft tot het internet of wie digitaal niet vaardig genoeg is, blijven we samenwerken met belangrijke en relevante e-inclusie-initiatieven (regeerakkoord p.100)

- De beleidsnota Digitalisering en interne dienstverlening Vlaamse overheid: Facilities, vastgoed, documentbeheer (2024-2029):

Een Vlaams Mandatensysteem ('VMS') geeft de burgers de mogelijkheid om digitaal een mandaat te verlenen en te verkrijgen in Mijn Burgerprofiel. Burgers kunnen op die manier gemakkelijker toegang hebben tot de diensten van de Vlaamse overheid. Het VMS zou voor verschillende toepassingen kunnen worden gebruikt, zoals het aanvragen van dienstencheques voor een minder digitaalvaardige persoon of het helpen van gezinnen om een zorgtoeslag aan te vragen in het kader van het groeipakket. Voor de ontwikkeling en het beheer van het VMS moet de verwerkingsverantwoordelijke van het VMS beschikken over een decretale rechtsgrond voor de gegevensuitwisseling tussen burgers onderling en tussen burgers en overheidsinstanties. Ook is een decretale grondslag nodig voor de verwerking van persoonsgegevens (bv. persoonsgegevens inzake mandaatgevers en -houders, inhoud van het mandaat, enz.) met de decretale vastlegging van de essentiële elementen van de gegevensverwerking (welke gegevens, van welke personen, voor welke doeleinden, hoe lang bewaren, wie toegang tot die gegevens). (beleidsnota Digitalisering en interne dienstverlening Vlaamse overheid p. 21).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaand voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2026/195 van 15 juni 2026.

Het voorontwerp werd besproken binnen de juridische werkgroep, ressorterend onder het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid, op 5 juni 2026. Deze werkgroep bestaat uit juristen en DPO's van alle beleidsdomeinen alsook van de lokale en provinciale overheden.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het voorliggende voorontwerp van decreet voorziet in een robuust en helder juridisch kader voor zowel het Vlaams Mandatensysteem als het Vlaams Kenmerkenregister. Daarin worden enerzijds voldoende waarborgen opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens, en anderzijds voorzien in een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden, rechten, en plichten van de personen die betrokken zijn bij deze systemen, opdat deze systemen uitgebouwd kunnen worden tot bouwstenen waar alle organisaties binnen de Vlaamse overheid gebruik van kunnen maken.

Het Vlaams Mandatensysteem

Deze decreetswijziging kadert in de verdere uitbouw van een toegankelijke, veilige en gebruiksvriendelijke digitale dienstverlening door de Vlaamse overheid. Met het Vlaams Mandatensysteem wordt een structurele lacune ingevuld die tot op heden bestond in de mogelijkheid om interacties met de Vlaamse overheid op een uniforme en rechtszekere wijze te delegeren aan andere natuurlijke personen, rechtspersonen en verenigingen. Voor burgers, ondernemingen en organisaties ontbrak een centraal en uniform systeem om dergelijke volmachten aan te maken, te beheren en uit te oefenen. Ook de nood voor gebruiksvriendelijke, laagdrempelige en begrijpelijke digitale processen en interactie met de Vlaamse overheid staat centraal, zodat elke burger deel kan nemen aan een digitaal Vlaanderen.

Het Vlaams Mandatensysteem kan worden beschouwd als een Vlaamse invulling van het concept van gecentraliseerd volmachtenbeheer, opgebouwd op basis van Vlaamse digitale bouwstenen, waaronder de Interbestuurlijke Product- en Dienstencatalogus (IPDC). Bestaande federale oplossingen, zoals Self Service Mandatenbeheer (SSM) bieden onvoldoende granulariteit om te beantwoorden aan de noden van Vlaamse hoofdloketten en dienstverleningen. Het Vlaams Mandatensysteem maakt het mogelijk om volmachten per afzonderlijke dienstverlening aan te maken en uit te voeren, met een duidelijke afbakening van rechten en bevoegdheden.

Het decreet beoogt tevens een vereenvoudiging van het bestaande volmachtenlandschap. In plaats van een veelheid aan puntoplossingen voorziet het Vlaams Mandatensysteem in één centrale bron en één uniforme procesflow voor het aanmaken, beheren en beëindigen van volmachten binnen de Vlaamse overheid. Deze centralisatie bevordert de rechtszekerheid, de transparantie en de controle van volmachten over entiteiten en beleidsdomeinen heen.

Voorts biedt het Vlaams Mandatensysteem een antwoord op concrete noden vanuit het ondernemingsleven, in het bijzonder van kleine en middelgrote ondernemingen. Het systeem maakt het mogelijk om op een gestandaardiseerde en veilige manier volmachten te verlenen aan professionele dienstverleners, zoals boekhoud-, accountants- en advocatenkantoren, voor de afhandeling van administratieve verplichtingen tegenover de Vlaamse overheid.

Ten slotte draagt het Vlaams Mandatensysteem wezenlijk bij aan de versterking van de digitale veiligheid. Het systeem is opgezet conform geldende industriestandaarden en sluit aan bij relevante Europese en nationale kaders inzake cyberveiligheid, waaronder de principes van Cyber Fundamentals en de NIS2-richtlijn. Mandaten binnen het Vlaams Mandatensysteem kunnen uitsluitend worden uitgeoefend na sterke authenticatie via de daartoe voorziene authenticatiemiddelen. Door de centralisatie van het volmachtenbeheer in één systeem voor de gehele Vlaamse overheid wordt bovendien een sterker en consistentere levenscyclusbeheer mogelijk, wat de veiligheid, controleerbaarheid en naleving van regelgeving ten goede komt.

Het Vlaams Kenmerkenregister (VKR)

Binnen de Vlaamse overheid werd een centraal systeem van Gebruikersbeheer ontwikkeld (IDM) dat instanties toelaat om de in- en uitstroom van medewerkers en hun (toegangs)rechten makkelijk te beheren. Het Vlaams kenmerkenregister vormt een onderdeel van dit Vlaamse systeem voor Gebruikersbeheer. Het is immers via dit Gebruikersbeheer dat de gegevens in het VKR kunnen worden beheerd en gewijzigd, en het is ook via dit Gebruikersbeheer dat de gegevens worden doorgegeven aan digitale toepassingen voor het eigenlijke toegangsbeheer door instanties. Het Vlaams Kenmerkenregister is een centrale bouwsteen van het gebruikers- en toegangsbeheer, door de nodige informatie op te slaan over de kenmerken van medewerkers van de instanties. Het is aan deze kenmerken dat dan bepaalde toegangsrechten gekoppeld kunnen worden, en die geverifieerd worden alvorens toegang tot bepaalde bedrijfsmiddelen te verschaffen.

Door het Vlaams Kenmerkenregister via het Gebruikersbeheer (IDM) te koppelen aan het Vlaamse toegangsbeheer (ACM) is het voor overheidsinstanties mogelijk om te voorzien in een centraal gebruikers- en toegangsbeheer, waardoor hun medewerkers op een veilige en herkenbare manier kunnen aanmelden bij de digitale toepassingen die zij nodig hebben in het kader van hun werk. Hoewel dit systeem in de praktijk haar nut heeft bewezen, ontbreekt vandaag de dag een voldoende duidelijke juridische basis voor wat betreft het beheren en het gebruik van dit Vlaams Kenmerkenregister.

De nieuwe afdeling II van Hoofdstuk IV van het e-govdecreet bevat de basisprincipes omtrent het beheer en de werking van het Vlaams Kenmerkenregister. Dit register heeft een drievoudige doelstelling:

- het registreren van kenmerken in een gegevensbron voor gebruikers- en toegangsbeheer voor instanties;
- de interacties tussen instanties en medewerkers van instanties vereenvoudigen en optimaliseren;
- te functioneren als gegevensbron voor rapporteringsdoeleinden en onderzoek door instanties.

Om bovenstaande doelen te kunnen bereiken, kunnen in het VKR persoonsgegevens verwerkt worden van medewerkers van instanties. Het gaat onder andere over hun voornaam, achternaam, rijksregisternummer, de rollen en rechten die zij nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken, en de relatie die ze hebben met de entiteit waarvoor ze werken. De nieuwe Afdeling II, Hoofdstuk IV van het e-govdecreet legt voor deze verwerking alle essentiële elementen vast, en bepaalt (naast bovenstaande doeleinden) de betrokkenen wiens gegevens in het VKR worden opgenomen, de categorieën van gegevens die verwerkt worden, hoe de gegevens in het VKR worden opgenomen, op welke manier ze worden ter beschikking gesteld, en hoe lang ze bewaard worden.

Daarnaast is het belangrijk om voor het Vlaams Kenmerkenregister af te bakenen welke entiteit verantwoordelijk is voor de aanmaak en instandhouding van deze centrale gegevensbron, op welke manier de gegevens in deze bron worden opgenomen, en hoe deze gegevens ter beschikking worden gesteld aan andere instanties. Het creëren van een regelgevend kader dat op duidelijke wijze de verantwoordelijkheden, rechten, en plichten omschrijft van de instanties die betrokken zijn bij dit Vlaams Kenmerkenregister zorgt ervoor dat er een kwaliteitsvol register kan worden uitgebouwd waar alle organisaties gebruik van kunnen maken.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie de toelichting bij de artikelen in de memorie van toelichting horend bij dit voorontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggende voorontwerp van decreet creëert een decretale grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ingevolge het Vlaams Mandatensysteem en het Vlaams Kenmerkenregister.

Er is geen nieuwe budgettaire impact ten opzichte van de huidige situatie. Het voorliggende voorontwerp van decreet zal geen aanleiding geven tot extra kosten en dus een extra budgetvereiste. De uitgaven worden opgevangen binnen de bestaande kredieten van het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen. Eerder verleende de Inspectie van Financiën advies inzake dossiernummer 2026000563 (TM_2026000563 d.d. 12.02.26).

De Inspectie van Financiën verleende op 22 juni 2026 een gunstig advies aan het voorliggend voorontwerp van decreet. Met toepassing van artikel 31 §1 van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist.

Volgens de Inspectie van Financiën lijkt het aangewezen het Vlaams Mandatensysteem ook te kunnen gebruiken op Belgisch en internationaal vlak. De Inspectie van Financiën verwijst hierbij bvb. naar de Europese toepassingen, welke, afhankelijk van de lidstaat, verschillende aanmeldingsmogelijkheden voorziet. Zo zou ook best op Belgisch vlak dit Mandatensysteem kunnen gebruikt worden teneinde tot een daadwerkelijke bijdrage aan de digitale inclusie en ondersteuning van kwetsbare burgers te komen. De Inspectie van Financiën vraagt of dit technisch mogelijk is, of dit juridisch haalbaar of wenselijk is, en hoe dit desgevallend zal opgepakt worden.

Het opzet van het voorliggende voorontwerp van decreet is te voorzien in een systeem (het VMS) voor o.a. het registreren van volmachten om concrete producten of diensten, die aangeboden worden door *een Vlaamse of Vlaamse lokale* instantie, aan te vragen of te beheren. Het VMS is aldus nu voorzien voor het Vlaams digitaal ecosysteem. Het VMS is wel generiek en duurzaam opgezet, zo is het VMS integraal API-driven ontwikkeld, zodat hergebruik in de toekomst ook op Europees en federaal niveau zou kunnen worden gefaciliteerd. Het openzetten voor Europese en federale producten en diensten is echter niet op korte termijn voorzien, zo ontbreekt momenteel een Europese centrale databank van rechtspersonen (zoals verenigingen) alsook een degelijke catalogus met een overzicht van de concrete Europese en federale diensten. Volmachten kunnen immers enkel voor specifieke concrete producten en diensten worden gegeven. De prioriteit is nu om een matuur VMS op te bouwen dat zijn nut en meerwaarde kan bewijzen t.a.v. de Vlaamse producten en diensten. Met die bewezen meerwaarde kan desgevallend het vizier op termijn worden gericht op (her)gebruik op Europees en federaal niveau.

B. ESR-TOETS

Dit onderdeel is niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggende voorontwerp van decreet heeft geen directe weerslag op het personeelsbestand en het personeelsbudget zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemene beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorliggende voorontwerp van decreet heeft geen impact op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de principiële goedkeuring wordt het voorontwerp van decreet voor advies aan de VTC voorgelegd. Als voornoemd advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst, wordt het advies van de Raad van State ingewonnen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet 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 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse zaken, Digitalisering en Facilitair Management te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 10/4, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;
- 3° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse zaken, Digitalisering en Facilitair Management te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management,

Matthias DIEPENDAELE