

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood, de zorggraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden.

- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

De Vlaamse Regering formuleerde duidelijke ambities in het regeerakkoord voor de eerste lijn in Vlaanderen:

1. Vlaanderen zet in op kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning. Om dit te realiseren wordt gewerkt met concrete zorg- en ondersteuningsvragen waarbij de levenskwaliteit centraal staat.
2. Vlaanderen wil een kwaliteitsvol georganiseerde eerstelijnszorg met slagkrachtige en efficiënte eerstelijnszones. De regierol van de lokale besturen m.b.t. het lokaal sociaal beleid wordt bekrachtigd.
3. Vlaanderen gaat radicaal digitaal. Het digitale zorg en ondersteuningsplan wordt momenteel gebouwd met relancemiddelen Vlaamse Veerkracht.

Dit decreet wil deze ambities richting doelgerichte, kwaliteitsvolle en geïntegreerde zorg verder uitwerken.

1. Het begrippenkader m.b.t. doelgerichte, geïntegreerde zorg wordt verfijnd: levensdoelen worden een belangrijke schakel om een kwaliteitsvol zorg- en ondersteuningsproces op te starten.
2. De persoon met een zorg- en ondersteuningsnood en zijn mantelzorger werken samen met het zorg- en ondersteuningsteam aan het zorg- en ondersteuningsplan. Digitale gegevensuitwisseling binnen dit zorg- en ondersteuningsteam wordt mogelijk gemaakt door de gegevensverwerking te regelen.
3. Om gepaste beleidsmaatregelen te kunnen nemen om het zorgaanbod op het zorgnood te kunnen afstemmen zijn gegevens nodig om zowel de nood en het aanbod te inventariseren. Dit decreet regelt hiervoor de gegevensverwerking.

4. De zorgraden worden slagkrachtiger gemaakt door de opdrachten beter te definiëren. De eerstelijnszones worden de fundamentele bouwstenen in het zorglandschap. De regierol van de lokale besturen m.b.t. het lokaal sociaal beleid wordt bekrachtigd. De diensten van Opgroeien (kinderen en jongeren als doelgroep) en van het Vlaams Agentschap Personen met een Handicap worden beter betrokken in de zorgraad. Tenslotte worden de regionale zorgplatformen maximaal gealigneerd met de referentieregio's.
5. De Vlaamse Regering keurde op 9 december 2022 het besluit van de Vlaamse Regering tot ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en de interdisciplinaire samenwerking in de praktijkvoering en tot uitbreiding van de opdrachten van de huisartsenkringen goed. Dit decreet volgt het advies van de Raad van State om de bijhorende gegevensverwerking decretaal te verankeren.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, beleidsveld gezondheids- en woonzorg, – ISE Woonzorg en eerste lijn formuleerde de Vlaamse Regering duidelijke ambities in het regeerakkoord voor de eerste lijn in Vlaanderen:

1. Vlaanderen zet in op kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning. Om dit te realiseren wordt gewerkt met concrete zorg- en ondersteuningsvragen waarbij de levenskwaliteit centraal staat.
2. Vlaanderen wil een kwaliteitsvol georganiseerde eerstelijnszorg met slagkrachtige en efficiënte eerstelijnszones. De regierol van de lokale besturen m.b.t. het lokaal sociaal beleid wordt hiervoor bekrachtigd.
3. Vlaanderen gaat radicaal digitaal. Het digitale zorg en ondersteuningsplan wordt momenteel gebouwd met relancemiddelen Vlaamse Veerkracht

De Vlaamse Regering keurde hiervoor reeds volgende principes en initiatieven goed:

1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 tot ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en de interdisciplinaire samenwerking in de praktijkvoering en tot uitbreiding van de opdrachten van de huisartsenkringen. (VR 2022 0912 DOC. 1340/1)
2. De nota aan de Vlaamse Regering van 12 december 2022 betreffende slagkrachtige zorgraden middels het versterken van de rol van de lokale besturen in de zorgraden, het verhogen van de betrokkenheid van het welzijnsveld en de actualisering van de opdrachten van de zorgraden (VR 2022 0912 DOC. 1381/1 BIS)
3. Bisnota aan de Vlaamse Regering betreffende relanceplan Vlaamse Veerkracht (actie 116): inzet relancemiddelen voor digitalisering binnen Zorg en Gezondheid (VR 2022 2502 VV DOC. 0011/1BIS)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Vlaamse Regering hechtte haar eerste principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet op 12 mei 2023 (VR 2023 1205 DOC.0544/1BIS).

Na advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet op 15 september 2023 (VR 2023 1509 DOC.1181/1BIS) en gelastte de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin om over het voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met het 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.

De Raad van State heeft op 29 november 2023 zijn advies nr. 74.497/3 uitgebracht.

1. *Bespreking van het advies van de Raad van State*

- De Raad van State merkt op dat het raadzaam is om, wat de opdracht van de zorggraden, vermeld in het ontworpen artikel 11, eerste lid, 1°, c), van het decreet van 26 april 2019 betreft, een onderscheid te maken tussen de personen, diensten en organisaties waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is en degene waarvoor ze niet bevoegd is. Voorts zou minstens in de memorie van toelichting moeten verduidelijkt worden wat moet worden verstaan onder de notie 'gespecialiseerd zorgaanbod' (randnummer 6).

Er werd ingegaan op de suggestie van de Raad van State. Het ontworpen artikel 11, eerste lid, 1°, c), van het decreet van 26 april 2019 werd in die zin aangepast dat de zorgraad de opdracht 'de organisatie en het aanbod van kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning binnen zijn werkgebied afstemmen op de zorg- en ondersteuningsnoden' dient uit te voeren in samenspraak met de personen diensten of organisaties met een gespecialiseerd zorgaanbod waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is. Voor de personen, diensten of organisaties met een gespecialiseerd zorgaanbod waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is, werd er toegevoegd dat de zorgraad voor de voormelde opdracht moet afstemmen met deze diensten in functie van de beleidsprioriteiten. De afstemming door de personen, diensten of organisaties met een gespecialiseerd zorgaanbod waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is, kan enkel gebeuren op vrijwillige basis en houdt dus voor deze actoren geen verplichting in. Het is echter wel de opdracht van de zorgraad om met deze actoren rekening te houden, wanneer zij aangeven betrokken en gehoord te willen worden in de organisatie en de afstemming van het aanbod binnen de eerstelijnszone. In dat geval stemt de zorgraad ook met deze actoren af.

In de artikelsgewijze bespreking van het artikel 16 werd een verduidelijking toegevoegd wat moet begrepen worden onder 'gespecialiseerd zorgaanbod'.

- De Raad van State wijst erop dat de definities van de termen 'populatiemanagement' en 'zorgstrategische planning' in het ontworpen artikel 11, derde lid, normatieve bepalingen bevatten die niet thuishoren in een definitie en moeten worden overgeheveld naar het ontworpen tweede lid (randnummer 4).

De opmerking van de Raad van State wordt gevolgd. In het ontwerp van decreet werden de normatieve bepalingen uit de definitie gehaald en toegevoegd aan het ontworpen artikel 11, tweede lid.

- De Raad van State heeft met betrekking tot artikel 22 van het ontwerp van decreet de vragen gesteld (a) over welke eerstelijnszorgaanbieders die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken de persoonsgegevens worden verwerkt en (b) waarom er voor het

doeleinde, vermeld in het ontworpen artikel 23, §1, eerste lid, 3°, van het decreet van 26 april 2019 en in het ontworpen artikel 23, §2, tweede en derde lid alleen een verwerking wordt geregeld van eerstelijnszorgaanbieders die actief zijn in het Nederlandse taalgebied (randnummer 5).

In zijn advies neemt de Raad van State de antwoorden op die naar aanleiding van de vragen van de Raad van State werden meegedeeld. De Raad van State formuleert geen opmerkingen op de gegeven antwoorden.

- De Raad van State wijst, in navolging van het antwoord op de vraag waarom “de burgerlijke staat van de aanvrager en, als de aanvrager getrouwd is, de identificatiegegevens, met inbegrip van het INSZ-nummer van de partner van de aanvrager” worden opgevraagd in het ontworpen artikel 23, §2, eerste lid, 8°, van het decreet van 26 april 2019 erop dat, indien het eveneens nodig is dat een wettelijk samenwonende partner mee tekent voor kennisname, de ontworpen bepaling moet worden uitgebreid door ook “wettelijk samenwonend” te vermelden en dat met het oog op de minimale verwerking van persoonsgegevens moet worden gepreciseerd dat de betrokken gegevens alleen worden verwerkt met het oog op de aanvraag van een renteloze lening (en niet voor andere vormen van financiering) (randnummer 6).

Er werd gevolg gegeven aan de opmerking van de Raad van State. Het ontworpen artikel 23, §2, eerste lid, 8°, van het decreet van 26 april 2019 werd aangepast als volgt: “8° als de financiering wordt verleend onder de vorm van een lening: de burgerlijke staat van de aanvrager en, als de aanvrager getrouwd of wettelijk samenwonend is, de identificatiegegevens, met inbegrip van het INSZ-nummer, van de partner van de aanvrager”.

- De Raad van State raad aan om in de memorie van toelichting bij de ontworpen artikelen 23/1 tot 23/5 van het decreet van 26 april 2019 te vermelden wat voor de ontworpen regelingen van de verwerking van persoonsgegevens de rechtsgronden zijn overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming (randnummer 7).

De memorie van toelichting werd in die zin aangevuld.

- De Raad van State stelt dat de term “sociale status” welke in de ontworpen artikelen 23/3 en 23/5 wordt gebruikt op zeer uiteenlopende wijze kan worden begrepen en duidelijker moet worden omschreven in de tekst van het ontwerp van decreet (randnummer 8).

In de tekst van het ontwerp van decreet werd bij de ontworpen artikelen 23/3 en 23/5 de term sociale status vervangen door: “de sociaaleconomische situatie, op grond van opleiding, beroep en inkomen, die tevens betrekking kan hebben op tegemoetkomingen”.

- De Raad van State wijst erop dat, afgezien van de bevoegde dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, waarnaar wordt verwezen in het ontworpen artikel 23/4, 5° van het decreet van 26 april 2019, het ontworpen artikel 23/4 niets toevoegt aan het ontworpen artikel 23/5 van het decreet van 26 april 2019 en beter kan worden weggelaten. In het ontworpen artikel 23/5 moet dan wel een bepaling worden opgenomen die regelt tot welke persoonsgegevens die bevoegde dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, toegang heeft (randnummer 9).

De opstellers kunnen zich niet vinden in het advies om artikel 23/4 te schrappen. Dat artikel bepaalt immers de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens, hetwelk volgens het Grondwettelijk Hof een essentieel element van de verwerking uitmaakt. Bijgevolg zijn de opstellers verplicht om dit op te nemen in het decreet en kan dit artikel niet zomaar geschrapt worden. De suggestie om de toegang voor de bevoegde dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, te bepalen in artikel 23/5, is wel meegenomen. De opstellers voegden een vijfde lid toe aan dat artikel.

- De Raad van State heeft enkele opmerkingen bij de beperking van de rechten van de betrokkene die is ingeschreven in het ontworpen artikel 23/6 van het decreet van 26 april 2019. Zo moet in de memorie van toelichting worden uiteengezet waarom de beperkingen noodzakelijk zijn om het belang, vermeld in artikel 23, lid 1, g), AVG te beschermen. Bovendien is het ontworpen artikel 23/6 door de algemeenheid ervan moeilijk als proportioneel te beschouwen. Tenslotte moet, in overeenstemming met het artikel 23, lid 2, AVG de bepaling worden aangevuld met de overige specifieke bepalingen betreffende de in het voornoemde lid genoemde aangelegenheden (randnummer 11).

De memorie van toelichting werd in die zin aangevuld, dat de noodzakelijkheid van de beperkingen van de uitoefening van de rechten worden uitgelegd. Daarnaast werd het ontworpen artikel 23/6 vereenvoudigd en de duur van de inperking vastgelegd. Wat betreft de verwijzing naar de “eer en de waardigheid van de uitoefening van gereguleerde beroepen” (in tegenstelling tot de “beroepscode voor gereguleerde beroepen” vermeld in artikel 23, lid 1, g), AVG), werd geen aanpassing doorgevoerd. Niet elk gereguleerd beroep in Vlaanderen beschikt over een beroepscode, waardoor een aantal beroepen buiten de toepassing van dit artikel zouden vallen, hetgeen niet wenselijk is. Bovendien zijn er ook beroepsbeoefenaars uit de welzijnssector betrokken, en ook daar bestaan geen beroepscode. Elk beroep is evenwel in zekere zin onderworpen aan een “eer en waardigheid”.

Wat betreft het toevoegen van de aangelegenheden vermeld in artikel 23, lid 2, AVG, dit is hier niet mogelijk, nog wenselijk. Vooreerst stelt artikel 23, lid 2, AVG duidelijk dat de elementen die erin vermeld zijn, slechts “in voorkomend geval” moeten worden opgenomen. Conform de richtlijnen van de EDPB¹ (European Data Protection Board of Europees Comité voor Gegevensbescherming) en de interpretatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dient dit in die zin geïnterpreteerd te worden dat dit moet worden toegevoegd afhankelijk van de omstandigheden en de relevantie. Gelet op de noodzakelijkheidstest die in concreto wordt gemaakt, is het niet relevant om al deze elementen hier in op te nemen.

- De Raad van State merkt op dat in het ontworpen artikel 23/8 van het decreet van 26 april 2019 beter uitdrukkelijk kan worden bepaald dat het Departement Zorg geen individuele zorg- en ondersteuningsplannen beheert of er toegang toe heeft (randnummer 12).

Dit werd opgenomen in een nieuw zesde lid van voormeld ontworpen artikel. Dit laat de mogelijkheden van het Departement Zorg echter onverlet om nodige maatregelen te treffen in het kader van haar verantwoordelijkheden als verwerkingsverantwoordelijke. Het betreft dan de uitoefening van de principes en rechten artikelen 5, lid 1, f), 12 tot en met 22, 25 en 32 van de algemene verordening gegevensbescherming, met name de het bieden van ondersteuning en onderhoud, en het toepassen van passende technische en organisatorische maatregelen indien dit nodig is in het kader van het bereiken van oplossingen op het niveau van bescherming van de gegevens.

- De Raad van State stelde vragen bij het ontworpen artikel 23/8, zesde lid, van het decreet van 26 april 2019 dat bepaalt dat het Departement Zorg voor bepaalde gegevensverwerkingen in het digitale zorg- en ondersteuningsplan kan optreden als verwerker in het kader van een bepaald project, na voorafgaand advies van het bestuursorgaan van de digitale zorg- en ondersteuningsplan. In antwoord op deze vragen werd meer informatie gegeven en werd eveneens vermeld dat de verwijzing naar ‘het bestuursorgaan van het digitale zorg- en ondersteuningsplan foutief is blijven staan en moest geschrapt worden. De Raad van State stemde in met deze schrapping, maar raadde eveneens aan om, minstens in de memorie van

¹ Richtlijnen 10/2020 over de beperkingen onder artikel 23 AVG van de EDPB, randnr. 45-46, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb_guidelines_202010_article23-en.pdf

toelichting, te verduidelijken welke gegevensverwerkingen en welke projecten worden bedoeld (randnummer 13).

In het ontworpen artikel 23/8, werd het oorspronkelijke zesde lid geschrapt. Dit oorspronkelijke lid betrof de rol van het Departement Zorg als verwerker en verwees naar het bestuursorgaan van het digitaal zorg- en ondersteuningsplan. Het bestuursorgaan van het digitaal zorg- en ondersteuningsplan bestaat niet, deze passage diende aldus hoe dan ook te worden geschrapt. Daarnaast betreft het opnemen van de rol als verwerker geen essentieel element van de verwerking cf. Grondwettelijk Hof, waardoor deze niet in het decreet dient te worden opgenomen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

De zorgsector staat voor enorme, complexe uitdagingen:

1. zorgvragen worden complexer en wijzigen continu;
2. demografische evoluties worden onvoorspelbaar door migratie;
3. de klimaatverandering heeft een impact op de zorgsector en ons welbevinden;
4. de zorgcapaciteit en de toegankelijkheid van de zorg staan continu onder druk;
5. nieuwe technologische ontwikkelingen zetten druk op het zorgbudget;
6. een verregaande digitalisatie zorgt voor nieuwe opportuniteiten maar wordt door velen als bedreigend aanvoeld;
7. hoewel de burger mondiger wordt, is de sociaaleconomische kloof met de daarbij horende gezondheidsverschillen groter dan ooit;
8. een persoonsgericht benadering wordt belangrijker dan ooit, maar tegelijk moet de shift naar een populatiegerichte aanpak worden gemaakt;
9. de krapte op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de openstaande vacatures in de zorg- en welzijnssector.

Deze snelle maatschappelijke evoluties dwingen beleidsmakers op verschillende niveaus om samen te werken om oplossingen te creëren voor deze vraagstukken.

Zowel internationaal als in Vlaanderen² wordt de quintuple aim gebruikt als kompas om beleidsdoelstellingen af te toetsen als antwoord op bovenstaande complexe uitdagingen. De toekomstige zorg ambieert om:

1. De zorg verbeteren zoals die door het individu wordt ervaren;
2. De gezondheidstoestand en het welzijn van het bevolkingsniveau verbeteren;
3. Meerwaarde realiseren met de ingezette middelen voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood;
4. Ervoor zorgen dat professionals hun werk op een goede en duurzame manier kunnen uitvoeren;
5. Om voor iedereen hetzelfde te realiseren, is het nodig om extra inspanningen te leveren voor de kwetsbaren.

De beleidsvisietekst van februari 2017 heeft de basis gelegd om de eerste lijn te hervormen. Via drie grote trajecten werd in de afgelopen jaren stapsgewijs verder gewerkt:

1. *Oprichten van nieuwe structuren om een performante, geïntegreerde eerstelijnszorg te realiseren.* in 2019 werd Vlaanderen opgedeeld in 60 eerstelijnszones met als beheersstructuur

² Quintuple Aim – het kompas van VIVEL

de zorgraden. Het Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn (VIVEL) verzorgt sindsdien de ondersteuning van de zorgraden.

2. *Uitwerken van concepten om zorg- en ondersteuning doelgerichter en geïntegreerd te maken:* zorgcoördinatie en casemanagement worden hierbij als hoeksteen gepositioneerd.
3. *Aanbieden van instrumenten om doelgerichte en geïntegreerde zorg te realiseren:* het digitale zorg- en ondersteuningsplan, het BelRAI-instrument, de persoonsvolgende financiering en een data gedreven populatiegerichte aanpak via de ZorgAtlas om de covid-19 crisis het hoofd te bieden, zijn hiervan enkele belangrijke voorbeelden om een geïntegreerd zorgbeleid te ondersteunen.

Dit ontwerp van decreet bouwt verder op de beleidsvisietekst van februari 2017 waarin de Vlaamse Regering de ambitie uitspreekt om geïntegreerde zorg in de eerste lijn te realiseren richting doelgerichte, geïntegreerde zorg. Een ambitie die werd opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een toelichting bij de artikelen, kan verwezen worden naar de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De budgettaire impact werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in de onderstaande nota's:

1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 tot ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en de interdisciplinaire samenwerking in de praktijkvoering en tot uitbreiding van de opdrachten van de huisartsenkringen. (VR 2022 0912 DOC. 1340/1)
2. De nota aan de Vlaamse Regering van 12 december 2022 betreffende slagkrachtige zorgraden middels het versterken van de rol van de lokale besturen in de zorgraden, het verhogen van de betrokkenheid van het welzijnsveld en de actualisering van de opdrachten van de zorgraden (VR 2022 0912 DOC. 1381/1 BIS)
3. Bisnota aan de Vlaamse Regering betreffende relanceplan Vlaamse Veerkracht (actie 116): inzet relancemiddelen voor digitalisering binnen Zorg en Gezondheid (VR 2022 2502 VV DOC. 0011/1BIS)

De totale budgettaire impact ligt binnen de beschikbare begrotingskredieten, er is geen bijkomende budgettaire impact.

De Inspectie van Financiën verleende zijn gunstig advies op 24 april 2023. Met toepassing van artikel 31, §2, 2°, van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op de personeelsbezetting van de Vlaamse Overheid

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Lokale besturen participeren reeds in de zorgraden, er is geen bijkomende impact op de lokale besturen.

Er is geen impact op de provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering wordt het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg en ondersteuningsnood, de zorgraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van de eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten om het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS