RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.357/3
van 22 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘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’

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

Op 15 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2024.

*

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’ en artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 teneinde de verwerking van persoonsgegevens te regelen door het Departement Zorg in het kader van BelRAI (artikelen 3 en 10 van het voorontwerp).

Daartoe wordt enerzijds artikel 49 van het decreet van 18 mei 2018 gewijzigd. Luidens de ontworpen bepaling verwerkt het Departement Zorg een reeks persoonsgegevens (die voor maximaal vijftig jaar worden bewaard) van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen in het kader van het beheer van de databank met BelRAI-indicatiestellingen (artikel 3, 2° en 4°). Het Departement Zorg verwerkt daarnaast een reeks persoonsgegevens (die voor maximaal dertig jaar worden bewaard) voor onder meer het toezicht op de naleving van de erkennings- en financieringsvoorwaarden door de zorgvoorzieningen en andere doelstellingen in verband met de BelRAI-gegevens (artikel 3, 3° en 5°).

Anderzijds wordt artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 gewijzigd om de essentiële elementen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door het Departement Zorg decretaal te bepalen. Artikel 10 van het voorontwerp bepaalt daartoe de doelstellingen, de categorieën van persoonsgegevens, de betrokken personen, de bewaartermijn en de instanties waaraan persoonsgegevens kunnen worden overgemaakt. Dit artikel bevat ook enkele delegaties aan de Vlaamse Regering om de persoonsgegevens nader te preciseren en de regels voor de wijze van verwerking van de gegevens en de vorm waarin en de wijze waarop de gegevens worden uitgewisseld te bepalen.

3. Het voorontwerp wijzigt ook de bepalingen over de aanrekening van de dossiertaks bij de instelling van een administratief beroep tegen bepaalde tegemoetkomingsbeslissingen van een zorgkas gebaseerd op de BelRAI-indicatiestelling, in de memorie van toelichting verwijzend naar het arrest nr. 112/2023 van het Grondwettelijk Hof van 20 juli 2023 (artikelen 4 tot 9 van het voorontwerp).

Enerzijds vernietigde het Grondwettelijk Hof het vierde lid van de artikelen 80, § 6, 88, § 4, en 92, § 6, van het decreet van 18 mei 2018, in zoverre die bepalingen niet voorzien in een volledige vrijstelling van de dossiertaks (maar in een dossiertaks van 37,50 euro) ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming krachtens artikel 37, § 19, van de wet

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, die niet tot de zes categorieën van volledig vrijgestelden behoren. Het voorontwerp legt de dossiertaks voor zowel de rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming als voor de zes categorieën van volledig vrijgestelden voortaan vast op 30 euro (artikelen 4, 1°, 6, 2°, en 8, 1°).

Anderzijds oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de dossiertaks integraal moet worden teruggestort wanneer het ingestelde beroep tegen de beslissing in administratief beroep gegrond wordt bevonden door de arbeidsrechtbank, wat voortaan door het voorontwerp in de artikelen 81, 89 en 93 van het decreet van 18 mei 2018 wordt ingevoegd (artikelen 5, 7 en 9).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De verwerking van persoonsgegevens en het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet

4. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[2]

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[3]

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[3] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

Overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG[4] moeten de te verwerken persoonsgegevens bovendien toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

Wat betreft de regeling van de verwerking van persoonsgegevens (in, enerzijds, het ontworpen artikel 49 van het decreet van 18 mei 2018 en, anderzijds, het ontworpen artikel 59 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019) geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.1. Luidens het ontworpen artikel 49, § 3/3, van het decreet van 18 mei 2018 verwerkt het Departement Zorg de persoonsgegevens[5] van de personen die een indicatiestelling kunnen afnemen in het kader van het beheer van de BelRAI-databank, vermeld in artikel 70/2 van hetzelfde decreet (artikel 3, 2°, van het voorontwerp). De persoonsgegevens worden, luidens het ontworpen artikel 49, § 5, tweede lid, van dat decreet, voor maximaal vijftig jaar bewaard (artikel 3, 4°, van het voorontwerp).

Naar luid van de memorie van toelichting is deze bewaartermijn gebaseerd “op de termijn van een loopbaan (45 jaar) [van] een indicatiesteller die gedurende zijn loopbaan BelRAI-indicatiestellingen afneemt [en] gedurende deze hele loopbaan toegang moet hebben (voor zijn indicatiestellingen) tot de BelRAI-databank, verhoogd met een reservetermijn van 5 jaar (een indicatiesteller kan immers ook een zelfstandige zijn, welke niet noodzakelijk zijn beroepsactiviteiten stopzet eens de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt)”.

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, al dient de maximale bewaartermijn zo te worden geïnterpreteerd dat de noodzaak voor bewaring van de persoonsgegevens van de indicatiesteller stopt wanneer de loopbaan van de indicatiesteller (eerder) ten einde komt.

4.2. Luidens het ontworpen artikel 59, § 5, derde lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 verwerkt het Departement Zorg eveneens een reeks persoonsgegevens van de personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders van de woonzorgvoorzieningen en verenigingen (artikel 10, 3°, van het voorontwerp). Deze persoonsgegevens worden, luidens het ontworpen artikel 59, § 5, zesde lid, van dat decreet, voor minimaal twee jaar en maximaal vijftig jaar bewaard (artikel 10, 3°, van het voorontwerp).

Naar luid van de memorie van toelichting kan een personeelslid dat lange tijd in een voorziening gewerkt heeft en daarna nog vrijwilliger of bestuurder wenst te zijn, vijftig jaar verbonden zijn aan een woonzorgvoorziening of vereniging.

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, met dien verstande dat minstens in de memorie van toelichting moet worden toegevoegd dat de bewaartermijn van de persoonsgegevens

[4] 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)’.

[5] Luidens het ontworpen artikel 49, § 3/3, van het decreet van 18 mei 2018 zijn dit “de identificatiegegevens, inclusief het Rijksregisternummer of het bis-nummer, opleidingsgegevens en tewerkstellingsgegevens”.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

van een vrijwilliger, verenigingswerker of bestuurder maximaal vijftig jaar bedraagt, indien deze vrijwilliger, verenigingswerker of bestuurder gedurende vijf jaar aansluitend op een eventuele 45-jarige loopbaan *als personeelslid* van de desbetreffende woonzorgvoorziening of vereniging actief is. Indien een vrijwilliger, verenigingswerker of bestuurder evenwel *geen personeelslid* is geweest of *minder dan 45 jaar* als personeelslid in dienst was, dient in de memorie van toelichting te worden verduidelijkt dat de bewaartermijn afloopt samen met de activiteit als vrijwilliger, verenigingswerker of bestuurder.

Eventueel kan worden overwogen een bepaling toe te voegen waarin wordt geregeld dat de gegevens in elk geval worden bewaard tot maximaal vijf jaar na het einde van de activiteit, met een maximum van vijftig jaar.

4.3. De persoonsgegevens die worden verzameld bij het afnemen van een BelRAI-indicatiestelling zoals vermeld in het ontworpen artikel 49, § 9, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018, worden luidens het vierde lid van diezelfde bepaling voor maximaal dertig jaar bewaard door het Departement Zorg (artikel 3, 5°, van het voorontwerp).

De memorie van toelichting geeft de volgende duiding omtrent de bewaartermijn:

> "De gepseudonimiseerde gegevens die worden verwerkt voor de bovenstaande doeleinden zullen maximaal dertig jaar worden bewaard door het Departement Zorg, dit conform de algemeen aanvaarde termijn voor het bewaren van gegevens betreffende de gezondheid en in het kader van wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot gezondheidsgegevens."

Krachtens artikel 5, lid 1, e), van de 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. De stellers van het voorontwerp dienen daarom in de memorie van toelichting meer omstandig te verantwoorden waarom het noodzakelijk is dat de persoonsgegevens van de betrokken personen voor een termijn van maximaal dertig jaar dienen te worden bewaard.[6] Momenteel behelst de verantwoording in de memorie van toelichting slechts een standaardbepaling die in elk geval van verwerking van gezondheidsgegevens zou kunnen worden gebruikt.

4.4. Dezelfde opmerking dient te worden gemaakt ten aanzien van de bewaartermijn van de persoonsgegevens van de personeelsleden, de vrijwilligers, de verenigingswerkers en de bestuurders van woonzorgvoorzieningen en verenigingen. Luidens het ontworpen artikel 59, § 4, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 worden deze persoonsgegevens bewaard tot tien jaar na de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, het ondernemingscontract, het bestuursmandaat of het verenigings- of vrijwilligerswerk (artikel 10, 1°, van het voorontwerp).

[6] Zie ook adv.RvS 74.163/VR van 26 september 2023 over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot CoBRHA+', opmerking 10.2.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

Naar luid van de memorie van toelichting is deze termijn “opnieuw noodzakelijk zodat ook na de beëindiging nog gegevens, waar nodig, kunnen geraadpleegd worden”.

Ook hier dient, overeenkomstig opmerking 4.3, de noodzakelijkheid van deze bewaartermijn meer omstandig te worden verantwoord, gelet op artikel 5, lid 1, e), van de AVG.

5. In het ontworpen artikel 49, § 9, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018 wordt bepaald dat onder meer “de gegevens van socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele aard” worden verwerkt door het Departement Zorg. Zoals ook opgemerkt in het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, is deze categorie erg breed omschreven en wordt deze niet verduidelijkt in de memorie van toelichting.[7]

De memorie van toelichting geeft thans enkel de volgende voorbeelden van “gegevens van socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele aard”:

> “Deze informatie met betrekking tot de gezondheidstoestand en zorgnoden kunnen verder aangevuld worden met socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele gegevens. Enkele niet-limitatieve voorbeelden:
>
> - socio-economisch: beoordeling van de woonomgeving, de mate van maatschappelijke participatie en de hulpmiddelen die de gebruiker hiervoor nodig heeft, sociale omgang, de nood aan mantelzorg, eventuele financiële problemen,
> - levensbeschouwelijk: wilsverklaringen betreffende bepaalde behandelingen (reanimatie), euthanasie,
> - cultureel: welke ontspanningsactiviteiten men verkiest,.”

Er moet op worden gewezen dat het beginsel van de minimale gegevensverwerking (vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG) dient te worden gerespecteerd. De stellers van het voorontwerp zullen bijgevolg dienen na te gaan of het inderdaad noodzakelijk is, voor elk van de vermelde doeleinden, dat elk van die vermelde socio-economische, levensbeschouwelijke en culturele gegevens verwerkt dient te worden, alsook al de andere categorieën van persoonsgegevens vermeld in het ontworpen artikel 49, § 9, eerste lid. Het zal daartoe noodzakelijk zijn, gelet op artikel 35, lid 3, b), van de AVG en zoals ook wordt aangegeven in de memorie van toelichting, om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren, aangezien het voorontwerp aanleiding zal geven tot een “grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, [AVG]”.[8]

6. Het ontworpen artikel 59, § 5, vierde en achtste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 (artikel 10 van het voorontwerp) bevat ook enkele delegaties aan de Vlaamse Regering om de persoonsgegevens van de gebruikers, personeelsleden, vrijwilligers, verenigingswerkers en bestuurders die het Departement Zorg verwerkt nader te preciseren en de

[7] Advies wetgeving VTC nr. 2023/127 van 14 november 2023, opmerking 36.

[8] Zie artikel 35, lid 3, b), van de AVG. Zie ook advies wetgeving VTC nr. 2023/127 van 14 november 2023, opmerking 36; advies nr. 165/2023 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 18 december 2023, opmerkingen 17 en 35.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

regels voor de wijze van verwerking van de gegevens en de vorm waarin en de wijze waarop de gegevens worden uitgewisseld te bepalen.

Bovenstaande delegaties aan de Vlaamse Regering zijn niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel aangezien de machtigingen voldoende nauwkeurig zijn omschreven en betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de decreetgever vastgesteld zijn in het ontworpen artikel 59, § 5, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019.

De Raad van State acht het evenwel nuttig de aandacht te vestigen op het feit dat, gelet op het hiervoor genoemde legaliteitsbeginsel, de nadere regels bedoeld in het ontworpen artikel 59, § 5, vierde lid, effectief beperkt moeten blijven tot "preciseringen" en geen betrekking kunnen hebben op de hiervoor aangehaalde essentiële elementen.[9]

7. Ten slotte moet in het licht van het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet het voorontwerp voorzien in een meer specifieke omschrijving van de betrokken personen die daadwerkelijk toegang moeten krijgen tot de verwerkte gegevens. Zo bevat het huidige artikel 59, § 3, tweede lid, tweede zin, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 een delegatie die stelt dat "[d]e Vlaamse Regering specificeert welke personen of instanties toegang hebben tot voormelde gezondheidsgegevens". Het voorontwerp wijzigt die bepaling niet en voert geen meer specifieke omschrijving in van personen die daadwerkelijk toegang moeten krijgen tot de verwerkte gegevens. Een dergelijke ruime delegatie in verband met de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens staat op gespannen voet met het voormelde legaliteitsbeginsel.[10]

B. De dossiertaks in het decreet van 18 mei 2018

8.1. In het decreet van 18 mei 2018 wordt, als ontvankelijkheidsvereiste voor een administratief beroep, een dossiertaks van 75 euro opgelegd. De dossiertaks wordt verminderd tot 37,50 euro ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering. De regeling voorziet ook in een vrijstelling van de dossiertaks voor zes categorieën van gebruikers.

Het vierde lid van de artikelen 80, § 6, 88, § 4, en 92, § 6, van het decreet van 18 mei 2018 werd vernietigd bij arrest nr. 112/2023 van het Grondwettelijk Hof van 20 juli 2023, in zoverre die bepalingen niet voorzien in een volledige vrijstelling van de dossiertaks ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering, die niet

[9] Adv.RvS 71.814/1/V van 27 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2022 'tot regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het beleidsveld sociale bescherming en in het beleidsveld gezondheids- en woonzorg, wat betreft de erkenning van gezondheidszorgberoepen en de preventieve gezondheidszorg', *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1417/1, 86, opmerking 11.

[10] Adv.RvS 70.709/3 van 31 januari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 8 juli 2022 'tot oprichting van het platform Vitalink', *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1193/1, 79, opmerking 7.4.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

tot de zes categorieën van volledig vrijgestelden behoren.[11] De decreetgever heeft naar luid van het Grondwettelijk Hof op discriminerende wijze de toegang tot de rechter beperkt door slechts in een gedeeltelijke en niet in een volledige vrijstelling te voorzien ten aanzien van de voormelde categorie van personen die niet behoren tot de zes categorieën van personen die de volledige vrijstelling genieten.[12] Er is sprake van een onverantwoord verschil in behandeling.[13]

Het voorontwerp legt voortaan op gelijke wijze een verminderde dossiertaks van 30 euro op aan zowel de rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming als aan de zes categorieën die voorheen volledig vrijgesteld waren (artikelen 4, 1°, 6, 2°, en 8, 1°, van het voorontwerp). Daarnaast wordt door het voorontwerp in de artikelen 81, 89 en 93 van het decreet van 18 mei 2018 ingevoegd dat de dossiertaks integraal moet worden terugbetaald wanneer het ingestelde beroep tegen de beslissing in administratief beroep gegrond wordt bevonden door de arbeidsrechtbank (artikelen 5, 7 en 9 van het voorontwerp).

8.2. In de volgende overwegingen van arrest nr. 112/2023 beoordeelt het Grondwettelijk Hof de invoering van een dossiertaks:

> "B.18. Ingevolge de bestreden artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021 is een gebruiker die een administratief beroep instelt, verplicht om aan het bestuur een dossiertaks te betalen, op straffe van onontvankelijkheid van zijn administratief beroep.
>
> Aangezien het administratief beroep dient te worden uitgeput als voorwaarde om toegang te hebben tot een jurisdictioneel beroep, vormt het instellen van de dossiertaks, op straffe van onontvankelijkheid van het administratief beroep, een financiële drempel die de toegang tot de rechter beperkt. Te dezen dient te worden opgemerkt dat voor personen die zich bevinden in een precaire situatie zelfs een beperkt bedrag een financiële drempel kan vormen die hen ervan zou kunnen weerhouden een administratief beroep in te stellen.
>
> B.19. De decreetgever vermocht te oordelen dat systematische beroepsprocedures die als een *second opinion* voor beslissingen over de aanvragen worden gebruikt, dienen te worden vermeden.
>
> Het tegengaan van onnodige of systematische procedures betreft een legitieme doelstelling.
>
> B.20. Het opleggen van de bestreden dossiertaks als een ontvankelijkheidsvereiste voor een administratief beroep is een geschikte maatregel om die doelstelling te bereiken aangezien door die financiële drempel kan worden vermeden dat zonder enige overweging betreffende het nut en de haalbaarheid ervan, een administratief beroep wordt ingesteld.
>
> Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de bestreden maatregel niet verder gaat dan nodig en in dat opzicht ook geen excessieve last, al dan niet op discriminerende wijze, oplegt aan de rechtzoekenden.
>
> B.21. De dossiertaks bedraagt in beginsel 75 euro, die de beroepsindiener dient te betalen alvorens hij op ontvankelijke wijze een administratief beroep kan instellen. De dossiertaks als ontvankelijkheidsvereiste en financiële drempel wordt evenwel gemilderd.

[11] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, derde streepje van het dispositief.

[12] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.27.2.4.

[13] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.27.2.5.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

De regeling voorziet enerzijds in vrijstellingen van de dossiertaks. De dossiertaks wordt verminderd tot 37,50 euro ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering.

Daarnaast worden zes categorieën van gebruikers volledig vrijgesteld van het betalen van de dossiertaks :

(1) personen in collectieve schuldbemiddeling, personen die in staat van faillissement of insolvabel zijn verklaard;

(2) rechthebbenden op een leefloon;

(3) rechthebbenden op een inkomensgarantie voor ouderen;

(4) personen in budgetbegeleiding;

(5) rechthebbenden op een minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering en;

(6) rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’.

De regeling voorziet anderzijds in een integrale terugstorting van de dossiertaks indien het administratief beroep gegrond wordt bevonden.

B.22. Rekening houdend met het bedrag van de dossiertaks als financiële drempel en als definitieve financiële last indien niet is voldaan aan de voorwaarde voor de terugbetaling ervan, brengt de dossiertaks als ontvankelijkheidsvereiste in het algemeen geen excessieve last of onevenredige gevolgen met zich mee.

Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de wijze waarop de decreetgever de regeling met betrekking tot de dossiertaks heeft uitgewerkt niet op discriminerende wijze de gelijke toegang tot de rechter ontzegt ten aanzien van bepaalde categorieën van personen.

B.23. Wanneer de decreetgever, zoals *in casu*, voorziet in een vrijstelling, vermindering of terugbetaling van de dossiertaks, dient hij erover te waken dat de toegang tot de rechter niet op discriminerende wijze wordt beperkt.”

Zoals vermeld, besloot het Grondwettelijk Hof tot een onverantwoord verschil in behandeling en stelde het vast dat op discriminerende wijze afbreuk werd gedaan aan het recht op gelijke toegang tot de rechter.[14] Bovendien overwoog het Grondwettelijk Hof: “Rekening houdend met het bedrag van de dossiertaks, met de vrijstelling ervan voor bepaalde categorieën van personen en met de integrale terugbetaling ervan indien de beroepsindiener een gegrond administratief beroep heeft ingesteld, alsook in het in B.29.3 vermelde geval, brengt de bestreden maatregel geen onevenredige beperking van de toegang tot de rechter met zich mee.”[15]

[14] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.27.2.5.

[15] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.30.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

8.3. De vraag rijst of door de gelijkschakeling tot een verminderde dossiertaks voor de betrokken personen met de ontworpen regeling aan de overwegingen van arrest nr. 112/2023 van het Grondwettelijk Hof wordt tegemoetgekomen. Immers, voor de ene categorie van personen verlaagt de dossiertaks van 37,50 euro naar 30 euro, terwijl voor de andere zes categorieën van personen de vrijstelling verdwijnt en een verhoging van 30 euro dossiertaks wordt ingevoerd. In het bijzonder rijst de vraag naar de evenredigheid van deze ontworpen regeling ten opzichte van het doel ervan in het licht van het recht op toegang tot de rechter (artikel 13 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie)[16].

8.4. Het Grondwettelijk Hof merkte in hogervermelde overwegingen in arrest nr. 112/2023 *enerzijds* op dat voor personen die zich bevinden in een precaire situatie zelfs een beperkt bedrag een financiële drempel kan vormen die hen ervan zou kunnen weerhouden een administratief beroep in te stellen.

Anderzijds wees het Grondwettelijk Hof op de doelstelling van de dossiertaks, namelijk het vermijden van systematische beroepsprocedures die als een *second opinion* voor beslissingen over de aanvragen worden gebruikt. Het Hof achtte het tegengaan van onnodige of systematische procedures een legitieme doelstelling. Het Hof hechtte ook belang aan de volgende elementen: het bedrag van de dossiertaks als financiële drempel en als definitieve financiële last indien niet is voldaan aan de voorwaarde voor de terugbetaling ervan, de integrale terugbetaling ervan indien de beroepsindiener een gegrond administratief beroep heeft ingesteld en de vrijstelling ervan voor bepaalde categorieën van personen.

Hierna wordt de ontworpen regeling onderzocht tegen de achtergrond van deze overwegingen van het Grondwettelijk Hof.

8.5. Het Hof heeft in arrest nr. 112/2023 de regeling slechts vernietigd in de mate dat een categorie van personen *op discriminerende wijze* de gelijke toegang tot de rechter werd ontzegd doordat zij niet van een vrijstelling genoten, ofschoon zij, net zoals de categorieën van de personen die wel een vrijstelling genoten, zich "in een moeilijke financiële situatie bevinden".[17] Dat verschil in behandeling wordt door de ontworpen regeling ongedaan gemaakt. Het bedrag van de dossiertaks waarin de ontworpen regeling voorziet (30 euro) lijkt ook niet van die aard te zijn dat het "een excessieve last of onevenredige gevolgen" met zich brengt. Het is alvast lager dan de bedragen van 75 en 37,50 euro waarvan het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat ze niet excessief of onevenredig waren.[18]

---

[16] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.27.2.4.

[17] GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.27.2.1.

[18] In arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018 heeft het Grondwettelijk Hof weliswaar de betaling van een "forfaitaire bijdrage" van 20 euro bij de aanstelling van een pro deo advocaat en 30 euro per aanleg voor elke gerechtelijke procedure vernietigd, maar in dat geval merkte het Hof op dat de gevraagde bijdrage "tot 50 euro (…) kan belopen en boven dat bedrag kan worden vermenigvuldigd volgens het aantal ingestelde procedures" (B.15.3). In de ontworpen regeling is dat niet zo. Voorts stelde het Hof vast dat het contradictoir was om een bijdrage te vragen zodat de betrokken personen bijdragen tot de financiering van hun eigen bijstand (B.16.3). Ook dat probleem rijst hier niet. Ten slotte wees het Hof erop dat door de eerstelijnsbijstand er al een filter bestond waardoor de bestreden regeling niet was verantwoord (B.17.2). Ook dit is hier niet het geval.

‡LW-CCCYSFEDD-HFDFHVT‡

Uit de overwegingen van het Grondwettelijk Hof valt voorts af te leiden dat een omstandige motivering voorhanden dient te zijn van *welk legitiem doel* met de ontworpen regeling wordt nagestreefd. Om tegemoet te komen aan het Grondwettelijk Hof dient er immers een evenredige verhouding te bestaan tussen het bedrag van de dossiertaks als financiële drempel en het legitieme doel ervan.

In de memorie van toelichting wordt echter enkel verwezen naar de dalende trend van het aantal administratieve beroepen sinds de invoering van de dossiertaks. Dit volstaat niet als verantwoording. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt wél omstandiger verantwoord waarom de initiële nood aan een dossiertaks blijft bestaan:

> "Wanneer er geen drempels worden ingebouwd voor het aantekenen van een administratief beroep, kan verwacht worden dat de gebruiker bij een negatieve beslissing van de gemachtigde indicatiesteller systematisch om een second opinion gaat vragen, wat we willen afremmen.
>
> De dossiertaks heeft enkel zin als het om een betwisting gaat over het evaluatie-instrument en wordt daarom beperkt tot deze inhoud.
>
> (…)
>
> Zeker nu door de invoering van de BelRAI Screener als indicatie-instrument voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood een veelvoud aan administratieve beroepen kan verwacht worden zonder invoering van de verlaagde dossiertaks.
>
> De inschalingen zullen immers gelden voor een periode van 6 tot 36 maanden en er zijn 5 verschillende afkappunten, zodat ook een administratief beroep mogelijk is zelfs wanneer men een positieve beslissing heeft.
>
> Om de ongelijke behandeling op te heffen wordt een lagere dossiertaks ingevoerd zowel voor de personen die recht hebben op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, als voor de reeds geciteerde 6 categorieën van gebruikers.
>
> In de gevallen waarin het administratief beroep gegrond wordt verklaard, wordt de dossiertaks integraal teruggestort."

Deze verantwoording dient, gelet op het belang ervan in het licht van de beoordeling van de evenredigheid van de ontworpen maatregel ten opzichte van het doel ervan, in de memorie van toelichting zelf te worden opgenomen.

Gelet op de overwegingen van het Grondwettelijk Hof is het voor de beoordeling van de evenredigheid van de ontworpen regeling daarnaast van belang dat *de integrale terugbetaling van de dossiertaks* bij een gegrond administratief beroep met het voorliggende voorontwerp voortaan decretaal wordt verankerd. Deze terugbetaling van de dossiertaks is in het bijzonder van belang in het licht van de overweging dat voor personen die zich bevinden in een precaire situatie zelfs een beperkt bedrag een financiële drempel kan vormen die hen ervan zou kunnen weerhouden een administratief beroep in te stellen.

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 10

9. In het ontworpen artikel 59, § 5, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 schrijve men “de persoonsgegevens van de personeelsleden” in plaats van “de personeelsgegevens van de personeelsleden”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CCCYSFFDD-HFDFHVT‡