



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 158/2026 van 16 juli 2026

Betreft: advies met betrekking tot een voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen inzake gezondheid, artikel X+4* (ADV-2026-00016)

Trefwoorden: verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging – elektronische verificatie van de identiteit van de rechthebbende op geneeskundige verzorging door verpleegkundigen – betalingsvoorwaarde – Verzekeringscomité van het RIZIV – beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid – beginselen van legaliteit en voorspelbaarheid

Vertaling

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de heer Frank Vandenbroucke, vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding, ontvangen op 30 april 2026;

Gelet op de aanvullende informatie, ontvangen op 12 juni 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 16 juli 2026 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 30 april 2026 heeft de heer Franck Vandenbroucke, vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding (hierna "de aanvrager"), het advies van de Autoriteit gevraagd over artikel X+4 van het voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (II)* (hierna "het ontwerp"). Dit artikel maakt deel uit van afdeling 4, "*Elektronische verificatie van de identiteit van de rechthebbende door de verpleegkundige als betalingsvoorwaarde*", van hoofdstuk 2 van het voormelde voorontwerp van wet, dat strekt tot wijziging van de wet *betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994* (hierna "de wet betreffende de verplichte verzekering").
2. Sinds 1 oktober 2017 zijn verpleegkundigen verplicht om, in het kader van het elektronische circuit betreffende de derdebetalersregeling, de identiteit van de rechthebbende op geneeskundige verzorging elektronisch te verifiëren, overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 juli 2017 *houdende uitvoering van artikel 53, § 1, dertiende lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de verplichte verificatie door verpleegkundigen van de identiteit van de patiënt door lezing van een elektronisch identiteitsmiddel*.¹ Tot op heden heeft de niet-naleving van deze verplichting geen gevolgen voor de betaling van de door deze verpleegkundigen verrichte prestaties en leidt zij evenmin tot enige andere sanctie.
3. Het ontwerp² strekt ertoe **artikel 53, § 1, dertiende lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering te wijzigen** teneinde de elektronische verificatie³ door de verpleegkundige van de identiteit van de rechthebbende op geneeskundige verzorging tot een betalingsvoorwaarde te maken voor

¹ Dit koninklijk besluit werd aangenomen ter uitvoering van artikel 3, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 18 september 2015 *tot uitvoering van artikel 53, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de derdebetalersregeling*, dat de Koning de bevoegdheid verleent om voor elke categorie van zorgverleners de datum vast te stellen vanaf wanneer die categorie verplicht is de gegevens elektronisch aan de verzekeringsinstellingen over te maken en dat bepaalt dat die verplichting ontstaat op de datum waarop de Koning voor de betrokken categorie van zorgverleners de elektronische lezing oplegt van een geldige Belgische elektronische identiteitskaart (eID), een geldige elektronische vreemdelingenkaart, een geldig elektronisch verblijfsdocument of een geldige ISI+-kaart.

² Het ontwerp luidt als volgt:

"Artikel 53, § 1, dertiende lid, van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd door de wet van 18 mei 2022, wordt aangevuld met de volgende zinnen:

"Het Verzekeringscomité kan, bij verordening zoals bedoeld in artikel 22, 11°, een minimumdrempel vaststellen van te bereiken verificatie van de identiteit van rechthebbenden door verpleegkundigen als voorwaarde voor de betaling van facturen die zijn verzonden in het elektronisch circuit betreffende de derdebetalersregeling. Deze minimumdrempel kan niet lager zijn dan 75 % en niet hoger dan 99 %. Het Verzekeringscomité kan eveneens, in dit kader, de controlemodaliteiten van deze drempel vaststellen, de eenheid op dewelke hij toepassing vindt evenals de gevolgen als hij overschreden wordt."

³ Uit de website van het RIZIV (<https://www.riziv.fgov.be/nl/professionals/individuele-zorgverleners/verpleegkundigen/verificatie-van-de-identiteit-van-uw-patient>), laatst geraadpleegd op 14 juli 2026) blijkt dat deze identiteitsverificatie moet worden uitgevoerd:

- in minstens 90 % van de gevallen door lezing van de chip van een geldige Belgische elektronische identiteitskaart (eID), een geldige elektronische vreemdelingenkaart of een geldig elektronisch verblijfsdocument, door lezing van een geldige ISI+-kaart of via de applicatie Itsme;

- in maximaal 10 % van de gevallen door lezing van de streepjescode of de QR-code op een geldige Belgische elektronische identiteitskaart (eID), een geldige elektronische vreemdelingenkaart of een geldig elektronisch verblijfsdocument, een geldig

diens prestaties in het kader van de derdebetalersregeling. In dat kader machtigt het ontwerp het Verzekeringscomité om een minimumdrempel voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden vast te stellen, die niet lager mag zijn dan 75 % en niet hoger dan 99 % en die moet worden bereikt om te voorkomen dat de facturatie van de door de verpleegkundigen verrichte zorgprestaties wordt verworpen. Het Verzekeringscomité kan in dat kader eveneens de controlemodaliteiten van deze drempel vaststellen, alsook de eenheid waarop deze betrekking heeft en de gevolgen van de overschrijding van de drempel van gebrek aan verificatie van de identiteit van de rechthebbende⁴.

4. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerp kadert in het proces van algehele digitalisering van de gezondheidszorg in België, dat tegen 1 januari 2030 op veralgemeende wijze zou moeten zijn gerealiseerd voor alle sectoren, en tevens in de verwezenlijking van de doelstellingen inzake fraudebestrijding die zijn opgenomen in het "Actieplan handhaving in de gezondheidszorg 2026-2030".

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

II.1. Beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid

5. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet. Een dergelijke inmenging is alleen toegestaan als zij noodzakelijk is en evenredig⁵ met het doel van algemeen belang dat ermee wordt nagestreefd. De auteur van een norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet kunnen aantonen dat deze voorafgaande analyse van de noodzaak en de evenredigheid is uitgevoerd.
6. Het ontwerp strekt ertoe de elektronische verificatie van de identiteit van de rechthebbenden op geneeskundige verzorging als voorwaarde te stellen voor de betaling van de facturen betreffende de zorgprestaties die zijn verricht door verpleegkundigen die de derdebetalersregeling toepassen. De memorie van toelichting beperkt zich ertoe te vermelden dat het ontwerp ertoe strekt fraude te bestrijden, een doelstelling die is opgenomen in het "Actieplan handhaving in de gezondheidszorg 2026-2030". De aanvrager heeft in het kader van de verstrekte aanvullende informatie het volgende gepreciseerd (vertaald door de Autoriteit): "*Het RIZIV stelt vast dat de verplichting voor de thuisverpleegkundige*

attest van sociaal verzekerde afgeleverd door de ziekenfondsen, het kleefbriefje van het ziekenfonds of door manuele invoer van het identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ-code).

⁴ De memorie van toelichting verwijst daarentegen naar een drempel van gebrek aan verificatie van de identiteit van de rechthebbende overeenkomstig deze wetsbepaling (tussen 1 % en 25 %) die niet mag worden overschreden.

⁵ Als de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens is aangetoond, moet nog worden aangetoond dat de verwerking evenredig is (in strikte zin) met het nagestreefde doel, dat wil zeggen dat er een billijk evenwicht is tussen de verschillende aanwezige belangen, en de rechten en vrijheden van de betrokkenen; met andere woorden, er moet worden nagegaan of het ongemak dat de beoogde verwerking veroorzaakt, niet buitensporig is ten aanzien van het nagestreefde doel.

om de identiteit van de rechthebbende in het kader van de derdebetalersregeling elektronisch te verifiëren momenteel onvoldoende wordt nageleefd. Om het verplichte karakter van de verificatie van de identiteit van de rechthebbende te versterken, wordt voorgesteld die verificatie tot een betalingsvoorwaarde voor de prestaties te maken."

7. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde formulier blijkt eveneens dat het de bedoeling is een sterker verband te leggen tussen de verplichting voor verpleegkundigen die de derdebetalersregeling toepassen om de identiteit van de rechthebbenden op geneeskundige verzorging te verifiëren en de betaling van de door hen verrichte zorgprestaties.
8. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager zich ervan wil vergewissen dat de zorgprestaties die door verpleegkundigen in het kader van de derdebetalersregeling worden gefactureerd, daadwerkelijk zijn verricht en dat die waarborg kan worden verkregen door de elektronische verificatie van de identiteit van de rechthebbenden als betalingsvoorwaarde voor de betrokken zorgprestaties op te leggen. Het ontbreken van een elektronische uitlezing van de elektronische identiteitskaart (eID) betekent evenwel niet noodzakelijk dat de zorg niet is verstrekt: daarvoor kunnen tal van redenen bestaan (bijvoorbeeld defecte of niet-verbonden kaartlezers voor de elektronische identiteitskaart (eID); zwakke of instabiele internetverbindingen; verloren, gestolen of beschadigde elektronische identiteitskaarten (eID); bugs in mobiele applicaties; enzovoort). In die omstandigheden verdient het aanbeveling dat de memorie van toelichting **nader uiteenzet waarom het noodzakelijk is de verificatie van de identiteit van de rechthebbende op geneeskundige verzorging als betalingsvoorwaarde** voor de facturen **op te leggen** die door verpleegkundigen in het kader van het elektronische circuit van de derdebetalersregeling worden uitgereikt. In dat verband zal moeten worden verwezen naar de verpleegkundigen op wie het ontwerp betrekking heeft, namelijk de verpleegkundigen die de derdebetalersregeling toepassen, en niet enkel naar de thuisverpleegkundigen. Wat de **evenredigheid** van de maatregel betreft, is het van belang zich ervan te vergewissen dat de vaststelling van de precieze drempel⁶ voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden **realistisch** is, gelet op de praktische of technische moeilijkheden waarmee verpleegkundigen op het terrein kunnen worden geconfronteerd, en dat die drempel **naar behoren** wordt **verantwoord**.

II.2. Beginselen van legaliteit en voorspelbaarheid

9. De eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 22 van de Grondwet, vereist dat de essentiële elementen van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de

⁶ Zie de onderstaande opmerkingen in de overwegingen **Error! Reference source not found.** tot en met 16.

verwerkingsverantwoordelijke is verleend, worden vastgesteld in een norm met rang van wet⁷ (formeel legaliteitsbeginsel). Artikel 22 van de Grondwet vereist eveneens dat rekening wordt gehouden met het materieel legaliteitsbeginsel. Dat beginsel houdt in dat, voor zover een gegevensverwerking leidt tot beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op bescherming van persoonsgegevens, de inmenging in de uitoefening van die rechten in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen moet worden omschreven, zodat de betrokkenen op voorzienbare wijze kunnen begrijpen onder welke omstandigheden en voorwaarden de wetgever een dergelijke inmenging toestaat⁸. Hieruit volgt dat artikel 22 van de Grondwet de wetgever verbiedt om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens kunnen beknotten.

10. Het ontwerp strekt ertoe het Verzekeringscomité van het RIZIV de bevoegdheid toe te kennen om, overeenkomstig artikel 22, 11°, van de wet betreffende de verplichte verzekering, de door de verpleegkundigen te bereiken minimumdrempel voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden vast te stellen. Volgens de memorie van toelichting⁹ wordt de toekenning van een dergelijke bevoegdheid aan dat comité verantwoord door de wens om "*rekening te houden met de mogelijks verschillende impact van de betalingsvoorwaarde bij de kleinere [verzekeringsinstellingen]*". Het ontwerp strekt er eveneens toe dat comité de bevoegdheid te verlenen om in dat kader de controlemodaliteiten van deze drempel, de eenheid waarop deze betrekking heeft, alsook de gevolgen indien de drempel niet wordt bereikt¹⁰, vast te stellen. De memorie van toelichting preciseert dat de niet-naleving van de door het ontwerp beoogde betalingsvoorwaarde zal leiden tot de verwerping van de facturatie en dat de eenheid waarop de controle van de voormelde drempel betrekking heeft bijvoorbeeld de verzekeringsinstelling en de geviseerde facturatieperiode kan zijn.
11. In dit verband moet worden herinnerd aan de vaste adviespraktijk van de Raad van State¹¹, volgens welke het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling die geen politieke

⁷ Het gaat om het doeleinde van de beoogde gegevensverwerking, de categorieën van gegevens die noodzakelijk zijn om dat doeleinde te bereiken, de categorieën van betrokkenen over wie de gegevens worden verzameld, de categorieën van ontvangers van de gegevens indien de verwezenlijking van het beoogde doeleinde gegevensmededelingen vereist, en de maximale termijn waarbinnen de gegevens moeten worden bewaard om het doeleinde te bereiken. De Autoriteit voegt daar in bepaalde omstandigheden ook de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke aan toe.

⁸ Zie met name de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof: arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.2; arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.3.

⁹ "*Betreffende de drempel, wordt er voorgesteld om een vork in te voeren die niet lager kan zijn dan 1 % niet-lezing en kan gaan tot maximum 25 % niet-lezing per factuur om rekening te houden met de mogelijks verschillende impact van de betalingsvoorwaarde bij de kleinere [verzekeringsinstellingen]. Het exacte percentage zal worden gepreciseerd door het Verzekeringscomité in een verordening.*"

¹⁰ Zie de onderstaande opmerkingen in overweging 17.

¹¹ Zie met name het advies 75.472/VR van 17 mei 2024 over een voorontwerp van wet, vijf voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie 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 het optimaal elektronisch uitwisselen en delen van informatie en gegevens tussen de actoren in de sociale en gezondheidssector, punt 14.1., en het advies 70.897/3 van 28 maart

verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen, omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. De toekenning van een dergelijke verordenende bevoegdheid kan dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt is en een niet-beleidsmatig karakter heeft, door haar detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

12. In dit geval rijst, gelet op de omvang van de aan het Verzekeringscomité verleende bevoegdheden, vooreerst de vraag of wel degelijk sprake kan zijn van een delegatie met een "zeer beperkte" draagwijdte.
13. Wat meer in het bijzonder de bevoegdheid van dat comité betreft om **de precieze minimumdrempel** voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbende **vast te stellen**, moet worden opgemerkt dat, ook al is die bevoegdheid beperkt tot een bereik van 75 % tot 99 %, zij niet kan worden beschouwd als een zeer beperkte verordenende bevoegdheid, aangezien de vaststelling van die minimumdrempel bepalend is voor de uitvoering van de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de op de betrokken verpleegkundigen rustende verplichting om de identiteit van de rechthebbende op geneeskundige verzorging elektronisch te verifiëren. Het gaat derhalve om een **essentieel element van de** voormelde **verwerkingen van persoonsgegevens**, dat niet aan het oordeel van het Verzekeringscomité kan worden overgelaten en in het ontwerp zelf moet worden opgenomen om het legaliteitsbeginsel te eerbiedigen. Indien evenwel een zekere soepelheid vereist is om rekening te houden met bepaalde omstandigheden die eigen zijn aan de verzekeringsinstellingen, zou het ontwerp kunnen voorzien in een delegatie aan de Koning om de voormelde drempel vast te stellen, na raadpleging van het Verzekeringscomité.
14. Een soortgelijke opmerking geldt voor **de vaststelling van de eenheid** waarop de controle betrekking heeft. Immers, volgens de memorie van toelichting kan de "*eenheid*" "*bijvoorbeeld*" betrekking hebben op de verzekeringsinstelling en de geïndiceerde facturatieperiode. Het gaat om een **bepalend element** voor **de reikwijdte van de controles** die zullen worden uitgevoerd en de verwerkingen van persoonsgegevens die daaruit voortvloeien. Dat element moet derhalve in het ontwerp worden opgenomen.

15. Hetzelfde geldt voor **de vaststelling van de gevolgen** indien de minimumdrempel voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden niet wordt bereikt. Immers, aangezien de gevolgen van de niet-naleving van de nieuwe betalingsvoorwaarde volgens de memorie van toelichting erin bestaan dat de facturatie van de door de verpleegkundigen verrichte zorgprestaties wordt verworpen, kunnen de gegevensverwerkingen die voortvloeien uit de controles waarmee de naleving van die voorwaarde wordt nagegaan, negatieve gevolgen hebben voor die personen, zodat die gegevensverwerkingen een **aanzienlijke inmenging** in de rechten en vrijheden van de betrokken verpleegkundigen teweegbrengen. De eerbiediging van het hierboven in herinnering gebrachte materieel legaliteitsbeginsel vereist dat de norm die dergelijke verwerkingen van persoonsgegevens regelt, nauwkeuriger is. Dit houdt in dat het in dit geval aan het ontwerp staat (en niet aan een door het Verzekeringscomité vastgestelde regeling) om, met het oog op de voorspelbaarheid, **de sancties vast te stellen die van toepassing zijn** wanneer de bij het ontwerp ingevoerde betalingsvoorwaarde niet wordt nageleefd.
16. **Het ontwerp moet derhalve worden herzien om met deze opmerkingen rekening te houden.**
17. Daarnaast stelt de Autoriteit aan het einde van het dispositief van het ontwerp een taalkundige inconsistentie vast wat betreft het werkwoord dat wordt gebruikt om te verwijzen naar de gevolgen van de niet-naleving van de drempel voor de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden ("*als hij overschreden wordt*")¹². Deze taalkundige inconsistentie lijkt voort te vloeien uit een verwarring tussen de formulering van het dispositief van het ontwerp en die van de memorie van toelichting. Aan het begin van het dispositief van het ontwerp wordt immers verwezen naar een "*te bereiken*" "*minimumdrempel*", zodat slechts gevolgen kunnen worden verbonden aan het feit dat die drempel niet is bereikt (en niet dat hij is overschreden). De memorie van toelichting vermeldt daarentegen "*een drempel van gebrek aan verificatie van de identiteit van de rechthebbende [...] (tussen 1 % en 25 %)*" "*die niet overschreden mag worden*". De uitdrukking "*als hij overschreden wordt*" in het dispositief van het ontwerp moet derhalve worden **vervangen** door "*als hij niet wordt bereikt*".

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van oordeel dat:

1. in de memorie van toelichting nader moet worden uiteengezet waarom het noodzakelijk is de verificatie van de identiteit van de rechthebbenden op geneeskundige verzorging tot een betalingsvoorwaarde te maken voor de facturen die door verpleegkundigen worden uitgereikt (**overweging 8**);

¹² Zie bovenstaande overweging 3.

2. het ontwerp moet worden herzien wat betreft de aan het Verzekeringscomité verleende bevoegdheidsdelegatie, overeenkomstig de opmerkingen in de **overwegingen 11 tot en met 16**;

3. in het dispositief van het ontwerp de uitdrukking "*als hij overschreden wordt*" moet worden vervangen door "*als hij niet wordt bereikt*" (**overweging 17**).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur