



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 165/2023 van 18 december 2023**

**Betreft: Ontwerp 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 (CO-A-2023-485)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Ragheno, en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op artikel 25, lid 3 WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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);

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 mevrouw Hilde Crevits, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 19/10/2023;

Brengt op 18 december 2023 het volgend advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 19/10/2023 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot de artikelen 2, 3, 4, 6, 8 en 10 van het ontwerp 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* (hierna: het ontwerp).
2. Het volgt uit het aanvraagformulier dat de doeleinden van het ontwerp driedelig zijn. In eerste instantie wordt in artikel 49 van het decreet van 18 mei 2018 *houdende de Vlaamse sociale bescherming*<sup>1</sup> (hierna: het VSB-decreet) aangepast zodat die bepaling uitdrukkelijk voorziet in de verwerking van persoonsgegevens van de gebruikers<sup>2</sup> en de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen<sup>3</sup>. Daarnaast worden in een nieuwe paragraaf 9 bij datzelfde artikel de doeleinden bepaald volgens dewelke het Departement Zorg de verschillende categorieën van gegevens uit de databank met BelRAI-indicatiestellingen<sup>4</sup> mag verwerken, in het bijzonder met het oog op beleidsrapportering, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Zulks is noodzakelijk in het licht van het toekomstige decreet *houdende diverse bepalingen over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* waarin het Departement Zorg is aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen.
3. Ten tweede wordt – eveneens – in het VSB-decreet een verduidelijking aangebracht rond de aanrekening van de dossiertaks bij de instelling van een administratief beroep tegen de BelRAI-indicatiestelling.
4. Tot slot beoogt het ontwerp te verhelpen aan een lacune in artikel 59, §5, van het decreet van 15 februari 2019 *betreffende de woonzorg* (hierna: het woonzorgdecreet) inzake de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen gesteld door het Departement Zorg met het oog op de

---

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook het advies nr. 45/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit. Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-45-2017.pdf>.

<sup>2</sup> Artikel 2, 11°, VSB-decreet definieert gebruiker als iedere natuurlijke persoon die een beroep doet of kan doen op de Vlaamse sociale bescherming, vermeld in artikel 4 van datzelfde decreet.

<sup>3</sup> Toelichting in dat verband: "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. Er is echter telkens een gemeenschappelijke set van kernitems, waardoor uitwisseling van zorggegevens over sectoren heen mogelijk wordt. In Vlaanderen werd 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."

<sup>4</sup> Overeenkomstig artikel 2, 17°, VSB-decreet is een indicatiestelling de evaluatie van de zorgbehoefte van de gebruiker om de zorgdoelstellingen of financiering te bepalen of, wat de mobiliteitshulpmiddelen betreft, om de beperking van de mobiliteit van de gebruiker vast te stellen zodat passende mobiliteitshulpmiddelen en financiering bepaald kunnen worden.

uitvoering van de bevoegdheden en de taken geregeld bij of krachtens het woonzorgdecreet. Daartoe worden de categorieën van persoonsgegevens die zullen worden verwerkt op decretaal niveau opgenomen, en wordt er voorzien dat het Departement Zorg het Rijksregisternummer van de gebruikers en de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders van de woonzorgvoorzieningen en verenigingen kan verwerken bij de controle op de erkenningsvoorwaarden.

## **II. ONDERZOEK TEN GRONDE**

### **a. Voorafgaande opmerkingen inzake rechtsgrond**

5. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die naar zijn aard een inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens vormt) moet noodzakelijk en evenredig zijn en voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet een dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. Het gaat daarbij minstens om:
  - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).
 Wanneer de overheidsinmenging evenwel een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, dient de wettelijke norm tevens de volgende (aanvullende) essentiële elementen te omschrijven:
  - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
  - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
  - de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
  - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
  - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.
6. In het onderhavige geval dient de drieledige doelstelling van het ontwerp in rekening te worden gebracht teneinde na te kunnen gaan of er al dan niet sprake is van een belangrijke inmenging in de rechten en de vrijheden van de betrokkenen.
7. Vooreerst, met betrekking tot de wijzigingen aan artikel 49 VSB-decreet die tot doel hebben het Departement Zorg in staat te stellen haar opdrachten overeenkomstig het toekomstige artikel 70/2 VSB-decreet te kunnen uitoefenen (met name de oprichting en het beheer van een databank met

BelRai-indicatiestellingen van de gebruikers voor het toezicht en de controle op de erkennings- en financieringsvoorwaarden en voor het optimaliseren van de kwaliteit van de aangeboden zorg), stelt de Autoriteit vast dat er sprake is van een grootschalige verwerking van gezondheidsgegevens, evenals unieke identificatienummers (waaronder inbegrepen het Rijksregister- of bis-nummer en, in voorkomend geval, het RIZIV-nummer) van (kwetsbare) personen dewelke – minstens ten dele – plaatsvindt voor toezichts- of controledoeleinden. Er moet als dusdanig worden geconcludeerd dat er sprake is van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, wat inhoudt dat ook de aanvullende essentiële elementen in een formele wettelijke norm vastgesteld moeten worden.

8. Nog in dat verband – hoewel de ter advies voorgelegde ontwerpbevestigingen *in se* losstaan van de reeds bestaande verplichting in hoofde van zorgvoorzieningen en instellingen om in bepaalde gevallen de zorgbehoefte van hun gebruikers te evalueren aan de hand van BelRAI-indicatiestellingen – onderlijnt de Autoriteit nogmaals haar voorbehouden betreffende het gebruik van BelRAI als evaluatie-instrument voor het toekennen van scores en het bepalen van potentiële gezondheidsrisico's ten aanzien van – per definitie – kwetsbare personen, zoals neergelegd in advies nr. 122/2021<sup>5</sup> en herhaald in het Jaarverslag 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit<sup>6</sup>.
9. De artikelen 4 – 9 van het ontwerp vervolgens wijzigingen de artikelen 80, 81, 88, 89, 92 en 93 VSB-decreet inzake de regelingen rond het zorgbudget zwaar zorgbehoevenden, het zorgbudget voor ouderen en het basisondersteuningsbudget naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 2023/112 van 20 juli 2023<sup>7</sup>. Het Hof vernietigde de vrijstelling van de dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep, in zoverre zij sommige categorieën van personen volledig vrijstelt van de dossiertaks en personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering slechts gedeeltelijk vrijstelt. Daarnaast oordeelde het Hof dat de dossiertaks volledig moet worden terugbetaald wanneer de arbeidsrechtsbank oordeelt dat het administratief beroep ten onrechte als ongegrond werd afgewezen. Ter zake is de Autoriteit van oordeel dat het instellen van een administratief beroep tegen de beslissing van de zorgkas slechts indirect een verwerking van gevoelige persoonsgegevens behelst, en dat deze beroepsprocedure in wezen losstaat van de feitelijke beoordeling of een bepaalde persoon al dan niet aanspraak maakt op de voorziene tegemoetkoming. Bovendien hebben de voorziene wijzigingen *an sich* geen wezenlijke invloed op de gegevensverwerkingen die aan de gebeurlijke toekenning van een tegemoetkoming of een administratieve of gerechtelijke procedure ten

---

<sup>5</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-122-2021.pdf>. Zie in het bijzonder punt 67 e.v.

<sup>6</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/jaarverlag-2021.pdf>.

<sup>7</sup> Te raadplegen via: <https://www.const-court.be/public/n/2023/2023-112n.pdf>.

grondslag liggen. In het licht van het bovenstaande neemt de Autoriteit akte van de voorgestelde wijzigingen en is zij van oordeel dat deze wijzigingen geen aanleiding geven tot bijzondere opmerkingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

10. Wat tot slot de vervanging van artikel 59, §5 woonzorgdecreet betreft, verduidelijkt de Memorie van toelichting dat het Departement Zorg de taak heeft om woonzorgvoorzieningen en verenigingen te vergunnen, te erkennen en te subsidiëren aan de hand van objectief meetbare criteria, met als doel tot een evenredige spreiding van het woonzorgaanbod te komen, afgestemd op de zorgbehoefte en met een aangepaste planning in tijd en ruimte. Daarnaast staat het Departement Zorg ook in voor het voeren van een toezichts- en handhavingsbeleid met gepaste maatregelen rond administratieve geldboetes en het behoud van een erkenning. Het is in het kader van de uitvoering van die opdrachten dat het Departement Zorg persoonsgegevens verwerkt van zowel de gebruikers als de personeelsleden van woonzorgvoorzieningen en verenigingen die onder het toepassingsgebied van het woonzorgdecreet vallen. Hoewel het erkennings- en subsidiëringsbeleid, evenals de feitelijke handhaving in dat verband zich in eerste instantie richten tot de woonzorgvoorzieningen en de geviseerde verenigingen, is er zonder meer sprake van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, daar het ontwerp voorziet in een relatief vergaande verwerking van (gevoelige) persoonsgegevens van (per definitie) kwetsbare personen voor de verwezenlijking van die doeleinden.

#### **b. Doeleinde**

11. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

#### Wijziging van het VSB-decreet

12. Voor wat betreft de verwerkingen die in deze context worden gesteld door het Departement Zorg dient een onderscheid te worden gemaakt tussen **het beheer van de BelRAI-databank**, enerzijds, en **de verwezenlijking van specifieke opdrachten aan de hand van (gepseudonimiseerde) BelRAI-gegevens**, anderzijds. Het eerste doeleinde vereist louter dat het Departement Zorg de nodige technische en organisatorische maatregelen treft zodanig dat de betrokken entiteiten (zorginstellingen, indicatiestellers, zorgkassen, actoren belast met de behandeling van administratieve beroepen,) op een beveiligde manier gegevens via de BelRAI-databank kunnen opladen en uitwisselen, doch voorziet niet dat het Departement Zorg deze persoonsgegevens zelf kan verwerken voor een ander doeleinde<sup>8</sup>. Het tweede doeleinde

---

<sup>8</sup> Meer concreet elke verwerkingshandeling die niet absoluut noodzakelijk is voor het op een beveiligde manier bewaren en beheren van de gegevens in de BelRAI-databank.

daarentegen (het ontworpen artikel 49, §9, VSB-decreet, zie *infra* punt 19 e.v.) houdt in dat het Departement Zorg op geaggregeerd niveau bepaalde gepseudonimiseerde gegevens afkomstig uit de BelRAI-databank kan aanwenden met het oog op het toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden door de zorgvoorzieningen en de optimalisatie van de kwaliteit van de aangeboden zorg in Vlaanderen.

13. In eerste instantie wordt in het kader van het beheer van de BelRAI-databank in artikel 49, §3 VSB-decreet een punt 13° ingevoegd, dat voorziet: "*Met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en taken, geregeld bij of krachtens dit decreet, worden **persoonsgegevens van de gebruiker**, inclusief gegevens over de gezondheid, verwerkt door:*

(...)

**13° het Departement zorg.**"

14. Vervolgens wordt bij artikel 3, 2°, van het ontwerp een nieuwe paragraaf 3/3 ingevoegd in artikel 49 VSB-decreet, die luidt als volgt: "*§3/3. Het Departement Zorg kan **de identificatiegegevens, opleidingsgegevens en tewerkstellingsgegevens** verwerken **van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen**<sup>9</sup> in het kader van **het beheer van de databank, vermeld in artikel 70/2.**"*

15. Het toekomstige artikel 70/2 VSB-decreet bepaalt: "*De indicatiestellingen, waarbij de zorgbehoefte van de gebruiker wordt geëvalueerd aan de hand van BelRAI, en die worden afgenomen overeenkomstig of krachtens dit decreet of het Woonzorgdecreet, worden opgeslagen in een databank onder het beheer van het agentschap.*

*De indicatiestellingen, vermeld in het eerste lid, worden digitaal bezorgd of toegevoegd aan de databank, vermeld in het eerste lid. De Vlaamse Regering kan de wijze bepalen waarop en de vorm waarin de gegevens over de indicatiestellingen worden bezorgd of toegevoegd aan de databank, vermeld in het eerste lid. Die gegevens kunnen worden bezorgd door de individuele zorgverlener die de indicatiestelling uitvoert, of, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, op het niveau van de organisatie of de zorgvoorziening waar de persoon die de indicatiestelling heeft afgenomen, in dienst is.*

*De voorwaarden in het tweede lid omvatten ten minste de verplichting voor de betrokken organisaties en voorzieningen om voor elke indicatiestelling na te gaan door wie en op welk tijdstip de indicatiestelling is toegepast.*

*Aan de actoren die belast zijn met taken en bevoegdheden, geregeld bij of krachtens dit decreet of geregeld bij of krachtens het Woonzorgdecreet, en aan de gebruiker of mantelzorger die*

---

<sup>9</sup> Dit zullen in de praktijk medewerkers zijn die worden ingezet in de zorgvoorzieningen of zelfstandigen die met een ondernemingscontract aan de zorgvoorzieningen verbonden zijn en die worden ingeschakeld in de werking van de zorgvoorzieningen of individuele beoefenaars van een gezondheidszorgberoep.

*daarvoor gemachtigd wordt door de gebruiker, kan toegang worden verleend tot de databank, vermeld in het eerste lid, onder de voorwaarden, vermeld in de regelgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De toegang tot de databank is voor elke actor beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uit te voeren opdrachten en tot de periode waarin de voormelde opdrachten worden uitgevoerd.*

*De Vlaamse Regering kan bijkomende voorwaarden en procedures bepalen voor de toegang van de actoren, vermeld in het vierde lid, tot de databank, vermeld in het eerste lid.”*

16. De voormelde wijzigingen aan het VSB-decreet voorzien aldus in een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens van zowel de gebruikers als van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen teneinde het Departement Zorg in staat te stellen het beheer van de BelRAI-databank te kunnen waarnemen. Concreet voor wat betreft de gegevens van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen verduidelijkt de Memorie van toelichting dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor het toegangsbeheer tot de databank, en met name om te controleren of de betrokken persoon over de vereiste kwalificaties beschikt en waar hij of zij – in voorkomend geval – tewerkgesteld is.
17. Hoewel de Autoriteit onderschrijft dat deze wijzigingen noodzakelijk zijn om het operationele beheer van de BelRAI-databank te kunnen organiseren, benadrukt zij het belang om, gelet op het feit dat er in beginsel (voor dit doeleinde) geen verdere verwerking van de (niet-gepseudonimiseerde) gegevens van de gebruikers door het Departement Zorg kan plaatsvinden, afdoende technische en organisatorische maatregelen te treffen teneinde het risico op onbevoegde raadplegingen door medewerkers van het departement en gegevenslekken zoveel mogelijk te beperken<sup>10</sup>. Het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG is zonder meer aan de orde.

---

<sup>10</sup> Ter zake kunnen onder andere de volgende maatregelen in acht worden genomen:

- menselijke tussenkomst bij het toegangsbeheer voor bepaalde datasets of -banken;
- parameters vaststellen voor het toezicht op of het opleggen van aanvullende toegangsvereisten voor de raadpleging van de persoonsgegevens (logging);
- back-ups beschermen met hetzelfde beschermingsniveau dat geldt voor de oorspronkelijk gegevens en systemen;
- vaststellen van quota/ beperking van de raadpleging per gebruiker of account voor gevoelige datasets, rekening houdend met de feitelijke doeleinden waarvoor die gegevens worden gebruikt;
- implementatie van systemen die mislukte pogingen om toegang te krijgen tot gegevens detecteren en systemen voor het opsporen van exfiltratie van gegevens;
- vaststellen van evaluatieprocedures met betrekking tot gegevensoverdrachten en technologische veranderingen;
- periodieke uitvoering van privacy- en beveiligingsaudits.

18. In de mate dat de hierboven geformuleerde opmerkingen in rekening worden gebracht is de Autoriteit van oordeel dat het eerste doeleinde – het operationele beheer van de BelRAI-databank – welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.
19. In tweede instantie wordt een nieuwe paragraaf 9 ingevoegd in artikel 49 VSB-decreet dat de verwerking van bepaalde gepseudonimiseerde BelRAI-gegevens door het Departement Zorg in het kader van de volgende doeleinden regelt:
- het toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden door de zorgvoorzieningen<sup>11</sup>;
  - de uitvoering van een kwaliteitsbeleid aan de hand van indicatoren en groepsstatistieken<sup>12</sup>;
  - het vastleggen van een programmatieplanning<sup>13</sup>;
  - het nemen van beleidsmaatregelen om de financiering van zorgvoorzieningen en gebruikers binnen de Vlaamse Sociale Bescherming te versterken<sup>14</sup>.
20. Uit de Memorie van toelichting volgt dat voor elk van deze doeleinden een impactanalyse zal worden doorlopen met een inschatting van de risico's om de principes van minimale gegevensverwerking na te leven, doch met dien verstande dat er geen 'rechtstreekse' identificatiegegevens zullen worden verwerkt (o.a. (voor)naam, rijksregisternummer,

---

<sup>11</sup> Toelichting: *Het Departement Zorg ziet [krachtens het woonzorgdecreet en andere sectorspecifieke regelgeving] toe op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden van de zorgvoorzieningen. Hierbij wordt ook het gebruik van de BelRAI-instrumenten gekoppeld aan specifieke erkenningsvoorwaarden. Om het toezicht op de naleving van deze erkenningsvoorwaarden te kunnen uitvoeren, dient het Departement Zorg bepaalde BelRAI-gegevens te kunnen verwerken rond o.a. het gebruik van het Vlaams IT-Platform BelRAI door zorgvoorzieningen. Daarnaast bevatten de geaggregeerde BelRAI-gegevens op voorzieningenniveau belangrijke parameters en indicatoren die het toelaten om een risico-gestuurd toezichts- en handhavingbeleid te voeren in samenwerking met Zorginspectie."*

<sup>12</sup> Toelichting: *"Op basis van de BelRAI-gegevens kunnen groepsstatistieken en kwaliteitsindicatoren worden berekend die zowel voorzieningen als het departement Zorg handvaten geven om een kwaliteitsbeleid te voeren volgens de principes zoals vastgelegd in het decreet over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 5 mei 2023. Het gaat hierbij niet alleen over kwaliteitsbeleid binnen de voorzieningen, maar ook op lokaal en regionaal niveau binnen Vlaanderen (bijvoorbeeld ter ondersteuning van de opdrachten van de eerstelijnszones en de zorggraden). Deze groepsstatistieken en kwaliteitsindicatoren zijn evolutief in de tijd en worden bijgestuurd in functie van nieuwe wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke evoluties en beleidsdoelstellingen die door de Vlaamse Overheid in overleg met de belanghebbenden, worden bepaald."*

<sup>13</sup> Toelichting: *"Opdat de Vlaamse Gemeenschap de zorgverleners en zorgvoorzieningen binnen de Woonzorg en Vlaamse Sociale Bescherming gericht kan versterken binnen haar bevoegdheden, is het noodzakelijk dat de Vlaamse Gemeenschap een zicht krijgt op het aanbod en de niet vervulde noden van de sectoren in het Nederlandse taalgebied. (...) Om tegemoet te komen aan vragen rond beleidsontwikkeling voor het bestaande en toekomstige zorgaanbod in Vlaanderen kan het Departement Zorg de gegevens uit de BelRAI-indicatiestelling verwerken, die onder andere de zorgbehoefte van een gebruiker in kaart brengen. De programmatie van het zorgaanbod wordt bepaald aan de hand van objectief meetbare criteria. (...) De criteria houden onder andere rekening met relevante demografische gegevens (...), gegevens over de stijgende zorgbehoefte van de populatie, indicatoren met betrekking tot specifieke kwetsbare doelgroepen en de regionale spreiding. Op basis van de BelRAI-gegevens kan het Departement Zorg zorgprognoses opstellen, indicatoren berekenen en kwetsbare doelgroepen in kaart brengen, opdat het programmatiebeleid, dat wordt vastgelegd door de Vlaamse regering, kan worden uitgevoerd."*

<sup>14</sup> Toelichting: *"BelRAI-indicatiestellingen bevatten gegevens die kunnen bijdragen tot een meer gelijke financiering voor een gelijke zorgzwaarte binnen de Vlaamse Sociale Bescherming. In het bijzonder de BelRAI-zorgzwaartecategorieën (Resource Utilisation Groups of RUG's) en scores die berekend kunnen worden op basis van de BelRAI-gegevens kunnen hiertoe inzichten aanleveren (...) met als doel nieuwe financieringssysteem en -voorwaarden te ontwikkelen die kunnen bijdragen aan een versterking van de Vlaamse Sociale Bescherming."*



geboortedatum, datum van overlijden...). Betreffende de proportionaliteit (lees: naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking) van de voorgestelde verwerkingen verwijst de Autoriteit naar de punten 39 e.v. van dit advies.

21. De Autoriteit stelt vast dat er – met uitzondering van eventueel het voorziene toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden – sprake is van een verdere verwerking van persoonsgegevens voor wetenschappelijke en statistische doeleinden, hetgeen aldus impliceert dat artikel 89 AVG in rekening moet worden gebracht. Artikel 89.1 AVG vereist dat elke verwerking voor wetenschappelijke (of statistische) doeleinden moet worden omkaderd door passende waarborgen, zodat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren, en wanneer de wetenschappelijke of statistische doeleinden kunnen worden bereikt door latere verwerkingen waarbij identificatie van de betrokkenen niet of niet meer mogelijk is, moet op deze wijze te werk worden gegaan.
22. Niettegenstaande het (*in se* positieve) voornemen van de aanvrager om louter gepseudonimiseerde persoonsgegevens aan te wenden voor de verwezenlijking van de bovengenoemde doeleinden, blijft het vereist om na te gaan of het gebruik van anonieme gegevens in bepaalde gevallen niet zou kunnen volstaan. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat er een belangrijk verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4(5) van de AVG worden gedefinieerd als gegevens die *"niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt"* en geanonimiseerde gegevens, die niet langer met redelijke middelen aan een bepaalde persoon kunnen worden toegeschreven, en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG<sup>15</sup>.
23. In alle gevallen waar enkel pseudonimisering kan volstaan voor de verwezenlijking van de voorziene doeleinden is het noodzakelijk om te verwijzen naar het verslag van het Europees Agentschap voor Cyberbeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonimisering<sup>16</sup> en om ervoor te zorgen dat de verwerkingen worden omkaderd met de vereiste waarborgen en voldoen aan de heersende beginselen ter zake.

---

<sup>15</sup> Voor meer informatie, zie de opinie 5/2014 (WP216) mbt anonimiserings technieken, 2.2.3, blz. 10 van de Groep 29, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf)

<sup>16</sup> ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

24. Onverminderd de bovenstaande opmerkingen is de Autoriteit van oordeel dat deze doeleinden – in het bijzonder gelezen in samenhang met de verduidelijkingen in de Memorie van toelichting – in beginsel gerechtvaardigd, welbepaald en uitdrukkelijk omschreven zijn.

#### Wijziging van het woonzorgdecreet

25. Zoals hierboven reeds toegelicht heeft het Departement Zorg krachtens het Woonzorgdecreet de taak om woonzorgvoorzieningen en verenigingen te vergunnen, te erkennen en te subsidiëren binnen de programmatie. Daartoe dient het Departement Zorg bepaalde persoonsgegevens te verwerken van zowel de gebruikers als de personeelsleden van woonzorgvoorzieningen of verenigingen die binnen het toepassingsgebied van het Woonzorgdecreet vallen.
26. In het licht van het bovenstaande bepaalt het ontworpen artikel 59, §5, eerste lid, van het woonzorgdecreet: *"Met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en taken, geregeld bij of krachtens dit decreet, worden persoonsgegevens van de gebruiker, inclusief gegevens over gezondheid als vermeld in artikel 4, 15), van de algemene verordening gegevensbescherming, en de personeelsgegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders verwerkt door het Departement Zorg, vermeld in artikel 23, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie."*
27. Hoewel deze bepaling *an sich* bezwaarlijk aanleiding geeft tot een welbepaalde en uitdrukkelijke aanduiding van de doeleinden van de voorziene gegevensverwerkingen, is de Autoriteit van oordeel dat uit het Woonzorgdecreet (en in het bijzonder artikel 59, §6, 1° en de hoofdstukken 3, 5 en 7) kan worden afgeleid welke de opdrachten zijn die in dit verband aan het Departement Zorg worden toegekend. Desalniettemin lijkt een bijkomende duiding in het ontwerpartikel – in lijn met de Memorie van toelichting – aangewezen (met name de verduidelijking dat het in eerste instantie verwerkingen betreft die noodzakelijk zijn voor de erkenning en subsidiëring van woonzorgvoorzieningen en instellingen en het toezicht op de naleving van de voorwaarden).
28. Voor het overige is de Autoriteit van oordeel dat er sprake is van een gerechtvaardigd doeleinde.

#### **c. Verwerkingsverantwoordelijke**

29. Overeenkomstig artikel 4.7) AVG is de verwerkingsverantwoordelijke elke natuurlijke of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens

welke criteria deze wordt aangewezen. Volledigheidshalve brengt de Autoriteit in herinnering dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden.

#### Wijzigingen van het VSB-decreet

30. Met betrekking tot de verwerkingshandelingen gesteld door het Departement Zorg in het kader van het beheer van de BelRAI-databank, en van de doeleinden vermeld in het ontworpen artikel 49, §9, eerste lid, VSB-decreet bepaalt artikel 49, §4, 5°, VSB-decreet dat het Departement Zorg optreedt als verwerkingsverantwoordelijk. De Autoriteit stelt vast dat deze aanduiding overeenstemt met de feitelijke rol die deze actor in de praktijk opneemt en neemt er akte van.

#### Wijziging van het Woonzorgdecreet

31. Artikel 59, §6, 1°, Woonzorgdecreet voorziet ter zake dat het Departement Zorg verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de passende financiering van de woonzorgvoorzieningen, de monitoring en handhaving met betrekking tot de geboden woonzorg en de bekwaamheid en integriteit van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders en voor het uitoefenen van toezicht op de erkenningsvoorwaarden en de kwaliteit van de geboden woonzorg. De Autoriteit neemt er akte van.

#### **d. Proportionaliteit/ Minimale Gegevensverwerking**

32. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van 'minimale gegevensverwerking').

#### Wijziging van het VSB-decreet

33. Ter zake dient opnieuw een onderscheid te worden gemaakt tussen de doeleinden van de door het Departement Zorg gestelde verwerkingshandelingen binnen de BelRAI-databank.
34. Betreffende het beheer van de databank overeenkomstig het toekomstige artikel 70/2 VSB-decreet voorzien de ontworpen artikelen 49, §3, 13° en 49, §3/3, VSB-decreet dat het Departement zorg de in artikel 49, §3, tweede lid van datzelfde decreet opgesomde gegevenscategorieën<sup>17</sup> (gelezen

---

<sup>17</sup> Het betreft de persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 58 VSB-decreet noodzakelijk zijn voor de toekenning van tegemoetkomingen aan gebruikers in het kader van de pijlers van de Vlaamse Sociale bescherming. De hoogte van de

in het licht van het VSB-decreet in zijn geheel) van de gebruikers en de identificatiegegevens, opleidingsgegevens en tewerkstellingsgegevens van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen<sup>18</sup> kan verwerken.

35. Opnieuw onderlijnt de Autoriteit het belang om de (uiterst gevoelige en intieme) gegevens in de databank zoveel mogelijk te beschermen in het licht van de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen. De effectieve toegang tot de gegevens in de databank – in zoverre de toegang tot die gegevens niet absoluut noodzakelijk is voor de organisatie van het beheer van de databank – moet voor (de medewerkers van) het Departement Zorg tot een minimum worden beperkt. De Autoriteit herhaalt bovendien dat het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG zonder meer aan de orde is in deze context.
36. Voorts, in zover onder '*identificatiegegevens*' ook het rijksregisternummer of *bis*-nummer van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen wordt begrepen, wijst de Autoriteit erop dat het gebruik van deze nummers in België strikt geregeld wordt door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (hierna: de Rijksregisterwet). Het gebruik van het rijksregister- of *bis*-nummer is niet toegelaten zonder voorafgaandelijke machtiging, hetzij door de minister van Binnenlandse Zaken, hetzij door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. Niettegenstaande de noodzaak om gegevens te verwerken die voldoen aan de vereisten van kwaliteit en juistheid kan een eenvoudige vermelding in de Memorie van toelichting – zoals in het onderhavige geval – aldus niet volstaan. De Autoriteit herinnert er ook in het algemeen aan dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten krachtens artikel 87 AVG. Lidstaten die dergelijke nummers vaststellen, moeten erover waken dat deze alleen worden gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, die door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, als volgt zijn vastgesteld<sup>19</sup>:

---

zorggebonden financiering wordt krachtens artikel 63 VSB-decreet bepaald op basis van de zorgbehoefte van de gebruiker die wordt geëvalueerd aan de hand van BelRAI in een indicatiestelling. De concrete gegevens die aldus moeten worden verwerkt hangen in belangrijke mate af van de concrete zorgnood van de betrokkenen (op voorwaarde evenwel dat deze zorgnood zich situeert binnen de bestaande pijlers van de Vlaamse sociale bescherming).

<sup>18</sup> De Memorie van toelichting geeft in dat verband de volgende duiding: "(...)

- *identificatiegegevens: deze gegevens zijn nodig voor het toegangsbeheer tot de databank met indicatiestellingen. Hierbij wordt gedacht aan Rijksregisternummer of bis-nummer, naam en voornaam;*
- *opleidingsgegevens: deze gegevens zijn nodig om te kunnen controleren of de persoon die een indicatiestelling opmaakt in de databank met BelRAI-indicatiestellingen, daadwerkelijk gemachtigd is om een indicatiestelling op te maken. Voor de opmaak van indicatiestellingen gelden er immers opleidingsvereisten (cfr. besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2021 over de tenuitvoerlegging van BelRAI en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin);*
- *tewerkstellingsgegevens: de BelRAI-databank bevat de gegevens van de organisatie waar een indicatiesteller tewerkgesteld is (naam, HCO- en/of KBO-nummer). Indien een indicatiestelling werd ingevuld door een individuele beoefenaar van een gezondheidszorgberoep kunnen ook het RIZIV-nummer en de beroepsgroep verwerkt worden."*

<sup>19</sup> Zie: Zie advies nr. 19/2018 van 29 februari 2018 betreffende een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken".

- het gebruik van een algemeen identificatienummer moet worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden;
- de doeleinden moeten duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden/voorzien;
- de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden moeten eveneens worden omkaderd;
- technische en organisatorische maatregelen moeten het beveiligd gebruik passend omkaderen en
- de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen moeten worden gesanctioneerd aan de hand van effectieve, proportionele en ontradende sancties.

37. Volledigheidshalve benadrukt de Autoriteit dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen bij het Departement Zorg geenszins afbreuk doet aan de individuele verantwoordingsplicht in de zin van artikel 5.2 AVG, noch in hoofde van de personen die een indicatiestelling moeten afnemen en opladen in de voormelde databank, noch in hoofde van de instellingen die voor de verwezenlijking van de aan hen opgelegde wettelijk verplichtingen of opdrachten in het algemeen belang de databank kunnen (moeten) raadplegen.

38. In tweede instantie voorziet het ontworpen artikel 49, §9 VSB-decreet dat het departement de volgende gepseudonimiseerde gegevens kan verwerken voor de verwezenlijking van de in het tweede lid van datzelfde artikel opgesomde doeleinden (zie *supra* punt 19):

*1° "de leeftijdscategorie;*

*2° de postcode van de hoofdverblijfplaats;*

*3° de periode van overlijden;*

*4° de gezondheidsgegevens;*

*5° de gegevens van socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele aard;*

*6° de gegevens over de zelfbeschikking en factoren uit het dagelijkse leven van de gebruikers van wie een indicatiestelling wordt opgeslagen in de databank, vermeld in artikel 70/2."*

39. Zoals reeds aangehaald in punt 20 hierboven zal het Departement Zorg verscheidene impactanalyses doorlopen teneinde een inschatting te maken van de risico's verbonden aan de voorziene gegevensverwerkingen (onder meer inzake de naleving van het beginsel van minimale gegevensverwerking). In zover hier gegevensbeschermingseffectbeoordelingen in de zin van 35 AVG worden beoogd – waarvan de uitvoering in het licht van de aard en de omvang van de verwerkingen redelijkerwijze noodzakelijk zal blijken – verzoekt de Autoriteit, teneinde elke verwarring daaromtrent te vermijden, de juiste terminologie uit de AVG te gebruiken.

40. Uit de memorie van toelichting kunnen onder andere de volgende toepassingen worden afgeleid: aanwenden van gebruikersstatistieken van de BelRAI instrumenten en het Vlaams IT-platform BelRAI in het kader van de erkenning, de financiering en het toezicht op de zorgvoorzieningen en -instellingen, het bijsturen van de Vlaamse zorgkwaliteitsindicatoren en het zorgbeleid (pijnbeleid, belasting van mantelzorgers, vaccinatiegraad, risico op heropname, levenseindezorg,...) door middel van wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten verkregen uit geaggregeerde BelRAI-gegevens<sup>20</sup>, afstemmen van het specifieke zorgaanbod op vastgestelde lokale/regionale noden (programmatie)<sup>21</sup> en het analyseren van de BelRAI-zorgzwaartecategorieën teneinde bij te dragen tot een meer gelijke financiering voor een gelijke zorgzwaarte binnen de Vlaamse Sociale Bescherming.
41. Hoewel de Autoriteit *in se* van oordeel is dat de alhier geformuleerde toepassingen wel degelijk een nuttig en maatschappelijk relevant doeleinde nastreven, is het uitermate belangrijk om het gepseudonimiseerde karakter van de gegevens te waarborgen, aangezien het Departement Zorg – in het kader van het beheer van de indicatiestellingendatabank – per definitie beschikt over aanvullende informatie die de gepseudonimiseerde gegevens terug kan koppelen aan een welbepaalde betrokkene.
42. Concluderend stelt de Autoriteit dat indien de aanvrager of de aangeduide verwerkingsverantwoordelijke, aan de hand van concrete technische en organisatorische maatregelen (via bijvoorbeeld de uit te voeren gegevensbeschermingseffectbeoordeling<sup>22</sup>), de residuele risico's op heridentificatie van de betrokkenen en ongeoorloofde toegang tot niet gepseudonimiseerde gegevens aantoonbaar kan beperken, de voorgestelde categorieën van persoonsgegevens in beginsel toereikend, terzake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden.

### Wijziging van het woonzorgdecreet

---

<sup>20</sup> Uittreksel Memorie van toelichting: "*De BelRAI-gegevens worden verder enkel gekoppeld aan de organisatiegegevens van de zorgvoorziening die de BelRAI-indicatiestelling heeft ingediend. BelRAI-kwaliteitsindicatoren worden berekend op basis van meerdere indicatiestellingen van eenzelfde gebruiker doorheen de tijd om eventuele patronen van vooruit- of achteruitgang op voorzieningsniveau met elkaar in verband te kunnen brengen. Het gaat dus om de proportie van personen bij wie een bepaalde indicator is voorgekomen in een bepaalde periode. Het is hierbij belangrijk dat binnen een bepaalde referentieperiode een juiste selectie van gegevens kan gebeuren op basis van de aanwezige gebruikers in een zorgvoorziening waardoor de periode van overlijden een belangrijk gegeven vormt om deze referentieperiode en aanwezige doelgroep goed af te bakenen. **De BelRAI-gegevens van de gebruiker kunnen door het Departement Zorg niet verder worden gekoppeld op het niveau van de gebruiker met andere gebruikersgegevens waarover het Departement Zorg beschikt.**"*

<sup>21</sup> Deze noden kunnen worden vastgesteld aan de hand van demografische gegevens (bijvoorbeeld stijgende leeftijd van de populatie), gegevens over de stijgende zorgbehoefendheid van de populatie, indicatoren met betrekking tot specifieke kwetsbare doelgroepen en de regionale spreiding.

<sup>22</sup> Zie in dat verband de mogelijke maatregelen die reeds werden opgesomd in voetnoot 8.

43. Voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de passende financiering van de woonzorgvoorzieningen, de monitoring en handhaving met betrekking tot de geboden woonzorg en de bekwaamheid en integriteit van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders en voor het uitoefenen van toezicht op de erkenningsvoorwaarden en de kwaliteit van de geboden woonzorg bepaalt het ontworpen artikel 59, §5, eerste en tweede lid, Woonzorgdecreet: *"In het kader van de doeleinden, vermeld in het eerste lid, verwerkt het voormelde Departement Zorg de volgende **persoonsgegevens van de gebruiker**:*

- 1° de persoonsgegevens met het oog op de identificatie van de betrokken gebruiker, inclusief het Rijksregisternummer of bis-nummer;*
- 2° de geboortedatum;*
- 3° het geslacht;*
- 4° de hoofdverblijfplaats;*
- 5° de datum van overlijden;*
- 6° de gezondheidsgegevens over de gebruiker;*
- 7° de gegevens over de zorg en ondersteuning die in de woonzorgvoorziening wordt verleend.*

*In het kader van de doeleinden, vermeld in het eerste lid, verwerkt het voormelde Departement Zorg de volgende **persoonsgegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders**:*

- 1° de persoonsgegevens met het oog op de identificatie van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders, inclusief het Rijksregisternummer of het bis-nummer;*
- 2° de geboortedatum;*
- 3° het geslacht;*
- 4° de hoofdverblijfplaats;*
- 5° de datum van overlijden;*
- 6° de gegevens over de tewerkstelling van de personeelsleden;*
- 7° de gegevens over de bekwaamheid en integriteit van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en de bestuurders, namelijk:*
  - a) de genoten opleiding;*
  - b) een uittreksel uit het strafregister"*

44. In de Memorie van toelichting wordt elke informatiecategorie voorzien van een rechtvaardiging in het licht van specifieke procedurele bepalingen afkomstig uit het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 *betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers* (hierna: het procedurebesluit) en 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*

(hierna: het stambesluit). De Autoriteit beoordeelt het in eerste instantie aldus positief dat de aanvrager ervoor heeft geopteerd om deze categorieën van persoonsgegevens, waarvan de verwerking noodzakelijk wordt geacht voor onder meer de geviseerde erkennings-, schorsings-, en subsidiëringsprocedures, decretaal te verankeren.

45. Desalniettemin stelt de Autoriteit vast dat sommige van de door de aanvrager naar voren geschoven procedurevoorbeelden – **behoudens bijkomende verduidelijkingen in dat verband**<sup>23</sup> – ogenschijnlijk kunnen worden verwezenlijkt aan de hand van gepseudonimiseerde gegevens, in lijn met hetgeen de aanvrager beoogt te voorzien in het ontworpen artikel 49, §9, tweede lid, 1<sup>o</sup>, VSB-decreet.

46. Het betreft voor de gegevens van de gebruiker<sup>24</sup>:

- de geboortedatum; in zover de geboortedatum louter noodzakelijk is om de de leeftijd van gebruikers te kunnen identificeren om op die manier een gepaste verdeling van de subsidieerbare uren te kunnen uitvoeren meent de Autoriteit dat in beginsel ook het geboortjaar zou kunnen volstaan;
- het geslacht; aangezien het gegeven geslacht slechts noodzakelijk is in het kader van wetenschappelijk onderzoek en beleidsrapportering door het Departement Zorg (doeleinden die bovendien losstaan van het primaire verwerkingsdoeleinde), kan het ruimschoots volstaan dat er per voorziening of instelling algemene statistieken inzake het geslacht van de gebruikers worden overgemaakt, zonder dat het geslacht in deze context aan individueel identificeerbare gebruikers moet worden gekoppeld<sup>25</sup>;
- de hoofdverblijfplaats; uit de artikelen 30 en 31, bijlage 3, stambesluit volgt geenszins dat het Departement Zorg in het kader van de berekening van de hoogte van de subsidie-enveloppe de hoofdverblijfplaats (begrepen als straat, huisnummer, gemeente) van de gebruikers van diensten voor oppashulp moet verwerken. Dit laat echter onverlet dat het Departement Zorg (in samenwerking met Zorginspectie) bij vermoedens van subsidiefraude bepaalde gegevens kan opvragen bij de betrokken dienst(en);

<sup>23</sup> Hoewel Autoriteit erkent dat het gelet op de uiterst complexe en uitgebreide regelgeving niet steeds evident (noch wenselijk) is om op exhaustieve wijze alle concrete situaties op te sommen die de verwerking van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk is het niettemin aan de orde om – in het licht van de vereiste voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving in hoofde van de betrokkene – de noodzaak van de verwerking van ‘rechtstreeks identificeerbare persoonsgegevens’ in de onderstaande voorbeelden bijkomend te staven (in de mate van het mogelijke).

<sup>24</sup> Deze opmerkingen gelden enkel in hoofde van het Departement Zorg voor de alhier geviseerde doeleinden, en doen geenszins afbreuk aan de verplichting van de zorgvoorzieningen of instellingen om de persoonsgegevens van hun gebruikers op een correcte en beveiligde manier te bewaren.

<sup>25</sup> Opnieuw kan worden verwezen naar artikel 89.1 AVG op grond waarvan wetenschappelijk onderzoek in eerste instantie met anonieme gegevens moet worden gedaan. Wanneer het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken (hetgeen de Autoriteit *in casu* niet betwist), kunnen gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden gebruikt. Slechts wanneer het aantoonbaar is dat ook gepseudonimiseerde gegevens niet kunnen volstaan, kan wetenschappelijk onderzoek plaatsvinden aan de hand van rechtstreeks identificeerbare persoonsgegevens. Op heden doorstaat het ontwerp deze toets niet.



- de gezondheidsgegevens en de gegevens met betrekking tot de in of door de woonzorgvoorziening verleende zorg en ondersteuning; **in zover deze gegevens worden verwerkt voor het opmaken van een programmatie of in het kader van de opdrachten en bevoegdheden inzake het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden en de subsidieopdrachten**<sup>26</sup>, is de Autoriteit van oordeel dat het, gelet op de bijzonder gevoelige aard (en het beschermde karakter) van dergelijke gegevens, niet proportioneel is om deze gegevens *ab initio* op een rechtstreek identificeerbare wijze over te maken aan het Departement Zorg. In de mate van het mogelijke moeten dergelijke gegevens per zorgvoorziening of instelling op geaggregeerde wijze worden overgemaakt aan het Departement, of moeten ze worden gekoppeld aan een uniek, doch gecodeerd, ID van de gebruiker (waarvan de sleutel op het moment van doorgifte enkel in handen is van de betrokken voorziening of instelling). Slechts in het kader van concrete handhavingsprocedures ten aanzien van een zorgvoorziening of instelling kan het finaal aanvaardbaar zijn om de individuele gezondheidsgegevens van de gebruikers te gaan verwerken.

47. Het betreft voor de gegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders:

- de geboortedatum, het geslacht en de hoofdverblijfplaats: aangezien de voormelde gegevenscategorieën overeenkomstig de Memorie van toelichting slechts noodzakelijk zijn om de opdrachten en bevoegdheden van het Departement Zorg uit te voeren met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek en beleidsrapportering, herhaalt de Autoriteit dat het voor de verwezenlijking van die doeleinden in beginsel kan volstaan om per zorgvoorziening of instelling te werken met geaggregeerde gegevens of statistieken in dat verband<sup>27</sup>.

48. Voorts, eveneens betreffende de gegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders, stelt de Autoriteit vast dat, hoewel de Memorie van toelichting ter verantwoording van de verwerking van een uittreksel van het strafregister verwijst naar artikel 11 van het stambesluit, het desbetreffende artikel enkel betrekking heeft op de nieuwe personeelsleden en bestuurders van woonzorgvoorzieningen en verenigingen, en dat het uittreksel uit het strafregister *in se* louter moet aantonen dat de betrokken personen niet in België of in het buitenland door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing zijn veroordeeld wegens een misdrijf dat genoemd is in boek 2, titel VII, hoofdstukken V, VI en VII, titel VIII, hoofdstukken I, II, IV en VI en titel IX, hoofdstukken I en II van het Strafwetboek. In de mate aldus dat het

---

<sup>26</sup> De Autoriteit acht het daarentegen aanvaardbaar dat bepaalde gezondheidsgegevens van gebruikers worden verwerkt in het kader van specifieke handhavingsprocedures (zoals bijvoorbeeld de passende begeleiding van bewoners die moeten verhuizen n.a.v. de gedwongen sluiting van een bepaalde voorziening in uitvoering van artikel 33 procedurebesluit).

<sup>27</sup> *Idem* voetnoot 23.

ontwerpartikel een integraal uittreksel uit het strafregister lijkt te vereisen, is er bezwaarlijk sprake van een verwerking van persoonsgegevens die beperkt blijft tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden. In het licht van de verplichte voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving in hoofde van de betrokkenen, lijkt het zonder meer aangewezen om de feitelijke draagwijdte van de verplichting tot overlegging van een uittreksel uit het strafregister uitdrukkelijk te preciseren in het ontwerp. Daarnaast, aangezien op het eerste zicht ook vrijwilligers en verenigingswerkers worden gevisieerd (dit terwijl noch het procedurebesluit, noch het stambesluit een dergelijke verplichting opleggen), verdient het aanbeveling om de noodzaak hiervan bijkomend te staven<sup>28</sup>.

49. Voor het overige is de Autoriteit van oordeel dat de verwerking van de identificatiegegevens (waaronder het rijksregisternummer of *bis*-nummer) en de datum van overlijden van de gebruikers, en van de identificatiegegevens, de datum van overlijden, de gegevens over de tewerkstelling (bij een zorgvoorziening of instelling) en de opleidingsgegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders gerechtvaardigd is in het licht van de verwerkingsdoeleinden en de aanvullende toelichtingen in dat verband.

#### **e. Bewaartermijn**

50. 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.

#### Wijziging van het VSB-decreet

51. Overeenkomstig artikel 49, §5, VSB-decreet bepaalt de Vlaamse Regering *"gedurende welke termijn de verwerkte persoonsgegevens, met inbegrip van de gegevens over de gezondheid, maximaal zullen worden bewaard."*
52. De Autoriteit herneemt dat krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen moet vaststellen. Aangezien de onderliggende verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, is het ook vereist

---

<sup>28</sup> In het bijzonder gelet op artikel 10 AVG op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten enkel mogen verwerkt onder toezicht van de overheid en op voorwaarde dat de regelgeving die een dergelijke verwerking voorschrijft passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen biedt.

om de aanvullende essentiële elementen, waaronder inbegrepen de maximale bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens, decretaal te verankeren.

53. Het behoeft geen betoog dat de delegatie aan de Vlaamse Regering in het onderhavige geval niet kan worden geacht te voldoen aan de vereisten die het legaliteitsbeginsel ter zake stelt. De Autoriteit benadrukt dat het alsnog noodzakelijk is om in het VSB-decreet de (maximale) bewaartermijnen van de persoonsgegevens vast te stellen, **rekening houdend met (bijzonder) gevoelige aard van de persoonsgegevens en de onderscheiden doeleinden**, of toch minstens de criteria op te nemen die toelaten die termijnen te bepalen.

#### Wijziging van het woonzorgdecreet

54. Op gelijkaardige wijze bepaalt het ontworpen artikel 59, §5, vijfde lid, 2<sup>o</sup>, woonzorgdecreet: "*De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, vermeld in artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, al de volgende elementen:*

(...)

*2<sup>o</sup> de termijn waarin de verwerkte persoonsgegevens maximaal zullen worden bewaard;*"

55. Vooreerst, ten algemene titel, merkt de Autoriteit op dat het, in het licht van de bevindingen van het Grondwettelijk Hof overeenkomstig arrest nr. 26/2023<sup>29</sup>, niet aangewezen is om louter te wijzen op een adviesverplichting bij de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: de VTC). Een door de VTC verstrekt advies kan op heden immers niet worden beschouwd als een raadpleging in de zin van artikel 36.4 AVG. Het is raadzaam om in de betrokken passage bijkomend te wijzen op de verplichting om de Gegevensbeschermingsautoriteit te raadplegen of, naar analogie met artikel 49, §5, VSB-decreet, te volstaan met een verwijzing naar de 'bevoegde toezichthoudende autoriteit', zodat gebeurlijke evoluties in dat verband alvast in rekening worden gebracht.

56. Ten gronde vervolgens herneemt de Autoriteit haar opmerkingen overeenkomstig de punten 52 – 53 hierboven. Volledigheidshalve merkt de Autoriteit op dat, in zover de aanvrager de bewaartermijn die op heden is vastgesteld in artikel 12, §2, stambesluit<sup>30</sup> wenst over te nemen,

<sup>29</sup> In dat arrest oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens niet kan worden beschouwd als een bevoegde toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 36.4 AVG. Te raadplegen via: <https://www.const-court.be/public/n/2023/2023-026n.pdf>, zie B.30.6. e.v.

<sup>30</sup> Artikel 12, §2, stambesluit bepaalt: "*Met behoud van de toepassing van artikel 59, § 5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, gelden voor de gegevensverwerking van persoonsgegevens van de gebruiker door de administratie de volgende verplichtingen:*

het aangewezen is om uitdrukkelijk te specificeren welke concrete situaties in voorkomend geval aanleiding kunnen geven tot een bewaartermijn van tien jaar (in afwijking van de minimale bewaartermijn van twee jaar). Duiding in dat verband draagt in belangrijk mate bij aan de beoordeling van de vereiste voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving.

#### **f. Overige opmerkingen**

57. Tot slot stelt de Autoriteit vast dat het ontworpen artikel 59, §5, vijfde lid, woonzorgdecreet voorziet in een delegatie aan de Vlaamse Regering voor het aanduiden van de instanties waaraan de persoonsgegevens zullen worden verstrekt. In lijn met hetgeen hierboven werd uiteengezet inzake de maximale bewaartermijnen, moeten ook de (categorieën van) ontvangers en de doeleinden van de doorgifte reeds worden vastgesteld in een formele wettelijke norm<sup>31</sup>. De Autoriteit verzoekt aan deze lacune te verhelpen. Zonder bijkomende preciseringen in dat verband is het immers niet mogelijk om de proportionaliteit en noodzaak van de gegevensoverdrachten ten gronde te beoordelen.

#### **OM DEZE REDENEN, de Autoriteit,**

#### **is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan de betrokken decreten zich opdringen:**

- in het kader van de organisatie van het operationele beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen is het noodzakelijk om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 AVG uit te voeren teneinde de risico's op ongeoorloofde toegang of gegevenslekken zoveel mogelijk te beperken (punten 17 en 35);
- grondig herzien, dan wel bijkomend motiveren, van de bepalingen die de te verwerken categorieën van persoonsgegevens in hoofde van het Departement zorg vaststellen, overeenkomstig hetgeen uiteengezet in de punten 46 – 48;
- vaststellen van maximale bewaartermijnen (dan wel van criteria die toelaten deze termijnen te bepalen) voor de gegevens die worden verwerkt in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen, de gepseudonimiseerde

---

*1° de administratie bewaart de persoonsgegevens van een gebruiker **minimaal twee jaar. Ze mag die gegevens tot maximaal tien jaar bewaren. Persoonsgegevens kunnen op elektronische wijze worden bewaard; (...)***

<sup>31</sup> Zie in dat verband: Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

gegevens die voor de in het ontworpen artikel 49, §9, VSB-decreet geformuleerde doeleinden worden aangewend en voor de persoonsgegevens die door het Departement zorg worden verwerkt in het kader van (het toezicht op) de erkenning en subsidiëring van zorgvoorzieningen en instellingen (respectievelijk de punten 53 – 56);

- aanpassen van het ontworpen artikel 59, §5, vijfde lid, woonzorgdecreet in zover het enkel wijst op de verplichting om de VTC te raadplegen (punt 55);
- preciseren van de (categorieën van) ontvangers en de doeleinden van de doorgifte in het woonzorgdecreet (punt 57).



Voor het Kenniscentrum,  
Cédrine Morlière, Directeur

