

AAN De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport

DATUM 23 december 2010

ONS KENMERK z2010-01343

CONTACTPERSOON

070-8888500

UW BRIEF VAN

ONDERWERP Advies wetsvoorstel gebruik
burgerservicenummer in de jeugdzorg

UW KENMERK

Bij brief van 18 oktober 2010 heeft de Minister voor Jeugd en Gezin het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het concept wetsvoorstel gebruik burgerservicenummer in de jeugdzorg (hierna: het wetsvoorstel). Het CBP voldoet hiermee aan dit verzoek.

De minister heeft in zijn verzoek aangegeven dat het wetsvoorstel qua systeem aansluit bij de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg. Over het voorstel van deze wet heeft het CBP bij brief van 14 april 2005 (z2005-0108) geadviseerd.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft als doel te waarborgen dat in de jeugdzorg te verwerken persoonsgegevens betrekking hebben op de juiste cliënt. Daarom wordt met de voorgestelde wet de reeds op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) bestaande bevoegdheid tot gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door de bureaus jeugdzorg omgezet in een verplichting. Ook zorgaanbieders als bedoeld in de Wet op de jeugdzorg (Wjz) – die thans niet de bevoegdheid hebben het BSN te gebruiken – worden hiertoe verplicht.

Het wetsvoorstel bevat voor zorgaanbieders in de jeugdzorg de verplichting een cliënt bij het eerste contact te identificeren (identificatieplicht) en het BSN vast te stellen (verificatieplicht). Voor de bureaus jeugdzorg voorziet het wetsvoorstel alleen in een verificatieplicht bij het eerste contact met de cliënt. Voorts geldt op grond van de Wabb voor zowel zorgaanbieders als de bureaus jeugdzorg de verplichting zich ervan te vergewissen dat het BSN betrekking heeft op de betreffende cliënt.

Het wetsvoorstel schrijft verder voor dat identificatie dient te geschieden aan de hand van een wettelijk identificatiemiddel. Voor cliënten jonger dan 14 jaar is hierop een uitzondering gemaakt en geldt een alternatieve regeling voor het vaststellen van de identiteit.

Juridisch kader

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) evenals aan Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking vormt.

Uit artikel 24 Wbp volgt dat het gebruik van wettelijke identificatienummers, zoals het BSN, een wettelijke grondslag moet hebben.

Ingevolge artikel 8, aanhef onder c, Wbp mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking *noodzakelijk* is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is. In de memorie van toelichting (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 82-83) staat dat de term “wettelijke verplichting” betrekking heeft op iedere verplichting tot gegevensverwerking die krachtens een algemeen verbindend voorschrift wordt opgelegd. Daarbij dient te zijn voldaan aan artikel 8 EVRM. Dat betekent dat een dergelijke verplichting alleen bij of krachtens een wet in formele zin in het leven kan worden geroepen voor zover dit in een democratische samenleving *noodzakelijk* is in het belang van de in artikel 8 EVRM genoemde doelen, zoals bescherming van de gezondheid. Bij de toepassing van de in artikel 8 EVRM opgenomen beperkingsclausule geldt dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel (proportionaliteit). Voorts geldt het vereiste dat het doel in redelijkheid niet op een andere voor de betrokkene minder ingrijpende wijze, kan worden verwekelijkt (subsidiariteit). Voor dit advies is verder met name artikel 11, tweede lid, Wbp van belang. Ingevolge dit artikel treft de verantwoordelijke de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.

Beoordeling

Maatschappelijke noodzaak

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat een betrouwbare informatie-uitwisseling belangrijk is (p. 1). Er wordt echter geen antwoord gegeven op de vraag of in verband met de in artikel 8 EVRM genoemde doelen een maatschappelijke noodzaak bestaat om het gebruik van het BSN in de jeugdzorg te introduceren.

Ter vergelijking wijst het CBP er op dat het gebruik van het BSN in de zorg noodzakelijk werd geacht in verband met de bescherming van de gezondheid en het voorkomen van strafbare feiten. Dit volgt uit de memorie van toelichting bij deze wet waarin is aangegeven dat door een gebrek aan informatie of onjuiste informatie problemen ontstaan met het voorschrijven en verstrekken van op elkaar afgestemde medicijnen door meerdere artsen of verschillende apotheken en met het stellen van een correcte diagnose door waarnemend huisartsen. Voorts is aangegeven dat door gebreken in de gegevensverwerking fouten worden gemaakt met de behandeling van de patiënt, soms met ernstige lichamelijke gevolgen. Tot slot wordt het probleem van fraude gesignaleerd (TK 2005–2006, 30 380, nr. 3, p. 3). Vergelijkbare problemen liggen volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in de jeugdzorgsector niet voor de hand. Zo wordt opgemerkt dat persoonsverwisseling niet tot gezondheidsschade zal leiden omdat bij de jeugdzorgverlening geen medicijnen worden voorgeschreven, noch onomkeerbare medische operaties worden uitgevoerd (memorie van toelichting, p. 5) Verder wordt opgemerkt dat de aard van de jeugdzorg met zich brengt dat verwarring over de identiteit van de cliënt niet waarschijnlijk is en cliënten zich ter verkrijging van jeugdzorg of jeugd geestelijke gezondheidszorg niet snel voor iemand anders uitgeven (memorie van toelichting, p. 6 en 7).

In de memorie van toelichting ontbreekt verder informatie over de mate waarin onjuiste verwerkingen in de jeugdzorg plaatsvinden. Dit is echter van belang voor de beoordeling of het gebruik van het BSN in de jeugdzorg een proportioneel middel is om onjuiste verwerkingen tegen te gaan. Voorts blijft in het midden of een betrouwbare verwerking van persoonsgegevens ook op een andere voor de persoonlijke levenssfeer minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

Daarom is niet aangetoond dat voor invoering van het BSN in de jeugdzorg een maatschappelijke noodzaak als bedoeld in artikel 8 EVRM bestaat.

Uitsluitend indien alsnog kan worden onderbouwd dat aan artikel 8 EVRM wordt voldaan, is het volgende van belang.

Identificatie en verificatie

In artikel 11, tweede lid, Wbp ligt besloten dat de verantwoordelijke ervoor moet zorgen dat de persoonsgegevens die hij verwerkt, juist zijn. Dat is in dit geval temeer van belang omdat door de bureaus jeugdzorg het BSN wordt gekoppeld aan bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens betreffende de gezondheid en strafrechtelijke gegevens. Bij een onjuiste vaststelling van het BSN kunnen deze persoonsgegevens aan de verkeerde persoon worden gekoppeld en binnen de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg gaan circuleren. Een verkeerd BSN kan ook in de verwijzindex terecht komen via een melding van een bureau jeugdzorg. Voor een betrouwbare verwerking van het BSN in de jeugdzorg zijn waarborgen als identificatie en verificatie van groot belang.

Verificatie

Uit artikel 2v, tweede lid, van het wetsvoorstel volgt dat verificatie niet nodig is indien het BSN is verkregen van iemand die dat nummer al heeft moeten verifiëren of is verkregen uit een andere betrouwbare bron. In de memorie van toelichting bij artikel 2v, tweede lid (p. 15) wordt echter opgemerkt dat indien er aan wordt getwijfeld dat het correcte BSN is doorgegeven, bijvoorbeeld omdat de andere gebruiker een fout heeft gemaakt bij het verstrekken ervan, het BSN uiteraard toch geverifieerd moet worden.

Het CBP adviseert u om dat in de wettekst tot uitdrukking te laten komen.

Identificatie

Voor een betrouwbare gegevensverwerking is van belang dat meteen vanaf het moment dat een cliënt met de jeugdzorg in aanraking komt, de juiste persoonsgegevens worden vastgelegd. Dit kan worden gewaarborgd door een identificatieplicht voor de bureaus jeugdzorg bij het eerste contact met de cliënt. Het wetsvoorstel voorziet hierin echter niet.

Als eerste reden hiervoor wordt genoemd dat ernaar wordt gestreefd om de verplichtingen voor de bureaus jeugdzorg zoveel mogelijk gelijk te houden aan die van indicatieorganen en verzekeraars binnen de reguliere gezondheidszorg (memorie van toelichting, p. 6). Hiermee wordt echter niet onderkend dat de bureaus jeugdzorg verplicht zullen worden het BSN te gebruiken voor al hun taken en de aard en omvang van deze taken grotendeels niet vergelijkbaar zijn met die van genoemde partijen in de reguliere zorg.

Als tweede reden wordt genoemd dat het bij de daadwerkelijke jeugdzorgverlening van groter belang is dat de identiteit van de cliënt vast staat dan in de fase van de indicatiestelling (memorie van toelichting, p. 6). Dit ondermijnt echter het doel van het wetsvoorstel om een betrouwbare verwerking van persoonsgegevens te waarborgen, dus ook bij de bureaus jeugdzorg. Het staat voorts op gespannen voet met de in de Wbp neergelegde verplichting voor de verantwoordelijke om ervoor te zorgen dat de te verwerken persoonsgegevens juist zijn.

De derde reden voor het ontbreken van een identificatieplicht voor de bureaus jeugdzorg is dat verwarring over de identiteit van de cliënt in de jeugdzorg niet voor de hand zou liggen omdat een bureau jeugdzorg gedurende langere tijd contact heeft met de cliënt bij het uitoefenen van jeugdbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering (memorie van toelichting p. 6). Hiermee wordt er echter aan voorbij gegaan dat het BSN moet worden vastgesteld bij het eerste contact met de cliënt. Bovendien zijn voor een groep cliënten jeugdbeschermingsmaatregelen niet aan de

orde, doch wordt uitsluitend andere jeugdzorg verleend of wordt besloten dat geen aanspraak op jeugdzorg bestaat.

Verder komt de veronderstelling in de memorie van toelichting (p. 6,7), dat cliënten zich ter verkrijging van jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg niet snel voor iemand anders uit zullen geven, niet overeen met de reden waarom het bureau jeugdzorg Limburg stelt het BSN te gebruiken; namelijk onder meer ter voorkoming van fraude (Folder van Bureau jeugdzorg Limburg, Toegang (jeugdhulpverlening) info voor ouders/opvoeders, p. 8).

Gelet op het vorenstaande adviseert het CBP u om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen die de bureaus jeugdzorg verplicht de cliënt bij het eerste contact te identificeren.

Identificatie van cliënten die de leeftijd van 14 jaar nog niet hebben bereikt

Voor kinderen onder de 14 jaar wordt in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat het BSN niet mag worden gebruikt als de identiteit van een cliënt niet aan de hand van een wettelijk identificatiemiddel kan worden vastgesteld. Voor kinderen onder de 14 jaar geldt ingevolge de Wet op de identificatieplicht geen verplichting tot het in het bezit hebben van een wettelijk identificatiemiddel. De uitzonderingsbepaling is opgenomen omdat het om een relatief grote groep cliënten gaat waarvoor het gebruik van het BSN gewenst is in verband met de eenduidigheid en de mogelijkheid van elektronische uitwisseling (memorie van toelichting, p. 4). Het is echter met het oog op een betrouwbare verwerking van het BSN niet wenselijk dat wordt geïdentificeerd op een wijze die met minder waarborgen is omkleed dan identificatie aan de hand van een wettelijk identificatiemiddel. Een alternatief zou zijn om cliënten onder de 14 jaar die niet in het bezit zijn van een identificatiemiddel te registreren met naam, geboortedatum, postcode en huisnummer net als andere cliënten van wie de identiteit niet kan worden vastgesteld (artikel 2x). Indien de cliënt op een later moment wel in het bezit komt van een identificatiemiddel, kan vanaf dat moment het BSN worden gebruikt.

Het CBP adviseert u het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Inzagerecht Inspectie jeugdzorg

Uit artikel 47b van het wetsvoorstel volgt dat de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders verplicht zijn op verzoek aan ambtenaren van de Inspectie jeugdzorg persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp te verstrekken die noodzakelijk zijn voor het toezicht en de naleving van de Wjz. Het inzagerecht van de Inspectie jeugdzorg reikt dus verder dan noodzakelijk is voor het toezicht op het gebruik van het BSN. In de memorie van toelichting wordt dit niet toegelicht.

Het CBP adviseert u om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Register zorgaanbieders

Alleen zorgaanbieders die zijn opgenomen in een daarvoor bestemd register kunnen door het raadplegen van het nummerregister en de registraties het BSN dan wel de identiteit van een cliënt vaststellen (artikel 2aa). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld hoe dit register wordt ingericht (artikel 2bb). Welke jeugdzorgaanbieders in aanmerking komen om in het register te worden opgenomen, is aan verandering onderhevig. Dit komt omdat bij ministeriële regeling kan worden ingevuld wat onder jeugdzorg moet worden verstaan en een dergelijke regeling drie jaar na inwerkingtreding ervan vervalt (artikel 6 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg). Het risico daarvan is dat zorgaanbieders niet uit het register worden verwijderd terwijl de zorg die zij verlenen niet meer onder jeugdzorg valt en zij het BSN dus niet meer mogen gebruiken. Uit de memorie van toelichting blijkt niet hoe dit probleem wordt ondervangen.

Het CBP adviseert u om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Delegatiebepaling

Artikel 2cc, eerste lid, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur artikelen van dit wetsvoorstel aan te wijzen die niet gelden voor bepaalde taken van de stichting, bepaalde vormen van jeugdzorg en categorieën van zorgaanbieders. In de memorie van toelichting (p. 19) wordt opgemerkt dat deze bepaling de mogelijkheid geeft om af te wijken van de verplichting om het BSN te gebruiken. De formulering van de bepaling laat echter de mogelijkheid open dat het BSN wel wordt gebruikt maar andere bepalingen van het wetsvoorstel en daarin opgenomen waarborgen voor een betrouwbare gegevensverwerking buiten werking worden gesteld. Voorts maken het tweede en derde lid van artikel 2cc het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere categorieën van cliënten aan te wijzen waarbij kan worden afgeweken van de regels omtrent identificatie en verificatie. Ook deze bepalingen kunnen dus tot gevolg hebben dat waarborgen voor een betrouwbare gegevensverwerking wegvallen. *Het CBP adviseert u daarom artikel 2cc, eerste lid, zo aan te passen dat daarin slechts de mogelijkheid wordt geboden om van de verplichting het BSN te gebruiken af te wijken. Het CBP adviseert u voorts het tweede en derde lid van dit artikel te schrappen.*

Beveiliging

Op grond van artikel 13 Wbp moet de voor de verwerking verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen nemen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. In het wetsvoorstel wordt geen invulling gegeven aan dit artikel, doch wordt het stellen van beveiligingseisen gedelegeerd (artikel 2y). Daarom ontbreekt voorts nog een specifiek juridisch kader voor de te treffen beveiligingsmaatregelen, waardoor het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt voor een goede beveiliging. *Het CBP adviseert u om het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.*

Foutenmeldpunt

Cliënten dienen de mogelijkheid te hebben onjuist gebruik van het BSN te melden. Uit de memorie van toelichting blijkt niet of daartoe een foutenmeldpunt wordt ingericht voor gebruik van het BSN door zowel zorgaanbieders als door de bureaus jeugdzorg. *Het CBP adviseert u om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.*

Advies

Het CBP heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en adviseert u dit niet aldus in te dienen.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid