

AAN de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport

DATUM 13 augustus 2008

ONS KENMERK z2008-00971

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wetsvoorstel tegemoetkoming mensen met
gezondheidsproblemen

Bij brief van 21 juli 2008 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het Wetsvoorstel tegemoetkoming mensen met gezondheidsproblemen. U heeft daarbij verzocht om af te wijken van de gebruikelijke adviestermin en het advies binnen een termijn van drie weken uit te brengen. Het CBP voldoet hiermee aan uw verzoek en tekent daarbij aan dit waar het de termijn betreft uitsluitend bij hoge uitzondering geschiedt.

In het wetsvoorstel wordt – onder meer - de formeel wettelijke basis gelegd voor het verplicht verstrekken van de persoonsgegevens van een nader bij AMvB te bepalen groep verzekerden met gezondheid problemen (naar schatting 3 miljoen verzekerden, zie p. 8 MvT) door zorgverzekeraars en andere nader bij AMvB te bepalen personen en instanties aan het Centraal Administratiekantoor (CAK). Deze verstrekkingen hebben tot doel het CAK in staat te stellen de personen een tegemoetkoming te verstrekken (naar schatting 1,8 miljoen verzekerden, zie p. 8 MvT) in verband met de meerkosten die zij ondervinden als gevolg van de problemen met hun gezondheid.

Onderhavig advies richt zich met name op de regeling inzake deze tegemoetkoming. Uit het oogpunt van gegevensbescherming roept deze maatregel de meeste vragen op aangezien op basis van gezondheidsgegevens een automatische selectie plaatsvindt van personen die mogelijk recht hebben op deze tegemoetkoming zonder dat de betrokkene om toestemming is verzocht, dan wel hiertegen bezwaar kan maken.

Het wetsvoorstel bevat inzake de tegemoetkoming op cruciale plekken (afbakening doelgroep, afbakening gegevensaanleverende instanties, afbakening gegevensset) delegatiebepalingen. Aangezien de onderliggende regelingen (nog) niet ter advies zijn voorgelegd brengt dit met zich dat het CBP zich in zijn advies niet over de uitwerking van die bepalingen kan uitlaten. De onderliggende AMvB's zullen ingevolge artikel 51 lid 2 Wbp alsnog ter advisering worden voorgelegd. Het CBP adviseert daarnaast tevens de ministeriële regeling waarin de te verwerken gegevensset wordt afgebakend en waarin overige waarborgen (w.o. beveiliging, bewaartermijn

enz.) zijn opgenomen, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet op te stellen en ter advisering aan het CBP voor te leggen.

De belangrijkste punten uit het advies zijn:

1. Gezondheidsgegevens zijn bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens kunnen alleen dan rechtmatig worden verwerkt indien de verantwoordelijke zich kan beroepen op een grondslag voor de verwerking (in de zin van artikel 8 Wbp) en een ontheffing (ex artikel 17 tot en met 23 Wbp) heeft op het verbod bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Uit het wetsvoorstel blijkt niet eenduidig op welke grondslag en ontheffing de voorgenomen gegevensverwerking is gebaseerd. De grondslag en ontheffing dienen derhalve in de MvT aangeduid en nader onderbouwd te worden waarbij in het bijzonder de onderbouwing van de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking afdoende dient te zijn.
2. Gelet op het feit dat de betrokkenen zijn te kwalificeren als hoog risico-verzekerden dient in het wetsvoorstel bij wijze van extra waarborg te worden opgenomen dat de gegevens niet voor andere doeleinden dan het verstrekken van de tegemoetkoming mogen worden gebruikt.
3. Op de gegevensverwerking is artikel 42 Wbp inzake geautomatiseerde beschikkingsverlening van toepassing. De eisen die artikel 42 Wbp aan een dergelijke verwerking stelt, dienen in de wet te worden uitgewerkt.
4. Voorzover de verwerking op een andere grondslag dan toestemming (artikel 8 onder a jo. artikel 23 lid 1 onder a Wbp) wordt gebaseerd, dient in de wet een bezwaarmogelijkheid voor de betrokkene te worden opgenomen.

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

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

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter

Bijlage 1: advies CBP inzake het Wetsvoorstel tegemoetkoming mensen met gezondheidsproblemen

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) richt zich bij zijn toetsing van het Wetsvoorstel tegemoetkoming mensen met gezondheidsproblemen (hierna: het wetsvoorstel) op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bescherming van persoonsgegevens.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft tot doel mensen tegemoet te komen die geconfronteerd worden met meerkosten door gezondheidsproblemen. Het gaat hierbij om meerkosten die niet voor vergoeding via een andere regeling in aanmerking komen, zoals extra stookkosten of extra uitgaven voor kleding. Tot op heden wordt deze groep gecompenseerd via de zogeheten Buitengewone Uitgavenregeling waarbij personen bepaalde kosten kunnen op voeren als aftrekpost voor de inkomstenbelasting. Uit diverse onderzoeken zou zijn gebleken dat deze regeling de doelgroep slechts voor de helft bereikt (percentage niet- gebruik bedraagt 50%) en dat een groot aantal personen die van de regeling gebruik maakt niet onder de eigenlijke doelgroep vallen (zie par. 1 MvT). De thans voorgestelde maatregelen komen voor een belangrijk deel in de plaats van deze Buitengewone Uitgavenregeling.

De nieuwe regeling bestaat uit een specifiek deel en een generiek deel. Het specifieke deel bestaat uit:

1. een nieuwe doelgroepgerichte forfaitaire regeling, de eigenlijke tegemoetkoming;
2. een verlaging van de eigen bijdrage AWBZ;
3. een beperkte fiscale regeling.

Het generieke deel heeft met name betrekking op het ouderdomsforfait en het arbeidsongeschiktheidsforfait binnen de Buitengewone Uitgavenregeling.

2. Juridisch kader

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens (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. Bijzondere persoonsgegevens zijn onder meer persoonsgegevens betreffende de gezondheid. Het gegeven dat iemand gezondheidsproblemen heeft, bevat uiteraard informatie over iemands gezondheid en is derhalve te kwalificeren als een bijzonder persoonsgegeven. 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 betreffende de gezondheid mogen in beginsel slechts worden verwerkt indien een ontheffing wordt gevonden in artikel 21 Wbp dan wel artikel 23 Wbp.

Tot slot dient in dit verband artikel 42 Wbp te worden vermeld welke bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden indien dat besluit alleen genomen wordt op grond van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid. Dit uitgangspunt lijdt onder meer uitzondering indien het besluit zijn grondslag vindt in een wet waarin maatregelen zijn genomen tot bescherming van het gerechtvaardigd belang van de betrokkene. Voorts dient ingevolge artikel 42 Wbp de verantwoordelijke de logica die ten grondslag ligt aan de geautomatiseerde verwerking van de persoonsgegevens aan de betrokkene mee te delen.

3. Beoordeling

Onderhavig advies richt zich met name op de doelgroepgerichte forfaitaire regeling, de tegemoetkoming die door het CAK wordt verstrekt. Uit het oogpunt van gegevensbescherming roept deze maatregel de meeste vragen op aangezien daarbij op basis van gezondheidgegevens een automatische selectie plaatsvindt van personen die mogelijk recht hebben op deze tegemoetkoming zonder dat de persoon in kwestie om toestemming is verzocht dan wel hiertegen bezwaar kan maken.

Bij de overige in het wetsvoorstel voorgestelde regelingen ligt het initiatief voor de gegevensverwerking bij de betrokkene, dan wel komt er als gevolg van het wetsvoorstel geen nieuwe gegevensstroom naar derden tot stand. Dit neemt niet weg dat de gegevens ingevolge het wetsvoorstel voor een ander doel gebruikt zullen worden dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld zodat bezien dient te worden of het verdere gebruik verenigbaar is. Het CBP ziet, mede gelet op het feit dat het om voor de betrokkene louter begunstigende regelingen betreft, bij deze regelingen geen aanleiding nadere opmerkingen te plaatsen.

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt de aanspraak geregeld van een nader bij AMvB aan te duiden groep verzekerden met een gezondheidsprobleem op een eveneens nader bij AMvB te bepalen tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming wordt verstrekt door het CAK.

Ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel verstrekken zorgverzekeraars alsmede bij AMvB aan te wijzen personen of organisaties aan het CAK de voor de uitvoering van de wet noodzakelijke persoonsgegevens van verzekerden, waaronder bijzondere persoonsgegevens.

Uit de onderhavige wet volgt derhalve dat zorgverzekeraars en andere bij AMvB te bepalen instanties verplicht worden bijzondere persoonsgegevens te verstrekken aan het CAK. Aan de hand van de voorgelegde wet is echter niet op te maken welke instanties de bijzondere persoonsgegevens gaan verwerken, van welke personen de gegevens worden verwerkt en hoe groot de gegevensset is die verwerkt gaat worden¹. De afbakening van de doelgroep en de personen en instanties die gegevens aan het CAK leveren zal bij AMvB worden geregeld. De afbakening van de gegevensset *kan* bij ministeriële regeling worden geregeld. Uit de Memorie van Toelichting valt wel op te maken dat naar verwachting de gegevens van drie miljoen personen zullen worden verwerkt waarvan uiteindelijk 1,8 miljoen personen een tegemoetkoming in het kader van deze wet zullen ontvangen.

Het CBP zal ingevolge artikel 51 lid 2 Wbp om advies dienen te worden gevraagd over de ontwerpen van vorenbedoelde AMvB's. De ministeriële regeling valt echter niet onder deze adviesplicht. Aangezien deze regeling ziet op de noodzakelijke gegevens, derhalve de omvang van de gegevensset, adviseert het CBP deze regeling ter advisering aan het CBP voor te leggen teneinde te laten toetsen of er geen sprake is van een bovenmatige verwerking.. Overigens acht het CBP het, gelet op een aantal van de in de wetsvoorstel aangeduide onderwerpen die in de ministeriële regeling zullen worden uitgewerkt (technische standaarden, denk aan bewaartermijnen e.d. en beveiligingseisen), van bijzonder belang dat de regeling tot stand komt voordat het wetsvoorstel in werking treedt.

Het CBP is genooddaakt om zich, gelet op de hierboven aangeduide thans nog bestaande onduidelijkheden aangaande de gegevensverwerking, in zijn advies te beperken tot het volgende.

a. Grondslag en ontheffing

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.

Het wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken dat - zonder hun toestemming - gevoelige, bijzondere gegevens inzake de gezondheid van miljoenen personen zullen worden verwerkt. Desalniettemin is in de MvT geen aandacht besteed aan de vraag op grond van welke ontheffing

¹ Het CBP heeft informeel wel de beschikking gekregen over een ontwerp AMvB ex artikel 2 lid 1 wetsvoorstel (afbakening van de groep personen). Deze AMvB zal nog formeel ter advisering worden voorgelegd.

in de Wbp het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens van artikel 16 Wbp niet van toepassing zou zijn. Voorts wordt geen aandacht besteed aan de grondslag in de zin van artikel 8 Wbp op basis waarvan het CAK, de zorgverzekeraars en andere nog aan te duiden instanties deze gegevens zouden mogen verwerken.

Het CBP wijst u er in dit kader op dat zowel voor de gegevensverstrekking van de zorgverzekeraars aan het CAK, als voor de verwerking door het CAK mogelijk een beroep gedaan kan worden op artikel 21 lid 1 onder f sub 1 Wbp. Hierbij zij echter opgemerkt dat artikel 21 lid onder f Wbp blijkens de MvT op de Wbp is bedoeld voor gegevensverwerking binnen de sfeer van de sociale zekerheid (zie MvT 25 892, nr 3, blz 113). In de sociale zekerheid worden uitkeringen en vergoedingen voor voorzieningen op basis van een aanvraag en derhalve op basis van artikel 8 onder a Wbp, de toestemming van de betrokkene, verwerkt. In casu ontbreekt deze toestemming.

Het is aan het ministerie om de grondslag en ontheffing voor de gegevensverwerking in de MvT nader uit te werken en te onderbouwen. Hierbij zult u nader in dienen te gaan op de vraag of het noodzakelijk is zonder toestemming van betrokkene gegevens te verwerken. Staat het gekozen middel in verhouding tot het doel (proportionaliteit) en zijn er minder belastende manieren om hetzelfde doel te bereiken (subsidiariteit). Het enkele feit dat er sprake is van substantieel niet-gebruik van een fiscale regeling, rechtvaardigt niet zonder meer het invoeren van een automatische selectie van gerechtigden door zorgverzekeraars en andere instanties, zonder dat de betrokkene daarvoor toestemming heeft gegeven, dan wel hiertegen bezwaar heeft kunnen maken. De MvT gaat bijvoorbeeld niet in op de vraag of het niet-gebruik tot redelijke proporties is terug te dringen door de aanvraag van de tegemoetkoming voor een betrokkene te vereenvoudigen. Hoewel het wetsvoorstel primair ziet op het terugdringen van niet-gebruik, heeft het mede tot gevolg dat het voor betrokkenen niet mogelijk is geen gebruik te maken van de regeling. De noodzaak van een dergelijke - vanuit het oogpunt van gegevensbescherming drastische maatregel - is niet, althans onvoldoende, onderbouwd.

Het CBP wijst u er voorts op dat ingevolge artikel 21 lid 2 Wbp de ontheffing van artikel 21 lid 1 onder f Wbp alleen kan worden ingeroepen door personen die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift, dan wel krachtens een overeenkomst tot geheimhouding zijn verplicht. Het CBP adviseert u indien u zich op deze ontheffing beroept de geheimhoudingsverplichting op te nemen in de wet.

Los hiervan vraagt het CBP aandacht voor de risico's van het inschakelen van een bewerker. Zeker indien het een bewerker betreft die reeds uit andere hoofde over veel gevoelige informatie van de betrokkenen beschikt zodat deze informatie aan de hand van het BSN eenvoudig kan worden gekoppeld. Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 in de MvT volgt dat Vektis mogelijk zal worden ingeschakeld voor de gegevensbewerking. Informeel is gemeld dat Vektis thans niet als mogelijke bewerker voor het CAK wordt beschouwd maar als mogelijke bewerker voor de zorgverzekeraars. In de nader op te stellen ministeriële regeling zal tevens aandacht moeten worden besteed aan de bewaartermijn van de gegevens (al dan niet bij een bewerker).

Voorshands op basis van de voorliggende stukken dient die bewaartermijn bij de eventuele bewerker van zeer korte duur te zijn.

b. Uitsluiten van het verdere gebruik van de gegevens

Als gevolg van het wetsvoorstel worden geautomatiseerde bestanden aangelegd van personen met gezondheidsproblemen bij de zorgverzekeraars (en eventuele andere instanties) en het CAK. Deze personen worden aldus gekwalificeerd als hoog-risico verzekerden. Dat brengt voor die personen risico's met zich. Het CBP is van oordeel dat in de wet bij wijze van extra waarborg opgenomen dient te worden dat de gegevens enkel kunnen worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de wet en dat verder gebruik in de zin van artikel 9 dan wel artikel 10 lid 2 Wbp uitgesloten is. De formulering van artikel 3 lid 3 onder d van het wetsvoorstel welke inhoudt dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald in welke gevallen de gegevens, bedoeld in het eerste en derde lid, verder mogen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van artikel 2 eerste lid zal dus moeten worden aangepast.

c. Artikel 42 Wbp en en bezwaarmogelijkheid

De verwerking bij het CAK en de voorliggende verwerking door de zorgverzekeraar zijn gegevensverwerkingen zoals bedoeld in artikel 42 lid 1 Wbp. Ingevolge artikel 42 lid 2 zal in de wet derhalve maatregelen dienen te zijn vastgelegd die strekken tot bescherming van het gerechtvaardigde belang van de betrokkene. De ratio van artikel 42 Wbp is het beschermen van het belang van betrokkene om deel te nemen aan het totstandkomingsproces voor beslissingen waaraan voor hem rechtsgevolgen aan zijn verbonden. Indien de beschikking niet op aanvraag wordt afgegeven dient een van de maatregelen te zijn dat de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld bezwaar te maken tegen de verstrekking van zijn gegevens. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat een betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over de verwerking van zijn persoonsgegevens.

Voorts dient ingevolge artikel 42 lid 4 Wbp de verantwoordelijke aan de betrokkene de logica mee te delen die aan de geautomatiseerde gegevensverwerking ten grondslag ligt. Dit om te voorkomen dat het voor betrokkenen niet kenbaar is waarom zijn of haar gegevens worden verwerkt. Voorts dient aandacht besteed te worden aan de vraag welke (juridische) mogelijkheden een betrokkene heeft indien hij meent ten onrechte geen tegemoetkoming te ontvangen. Ook in dit kader is het van belang de regeling op een dusdanige wijze bekend te maken dat de gegevensverwerking voor de betrokkenen transparant is. Het CBP adviseert aan de praktische uitwerking van artikel 42 lid 4 Wbp in het wetsvoorstel aandacht te besteden.

4. Conclusie

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.