

AAN de minister van VWS,

DATUM 12 februari 2009

ONS KENMERK z2008-01599

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Advies inzake concept wetsvoorstel opsporing en
verzekering onverzekerden zorgverzekering

Geachte,

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gelet op artikel 51 lid 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verzocht advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel opsporing en verzekering onverzekerden zorgverzekering.

Op grond van het concept wetsvoorstel zullen onverzekerden met behulp van bestandskoppeling worden opgespoord. Indien zij zich – ondanks aansporing daartoe, vervolgens een boete na 3 maanden en een tweede boete na nogmaals 3 maanden – niet alsnog verzekeren, zal het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) hen ambtshalve verzekeren bij een zorgverzekeraar.

Bijgaand treft u het advies van het CBP aan. Het advies kan als volgt worden samengevat.

Het CBP is van oordeel dat de noodzaak voor de bestandskoppeling voldoende is onderbouwd.

Het CBP adviseert u in het wetsvoorstel te bepalen wie verantwoordelijk is voor het opsporen van onverzekerden (en daarmee tevens voor de bestandskoppeling): de Sociale verzekeringsbank (SVB) of het CVZ. Ook adviseert het CBP u in het wetsvoorstel te bepalen dat de persoonsgegevens die het CVZ ontvangt niet voor een ander doel mogen worden gebruikt dan voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Indien het CVZ de verantwoordelijke is en de bestandskoppeling feitelijk uitbesteedt aan de SVB dient er een bewerkersovereenkomst te worden gesloten tussen het CVZ en de SVB.

Aangezien u in het concept wetsvoorstel niet heeft voorzien in een wettelijke verplichting tot het koppelen van de betreffende bestanden dient de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling alle betrokkenen na iedere bestandskoppeling persoonlijk te informeren. Indien u dit niet wenselijk acht, adviseert het CBP u in het wetsvoorstel een wettelijke verplichting tot het koppelen van bestanden op te nemen en hier in de Memorie van Toelichting nadere informatie over te geven.

Om een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen adviseert het CBP u in de Memorie van Toelichting op te nemen dat de betrokkene tevoren moet worden geïnformeerd over het feit dat het innen van een bestuursrechtelijke premie door middel van bronheffing betekent dat verschillende instanties, waaronder waarschijnlijk zijn werkgever, bekend zullen raken met het feit dat de betrokkene een wanbetaler is.

Het CBP adviseert u de verplichting voor de betrokkene om bij de aanvraag van de zorgverzekering het BSN te verstrekken te schrappen. Ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de zorgverzekeraar het BSN kunnen vaststellen met behulp van de voorzieningen van het BSN-stelsel.

Aangezien ongelimiteerde inzage door zorgverzekeraars in het AWBZ-verzekerdenbestand onwenselijke consequenties (bijvoorbeeld direct marketing) kan hebben, adviseert het CBP u de Memorie van Toelichting op dit punt aan te scherpen.

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

Ik vertrouw erop u met dit advies van dienst te zijn en verneem graag op welke wijze u hieraan vervolg geeft.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid

Advies van het College bescherming persoonsgegevens inzake het concept wetsvoorstel opsporing en verzekering onverzekerden zorgverzekering

1. Inhoud van het concept wetsvoorstel

Op grond van het concept wetsvoorstel zullen onverzekerden met behulp van bestandskoppeling worden opgespoord. Indien zij zich – ondanks aansporing daartoe, vervolgens een boete na 3 maanden en een tweede boete na nogmaals 3 maanden – niet alsnog verzekeren, zal het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) hen ambtshalve verzekeren bij een zorgverzekeraar.

2. Juridisch kader

Het concept wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) alsmede aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), welke uitvoering geeft aan Richtlijn 95/46/EG, en aanverwante wet- en regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

3. Beoordeling

3.1 Noodzaak voor de bestandskoppeling

Het actief opsporen van onverzekerden staat haaks op het uitgangspunt van de Zorgverzekeringswet (Zvw) dat de burger zelf verantwoordelijk is om zich te verzekeren, zoals het CBP heeft opgemerkt in zijn advies inzake het rapport 'Zorg verzekerd' (d.d. 12 december 2005, ons kenmerk: z2005-01313).

In de concept Memorie van Toelichting is echter voldoende onderbouwd dat het noodzakelijk is dat verzekeringsplichtigen zich verzekeren. Onverzekerden betalen niet de volledige premie (hooguit de procentuele, inkomensafhankelijke bijdrage) en dat ondermijnt één van de andere uitgangspunten van het zorgverzekeringsstelsel, te weten de solidariteit. Indien het te gemakkelijk is om je aan de zorgverzekeringsplicht te onttrekken, zal de groep onverzekerden waarschijnlijk toenemen en de solidariteit nog verder bedreigd worden.

Tevens is voldoende onderbouwd dat reeds verschillende minder in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende maatregelen zijn getroffen om onverzekerden tegen te gaan. Zo heeft het Ministerie van VWS een voorlichtingscampagne opgezet, inclusief een speciaal traject voor de voorlichting aan 'moeilijk bereikbare en kwetsbare doelgroepen'. Ook kan onverzekerden een bestuursrechtelijke boete worden opgelegd (artikel 96 Zvw).

Desondanks is er nog steeds een groep mensen die onverzekerd is. De boetebepaling blijkt niet in alle opzichten een adequaat middel om te bereiken dat alle verzekeringsplichtigen daadwerkelijk tot verzekering overgaan. Dit komt onder meer omdat het CVZ niet op de hoogte is van het feit dat bepaalde mensen onverzekerd zijn (met als gevolg dat de boete pas kan worden geïnt op het moment dat onverzekerden zich alsnog verzekeren), en omdat bij het ontbreken van betaalmogelijkheden de bestuurlijke boete niet kan worden geëffectueerd (de boete wordt in dergelijke gevallen verlaagd of zelfs op nihil gesteld). Het gevolg hiervan is dat er bepaalde

groepen personen zijn die zich in feite ongestraft aan de verzekeringsplicht kunnen onttrekken tot de noodzaak van medische zorg zich voordoet.

Tot slot, de bestandskoppeling is niet dusdanig ingrijpend dat deze niet in verhouding staat tot het daarmee te dienen doel. Er worden bijvoorbeeld geen bijzondere persoonsgegevens gekoppeld en ook niet meer bestanden of persoonsgegevens dan noodzakelijk is.

De bovenstaande overwegingen leiden tot de conclusie dat de noodzaak voor de koppeling voldoende is onderbouwd.

3.2 Verantwoordelijke / bewerker én grondslag voor de bestandskoppeling

Om onverzekerden op te sporen vindt een koppeling plaats tussen het AWBZ-verzekerdenbestand (van de SVB), een bestand van gemoedsbezwaarden (van het CVZ), het Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet (RBVZ, een bestand van degenen die zich daadwerkelijk hebben verzekerd voor de Zvw, dat wordt aangeleverd door de zorgverzekeraars) en een bestand van militairen in werkelijke dienst (van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)).

De SVB voert feitelijk de bestandskoppeling uit om onverzekerden op te sporen.

Volgens de concept MvT gebeurt de bestandskoppeling door de SVB in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het CVZ. Dit blijkt echter niet uit het concept wetsvoorstel. Het concept wetsvoorstel legt het CVZ de taak op om onverzekerden een aanmaning te sturen en eventuele vervolgstappen te nemen. Een wettelijke grondslag voor de bestandskoppeling ontbreekt.

3.2.1 Grondslag: verantwoordelijkheid voor bestandskoppeling in wetsvoorstel opnemen

In het wetsvoorstel dient te worden bepaald wie verantwoordelijk is voor het opsporen van onverzekerden (personen die niet zijn verzekerd wat de Zvw betreft). Pas dan kan sprake zijn van een wettelijke grondslag voor de bestandskoppeling (te weten: artikel 8 sub e Wbp). In artikel II van het concept wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Zvw, dient een bepaling te worden opgenomen naar analogie van het voorgestelde artikel I onder C (dat de SVB tot taak geeft de (on)verzekerden met betrekking tot de AWBZ vast te stellen).

3.2.2 De SVB dan wel het CVZ als verantwoordelijke voor de bestandskoppeling

Bij de vraag wie de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling zou moeten zijn (§3.2.1) kan worden gekozen uit de volgende twee varianten.

In de eerste variant is de SVB de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling.¹ In dat geval heeft de SVB de formeel-juridische zeggenschap over de bestandskoppeling en over de persoonsgegevens die daarbij worden verwerkt, en is de SVB zowel verantwoordelijk voor de juistheid van de gebruikte persoonsgegevens als voor de resultaten van de koppeling.

¹ De verstrekking van de persoonsgegevens van onterecht onverzekerden door de SVB aan het CVZ kan vervolgens plaatsvinden op grond van artikel 8 sub e Wbp. Het CVZ krijgt in het onderhavige concept wetsvoorstel namelijk de taak om onverzekerden een aanmaning te sturen, boetes op te leggen en verder; voor de uitvoering van die taak zijn de persoonsgegevens van onterecht onverzekerden noodzakelijk.

Het voordeel van deze variant is dat juridisch gezien zo min mogelijk persoonsgegevens aan het CVZ worden verstrekt.²

Het nadeel is echter dat deze variant een wat diffuus beeld oplevert. Het CVZ is namelijk degene die met de resultaten van de bestandskoppeling betrokkenen aanmaant en boetes oplegt. En als verantwoordelijke voor deze taak is het CVZ ook verantwoordelijk voor de juistheid van de persoonsgegevens die daarbij worden gebruikt – dus voor de juistheid van resultaten van de bestandskoppeling. De betrokkene kan met andere woorden het CVZ aanspreken op de juistheid van de resultaten van de bestandskoppeling, terwijl het CVZ niet de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling is en ook niet de mogelijkheid heeft de SVB aan te sturen bij het uitvoeren van de bestandskoppeling (opdat, indien nodig, de resultaten van de koppeling verbeteren).

In de tweede variant is het CVZ de verantwoordelijke. In dat geval heeft het CVZ de formeel-juridische zeggenschap over de bestandskoppeling die door de SVB wordt uitgevoerd en over de persoonsgegevens die daarbij worden verwerkt.

Het voordeel van het feit dat het CVZ de formeel-juridische zeggenschap over de bestandskoppeling heeft, is dat het CVZ de verantwoordelijkheid kan dragen voor de juistheid van de persoonsgegevens die daarbij worden verwerkt. Het CBP plaatst hierbij echter de volgende kanttekening. Het CVZ verwerkt – bijvoorbeeld in het kader van de risicoverevening – gepseudonimiseerde gegevens. Voorkomen moet worden dat deze gegevens door koppeling aan andere bestanden mét persoonsgegevens, alsnog persoonsgegevens worden.

Indien het CVZ de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling is, maar deze feitelijk uitbesteedt aan de SVB (als bewerker), kan het CVZ verantwoordelijkheid dragen voor de juistheid van de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de bestandskoppeling en wordt het risico van koppeling van dit bestand aan het bestand van de risicoverevening geminimaliseerd. In dit geval dient er echter wel een bewerkersovereenkomst te worden gesloten tussen het CVZ en de SVB (artikel 14 lid 2 Wbp).

Aangezien het CVZ bij zowel de eerste als de tweede variant persoonsgegevens ontvangt (de resultaten van de bestandskoppeling) adviseert het CBP als waarborg in het wetsvoorstel op te nemen dat de persoonsgegevens die het CVZ ontvangt niet voor een ander doel mogen worden gebruikt dan voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.³

3.3 Informatieplicht

3.3.1 Informeren over de bestandskoppeling

Door bestandskoppeling worden persoonsgegevens verkregen of gegenereerd, terwijl de burger hiervan niet op de hoogte is. En dit, terwijl deze bestandskoppeling negatieve gevolgen kan hebben voor de burger. De informatieplicht uit artikel 34 Wbp is op bestandskoppelingen van toepassing.

² Zie voor de achtergrond van deze opmerking de overwegingen bij de tweede variant.

³ Deze waarborg is van belang om het risico te beperken dat de gepseudonimiseerde gegevens die het CVZ in het kader van de risicoverevening verwerkt alsnog persoonsgegevens worden door koppeling aan andere bestanden mét persoonsgegevens.=

Aangezien in het concept wetsvoorstel niet is voorzien in een wettelijke verplichting tot het koppelen van de betreffende bestanden (artikel 34 lid 5 Wbp) dient de verantwoordelijke voor de bestandskoppeling (het CVZ of de SVB, zie §3.2.2) alle betrokkenen – ergo, zo'n 16 miljoen mensen –⁴ na iedere bestandskoppeling⁵ persoonlijk te informeren.⁶ Deze informatievoorziening houdt het volgende in:

- J de burger moet op de hoogte worden gesteld van het feit dat persoonsgegevens zijn verkregen door een koppeling van bestanden (te weten: verzekerd; terecht onverzekerd; onterecht onverzekerd);
- J burgers dienen een omschrijving te krijgen van de bestanden die zijn gekoppeld;
- J burgers moet worden gewezen op hun recht op toegang tot en verbetering van de gegevens.

Indien dit niet wenselijk wordt geacht, dient in het wetsvoorstel een wettelijke verplichting op te worden genomen (artikel 34 lid 5 Wbp). In dat geval moet in het wetsvoorstel worden bepaald dat het opsporen van onverzekerden dient te gebeuren door middel van een koppeling van bestanden, en dient in die bepaling de betreffende bestanden en de verantwoordelijken voor deze bestanden nadrukkelijk te worden genoemd. Daarnaast dient in de Memorie van Toelichting een omschrijving te worden gegeven van de bestanden die worden gekoppeld, van het doel en de frequentie van de koppeling, en informatie te worden gegeven over het recht op toegang tot en verbetering van de persoonsgegevens.

3.3.2 Informeren over consequenties van bronheffing

Indien het CVZ, na tweemaal een boete te hebben opgelegd, de betrokkene verzekert bij een zorgverzekeraar, geldt gedurende drie maanden het wanbetalersregime (Wet structurele wanbetalers zorgverzekering). Betrokkene is gedurende die drie maanden een bestuursrechtelijke premie verschuldigd die door middel van bronheffing zal worden geïnd. Dit betekent dat de premie onder andere op het loon van de betrokkene wordt ingehouden. Bij bronheffing wordt het persoonsgegeven dat iemand wanbetaler is verstrekt aan verschillende instanties, zoals de werkgever.

Om een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen is het noodzakelijk dat de betrokkene tevoren wordt geïnformeerd over het feit dat het innen van een bestuursrechtelijke premie door middel van bronheffing betekent dat verschillende instanties, waaronder waarschijnlijk zijn werkgever, bekend zullen raken met het feit dat de betrokkene een wanbetaler is (artikel 34 lid 3 Wbp). Het CBP adviseert dit expliciet op te nemen in de Memorie van Toelichting.⁷

⁴ De informatieplicht geldt niet alleen ten aanzien van die burgers van wie door middel van de bestandskoppeling kan worden vastgesteld dat zij onterecht onverzekerd zijn, maar ten opzichte van alle burgers van wie de gegevens worden gebruikt bij de bestandskoppeling.

⁵ Alle betrokkenen dienen derhalve eens in de drie maanden te worden geïnformeerd.

⁶ Met de bepaling inzake de verantwoordelijkheid voor het opsporen van onverzekerden (§2.2.1) is nog niet aan artikel 34 lid 5 Wbp voldaan; de betrokkenen weten daarmee namelijk nog niet dat voor het opsporen van onverzekerden verschillende bestanden met persoonsgegevens moeten worden gekoppeld.

⁷ Dit kan door de passage in de concept Memorie van Toelichting aan te vullen, waarin staat dat de betrokkene op het moment van aanmaning (het voorgestelde artikel 9a Zvw) uitvoerig moet worden gewezen op de consequenties die voor hem zullen ontstaan als hij nalaat zich alsnog te verzekeren (§4, onder 'Aanschrijven onverzekerden').=

3.4 Burgerservicenummer

Volgens de concept Memorie van Toelichting (§4, 'Burgerservicenummer') zijn er signalen dat onverzekerde in enkele gevallen het gevolg is van de omstandigheid dat verzekeringsplichtigen geen BSN of sofinummer overleggen. Zij worden door zorgverzekeraars geweigerd voor de zorgverzekering. 'Een reden daarvoor kan zijn dat de risicoverevening in de Zvw is gekoppeld aan het BSN. Het ontbreken van het BSN leidt er dus toe dat zorgverzekeraars voor de betreffende verzekerden geen compensatie uit het vereveningsfonds kunnen ontvangen', aldus de minister. Om het probleem van de zorgverzekeraars met de risicoverevening op te lossen, wordt in het concept wetsvoorstel voorgesteld dat het verstrekken van het BSN wettelijk een voorwaarde voor acceptatie is.

Onduidelijk is waarom het noodzakelijk is dat de betrokkene bij de aanvraag van de zorgverzekering het BSN verstrekt. Op grond van artikel 86 lid 2 Zvw io. artikel 7 Wet gebruik BSN in de zorg (dit artikel treedt op 1 juni 2009 in werking) zal de zorgverzekeraar ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het BSN kunnen vaststellen met behulp van de voorzieningen van het BSN-stelsel. Niet alleen is dit tegen die tijd een mogelijkheid, bovendien is dit één van de uitgangspunten van het BSN-stelsel, omdat het opvragen van het BSN via het register een waarborg is voor de juistheid van de gegevens.

Het CBP adviseert de minister derhalve de verplichting voor de betrokkene om bij de aanvraag van de zorgverzekering het BSN te verstrekken te schrappen.

3.5 Inzage in het AWBZ-verzekerdenbestand

In de concept Memorie van Toelichting (§4, onder 'Opzetten AWBZ-verzekerdenbestand door de SVB') staat dat zorgverzekeraars bij twijfel over de verzekeringsplicht van aspirant-verzekerden via het AWBZ-verzekerdenbestand kunnen controleren of iemand die zich aanmeldt voor een zorgverzekering, AWBZ-verzekerde is en moet worden geaccepteerd.

Indien zorgverzekeraars ongelimiteerd inzage krijgen in het AWBZ-verzekerdenbestand kan dit verschillende onwenselijke consequenties hebben; de verzekeraars krijgen immers nauw-gegevens die zouden kunnen worden gebruikt voor direct marketing doeleinden. Het CBP adviseert u derhalve de Memorie van Toelichting op dit punt aan te scherpen door duidelijk te maken dat inzage in het AWBZ-verzekerdenbestand door zorgverzekeraars slechts is toegestaan indien en op het moment dat, bij de aanvraag van een basisverzekering (Zvw), twijfel bestaat over de verzekeringsplicht van aspirant-verzekerden, met als doel om vast te stellen dat iemand AWBZ-verzekerde is en moet worden geaccepteerd.

4. Conclusie

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