

# Input Platform Burgerrechten op Besluit bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

Het Platform Burgerrechten wijst met klem op een aantal fundamentele bezwaren tegen dit conceptvoorstel. Het Platform beschouwt dit voorstel exemplarisch voor de ‘tech-tunnelvisie’ van dit kabinet, waarbij taken op het vlak van handhaving en opsporing uitsluitend lijken te kunnen worden uitgevoerd door grote hoeveelheden persoonsgegevens samen te voegen en aan ingrijpende, ondoorzichtige analyses te onderwerpen.

Het lijkt sinds de kabinetten Rutte voor ministers behept met fraudebestrijding zeer moeilijk om ‘out of the black box’ te denken. Zonder serieus alternatieve methoden te hebben onderzocht, wordt een omvangrijk en ondoorzichtig volgsysteem opgetuigd, zo ook voor het fenomeen ‘zorgfraude’. In meerdere opzichten kent het voorstel sterke overeenkomsten met het Systeem Risico Indicatie dat in februari jl. onverbindend werd verklaard door de rechtbank Den Haag:

- Een *black box* omgeving waar geautomatiseerd persoonsgegevens uit uiteenlopende bronnen kunnen worden gekoppeld en geherstructureerd met als doel de risicoselectie van zorgverleners en instellingen betrokken bij zorgverlening.
- Uitvoerende partijen bepalen criteria en selectiekenmerken voor dataverrijking voor registratie, doorgifte en opslag van waarschuwingssignalen (fraude risico registraties) zonder voorafgaande onafhankelijke toetsing.
- Externe controle en inzichtelijkheid van werkwijzen voor betrokkenen is niet afdoende geregeld en kan door bij uitvoering betrokken partijen zelfs volledig worden geblokkeerd.

Met de introductie van het Waarschuwingregister zal volgens dit voorstel een omvangrijke en indringende punitieve schaduwadministratie worden aangelegd waarbij de betrokken instanties vrij spel krijgen in het samenbrengen, herstructureren en interpreteren van data op individueel niveau. De burgers en ondernemingen waarvan data worden verwerkt, hebben op hun beurt geen mogelijkheid tot verweer tegen de ondoorzichtige, willekeurige gegevensverwerkingen die ten grondslag liggen aan de gegenereerde “waarschuwingssignalen”.

In deze input zal helder worden gemaakt dat het optuigen van een dergelijk black box instrument volgens het Platform Burgerrechten een onevenredige inbreuk vormt op de grondrechten van betrokkenen. Meer fundamenteel zal worden gewezen op minder inbreukmakende middelen om zorgfraude tegen te gaan, in lijn met het subsidiariteitsbeginsel.

Concluderend adviseert het Platform Burgerrechten dit concept-Besluit, alsmede het wetsvoorstel dat eraan ten grondslag ligt te verwerpen en in te zetten op privacyvriendelijke alternatieven die zijn aangedragen.

## **Gegevensverwerking naar en binnen het IKZ is een *black box***

De noodzaak en proportionaliteit van de gegevenstrekking aan en gegevensverwerking binnen het IKZ is niet specifiek geregeld in de wet. Bijgevolg zijn het de uitvoerende partijen die bepalen welke data worden opgevraagd, gekoppeld en gemaakt tot waarschuwingssignalen. Eveneens zijn het de uitvoerende partijen die bepalen op welke wijze en in welke mate inbreuk wordt gemaakt op de privacy van betrokkenen. In plaats van duidelijkheid te bieden op wetsniveau, wordt de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets verlegd naar de instanties die de wet uitvoeren. Deze

bepalen feitelijk de reikwijdte van hun bevoegdheden en hebben volgens dit voorstel bovendien het recht om deze verwerkingen geheim te houden.

In het concept-Besluit en de toelichting wordt niet helder onder welke voorwaarden het IKZ en de daarbij betrokken partijen inbreuk mogen maken op de privacy- en gegevensbeschermingsrechten van betrokkenen. Het besluit benoemt (uiteenlopende en niet-limitatief geformuleerde) categorieën persoonsgegevens die worden verwerkt onder de Wbsrz, maar hoe en onder welke voorwaarden deze precies worden gebruikt, wordt in dit Besluit niet gespecificeerd.

Integendeel, het wordt geheel aan de in het IKZ samenwerkende partijen gelaten wat een geldige aanleiding is voor een melding aan het IKZ. Zo kan één van de aan het IKZ verbonden partijen bij een ‘aanleiding tot vermoeden’ data naar het IKZ sturen. Dit wordt een ‘signaal’ genoemd. Het is onduidelijk welke criteria of selectiekenmerken worden gehanteerd door de betrokken partijen; deze bepalen zelf wanneer er sprake is van een bruikbaar ‘signaal’. Volgens de NvT worden dit soort zaken gezamenlijk afgestemd tussen de betrokken partijen in zogenoemde ‘werkinstructies’.

De bezwaren tegen de ‘black box’ gegevensverwerking gaan ook op voor de verrijking die binnen het Informatieknoppunt Zorg (IKZ) plaatsvindt na het binnenkrijgen van een signaal. Pagina 27 van de NvT stelt dat het IKZ beoordeelt of gegevensverwerking voor het verrijken van een signaal met andere persoonsgegevens noodzakelijk en proportioneel is, dat het IKZ daartoe ‘heldere, objectieve en uniforme criteria’ vaststelt en dat er wordt gehandeld op basis van indicatoren, bewijsstukken en aanwijzingen. Daarmee wordt de noodzakelijkheid- en proportionaliteitsafweging van deze gegevensverwerking niet op wettelijk niveau vastgelegd, maar door het IKZ in door de daarin samenwerkende partijen op te stellen werkinstructies, die op elk moment kunnen worden gewijzigd.

Het is onduidelijk welke indicatoren worden gehanteerd voor het doen van een signaal aan het IKZ. Het is eveneens onduidelijk op grond van welke criteria en op welke wijze beslissingen worden genomen om een signaal/melding te verrijken met andere data. Het verrijkingsproces moet volgens dit concept-Besluit ‘getrapt’ plaatsvinden, waarbij een signaal pas na een aantal treden mag worden verrijkt met fiscale, strafrechtelijke of medische gegevens. De inrichting van dit getrapte proces wordt volledig overgelaten aan de binnen het IKZ samenwerkende partijen die de werkinstructies opstellen.

Omdat de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets in het gehele complex aan gegevensverwerkingen onder dit voorstel bij de uitvoerende partijen ligt, is er bij deze beslissingen geen waarborg tegen willekeur, daarmee is geen sprake van een specifieke, kenbare en voorzienbare gelegitimeerde inbreuk op privacyrechten van betrokkenen.

Onafhankelijke toetsing of specifiek toezicht op deze werkinstructies wordt niet voorzien in dit concept-Besluit, noch in het wetsvoorstel. Afgaand op de uitzonderingsbepalingen inzake geheimhouding die worden aangehaald in paragraaf 4.7.5 van de NvT, zullen betrokkenen evenmin zelf hun rechten van inzage, correctie en verweer kunnen uitoefenen over de verwerkingen die binnen het complex van dit wetsvoorstel plaatsvinden.

### **Doorbreking medisch beroepsgeheim, herleidbaarheid medische persoonsgegevens**

In reactie op kritiek op de internetconsultatie van de Wbsrz, stelt de NvT op meerdere punten dat er geen sprake is van doorbreking van het medisch beroepsgeheim. In plaats daarvan stelt de NvT dat medische persoonsgegevens zoals declaratiegegevens en indicatiegegevens ‘geaggregeerd’ in het IKZ worden verwerkt. Het gaat echter, afgaand op de beschrijvingen van de activiteiten binnen het IKZ,

om *gepseudonimiseerde* data die vrij eenvoudig kunnen worden herleid naar een individuele burger of zorgverlener en daarmee een doorbreking van het beroepsgeheim behelzen.

Er staat in het concept-voorstel te weinig informatie om te kunnen beoordelen welke data het IKZ meent te kunnen gebruiken om middels verrijking een waarschuwingssignaal te genereren - een bezwaar dat ook raakt aan de eis van voorzienbaarheid en het problematische *black box* karakter van het IKZ. Dat alleen al zou voor de wetgever reden moeten zijn om de gegevensverwerking specifiek uit te werken in de wet die ten grondslag ligt aan de werkwijze van IKZ, hetgeen nu niet het geval is.

Het gebruik van gepseudonimiseerde medische persoonsgegevens heeft immers forse implicaties voor de fundamentele eisen waaraan de wet moet voldoen. Op pagina 43 van de NvT staat immers de volgende opmerking over gepseudonimiseerde gegevens: “*Ook gepseudonimiseerde gegevens moeten worden beschouwd als persoonsgegevens en derhalve is een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens hier noodzakelijk.*” Door de herleidbare medische gegevens ten onrechte te beschouwen als statistische data, onttrekt de verwerking binnen het IKZ zich ten onrechte aan strenge eisen die strekken ter bescherming van grondrechten. Wellicht ten overvloede merkt het Platform Burgerrechten op dat medische persoonsgegevens juridisch tot de zwaarst beschermde categorie ‘bijzondere persoonsgegevens’ vallen en dat verwerking van deze gegevens aan strenge voorwaarden is gebonden waaraan het wetsvoorstel in deze vorm niet voldoet.

### **Kwestie inzake strafrechtelijke opsporing**

De bedoeling van het voorstel is dat er (ook) strafrechtelijke feiten worden opgespoord. Daarbij is het onduidelijk in welke fase van het proces er sprake is van een strafrechtelijke verdenking en rekening wordt gehouden met de bijzondere waarborgen die strekken tot rechtsbescherming van de betrokkene bij een strafrechtelijke verdenking. Zorgfraude is, op basis van de beschrijving die het concept-Besluit hiervan geeft, een strafrechtelijke aangelegenheid. Waarom wordt de bestrijding en opsporing ervan onder deze wet niet volledig binnen het strafrecht gelegd, met daarbij horende waarborgen? De ruimte die de samenwerkende partijen nu krijgen in het verwerken van gegevens die gebruikt worden in strafrechtelijke vervolgingen, creëert het risico dat een niet-transparante en niet te verantwoorden onderbouwing van een verdenking leidt tot niet-ontvankelijkheid bij het OM.

### **Geautomatiseerde besluitvorming / Profiling in de zin van de AVG**

De Raad van State wees in haar advies over de Wbsrz al op de mogelijkheid van profiling onder deze wet. In dit concept-Besluit, dat na dit advies ter consultatie is gepubliceerd, wordt op meerdere plekken betoogd dat er *geen* sprake is van profiling in de zin van de AVG. De onderbouwing hiervan is echter alles behalve overtuigend.

Zo stelt de NvT in paragraaf 4.2.2.1 dat de gegevensverstrekking in het kader van verrijking van signalen zoveel mogelijk geautomatiseerd zal plaatsvinden en dat dit het uitgangspunt vormt. In paragraaf 4.3.3 op p. 30 wordt dit nader toegelicht: “Het uitgangspunt is dat noodzakelijke gegevens in de fase van verrijking via een koppeling met de betrokken instanties, mits beschikbaar, automatisch aan het signaal worden toegevoegd. Het IKZ en de betrokken instanties hebben een inspanningsverplichting om naar deze beoogde situatie toe te werken.”

Toch stelt de NvT dat er geen sprake is van geautomatiseerde besluitvorming in de zin van Art. 22 AVG, omdat er sprake van menselijke tussenkomst zou zijn: “De menselijke tussenkomst is nodig op het moment dat de verwerking van gegevens in de verschillende treden van het proces wordt getoetst

aan de daarvoor geldende voorwaarden. Indien hier niet aan wordt voldaan, vindt er geen verdere verwerking plaats.”

Uit dit concept-Besluit en de NvT blijkt niet welke rol en zwaarte aan deze menselijke tussenkomst wordt toegekend in het verrijkingproces – waarmee deze in de praktijk evengoed nihil kan zijn. Het feit dat de verrijking van een signaal met de daarvoor noodzakelijke gegevens geautomatiseerd gebeurt, impliceert dat er geen afweging inzake de noodzaak en proportionaliteit van de te verwerken gegevens plaatsvindt bij deze tussenkomst. Het lijkt eerder te gaan om het verwijderen van ‘false positives’ dan om een werkelijk significante tussenkomst die een inhoudelijk oordeel van de bijeengebrachte informatie bevat. De beslissing om door te gaan met een volgende ‘trap’ van de gegevensverwerking verandert immers niets aan hoe de geautomatiseerde verrijking van het signaal inhoudelijk vorm krijgt - het is slechts een besluit om een volgende ‘fase’ van meer ingrijpende gegevensverwerking in te gaan.

Deze tussenkomst laat zich ten slotte moeilijk rijmen met de vermeende objectieve, noodzakelijke en proportionele werkinstructies die de bij het IKZ betrokken partijen moeten opstellen en die aan de basis liggen van de in 4.2.2.1 beschreven geautomatiseerde en getrapte verrijking. Liggen deze nu vast in afgewogen werkinstructies, of wordt deze verrijking voortgezet op basis van een menselijk oordeel?

Los van de vraag of er sprake is van menselijke tussenkomst, zal het proces van gegevensverwerking onder deze wet er wel degelijk toe leiden dat een zorgverlener die in het Waarschuwingsregister terecht komt, daardoor in aanmerkelijke mate in zijn belangen wordt getroffen – ongeacht in hoeverre dit op basis van volledig geautomatiseerde besluitvorming plaatsvindt.

De belangen van betrokkenen worden ernstig getroffen door de gegenereerde signalen die als waarschuwingen worden geregistreerd en doorgeleverd aan instanties; zorgverleners moeten afdoende inzicht hebben in de wijze waarop signalen tot stand komen teneinde zich daar tegen te kunnen verweren. Dit volgt uit de SyRI-uitspraak, die eveneens wordt aangehaald in het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel. Daarin is specifiek vast komen te staan dat betrokken op geïnformeerde wijze op moeten kunnen komen tegen gegevensverwerkingen die leiden tot risicomeldingen. Deze overwegingen gaan ook op voor het Waarschuwingsregister in dit voorstel, waarin meldingen naar het inzicht van de uitvoerende partijen vier tot maar liefst acht jaar kunnen worden bewaard en waar vanuit deze weer kunnen worden doorgeleverd aan instanties – deze termijn betrof bij SyRI 20 maanden.

Het feit dat de gegevensverwerking, gericht op het produceren van risicomeldingen, er uiteindelijk toe leidt dat de betrokkene fors in zijn belangen wordt getroffen, noopt tot een strengere afweging inzake noodzakelijkheid en proportionaliteit dan in het huidige voorstel het geval is. Daarbij zouden in elk geval de overwegingen uit het SyRI-vonnissen in acht moeten worden genomen die toezien op het recht van betrokkenen om op geïnformeerde wijze op te komen tegen een gegevensverwerking die hen in aanmerkelijke mate kan treffen. Door te miskennen dat er sprake is van profilering zoals bedoeld in Art. 4 en 22 AVG, ontbeert het voorstel waarborgen tegen de negatieve gevolgen die dit kan hebben voor de belangen van betrokkenen.

Bovenstaande zou de wetgever, voor zover dat al niet het geval is naar aanleiding van de forse kritiek die belangenorganisaties uit de zorg op dit voorstel hebben, moeten nopen tot een grondige subsidiariteitsafweging – zie daarvoor de hieropvolgende paragraaf. De impact van het in dit voorstel op te tuigen instrument is immers fors en de huidige voorgestelde methode weegt in de ogen van het Platform Burgerrechten niet op tegen minder inbreukmakende alternatieven.

## Subsidiariteit

Nergens uit het wetsvoorstel of het concept-Besluit dat ter consultatie voorligt, blijkt dat is onderzocht of het doel van het wetsvoorstel op een minder inbreukmakende wijze kan worden bereikt. Dit terwijl hier sterke suggesties voor zijn gedaan vanuit de zorg. De KNMG uitte al forse, fundamentele bezwaren in haar reactie op het wetsvoorstel, dat met dit concept-Besluit nader wordt uitgewerkt. Daarnaast is door de KNMG een serieus minder inbreukmakend alternatief voor deze werkwijze voorgesteld. Met de bezwaren alsmede de constructieve input van de KNMG is echter niets gedaan, zo blijkt uit dit besluit waarmee overduidelijk op dezelfde weg wordt doorgegaan.

Al in 2016 werd door de KNMG een Onafhankelijk Deskundig Arts ingesteld, die bij signalen en verdenkingen van zorgfraude als onafhankelijk arts een inhoudelijk oordeel kan geven – vergelijkbaar met een medisch arts-adviseur in dienst van een verzekeraar of intercollegiale toetsingscommissies. Van groot belang voor de beoordeling van deze wet is het feit dat in het vierjarig bestaan van deze ODA's het nog nooit nodig is geweest om deze in te schakelen. Dit plaatst een levensgroot vraagteken bij het bestaansrecht van de in dit voorstel beschreven bevoegdheden.

Er wordt geen verklaring gegeven voor de keus voor het huidige voorstel ten faveure van de ODA, noch is er een expliciete subsidiariteitsafweging gemaakt tussen deze twee methoden – waarvan de ODA in elk opzicht een minder inbreukmakende oplossing is.

Omwille van een grondige noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets is het eveneens opmerkelijk dat er vooralsnog geen opbrengsten gecommuniceerd zijn van het reeds bestaande samenwerkingsverband IKZ, dat bij aanname van dit voorstel wettelijk verankerd zou worden. De rapportage [Signalen Zorgfraude 2019](#) gaat enkel in op de aard van de vermoedens – niet over de opbrengst van deze werkwijze. Bestudering van het rapport [Jaarbeeld 2019](#) biedt evenmin helderheid. Ook hierin gaat het uitsluitend om het beschrijven van trends en ontwikkelingen in de *signalen* die het IKZ binnenkrijgt – over de hoeveelheid door het IKZ opgespoorde fraude rept het rapport niet. Het roept de vraag op of er überhaupt zorgfraude is opgespoord door het IKZ, een kwestie die direct samenhangt met de levensvatbaarheid van deze wet. In ieder geval zou er eerst een duidelijker beeld van de omvang en aard van zorgfraude moeten zijn om überhaupt te kunnen beginnen aan een behoorlijke noodzakelijkheids- en proportionaliteitsafweging inzake het huidige voorstel.

Indien uit een grondige afweging tussen de twee methoden alsnog mocht blijken dat de huidige insteek als enige het doel van deze wet weet te verwezenlijken, dan nog wijst het Platform Burgerrechten op het bestaan van methoden die deze informatievoorziening mogelijk maken zonder daarbij persoonsgegevens uit te wisselen. Hierbij verwijzen wij naar systemen waarbij het verwerken van persoonsgegevens is vervangen door het verifiëren van attributen. Een voorbeeld hiervan is het IRMA (I Reveal My Attributes) systeem.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://privacybydesign.foundation/irma-explanation/>

**Contactgegevens**

Voor toelichting op deze input kan contact worden opgenomen met Ronald Huissen, secretaris van het Platform Burgerrechten via [ronalduissen@platformburgerrechten.nl](mailto:ronalduissen@platformburgerrechten.nl).

Papieren post kan naar onderstaand adres worden gestuurd, ter attentie van Ronald Huissen:

Platform Burgerrechten  
Ambonplein 73  
1094 PW Amsterdam