

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale bescherming en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, wat betreft BelRAI en de verwerking van persoonsgegevens.
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet beoogt een aantal noodzakelijke aanpassingen en toevoegingen aan te brengen aan het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale Bescherming en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 met het oog op de verwerking van persoonsgegevens. Een aangepaste regelgeving dringt zich op in het kader van het verwerken van BelRAI-gegevens met het oog op het toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden door de zorgvoorzieningen, het voeren van een kwaliteitsbeleid aan de hand van indicatoren en groepsstatistieken uit de BelRAI-gegevens en het bepalen van een programmatieplanning aan de hand van BelRAI-gegevens. Verder wordt in het VSB- decreet een verduidelijking aangebracht rond de aanrekening van de dossiertaks bij de instelling van een administratief beroep tegen de BelRAI- indicatiestelling. Dit naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof 2023/112 van 20 juli 2023.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK

STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit ontwerp van decreet betreft wetgevingstechnische en inhoudelijke aanpassingen binnen het beleidsveld gezondheids- en woonzorg, inhoudelijk structurelement woonzorg en eerste lijn, en het beleidsveld sociale bescherming, inhoudelijk structurelement sociale bescherming. Naar aanleiding van een nieuwe gegevensverwerking binnen het Departement Zorg is gebleken dat het artikel 59, §5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 niet voldoet aan de vereisten welke worden gesteld aan een regelgevende basis voor de verwerking van persoonsgegevens, als vermeld in de algemene verordening en het artikel 22 van de Grondwet. Een regelgevend kader voor de verwerking van de persoonsgegevens van zorggebruikers enerzijds en personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders anderzijds drong zich op in het kader van de implementatie van het BelRAI-

instrumentarium. De verwerking van deze persoonsgegevens door het Departement Zorg is essentieel in het kader van één van de volgende algemene doeleinden: (1) Het uitvoeren van en het toezicht op een kwaliteitsbeleid aan de hand van indicatoren en groepsstatistieken uit de BelRAI-gegevens, (2) het bepalen van een programmatieplanning aan de hand van deze BelRAI-gegevens en (3) het nemen van beleidsmaatregelen om de Vlaamse Sociale Bescherming te versterken aan de hand van BelRAI-zorgzwaarte-indexen en BelRAI-resultaten.

Verder wordt in het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming een verduidelijking aangebracht rond de aanrekening van de dossiertaks bij de instelling van een administratief beroep tegen de BELRAI- indicatiestelling. Dit naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof 2023/112 van 20 juli 2023.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies werd bekomen op 15/09/2023. Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2023/367 van 15/09/2023.

De adviezen van de Inspectie van Financiën werden bekomen op 13/09/2023 en 2/10/2023.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale bescherming (hierna VSB-decreet) en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 voorziet een aantal wijzigingen in verschillende beleidsdomeinen. Hier wordt een algemene toelichting gegeven over de aanleiding van deze wijzigingen en de impact die ze hebben op deze beleidsdomeinen. Fragmenten van deze toelichting zijn ook terug te vinden in de memorie van toelichting bij dit decreetsontwerp.

1.1.1 Context

De Vlaamse Regering kiest voluit voor het afstemmen van de verschillende zorgzwaarte-inschalingsystemen door het aanwenden van een eenvormig inschalingsinstrument, namelijk BelRAI. De BelRAI-instrumenten zijn een reeks van internationaal wetenschappelijk gevalideerde evaluatie-instrumenten. Ze zijn gebaseerd op de interRAI-instrumenten die werden vertaald naar de Belgische situatie (BelRAI). De instrumenten brengen het functioneren en de zorgnoden van gebruikers op een gestandaardiseerde en gestructureerde wijze in beeld, telkens op maat van de specifieke zorgcontext. Een BelRAI-indicatiestelling bestaat uit een uitgebreide vragenlijst waarbij zorgverleners aan de hand van gesprekken met de bewoners, familie en zorgverlener informatie verzamelen omtrent de verschillende domeinen van het persoonlijk functioneren, waaronder cognitief, fysiek, psychisch en sociaal en de omgeving. Uit de gegevens die worden verzameld bij het afnemen van een BelRAI-indicatiestelling kunnen verschillende gebruikersgerelateerde resultaten worden berekend, waaronder zorgschalen, cliëntaandachtspunten en zorgzwaarte-categorieën. Deze gegevens kunnen de zorgverlener ondersteunen bij de opmaak van een zorg- en ondersteuningsplan of toelaten om binnen de Vlaamse Sociale Bescherming bepaalde rechten, al dan niet, toe te kennen. In Vlaanderen wordt een Vlaams IT-platform BelRAI ontwikkeld waarop de verschillende BelRAI-instrumenten stapsgewijs geïntegreerd zullen worden en multidisciplinaire samenwerking over de sectoren heen mogelijk wordt gemaakt. De indicatiestellingen worden opgeslagen in de achterliggende BelRAI-databank.

In het VSB-decreet van 18 mei 2018 en in het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 wordt uitdrukkelijk geopteerd voor BelRAI als inschalingsinstrument. In de uitvoeringsbesluiten wordt de gefaseerde implementatie van BelRAI voor de toekenning van zorgbudgetten, de diensten gezinszorg, de diensten maatschappelijk werk en de residentiële ouderenzorg verder geconcretiseerd.

1.1.2 Probleemstelling en omgevingsanalyse

Naar aanleiding van een nieuwe gegevensverwerking in het kader van deze gefaseerde implementatie van BelRAI en enkele beleidsdoelstellingen die hieraan gekoppeld zijn, is uit interne analyse gebleken dat het Departement Zorg onvoldoende wettelijke basis heeft in het Woonzorgdecreet om persoonsgegevens te mogen verwerken. Daarnaast wordt het Departement Zorg in het artikel 49 van het VSB-decreet wel aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke van eerder genoemde BelRAI-databank met indicatiestellingen, maar voorziet dit artikel echter niet in een verwerking van deze gegevens door het Departement Zorg. Deze hiaten kaderen niet enkel binnen BelRAI, maar hebben betrekking op het breder beleidsdomein van gezondheids- en woonzorg en Vlaamse Sociale Bescherming.

De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State stellen dat, doordat artikel 22 van de Grondwet het aan de bevoegde wetgever voorhoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan gedaan worden aan het recht op eerbiediging van het privéleven, het aan elke burger waarborgt dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie is niet strijdig met dit 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.

Eén van deze “essentiële elementen” van de verwerking die op het niveau van het decreet moeten worden vastgelegd zijn volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State de categorieën van verwerkte gegevens. In het artikel 59, §5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, wordt voor wat betreft de verwerking van de persoonsgegevens door het Departement Zorg, alleen in een zeer algemene omschrijving voorzien, zonder de effectieve categorieën van persoonsgegevens op te sommen, waarvoor een delegatie wordt voorzien aan de Vlaamse Regering. In het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers werden de categorieën van persoonsgegevens bovendien niet altijd volledig uitgewerkt.

Om aan deze huidige tekorten tegemoet te komen, wordt het artikel 59, §5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 vervangen en worden de categorieën van persoonsgegevens die verwerkt worden door het Departement Zorg op decretaal niveau opgenomen. Daarnaast zijn er ook wijzigingen en toevoegingen nodig in artikel 49 van het VSB-decreet opdat het Departement Zorg de persoonsgegevens uit de BelRAI-databank mag verwerken.

Woonzorgdecreet

Het Departement Zorg heeft krachtens het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 de taak om woonzorgvoorzieningen en verenigingen te vergunnen, te erkennen en te subsidiëren binnen de programmatie. Deze wordt bepaald aan de hand van objectief meetbare criteria met als doel tot een evenredige spreiding van het woonzorgaanbod, afgestemd op de zorgbehoefte en met een aangepaste planning in tijd en ruimte. Het decreet bepaalt doelstellingen, gebruikersgerichte en organisatorische werkingsprincipes die de Vlaamse Regering verder kan concretiseren en uitwerken in erkenningsvoorwaarden. Het Departement Zorg heeft de taak om de naleving van deze erkenningsvoorwaarden na te gaan en, waar nodig, een toezicht- en handhavingbeleid te voeren

met gepaste maatregelen rond administratieve geldboetes en het behoud van een erkenning. Het Departement Zorg heeft ook de taak om op te treden tegen dienstverleners die een erkenningsplichtige woonzorgvoorziening of vereniging aanbieden, zonder erkenning en woonzorgvoorzieningen of verenigingen die een exploitatie uitbaten onder een erkende benaming zonder toelating.

In het kader van de uitvoering van deze opdrachten verwerkt het Departement Zorg bepaalde persoonsgegevens van zowel de gebruikers als de personeelsleden van woonzorgvoorzieningen en verenigingen die onder het toepassingsgebied van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 vallen.

Voor gebruikers gaat het om volgende gegevens:

- de persoonsgegevens met het oog op de identificatie van de betrokken gebruiker, inclusief het Rijksregisternummer of bis-nummer
- de geboortedatum
- het geslacht
- de hoofdverblijfplaats
- de datum van overlijden
- de gezondheidsgegevens over de gebruiker
- de gegevens met betrekking tot de in de woonzorgvoorziening verleende zorg en ondersteuning.

Voor personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders worden volgende gegevens verwerkt:

- de persoonsgegevens met het oog op de identificatie van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders, inclusief het Rijksregisternummer of het bis-nummer
- de geboortedatum
- het geslacht
- de hoofdverblijfplaats
- de datum van overlijden
- de gegevens over de tewerkstelling van de personeelsleden
- de gegevens met betrekking tot de bekwaamheid en integriteit van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en de bestuurders, met name:
 - o de genoten opleiding
 - o een uittreksel uit het strafregister

De motivering waarom de verwerking van deze gegevens essentieel zijn, werd opgenomen in de memorie van toelichting, die als bijlage is toegevoegd.

VSB-decreet

Gegevensdeling

Bij het decreet van [DATUM] houdende diverse bepalingen over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd het Departement Zorg aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen. Uit een interne analyse is gebleken dat bij de opgerichte databank met BelRAI-indicatiestellingen het Departement Zorg wel aangeduid werd als gegevensbeheerder, maar niet werd geregeld welke persoonsgegevens het Departement Zorg bij het uitvoeren van deze taak regelt en mag verwerken. Om deze reden wordt het artikel 49 van het VSB-decreet aangepast zodat deze bepaling eveneens uitdrukkelijk voorziet in de verwerking van de persoonsgegevens van de gebruikers en van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen, in het bijzonder met het oog op beleidsrapportering, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dit wordt inhoudelijk verder toegelicht bij de artikelsgewijze bespreking.

Volgende wijzigingen worden in voornoemd artikel aangebracht:

1. Het Departement Zorg wordt toegevoegd als verwerker van persoonsgegevens van de gebruiker voor volgende doeleinden:
 - Het toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden door de zorgvoorzieningen
 - Het uitvoeren van een kwaliteitsbeleid aan de hand van indicatoren en groepsstatistieken uit de BelRAI-gegevens.
 - Het vastleggen van een programmatieplanning aan de hand van deze BelRAI-gegevens
 - Het nemen van beleidsmaatregelen om de financiering van zorgvoorzieningen en gebruikers binnen de Vlaamse Sociale Bescherming te versterken aan de hand van BelRAI-gegevens.
2. De te verwerken persoonsgegevens van de gebruikers van wie een indicatiestelling wordt opgeslagen in de BelRAI-databank zijn: de leeftijdscategorie, de postcode van de hoofdverblijfplaats, de periode van overlijden, de gezondheidsgegevens en de gegevens van socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele aard, de gegevens over de zelfbeschikking en factoren uit het dagelijkse leven. Deze gegevens zijn steeds gepseudonimiseerd.
3. Het Departement Zorg kan de identificatiegegevens, opleidingsgegevens en tewerkstellingsgegevens verwerken van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen in het kader van het beheer van de databank.

Voor elk van de vier doeleinden vermeld onder punt 1 hierboven zal het departement Zorg een impactanalyse doorlopen met een inschatting van de risico's om de principes van minimale gegevensverwerking na te leven. Hoewel de verschillende categorieën van gegevens die kunnen voorkomen in de BelRAI-instrumenten, vermeld in punt 2, worden gedefinieerd, zullen niet voor elk doeleinde elke categorie van gegevens noodzakelijk verwerkt moeten worden. Dit moet blijken uit de gedetailleerde impactanalyse die lopende is. Er worden echter geen rechtstreekse identificatiegegevens verwerkt (o.a. (voor)naam, rijksregisternummer, geboortedatum, datum van overlijden...). Het identificatierisico voor de overige gegevens zal aan de hand van de hierboven vermelde impactanalyse verder worden uitgewerkt (bijvoorbeeld welke leeftijdscategorieën best worden gebruikt) en in functie van de vereisten per doeleinde.

De motivering waarom de verwerking van deze gegevens essentieel zijn, werd opgenomen in de memorie van toelichting, die als bijlage is toegevoegd.

Dossierts

De Vlaamse sociale bescherming voert BelRAI gefaseerd in als evaluatie-instrument voor zorgzwaarte. In eerste instantie werd de BelRAI-screener geïmplementeerd voor het zorgbudget zwaar zorgbehoevenden en voor de sectoren gezinszorg en de diensten maatschappelijk werk (juni 2021). In 2022 volgden de BelRAI Home Care met sociaal supplement. In 2023 werd de BelRAI Long Term Care Facility geïmplementeerd. Medio 2024 wordt de BelRAI Screener ook ingevoerd als evaluatie-instrument voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood.

Bij de invoering van de BelRAI Screener als evaluatie-instrument werd bepaald dat de gebruiker een dossiertaks verschuldigd is bij de aantekening van een administratief beroep. Op die manier werd een noodzakelijke maar billijke drempel ingebouwd en dit zonder de toegang tot een administratief beroep te belemmeren.

Wanneer er geen drempels worden ingebouwd voor het aantekenen van een administratief beroep, kan verwacht worden dat de gebruiker bij een negatieve beslissing van de gemachtigde indicatiesteller systematisch om een second opinion gaat vragen, wat we willen afremmen.

De dossiertaks heeft enkel zin als het om een betwisting gaat over het evaluatie-instrument en wordt daarom beperkt tot deze inhoud.

De dossiertaks bedraagt 75 euro. De dossiertaks bedroeg slechts de helft (dus 37,50 euro) voor de gebruiker die op 1 januari van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarin de dossiertaks moet betaald worden, recht heeft op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, vermeld in artikel 37, §19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Bovendien werden 6 categorieën van gebruikers vrijgesteld van de betaling van een dossiertaks:

1° de gebruiker die het voorwerp is van een collectieve schuldenregeling, die in staat van faillissement is verklaard of die door een gerechtsdeurwaarder insolvent is verklaard;

2° de gebruiker die het voorwerp is van budgetbegeleiding of budgetbeheer door een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn of door een door de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling voor schuldbemiddeling of van een minnelijke schuldbemiddeling, vermeld in artikel 519, §2, 10°, van het Gerechtelijk Wetboek;

3° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een leefloon als vermeld in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

4° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

5° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op het minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering als vermeld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, en het gezinsinkomen van de gebruiker bestaat alleen uit deze uitkering;

6° de gebruiker of een lid van zijn gezin heeft recht op de inkomensgarantie voor ouderen als vermeld in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

Bij arrest van het Grondwettelijk Hof 2023/112 van 20 juli 2023 werden bepalingen aangaande de dossiertaks vernietigd.

Het Hof vernietigde de vrijstelling van de dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep, in zoverre zij sommige categorieën volledig vrijstelt van de dossiertaks en personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering slechts gedeeltelijk vrijstelt.

Anderzijds blijft wel de initiële nood aan een dossiertaks bestaan. Zeker nu door de invoering van de BelRAI Screener als indicatie-instrument voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood een veelvoud aan administratieve beroepen kan verwacht worden zonder invoering van de verlaagde dossiertaks.

De inschalingen zullen immers gelden voor een periode van 6 tot 36 maanden en er zijn 5 verschillende afkappunten, zodat ook een administratief beroep mogelijk is zelfs wanneer men een positieve beslissing heeft.

Om de ongelijke behandeling op te heffen wordt een lagere dossiertaks ingevoerd zowel voor de personen die recht hebben op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, als voor de reeds geciteerde 6 categorieën van gebruikers.

In de gevallen waarin het administratief beroep gegrond wordt verklaard, wordt de dossiertaks integraal teruggestort. Bij arrest van het Grondwettelijk Hof 2023/112 van 20 juli 2023 wees het Hof terecht op een lacune in het decreet. Het Hof oordeelde dat de dossiertaks volledig moet worden terugbetaald wanneer de arbeidsrechtbank oordeelt dat het administratief beroep ten onrechte als ongegrond werd afgewezen

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze bespreking wordt verwezen naar de memorie van toelichting, punt II. Toelichting bij Artikelen. Deze is bijgevoegd als bijlage.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

In 2022 waren er 487 ongegronde beroepen tegen een beslissing over het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, waarbij geen volledige dossiertaks werd betaald.

Dit betekent dat er 487×30 euro = 14.610 euro aan dossiertaks zou betaald worden.

Het is nu moeilijk in te schatten hoeveel beroepen met dossiertaks van 30 euro er zullen zijn tegen beslissingen over het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood. De maximale raming is dat het bedrag hierdoor zou verdubbelen tot 30.000 euro. Dit zijn inkomsten op het begrotingsartikel GMO-BGHFATC-OW : DOSSIERTAKSEN NAV BEZWAREN ADMINISTRATIEVE EN BEROEPSCOMMISSIE.

De inspectie van Financiën heeft op 13/09/2023 en 2/10/2023 gunstige adviezen verleend en heeft meegedeeld dat voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist is.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet, zal hierover het advies worden ingewonnen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 49 van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 met het oog op de verwerking van persoonsgegevens en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van:
- a) de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - b) de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - c) de Gegevensbeschermingsautoriteit, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van zestig dagen.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS