

AAN de Minister van VWS

DATUM 10 augustus 2007

ONS KENMERK z2007-00930

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wetsvoorstel houdende wijziging van de
Zorgverzekeringswet en de Wet op de
zorgtoeslag houdende vervanging van de no-
claimteruggave door een verplicht eigen risico

Graag vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Bij brief van 16 juli 2007 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) het wetsvoorstel tot wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag houdende vervanging van de no-claimteruggave door een verplicht eigen risico, alsmede het bijbehorende nader rapport ter kennisgeving toegezonden. Het wetsvoorstel is door u op 3 juli 2007 ingediend bij de Tweede Kamer.

Ik constateer dat het CBP, anders dan formeel wettelijk is voorgeschreven, niet om advies gevraagd. Dit terwijl uw ministerie het wetsvoorstel in april 2007 informeel heeft voorgelegd aan het CBP met het verzoek te beoordelen of het adviesplichtig is en het CBP u daarop heeft laten weten dat advies diende te worden gevraagd. In dit verband zij ook verwezen naar het advies van de Raad van State waar tevens wordt gewezen op het feit dat het CBP niet om advies is gevraagd terwijl dat volgens de Raad van State wel aangewezen is.

Het CBP moet ingevolge artikel 51 lid 2 Wbp om advies gevraagd worden over voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur indien deze geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat hierbij niet alleen om de Wbp of andere privacywetgeving en hun uitvoeringsbesluiten maar om alle wetten en besluiten waarin het verzamelen, vastleggen, uitwisselen of anderszins verwerken van persoonsgegevens een belangrijke rol spelen. Doel van het geven van wetgevingsadviezen is te bevorderen dat wetten en besluiten voldoen aan de normen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In het wetsvoorstel wordt – onder meer - in artikel 118a Zorgverzekeringswet (Zvw) de formeel wettelijke basis gelegd voor het verplicht verstrekken van de persoonsgegevens van verzekerden met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten (naar schatting 1,6 miljoen verzekerden, MvT, p 8) door zorgverzekeraars via het sectoraal aanspreekpunt zorgverzekeringen (SA-Z) aan het Centraal Administratiekantoor (CAK). Deze verstrekking heeft tot doel het CAK in staat te stellen de personen te compenseren voor het bij dit wetsvoorstel in te voeren eigen risico in de Zorgverzekeringswet.

In casu is onmiskenbaar sprake van wetgeving die voor een belangrijk deel betrekking heeft op een, zoals is gebleken, omvangrijke gegevensverwerking die een sleutelrol speelt in het wetsvoorstel. Een van de kernelementen van het wetsvoorstel is immers het compenseren van chronisch zieken en gehandicapten bij de invoering van het eigen risico. Gelet op de hoge verzekeringslasten van chronisch zieken en gehandicapten gaat het hierbij om een kwetsbare groep. Bovendien ziet de voorgestelde gegevensverwerking op bijzondere - medische - persoonsgegevens terwijl de gegevensverwerking buiten de betrokkene om plaatsvindt. Tot slot zijn zowel publieke als private actoren bij de gegevensverwerking betrokken hetgeen bijzondere aandacht vraagt voor de waarborgen inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Hieronder treft u de belangrijkste punten van mijn advies.

Risico's ten gevolge van de onbepaaldheid

Uit het voorgestelde artikel 118a Zvw is niet eenduidig te achterhalen welke instanties verplicht zijn van welke personen welke gegevens te verstrekken. Het onbepaald laten van de te compenseren groep, de verstrekende instanties en de verplicht aan te leveren gegevens brengt het risico met zich dat in de praktijk gegevensbestanden ontstaan die de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel te boven gaan en die in strijd met de vereisten in de Wbp worden aangehouden.

Ten aanzien van de te verstrekken gegevens meldt de memorie van toelichting dat de verplichte verstrekking ziet op het sofinummer en, zo mogelijk, het rekeningnummer van een verzekerde die tot de te compenseren groep behoort (MvT, p. 18). Het wetsvoorstel daarentegen spreekt over een verplichting tot het verstrekken van persoonsgegevens waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid waarbij bij ministeriële regeling kan worden bepaald tot welke gegevens de verplichting zich *in ieder geval* uitstrekt. Dit maakt een aanzienlijk ruimere uitwerking mogelijk dan in de memorie van toelichting thans is voorzien. Het CBP adviseert in de wet op te nemen dat slechts het sofinummer en het bank- of girorekeningnummer mogen worden verstrekt.

Tevens blijkt uit de memorie van toelichting dat het thans niet goed mogelijk is de groep chronisch zieken en gehandicapten in het wetsvoorstel 'verzekerden met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten' geheten af te bakenen (MvT, p. 6 e.v./ p. 17). De afbakening van de reikwijdte van de regeling is een hoofdelement zoals bedoeld in aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De reikwijdte dient in de wet te worden afgebakend.

Voorts ontbreekt in het wetsvoorstel de waarborg dat de gegevens niet voor een ander doel dan het beoogde doel mogen worden gebruikt.

Voornoemde risico's worden niet of onvoldoende geadresseerd in het huidige wetsvoorstel.

Voor een nadere toelichting op het vorenstaande verwijs ik u naar het advies in de bijlage.

DATUM 10 augustus 2007
ONS KENMERK z2007-00930

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel reeds aanhangig is bij de Tweede Kamer zend ik een afschrift van deze brief aan de leden van de vaste kamercommissie VWS.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn en verneem graag uw reactie.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid

Bijlage 1: advies CBP inzake het Wetsvoorstel houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag houdende vervanging van de no-claimteruggave door een verplicht eigen risico

Het CBP richt zich bij zijn toetsing van het Wetsvoorstel houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag houdende vervanging van de no-claimteruggave door een verplicht eigen risico (hierna: het wetsvoorstel) op de gevolgen van het voorstel voor de bescherming van persoonsgegevens.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de bestaande no-claimteruggaveregeling in de Zorgverzekeringswet te vervangen door een verplicht eigen risico voor alle verzekerden van achttien jaar en ouder. Dit eigen risico kan door zorgverzekeraars in de toekomst onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden tevens gebruikt worden ter bevordering van een doelmatige zorgconsumptie.

Voorts regelt het voorstel dat verzekerden met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten worden gecompenseerd voor de kosten van dit eigen risico. De compensatie vindt plaats door zorgverzekeraars te verplichten persoonsgegevens van verzekerden te verstrekken aan het CAK. Iervan de bestanden die in het kader van de risicoverevening door de zorgverzekeraars worden gehanteerd om de groep van chronisch zieken en gehandicapten van andere verzekerden te onderscheiden.

Het wetsvoorstel is de uitwerking van de bepaling in het coalitieakkoord waarin staat dat de no-claimregeling per 1 januari 2008 wordt afgeschaft. In het coalitieakkoord is tevens opgenomen dat ter vervanging van de no-claim er een nieuw systeem van eigen betalingen wordt ingevoerd waar chronisch zieken en gehandicapten van worden uitgezonderd.

In het uiteindelijke wetsvoorstel is evenwel niet gekozen voor het uitzonderen van de groep chronisch zieken en gehandicapten maar voor het compenseren van deze groep waarbij het CAK wordt belast met de uitbetaling van de compensatie. De minister heeft hiervoor gekozen omdat dit de zorgverzekeraars het minste belast, het geen gevolgen heeft voor het systeem van de risicoverevening en de bij het wetsvoorstel voorgestelde sturingsinstrumenten kunnen worden gebruikt voor alle verzekerden (MvT, p.6). De compensatieregeling is in het wetsvoorstel opgenomen in het voorgestelde artikel 118a Zvw.

2. Juridisch kader

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan de Wbp welke uitvoering geeft aan Richtlijn 95/46/EG.

Het opvragen van persoonsgegevens, het gebruiken en verstrekken aan derden van deze persoonsgegevens vallen alle onder de reikwijdte van het begrip verwerken van persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Persoonsgegevens mogen ingevolge artikel 7 Wbp

alleen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen. Voor het verwerken van persoonsgegevens is onder meer een grondslag als bedoeld in artikel 8 Wbp vereist, waarbij moet zijn voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid en doelbinding. Deze houden kort gezegd in dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt indien én voor zover dit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken alsmede dat het verder verwerken van persoonsgegevens slechts is toegestaan indien die verdere verwerking niet onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn ontvangen (artikelen 8 en 9 Wbp). Ingevolge artikel 11 lid 1 Wbp mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn.

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is aan strengere regels gebonden. De Wbp verbiedt het verwerken van bijzondere persoonsgegevens (artikel 16 Wbp), tenzij sprake is van een van de in de Wbp opgesomde ontheffingen van dat verbod (artikel 17 t/m 23 Wbp). Bijzondere persoonsgegevens zijn onder meer persoonsgegevens betreffende de gezondheid (hierna: medische persoonsgegevens). Het gegeven dat iemand meerjarige, onvermijdbare zorgkosten heeft, bevat informatie over iemands gezondheid en is derhalve te kwalificeren als een medisch persoonsgegeven.

Medische persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien een ontheffing wordt gevonden in artikel 21 Wbp dan wel artikel 23 Wbp.

3. Beoordeling

Afbakening van de te compenseren groep

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 118a Zvw wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is aan te duiden welke personen precies onder het begrip “chronisch zieken en gehandicapten” vallen. De minister geeft daarbij aan dat er op dit moment geen eenduidige definitie van de groep is, noch een bestand personen waaruit voor de toekenning van de uitkering geput zou kunnen worden. Om die reden wordt voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wanneer sprake is van meerjarige, onvermijdbare zorgkosten (MvT, p.17).

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat voor het jaar 2008 verzekerden die op basis van hun geneesmiddelengebruik in 2006 en 2007 ten behoeve van de risicoverevening zijn ingedeeld in een farmaceutische kostengroep (met uitzondering van de FKG ‘hoog cholestrol’) als verzekerden met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten worden beschouwd.

Deze afbakening wordt door de minister een suboptimale, pragmatische oplossing genoemd. In de toekomst zal een structurele oplossing tot stand moeten komen waarbij de bestanden van de risicoverevening worden gehanteerd (MvT, p. 7).

Het CBP hecht eraan op te merken dat het in het kader van de risicoverevening de persoonsgegevens dusdanig worden versleuteld dat er geen sprake meer is van tot op de persoon herleidbare gegevens. Zonder nadere toelichting valt derhalve niet in te zien hoe dergelijke risicovereveningsbestanden kunnen worden gebruikt voor het probleem van de afbakening van de te compenseren groep.

De afbakening van de reikwijdte van de regeling is een hoofdelement welke op basis van aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen dient te zijn in de wet.

Afbakening van de verstreckende instanties

In artikel 118a Zvw is niet limitatief geregeld welke instanties verplicht worden persoonsgegevens te verstrekken. Naast zorgverzekeraars wordt de mogelijkheid opengelaten om bij AmvB te bepalen dat andere instanties verplicht zijn gegevens te verstrekken aan het CAK.

Uit het nader rapport blijkt dat de mogelijkheid dit bij AmvB te regelen enkel is opgenomen met het oog op het aanwijzen van instanties die het rekeningnummer dienen aan te leveren. Daarnaast zal het CAK over de NAW gegevens van betrokkenen kunnen beschikken door raadpleging van het GBA. In het nader rapport meldt de minister dat de noodzaak voor het aanwijzen van andere instanties ontbreekt en dat de voorgestelde regeling in verband hiermee wordt aangepast. De aanpassing zou eruit bestaan dat de nadere regeling van het onderwerp niet wordt gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur maar het in de wet te regelen. In het aan het CBP toegezonden wetsvoorstel is evenwel de aanwijzing van instanties bij algemene maatregel van bestuur nog opgenomen.

Afbakening van de verplicht aan te leveren gegevens

Tot slot bakent artikel 118a Zvw niet af welke gegevens noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de compensatieregeling door het CAK. Het wetsvoorstel spreekt in artikel 118a lid 3 van een verplichting tot het verstrekken van de noodzakelijke persoonsgegevens van de personen bedoeld in het eerste lid waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid als bedoeld in Wbp. Bij ministeriële regeling nader kan nader worden bepaald welke gegevens *in ieder geval* verplicht verstrekt moeten worden.

De formulering 'in ieder geval' laat ruimte voor het aanleveren van meer gegevens dan bij ministeriële regeling wordt bepaald. Het creëren van de wettelijke mogelijkheid tot het verplicht aanleveren van een onbegrensde set persoonsgegevens – waaronder bijzondere, medische persoonsgegevens – het risico met zich dat er bovenmatig en dus onrechtmatig gegevens zullen worden verwerkt. Teneinde dit risico te beperken dient de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling te bevatten. Uit de memorie van toelichting en het nader rapport blijkt dat thans vaststaat welke gegevens noodzakelijk zijn, te weten: het sofinummer en het bank- of gironummer van de betrokkene. Niet valt in te zien waarom desondanks het mogelijk gemaakt

moet worden om bij lagere regelgeving nadere persoonsgegevens te overleggen. Dit is evenmin in overeenstemming te brengen met artikel 22 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

Ik adviseer u in de wet op te nemen dat slechts het sofinummer en het bank- of girorekeningnummer mogen worden verstrekt.

Grondslag van de gegevensverwerking en ontheffing van het verbod op verwerken bijzondere gegevens

Zoals in het bovenstaand juridisch kader is opgenomen dient een rechtmatige gegevensverwerking gegrond te kunnen worden op een grondslag uit artikel 8 Wbp. Indien het bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp betreft dient tevens een ontheffing in artikel 21 dan wel artikel 23 aangewezen te kunnen worden.

Als grondslag voor de voorgestelde gegevensverwerking is voor de verwerking door de zorgverzekeraars artikel 8 onder b beoogd: de gegevensverwerking is noodzakelijk voor het voldoen aan een wettelijke plicht. Voor de verwerking door het CAK is kennelijk artikel 8 onder e beoogd: de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan.

Voor de ontheffing op het verbod van artikel 16 Wbp zou voor het CAK en de verzekeraar zou aangeknoopt kunnen worden bij artikel 21 lid sub f onder ten eerste. Ook hierbij geldt evenwel dat de gegevensverwerking door het CAK (of van de verzekeraar die ten behoeve van het CAK werkzaam is) noodzakelijk dient te zijn voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene.

Zowel bij de grondslag als bij ontheffing is van doorslaggevend belang dat de gegevensverwerking *noodzakelijk* is gelet op het beoogde doel.

Gelet op bovengenoemde open einden in de voorgestelde wetsartikel is het thans niet mogelijk om deze noodzakelijkheid in het licht van het doel, het compenseren van personen met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten, te kunnen beoordelen. Het CBP acht het gelet op de aard van de gegevens en de omvang van de gegevensverwerking wel noodzakelijk inhoudelijk zicht te hebben op de gegevensverwerking om te beoordelen of gegevensverwerking in overeenstemming is met de WBP.

Overig

Artikel 87 Zvw regelt dat bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke gevallen persoonsgegevens verder mogen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de zorgverzekering of een aanvullende ziektekostenverzekering. Het CBP merkt op dat in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan de gevolgen die de aanpassing van artikel 87 Zvw heeft voor de onderliggende regelgeving, te weten het Besluit Zorgverzekering, de Regeling zorgverzekering en het daarin geïncorporeerde Addendum zorgverzekeraars.

Gelet op de kwetsbare positie waarin personen met meerjarige, onvermijdbare zorgkosten verkeren acht het CBP het raadzaam expliciet in de wet op te nemen dat de gegevens niet voor een ander doel mogen worden gebruikt dan het wettelijk doel. Met andere woorden de aard van de gegevens staat verder gebruik van de gegevens in de weg. Voorts dient er bijzondere aandacht besteed te worden aan de beveiliging van de gegevens nu zowel de beoogde bewerker SA-Z/Vektis, als het CAK reeds beschikt over grote hoeveelheden data. Deze data is gemakkelijk te ontkoppelen via het sofinummer. Voorkomen moet worden dat door koppeling van de bestanden het voor de betrokken partijen mogelijk wordt om over meer informatie dan toegestaan te beschikken.

Voor de goede orde, wijst het CBP de minister erop dat de AmvB's welke onder artikel 118a Zvw tot stand komen adviesplichtig zijn.

4. Conclusie

Het voorgestelde artikel 118a specificiert niet of onvoldoende door welke instanties welke persoonsgegevens van welke groep personen verstrekt moeten worden. Dit brengt het risico mee zich dat in de praktijk gegevensbestanden ontstaan die de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel te boven gaan en die in strijd met de vereisten in de Wbp worden aangehouden.