

Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/28 van 6 april 2021

betreffende

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Regering inzake de noodfondsen cultuur, jeugd, sport en media naar aanleiding van de COVID-19 pandemie
roepnaam	(decreet bekrachtiging noodfondsen CJSM COVID-19 en 2 BVR)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 29 januari 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 16 maart 2021 van de heer Jan Jambon, Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management.

Brengt op 6 april 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Cultuur (hierna "de Adviesvrager") verzocht bij brief van 16 maart 2021 om het advies van de VTC over een voorontwerp van decreet tot *bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Regering inzake de noodfondsen cultuur, jeugd, sport en media naar aanleiding van de COVID-19 pandemie* (hierna "het Ontwerp"), meer bepaald over:

- **de artikelen 18 en 19** van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2020 tot toekenning van steun aan culturele organisaties en kwetsbare kernspelers in het kader van het noodfonds (hierna "**Besluit Noodfonds**"); en

- **de artikelen 4 en 10** van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2020 tot regeling van een culturele activiteitenpremie in het kader van het noodfonds (hierna “**Besluit Activiteitenpremie**”).

Dit advies verwijst naar het Besluit Noodfonds tezamen met het Besluit Activiteitenpremie als de “Besluiten”.

2. Tenslotte merkt de VTC nog op dat de Adviesvrager enkel advies vroeg over de hiervoor vermelde artikelen. De VTC stelt echter vast dat de verwerking van persoonsgegevens ook nog in bv. artikel 5 van het Besluit Noodfonds aan bod komt (zie randnummer 18).
3. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

4. Het Ontwerp bekrachtigt zeven besluiten van de Vlaamse Regering in uitvoering van het decreet van 19 juni 2020 tot het nemen van dringende maatregelen met betrekking tot de noodfondsen voor cultuur, jeugd, sport, media en de lokale besturen, en met betrekking tot de armoedebestrijding naar aanleiding van de COVID-19-pandemie.
5. Het Besluit Noodfonds heeft als doel om **(i)** via een bijkomende subsidie tegemoet te komen aan de kosten van bepaalde organisaties ten gevolge van het verbod op publieke activiteiten wegens COVID-19 en om **(ii)** kwetsbare kernschakels in de Vlaamse culturele ecosystemen te steunen die geen aanspraak (kunnen) maken op andere federale en/of regionale compensatiemaatregelen maar ook schade leden ten gevolge van COVID-19.
6. Het Besluit Activiteitenpremie heeft als doel om een culturele activiteitenpremie te lanceren om publieke activiteiten in de Vlaamse culturele sector voor de periode 1 september 2020 tot 31 mei 2021 te stimuleren. De premie kan worden gebruikt om publieke, culturele activiteiten te organiseren, uit te voeren of om hiervoor infrastructuur ter beschikking te stellen.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

1. De bepalingen van de Besluiten die voor advies worden voorgelegd, regelen de **aanvraagprocedure voor een steunmaatregel** (in de vorm van een subsidie/premie).
2. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
 - voor het Besluit Noodfonds: de aanvrager van de subsidie, de persoon die de webtoepassing gebruikt als vertegenwoordiger van de aanvrager, subsidieontvanger, doelgroeporganisatie (voor zover deze natuurlijke personen zouden zijn) en derden in de waardeketen;
 - voor het Besluit Activiteitenpremie: de premieaanvrager en/of de premieontvanger.
3. Er worden onder andere identificatiegegevens verwerkt zodat het dus een verwerking van persoonsgegevens betreft.
4. Aangezien de bepalingen die voor advies worden voorgelegd zeer specifiek zijn en een beperkte impact lijken te hebben op de bescherming van persoonsgegevens, beperkt de VTC zich tot het bespreken van de voor deze bepalingen meest ter zake doende aspecten. Voor de toetsing aan de andere principes en regels kan de Vlaamse Regering, met de hulp van de bevoegde functionarissen voor de gegevensbescherming, richtlijnen vinden op de

website van de VTC waar de essentiële elementen voor wet- en regelgeving vermeld worden¹ en reeds diverse adviezen van de VTC over Vlaamse ontwerpen werden opgenomen².

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

5. De wettelijke basis van het Besluit Noodfonds en het Besluit Activiteitenpremie is het decreet van 19 juni 2020 tot het nemen van dringende maatregelen met betrekking tot de noodfondsen voor cultuur, jeugd, sport, media en de lokale besturen, en met betrekking tot de armoedebestrijding naar aanleiding van de COVID-19-pandemie.
6. Het komt de Adviesvrager toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG, en dat de in randnummer 8 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden³.
7. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴
8. De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet- voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)⁵ of punt e)⁶ van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
 - het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens. Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁷;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁸; en
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁹.
9. De VTC constateert alvast dat uit de tekst van de Besluiten de hiervoor vermelde elementen kunnen worden afgeleid:

¹ <https://overheid.vlaanderen.be/meer-over-advies-regelgeving>

² <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen>

³ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

⁴ Zie DEGRAVE, E., *“L'État-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle”*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m. : EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v.. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

⁵ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁶ “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;”

⁷ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁸ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁹ Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

- wat de doeleinden zijn van de vooropgestelde verwerkingen (zie randnummer 11);
- wie de betrokkenen zijn (zie randnummer 1409916243.2);
- de categorieën van te verwerken persoonsgegevens (zie randnummer 18);
- de opslagperioden (zie randnummer 22); en
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken (zie randnummer 14).

3. Doelbinding

10. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
11. In de Besluiten worden persoonsgegevens verwerkt voor het volgende doel: om de gegevens in de aanvraag te controleren of aan te vullen (artikel 19 Besluit Noodfonds en artikel 10 van het Besluit Activiteitenpremie).
12. De VTC is van oordeel dat het doeleinde welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

4. Verantwoordelijkheid

13. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
14. De Besluiten bevatten hierover specifieke en expliciete bepalingen:
 - artikel 19 paragraaf 2 van het Besluit Noodfonds; en
 - artikel 10 paragraaf 2 van het Besluit Activiteitenpremie.
15. De AVG legt de aanstelling van een **functionaris voor de gegevensbescherming** (artikel 37 AVG)¹⁰ op alsook artikel 9 van het e-govdecreet.
16. De Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹¹ voor de verschillende gegevensstromen in het Ontwerp/de Besluiten al dan niet noodzakelijk is/zijn.

¹⁰ Voor richtlijnen hierover, zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling nr. 04/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "CBPL")

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-04-2017.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 243) (http://vtc.corve.be/docs/WP29_DPO.pdf)

¹¹ Voor richtlijnen over, zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2018.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

5. Minimale gegevensverwerking

17. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

18. De VTC stelt vast dat wat de voorliggende regeling betreft, de **categorieën van gegevens** voldoende zijn aangeduid:

- In artikel 5 en 19 van het Besluit Noodfonds:

*“De doelgroeporganisatie deelt via de webtoepassing de volgende gegevens mee in het gestandaardiseerd aanvraagdocument:
1° een identificatie van de aanvrager;
2° een identificatie van de persoon die de webtoepassing gebruikt als vertegenwoordiger van de aanvrager;
3° een typering van de aangevraagde ondersteuning;
4° een resultatenrekening 2019 die de bestuursorganen goedgekeurd hebben of die een gecertificeerde accountant geattesteerd heeft;
5° een begroting die opgemaakt is voor een normaal budgettair jaar 2020 en die de bestuursorganen goedgekeurd hebben;
6° een toelichting bij de overkoepelende begrotingsposten daarin die meer dan 25% afwijken van de resultatenrekening 2019 die de bestuursorganen goedgekeurd hebben of die een gecertificeerde accountant geattesteerd heeft;
7° de geschatte spreiding van de kosten en opbrengsten voor een normaal boekjaar 2020;
8° een schatting van de impact van de periode, vermeld in artikel 1, op elke boekhoudpost in de begroting 2020;
9° een verklaring op erewoord over het gebruik van steunmaatregelen in het kader van COVID-19.”*

en

*“volgende categorieën van persoonsgegevens:
1° gegevens over inkomsten, namelijk lonen, inkomsten uit zelfstandige activiteit en vervangingsinkomen;
2° het rijksregisternummer;
3° de woonplaats van de aanvrager;
4° het rekeningnummer van de aanvrager.”*

- In artikel 4 en 10 van het Besluit Activiteitenpremie:

*“De aanvrager deelt via de webtoepassing de volgende gegevens mee:
1° een identificatie van de aanvrager, met vermelding van zijn KBO-nummer en rijksregisternummer;
2° een beschrijving van de culturele activiteit, met vermelding van de plaats, de datum en het tijdstip;
3° de gevraagde culturele activiteitenpremie per activiteit;
4° de ondertekende contracten met minstens twee cultuurwerkers die worden ingeschakeld voor de activiteit;
5° een verklaring op erewoord dat er voldoende begrote kostenposten zijn voor minstens het bedrag van de gevraagde culturele activiteitenpremie.”*

en

*“volgende categorieën van persoonsgegevens:
1° het rijksregisternummer;
2° de vestigingsplaats van de aanvrager;
3° het rekeningnummer van de aanvrager.”*

19. De Besluiten bepalen dat, voor de controle en het beheer van de gegevens in de aanvraag van een subsidie/premie, het **rijksregisternummer** moet worden verwerkt worden. De VTC wijst op het derde lid van paragraaf 1 van artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen:

“§ 1. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken houdt de verplichting in dit Rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen. Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.”

De VTC beveelt aan om voor een decretale basis te zorgen voor het gebruik van het rijksregisternummer.

20. In de Besluiten wordt specifiek de **mededeling**¹² geregeld van gegevens (bijvoorbeeld wanneer de administratie persoonsgegevens opvraagt bij de authentieke gegevensbronnen, beheerd door een externe overheid). In dat kader vestigt de VTC dan ook de aandacht op artikel 20 van de WVG en het artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer²², die aan overheden de verplichting opleggen om protocollen af te sluiten voor elektronische gegevensuitwisselingen in de publieke sector.
21. 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.
22. Wat de **bewaartermijn** van de gegevens betreft, merkt de VTC op dat deze wordt bepaald, nl. in:
 - Artikel 19, laatste paragraaf van het Besluit Noodfonds en in artikel 10 van het Besluit Activiteitenpremie:

“De maximale bewaringstermijn voor persoonsgegevens die op grond van deze bepaling worden verwerkt, bedraagt drie jaar, behalve voor persoonsgegevens die eventueel nodig zijn voor de behandeling van geschillen met de steunaanvrager gedurende de tijd die nodig is om dergelijke geschillen te behandelen.”
23. De VTC is van oordeel dat de bewaartermijn beantwoordt aan de vereisten van artikel 5.1, e) AVG.

6. Juistheid

24. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
25. Het Ontwerp/de Besluiten bevat(ten) geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

26. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14 AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
27. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 25, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten. In dit geval kan dit door de vermeldingen te laten opnemen in de aanvraagformulieren en/of in de toepassing.

¹² Dit is geen mededeling zoals bedoeld in artikel 8 het e-govdecreet of doorgifte zoals bedoeld in artikel 44 e.v. AVG.

8. Beveiligingsmaatregelen

28. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
29. Aangezien artikel 5 van het Besluit Noodfonds en artikel 4 van het Besluit Activiteitenpremie uitdrukkelijk bepalen dat de aanvraag voor subsidie, respectievelijk de premie verplicht via een webtoepassing moet gebeuren, verdient het aspect beveiliging bijzondere aandacht.
30. Voor de concrete uitwerking van deze maatregelen wijst de VTC op de aanbeveling¹³ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁴ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁵ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haaracties waren en waarom¹⁶.
31. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
32. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁷.

¹³ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁴ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (http://vtc.corve.be/docs/VTC_VEILIGHEID_referentiemaatregelen-vs-01.pdf)

¹⁵ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008-steunpunt.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁶ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁷ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

III. BESLUIT

33. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde Ontwerp (inclusief de Besluiten) voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de transparantiemaatregelen uitwerken;
- de beveiliging garanderen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC