



Advies nr. 78/2019 van 20 maart 2019

Betreft: Voorstel van decreet *houdende de sociale kaart* (CO-A-2019-066)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

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 bij hoogdringendheid van dhr. Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement, ontvangen op 15 februari 2019;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 20 maart 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Voorzitter van het Vlaams Parlement (hierna "*de aanvrager*") verzocht op 15 februari 2019 het advies van de Autoriteit over het Voorstel van decreet houdende de sociale kaart (hierna "*het Voorstel*").
2. Door de opheffing van de persoonsgebonden bevoegdheden van de Vlaamse provincies werd de sociale kaart vanaf 1 januari 2018 voortgezet door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De overgenomen sociale kaart zal ingepast worden in de Vlaamse beleidsplannen met een uitgebreidere scope, vandaar dringt een decretale basis zich op.
3. Het Voorstel richt een databank op met gegevens van actieve zorgaanbieders met als doelstelling de Vlaamse burgers en zorgaanbieders te informeren over het bestaande zorgaanbod in Vlaanderen en Brussel. Het opzet is om zoveel mogelijk gebruik te maken van authentieke gegevensbronnen en tegelijk te zorgen voor een kwalitatieve verrijking van die gegevens door de zorgaanbieders zelf.
4. De Autoriteit beoordeelt het positief dat het Voorstel aandacht heeft voor de AVG en dat men de bedoeling heeft om met de sociale kaart "*zonder AVG-twijfels op een werkbare wijze de gegevens van zorgvoorzieningen en zorgverstrekkers te publiceren en te verspreiden*"¹. Deze intentie wordt in het Voorstel ook daadwerkelijk omgezet door rekening te houden met de elementen waarvoor een decretale grondslag vereist is, waarbij verwezen wordt naar eerdere adviezen van de Raad van State en de Autoriteit.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Doelbinding

5. Volgens artikel 5.1, b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
6. De memorie van toelichting bij artikel 2 stelt: "*Het doel van de sociale kaart is om de Vlaamse burgers en zorgaanbieders te informeren over het actuele zorgaanbod in Vlaanderen en Brussel*". De Autoriteit stelt echter vast dat in de tekst van artikel 2 het

¹ Uit memorie van toelichting, blz. 3, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1459458>

informatieaspect niet aan bod komt. Het artikel omschrijft enkel dat de sociale kaart een overzicht biedt van actieve zorggebruikers en publiek wordt opengesteld. De Autoriteit suggereert om het aspect van het informeren van burgers en zorgaanbieders ook in de tekst van het Voorstel op te nemen.

7. Daarnaast stipuleert artikel 2 van het Voorstel ook als doeleinde dat de publieke inhoud van de sociale kaart door derden kan hergebruikt worden (zie randnummer 12 en 13).

2. Regelgevende grondslag

8. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een **rechtsgrondslag** in de zin van artikel 6 AVG.
9. Artikel 4 van het Voorstel verwijst naar artikel 6, eerste lid, e), AVG (algemeen belang). Voor de verwerking door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is dit de juiste rechtsgrond. In hoofde van de zorgaanbieders die de persoonsgegevens aan het platform aanreiken, is artikel 6.1.c) van de AVG (wettelijke verplichting) de meest geschikte rechtsgrond.
10. De Autoriteit onderlijnt het belang van artikel 6.3 AVG dat - in samenlezing met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet² - voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1. punt c)³ of punt e)⁴ AVG omkadert, in principe minstens de volgende **essentiële elementen** van die verwerkingen zou moeten vermelden:
 - het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁵;
 - de betrokkenen;

² Elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn. Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

³ *c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;*

⁴ *e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;*

⁵ Zie artikel 5.1.c) AVG.

- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁶;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁷.
11. Het komt de stellers van het Voorstel toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtsbasis vindt in artikel 6 AVG en dat de in randnummer 10 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden. Zoals vermeld in randnummer 4 beoordeelt de Autoriteit het positief dat het Voorstel deze elementen uitwerkt, toch is zij van oordeel dat op sommige punten enige verduidelijking gepast is.
12. In artikel 2, laatste lid, van het Voorstel wordt voorzien dat de publieke inhoud van de sociale kaart door derden kan hergebruikt worden. De memorie van toelichting verduidelijkt *“Aangezien de sociale kaart publiekelijk ontsloten informatie bevat, zal het publieke deel van de inhoud van de sociale kaart ook ter beschikking van derden gesteld worden, waaronder andere overheden, onderzoeksinstellingen en ondernemingen. Dat zal gebeuren via bijvoorbeeld webservices of kopieën van de publieke delen van de databank. Daarmee volgt de sociale kaart het opendatabeleid van de Vlaamse overheid.”*
13. De Autoriteit stelt dat het aangewezen is, zoals de memorie van toelichting bij artikel 2 aangeeft, over de voorwaarden voor dit hergebruik door derden het advies van de Autoriteit wordt gevraagd. De Autoriteit wijst op de uitzondering in het geval het hergebruik afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁸. Daarnaast brengt de Autoriteit artikel 6.4 AVG in herinnering inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van de doeleinden indien de persoonsgegevens worden verwerkt voor een andere doeleinde dan het oorspronkelijke doeleinde.

⁶ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

⁷ Indien er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

⁸ Artikel II.53, §2, 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 verwijst naar de geldende regeling inzake toegang tot bestuursdocumenten (artikel II. 34, 2°, van hetzelfde decreet).

14. Verder vestigt de Autoriteit ook de aandacht op het recente artikel 20 van de WVG en op artikel 8 van het Vlaams decreet van 18 juli 2008⁹ *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*, die aan overheden de verplichting opleggen om protocolakkoorden af te sluiten voor uitwisselingen van persoonsgegevens in de publieke sector.

3. Verantwoordelijkheid

15. Artikel 4.7 AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die de wetgeving in kwestie aanduidt.
16. Artikel 3 van het Voorstel laat het over aan de Vlaamse Regering om de dienst aan te wijzen die belast is met de operationalisering van de sociale kaart. Deze dienst treedt op als **verwerkingsverantwoordelijke**, vermeld in artikel 4, §3 van het Voorstel. De memorie van toelichting bij dit artikel vermeldt dat momenteel het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin deze bevoegdheid opneemt. Aangezien de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft om haar eigen diensten te organiseren, laat de decreetgever deze aanwijzing over aan de Vlaamse Regering.
17. De memorie van toelichting voorziet dat de zorgaanbieders de gegevens waar de overheden geen meester van zijn zelf actueel houden, zoals bijvoorbeeld contactgegevens, website, openingsuren, ... Uit het Voorstel kan niet afgeleid worden of ook voor deze gegevens de dienst, vermeld in artikel 3 van het Voorstel, als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangemerkt. Indien dit niet de bedoeling is, acht de Autoriteit het aangewezen het Voorstel in die zin te nuanceren en zo nodig te specificeren dat de zorgaanbieders en de dienst gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zijn in de zin van artikel 26 AVG.

4. Minimale gegevensverwerking

18. Conform artikel 5, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

⁹ Zoals gewijzigd bij artikel 16 van het decreet van 8 juni 2018 *houdende de aanpassing van de decreten aan 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 (algemene verordening gegevensbescherming)*

19. De Autoriteit benadrukt dat de zorgaanbieders rechtspersonen kunnen zijn. Er kan echter niet worden ontkend dat de gegevens in veel gevallen (onrechtstreeks) in verband kunnen gebracht worden met natuurlijke personen, waardoor zij als persoonsgegevens, in de zin van artikel 4, 1), AVG, dienen te worden gekwalificeerd.
20. De Autoriteit beoordeelt het positief dat de **categorieën van persoonsgegevens** uitdrukkelijk opgesomd worden in artikel 2 en 4 van het Voorstel.
21. In artikel 2, derde lid van het Voorstel krijgt het begrip zorgaanbieder 2 betekenissen. Enerzijds betreft het *“een persoon, dienst of organisatie die als zorg- of welzijnsactor professioneel zorg of ondersteuning verleent aan personen met een zorg- en ondersteuningsvraag, inclusief de personen, diensten of organisaties met een gespecialiseerd zorg- en ondersteuningsaanbod”*. Anderzijds betreft het begrip zorgaanbieder ook bepaalde niet-erkende of niet-professionele zorgaanbieders. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het hier kan gaan om bijvoorbeeld zelfhulpgroepen of lokale buurtcentra, maar ook sociale tewerkstelling, centra voor leerlingenbegeleiding, ... Voor deze categorie van zorgaanbieders voorziet het Voorstel in een opportuniteitsbeoordeling door de dienst die zal aangeduid worden als verwerkingsverantwoordelijke voor de sociale kaart. In dit verband verduidelijkt de memorie van toelichting bij artikel 2 het volgende: *“Voor de gezondheidszorgverstrekkers zullen strikte criteria gehanteerd worden, waardoor de niet door de overheid erkende of niet door de ziekteverzekering terugbetaalde (alternatieve) geneeswijzen worden uitgesloten”*. Aangezien het de bedoeling is om deze groep uit te sluiten van de sociale kaart, is de Autoriteit van mening dat het aan de decreetgever toekomt deze groep ook in de tekst van het Voorstel uit te sluiten en artikel 3, derde lid, 2° van het Voorstel in die zin aan te vullen.
22. Artikel 2, laatste lid van het Voorstel heeft het over de **publieke inhoud** van de sociale kaart. Dit impliceert dat een deel van de sociale kaart **niet publiek** wordt gemaakt. De Autoriteit stelt vast dat de tekst van het Voorstel hieromtrent niet duidelijk is. De memorie van toelichting vermeldt welke van de in artikel 4 van het Voorstel opgesomde gegevens gepubliceerd kunnen worden. Zo wordt onder punt 1° vermeld dat de identificatiegegevens van de contactpersonen worden gepubliceerd. Onder punt *“2° contactgegevens”* wordt vermeld dat volgende professionele contactgegevens kunnen publiek gemaakt worden: a) praktijkadres, b) professioneel gebruikt (praktijk)e-mailadres; c) professioneel gebruikt telefoonnummer. Daarnaast wordt verduidelijkt dat een zorgaanbieder een persoonlijk e-mailadres kan toevoegen, dat enkel bedoeld is voor

de goede werking van de sociale kaart en dus niet wordt gepubliceerd. De Autoriteit is van oordeel dat het essentieel is om in de tekst van het Voorstel te verduidelijken welke gegevens in het publieke deel raadpleegbaar zijn en welke enkel toegankelijk zijn voor de medewerkers van de sociale kaart. Bovendien moet verduidelijkt worden of het feit dat deze persoonsgegevens publiek gemaakt "*kunnen*" worden al dan niet een keuzevrijheid inhoudt in hoofde van de zorgverstrekker.

23. Artikel 4, §3 van het Voorstel bepaalt dat voor de opmaak van de sociale kaart maximaal gebruik gemaakt wordt van authentieke gegevensbronnen en andere basisregisters. De memorie van toelichting verduidelijkt dat voor de administratieve erkenningsgegevens zal gebruik gemaakt worden van CoBRHA, een platform dat wordt beheerd door het eHealth-platform. In deze context wijst de Autoriteit op haar opmerking in randnummer 14.

5. **Bewaartermijn**

24. Volgens artikel 5.1.c) 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.
25. De Autoriteit beoordeelt het positief dat het Voorstel voorziet in de nodige bewaartermijnen.

6. **Beveiligingsmaatregelen**

26. 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.
27. Artikel 32 AVG wijst in dit verband 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 verwerkingsystemen 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.
28. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de Autoriteit op de aanbeveling¹⁰ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹¹ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De Autoriteit onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer, gelet op een niet-publiek deel van de databank.¹²
29. De verwerkingsverantwoordelijke moet erop toezien dat voormeld veiligheidsmaatregelen te allen tijde worden nageleefd. Het is van belang dat ook de bevoegde dienst, die aangeduid wordt als verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen treft.
30. De Autoriteit benadrukt dat de effectieve implementatie van bovenvermelde maatregelen bij elke wijze van gegevensoverdracht cruciaal is.
31. Tot slot dringt de Autoriteit er op aan om de organisatie en de coördinatie van de diverse gegevensstromen, vermeld in artikel 4, §3 van het Voorstel, te laten gebeuren door wettelijk omkaderde **dienstenintegratoren** (zoals de Vlaamse Dienstenintegrator en/of de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), aangezien deze actoren ter zake over de meeste ervaring en expertise beschikken. Voor sommige verwerkingen is de tussenkomst van dienstenintegratoren overigens wettelijk verplicht.

¹⁰ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹¹ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0
(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beviliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

¹² Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

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

III. BESLUIT

32. Gelet op het voorgaande oordeelt de Autoriteit dat de aanvrager de volgende aanpassingen moet doorvoeren opdat het Voorstel voldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft:
- scope van de verwerkingsverantwoordelijke verduidelijken (randnummer 17);
 - zorgaanbieders die worden uitgesloten vermelden (randnummer 21);
 - onderscheid tussen de gegevens die publiek en niet-publiek raadpleegbaar zijn verduidelijken (randnummer 22).
33. Daarnaast wijst de Autoriteit nog op volgende elementen:
- uitzondering op hergebruik van overheidsinformatie (randnummer 13);
 - protocolregelingen (randnummer 14 en 23);
 - tussenkomt van dienstenintegratoren (randnummer 31).

OM DEZE REDENEN

Oordeelt de Autoriteit dat de opmerkingen vermeld onder randnummer 32 bijkomend dienen te worden geïmplementeerd in het voorgelegde voorstel van decreet houdende de sociale kaart.

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere
Voorzitter,
Directeur Kenniscentrum