



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2023/139 van 12 december 2023

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood
roepnaam	(BVR eerstelijnszorg)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 10 november 2023
trefwoorden	minimale gegevensverwerking; wettelijke basis;

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

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

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 10 november 2023, ontvangen door de VTC op 10 november 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 12 december 2023;

Brengt op 12 december 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Welzijn (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het voorliggende ontwerpbesluit raakt volgens de Adviesvrager aan de kern van de hervorming van de eerstelijnszorg, met name de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood.
4. Dit besluit bouwt verder op het recent gewijzigde decreet van 26 april 2019 *betreffende de organisatie en ondersteuning van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders*¹. De werkingsprincipes beschreven in dit decreet worden vertaald naar een concreet werkingskader. Dit kader sluit volgens de nota aan de Vlaamse Regering aan bij de, in vele gevallen al bestaande, professionele context waarin vele eerstelijnszorgaanbieders aan de slag zijn.
5. In het voorliggende besluit wordt richting gegeven aan hoe een **zorgproces** zich moet ontwikkelen en vorm krijgen om kwaliteitsvol te zijn.
6. Het Ontwerp wil de integrale benadering van de persoon naar een concreet kader vertalen, waarbij de te volgen stappen het doelgerichte karakter van de organisatie van de zorg en ondersteuning weerspiegelen.
7. Gebaseerd op alle Vlaamse (onder meer vanuit het Steunpunt WVG), nationale en internationale inzichten (WHO) over integrale zorg en ondersteuning en doelgerichte zorg en ondersteuning, worden in het Ontwerp ontwerpbesluit vijf principes en stappen naar voor van doelgerichte zorg en ondersteuning. Het gaat dan om (geen rangorde):
- Principe 1: het luisteren naar de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood en het in dialoog met deze persoon verduidelijken van de vraag om zorg en ondersteuning;
 - Principe 2: het formuleren van levensdoelen;
 - Principe 3: het samenstellen van een zorg- en ondersteuningsteam;
 - Principe 4: het opstellen van een zorg- en ondersteuningsplan;
 - Principe 5: het aanwijzen van een zorgcoördinator.
8. De integrale benadering van de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood, waarbij de persoon als een geheel wordt benaderd, is het meest belangrijke werkingsprincipe van het eerstelijnsdecreet. Alle elementen in het aangepaste eerstelijnsdecreet vloeien voort uit deze benadering van de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood: zoals de zorgraden, de organisaties met terreinwerking zoals de palliatieve netwerken, het VIVEL, de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders in de praktijkvoering, de bepalingen over gegevensdeling en -verwerking in het kader van het digitaal zorg- en ondersteuningsplan en VSB (noot VTC: Vlaamse Sociale Bescherming).
9. Het Ontwerp behandelt niet de verwerking van persoonsgegevens, maar het geheel van de regeling impliceert dit wel. De bepaling die het duidelijkst betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens is artikel 5 over het **zorg- en ondersteuningsplan**:

“Art. 5. Op basis van de zorg- en ondersteuningsnood kan een zorg- en ondersteuningsplan opgesteld worden. Bij een complex procesniveau als vermeld in artikel 2, tweede lid, 2°, wordt altijd een zorg- en ondersteuningsplan opgesteld dat voortbouwt op alle eerdere afspraken en gezette stappen in het zorg- en ondersteuningsproces. Het samenstellen van een zorg- en ondersteuningsteam en het opstellen van een zorg- en ondersteuningsplan zijn respectievelijk het derde en vierde principe van doelgerichte zorg en ondersteuning.

Het zorg- en ondersteuningsplan, vermeld in het eerste lid, omvat al de volgende elementen:

- 1° de levensdoelen;

¹ <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1031719>

- 2° de zorg- en ondersteuningsdoelen;
- 3° een overzicht van het zorg- en ondersteuningsteam;
- 4° de zorg- en ondersteuningstaken.

Het zorg- en ondersteuningsplan, vermeld in het eerste lid, wordt op digitale wijze ingevuld en bijgehouden door het zorg- en ondersteuningsteam. Het zorg- en ondersteuningsteam heeft toegang tot dat digitale zorg- en ondersteuningsplan conform artikel 23/5 van het voormelde decreet.”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

10. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
- personen met een zorg- en ondersteuningsnood;
 - personen vermeld in hun dossiers;
 - zorgaanbieders;
- en dat het minstens de volgende gegevens betreft:
- identificatiegegevens en contactgegevens;
 - gegevens over de zorg- en ondersteuningsnood;
 - levensdoelen.
11. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag en minimale gegevensverwerking

12. De wettelijke basis van het Ontwerp – voor zover relevant voor de verwerking van persoonsgegevens – is het decreet van 26 april 2019 *betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders*, artikel 5, derde lid, ingevoegd bij het decreet van [DATUM] en artikel 6, §1, derde lid.
- Artikel 5, derde lid (volgens de voorgestelde wijziging met artikel 13 van het ontwerp van decreet):
“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood en de samenwerkingsafspraken, vermeld in het tweede lid.”
 - Artikel 6, §1, derde lid en §4 (zoals in het decreet):
“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot het zorg- en ondersteuningsplan en het opstellen ervan.”
13. Met artikel 23 van het ontwerpdecreet dat aan de VTC voor advies² werd voorgelegd, wordt ook een **nieuwe afdeling 2** in het hoofdstuk 10 over gegevensverwerking ingevoegd. Deze nieuwe afdeling heeft betrekking op de **verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan**.

² Advies wetgeving VTC, nr. 2023/60 van 13 juni 2023 over het ontwerp van decreet *over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood, de hervorming van de zorgraden en de verwerking van persoonsgegevens in het*

14. De VTC verwijst naar het geciteerde advies VTC/A/W/2023/060. In voorliggend ontwerp worden geen nieuwe relevante bepalingen ingevoerd wat de verwerking van persoonsgegevens betreft.
15. De uitleg die in de nota wordt gegeven bij het hiervoor al geciteerde artikel 5 van het Ontwerp is wel van belang:

“Artikel 5

[...]

In het besluit worden de minimale gegevens in het zorg- en ondersteuningsplan opgesomd. Daarnaast kan het zorg- en ondersteuningsplan bijvoorbeeld de volgende elementen bevatten:

1° de samenstelling en de contactgegevens van het zorg- en ondersteuningsteam, met inbegrip van de identificatie van de zorgcoördinator, indien aangeduid;

2° de informatie over behoeften, noden en zorgvragen die het gesprek richting kunnen geven, indien aanwezig aangevuld met resultaten van BelRAI;

3° achtergrondinformatie over de persoon met een zorg- en ondersteuningsvraag die bijdraagt aan een volledige inschatting van de thuissituatie;

4° de communicatie rond de uitvoering van het zorg- en ondersteuningsplan.”

16. Artikel 26 van het ontwerp van decreet geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de lijst van gegevens vermeld in dat artikel te preciseren.
17. De VTC adviseert dat de Adviesvrager nagaat of de gegevens die mogelijk verwerkt zullen worden onder de in het bestaande of ontwerpdecreet opgenomen categorieën vallen. Zo niet, dan mogen ze niet verwerkt worden (tenzij aanpassing van het (ontwerp)decreet). Zo ja, dan gebeurt de precisering bij voorkeur in het voorgelegde ontwerpbesluit.

3. Beveiligingsmaatregelen

18. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
19. Bij de toelichting van artikel 5 van het Ontwerp wordt het elektronisch (en op papier) aanbieden van het zorg- en ondersteuningsplan aan onder meer de betrokkenen besproken:

“In de situatie van een complex zorgprocesniveau wordt wel altijd een zorg- en ondersteuningsplan opgesteld. Het is wenselijk en zinvol om de veelheid aan zorg- en ondersteuningsnoden en -doelen, leden van het zorg- en ondersteuningsteam, afspraken en taken rond de zorg en ondersteuning en de communicatie hierover vast te leggen in een zorg- en ondersteuningsplan. Dit zorg- en ondersteuningsplan wordt digitaal ingevuld en bijgehouden. Een digitale weergave maakt het mogelijk om snel een overzicht te krijgen van de zorg en ondersteuning, snel contact op te nemen met leden van het zorg- en ondersteuningsteam, communicatie te voeren, opvolging, evaluatie en bijsturing te doen van de zorg- en ondersteuningsdoelen en de hieraan verbonden zorg- en ondersteuningstaken. Het maakt ook de zorgcoördinatie mogelijk en efficiënt. Een papieren afdruk van het zorg- en ondersteuningsplan hoort wel tot de mogelijkheden voor personen die minder vertrouwd zijn met digitaal naslagwerk.”

kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden zoals principieel goedgekeurd op 12 mei 2023.

20. De VTC wijst er nogmaals (zie advies VTC/A/W/2023/060) op dat aangezien het delicate gegevens en bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft, een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid. Er moet daarbij ook rekening gehouden worden met de mogelijkheden en capaciteiten van de kwetsbare doelgroep.
21. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
22. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling³ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen⁴ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer⁵ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom⁶.
23. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover⁷.
24. In geval beroep wordt gedaan op een verwerker dan wijst de VTC op volgende vereisten::
- sluiten van een verwerkersovereenkomst;
 - aanstellen van een DPO door de verwerker;
 - aanwijzen van categorieën personen die toegang hebben en lijst bijhouden.
25. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren⁸.

³ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

⁴ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

⁵ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

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

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

⁶ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

⁷ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

⁸ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

III. BESLUIT

26. De VTC maakt een voorbehoud voor wat betreft de eventuele wijzigingen die nog aan het ontwerpdecreet zouden worden aangebracht. De VTC vraagt dat haar een eventuele gewijzigde tekst opnieuw wordt voorgelegd. Anders is het advies niet als een AVG-conform advies te beschouwen.
27. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat nagegaan wordt of de categorieën van persoonsgegevens die zullen verwerkt worden een voldoende decretale basis hebben en voldoende zijn gepreciseerd.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2023-12-15 00:04:37 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed

