

Basisregistraties en rechtsbescherming.

Over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking

10

G. Overkleeft-Verburg¹

1 Inleiding

Nog vrijwel onopgemerkt vanuit het bestuursrecht nadert de tweede fase van de overgang naar een elektronisch bestuur² zijn voltooiing. Het gaat om de herstructurering van de gegevenshuishouding van de overheid in de vorm van een aantal – onderling samenhangende – basisregistraties, elk gebaseerd op een specifieke wettelijke regeling. Eenmalige gegevensopslag en multifunctioneel gebruik is daarvan het organisatieprincipe. Ook de GBA functioneert volgens dit uitgangspunt. Onbekend is deze vorm van wettelijk gestructureerde gegevensverwerking dus niet. De bijzondere betekenis van de huidige ontwikkeling is echter de schaal van deze vernieuwingsslag en de wijze waarop de reeks nieuwe en vernieuwde basisregistraties op elkaar zijn afgestemd. Niet alleen door inrichting en gebruik ervan wettelijk te regelen volgens dezelfde normatieve uitgangspunten, maar ook door de wijze van organisatie van de gegevensverwerking. Basisregistraties staan niet los van elkaar, maar functioneren op basis van een zekere onderlinge taakverdeling, waarbij bepaalde gegevens – zoals adresgegevens – worden ontleend aan de basisregistratie die voor de bijhouding daarvan specifiek is aangewezen. Vandaar dat gesproken wordt over de invoering van een stelsel van basisregistraties.

Een belangrijk kenmerk van dit nieuwe stelsel van basisregistraties is de invoering van een gebruiksplicht van bestuursorganen met betrekking tot een categorie van nader bepaalde gegevens. Dit zijn de zogenaamde authentieke gegevens. Deze gegevens ontleen hun speciale status aan de specifieke, voor deze categorie getroffen kwaliteitswaarborgen. Het bestuursorgaan dient de als authentiek aangewezen gegevens niet alleen bij zijn uitvoerings- en handhavingstaken te gebruiken, maar in beginsel ook van de juistheid ervan uit te gaan. Betwist een burger in een aanvraagprocedure de juistheid en volledigheid van dergelijke gegevens, dan dient het bestuursorgaan betrokkene voor correctie te verwijzen naar het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het bijhouden van de basisregistratie waaraan deze gegevens zijn ontleend. Twijfelt het bestuursor-

gaan aan de juistheid van bepaalde authentieke gegevens, dan geldt een zogenaamde terugmeldplicht aan het voor de bijhouding verantwoordelijke bestuursorgaan, dat dan gehouden is nader onderzoek te doen en de betreffende gegevens eventueel ambtshalve te wijzigen.

De consequentie van de gebruiksplicht van als authentiek aangewezen gegevens is de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, waarbij wordt gesplitst tussen enerzijds het materiële besluit en anderzijds een of meerdere besluiten inzake geschillen omtrent de – verplicht – door het bestuursorgaan aan basisregistraties te ontleen authentieke gegevens. De stelsel invoering heeft derhalve een verzelfstandiging van de informatiebetrekking van bestuursorgaan en burger tot een afzonderlijke rechtsbetrekking als gevolg. Gezien de in wet- en regelgeving als authentiek aangewezen en nog aan te wijzen gegevens is aannemelijk, dat besluitvorming zonder gebruikmaking van dit type gegevens op termijn niet meer zal voorkomen. Vandaar dat deze ontwikkeling structureel gaat doorwerken in de wijze van voorbereiding van de bestuursrechtelijke besluitvorming.

Een voorbeeld om deze splitsing te verduidelijken.

Vraagt een burger een uitkering aan, bijvoorbeeld op grond van de Wet werk en bijstand, dan wordt hij onder het nieuwe regime door het bestuursorgaan geconfronteerd met een – grotendeels – ‘vooringevulde’ aanvraag op basis van aan meerdere basisregistraties ontleende authentieke gegevens. In het geval van de WWB gaat het in ieder geval om de GBA, het Kantenregister, het Kadaster, eventueel het Handelsregister en zeker ook om de nieuwe Basisregistratie Inkomens (BRI) van de Belastingdienst. Betwist de aanvrager de juistheid of volledigheid van de gebruikte gegevens, dan moet hij specifiek op de wijziging van deze gegevens in deze basisregistratie(s) toegespitste procedures voeren, dikwijls bij meerdere bestuursorganen. In dat geval resulteert de aanvraag om bijstand in (ten minste) twee besluiten – zowel van het uitvoerende als van het informatie-verantwoordelijke bestuursorgaan – elk met een eigen traject van voorbereiding, bekendmaking en rechtsbescherming.

Uit het voorgaande blijkt dat de invoering van een

1. Margriet Overkleeft is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

2. De eerste fase is die van de invoering van een

regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer in afd. 2.3 Awb. Zie voor een analyse van de werking hiervan: G. Overkleeft-Verburg, 'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechts-

praktijk en rechtspraak', in: *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2008, p. 20-38.

stelsel van basisregistraties ingrijpende gevolgen zal hebben voor het bestuursrecht en de werking van de Awb in het bijzonder. Dat geldt vooral voor het beginsel van zorgvuldige voorbereiding in art. 3:2 Awb jo. de motiveringsplicht, maar ook voor de bekendmakingsplicht en in algemene zin de bewijslast- en risicoverdeling van bestuursorgaan en burger. Maar ook overigens is een reeks van nieuwe rechtsvragen en daarmee samenhangende rechtsonzekerheid voorzienbaar. Dit temeer omdat in de wetgeving omtrent basisregistraties wel de normatieve uitgangspunten zijn vastgelegd, maar de doorwerking daarvan in de Awb nauwelijks aandacht heeft gekregen. De inpassing van het stelsel in het systeem van het bestuursrecht – mede door aanvullende rechtsvorming in de rechtspraak – vormt dus een uitdaging die bijzondere aandacht vergt. Het is echter kort dag. Een belangrijk deel van de wetgeving heeft reeds gelding gekregen. De inwerkingtreding van de gebruiks- en terugmeldplicht in de GBA en enkele andere basisregistraties is voorzien voor 1 januari 2010.

2 Plan van behandeling

Het onderwerp van dit artikel is de invoering van een stelsel van basisregistraties, toegespitst op de consequenties ervan voor de besluitvorming en rechtsbescherming in het bestuursrecht en de risico's voor de burger. Vanwege de beschikbare ruimte zal de concrete doorwerking van de basisregistraties in de Awb, toegespitst op een aantal leerstukken en specifieke bepalingen, in een tweede artikel worden besproken. De opzet van deze bijdrage is als volgt. In par. 3 belicht ik doel en achtergronden van deze ontwikkeling, terwijl in par. 4 de structurele kenmerken van een basisregistratie aan de orde komen, gevolgd door een beschouwing over de hiermee samenhangende dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking in par. 5. Daarop volgen een tweetal – ten dele – beschrijvende paragrafen: een overzicht van de basisregistraties in het stelsel en de stand van de wetgeving (par. 6) en een inventarisatie van specifieke elementen van rechtsbescherming (par. 7). Vervolgens bespreek ik in par. 8 enkele belangrijke risico's van het stelsel, met name inzake gegevenskwaliteit en identiteitsfraude, gevolgd door een afsluitende conclusie in par. 9.

3. Vgl. de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen, *Stb.* 2007, 555 en 556, en de hierop aansluitende herziening van de Wet, het Besluit en de Regeling SUWI met ingang van 1 januari 2009, *Stb.* 2008, 600 en 601. Zie met name Bijlage II van het Besluit SUWI met een overzicht van externe gegevensbronnen, gebaseerd op het nieuwe art. 5.2a van dit Besluit betreffende Gegevens eenmalige aanvraag. Inmiddels is een nieuwe wijziging van de Wet SUWI c.a. bij de Tweede Kamer aangehangig. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 514, nr. 1-3.
4. In deze context gebruik ik het begrip 'burger' in de brede betekenis, waarbij dit begrip niet alleen ziet op individuele natuurlijke personen, maar tevens rechtspersonen en bestuursorganen omvat.
5. Zie de visie en het actieprogramma tot mo-

dernisering van de overheid 'Andere Overheid' van 1 december 2003, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 362, nr. 1, als uitwerking van het Hoofdlijnakkoord van het kabinet Balkenende II. Zie uit een oogpunt van continuïteit in uitgangspunten met betrekking tot basisregistraties ook de beleidsnota 'Terug naar de toekomst' van het kabinet-Kok I, *Kamerstukken II* 1994/95, nr. 22-23, de grondslag van het programma Stroomlijning basisgegevens, en – als eerste – de Beleidsnotitie informatievoorziening Openbare Sector, *Kamerstukken II* 1987/88, 20 644, nr. 1-2. De continuïteit in doelen en programma's illustreert, dat de uitgangspunten van een elektronisch bestuur Kamerbreed gedragen worden.
6. Zie ook de samenhang met de reorganisatie van de rijksdienst. Vgl. de nota Vernieuwing Rijksdienst, *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 3 en

de hierbij aansluitende stukken onder de Kamerstuknummer 31 201 en 31 490.

7. De basisregistraties, in het bijzonder de GBA, vervullen tevens belangrijke functies in de strafrechtspleging. Op onderdelen zijn de basisregistraties tevens dienstbaar aan de particuliere sector. Vgl. de betekenis van het Handelsregister en de GBA. Zie de wijziging van de Wet GBA in verband met het mogelijk maken van systematische verstrekking van gegevens aan instellingen voor schulden- en kredietregistraties, vastgesteld in de Eerste Kamer op 23 december 2008 (*Handelingen I*, EK, p. 17-877).

8. Zie met betrekking tot de problematische kwaliteit van de GBA Kamerstuknummer 27 859, Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA).

3 Basisregistraties in het bestuursrecht

3.1 Doel, achtergronden en risico's

De realisering van het stelsel van basisregistraties is een belangrijke voorwaarde voor de overgang naar een elektronisch bestuur, naast de regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer (afd. 2.3 Awb). Het einddoel van deze moderniseringsslag is de ontwikkeling en invoering van – gestandaardiseerde – elektronische werkprocessen.³ Politiek-bestuurlijk is de motivering van deze ingrijpende wijziging van de overheidsadministratie de verbetering van de dienstverlening aan de burger⁴ en vermindering van de administratieve lastendruk,⁵ met name in het bedrijfsleven.

De belangrijkste drijfveer is evenwel efficiencywinst in uitvoering, toezicht en handhaving binnen de overheid zelf. De reductie van bestuurslasten staat dus voorop,⁶ gekoppeld aan substantiële bezuinigingsdoelstellingen, mede geïnspireerd door wel erg rooskleurige inschattingen van ICT-industrie en adviesbureaus.

Een vergelijkbare modernisering van de overheidsadministratie doet zich ook in de omliggende landen voor, mede gestimuleerd door de EU. Het (beoogde) aantal basisregistraties is in ons land echter veel groter dan elders, terwijl ik de indruk heb dat tevens sprake is van substantiële verschillen in inrichting en gebruik. De verzelfstandiging van de gegevensverwerking in het stelsel leidt tevens tot nieuwe of een toeneming van bestaande risico's. Voor een overheidsbreed gebruik van in basisregistraties verwerkte (persoons)gegevens is de gegevenskwaliteit cruciaal.⁷ Is die onvoldoende – zoals het geval is met de GBA – dan is het resultaat een overheidsbreed rondpompen van gegevensvervuiling.⁸ Vandaar de noodzaak van deugdelijke gegevensverwerking, intensieve bestuurlijke samenwerking (gedeelde verantwoordelijkheid), beveiliging tegen inbreuken van buiten (cybercrime) alsmede handhaving van informatieverplichtingen van burgers. Een dergelijk stelsel werkt slechts wanneer de rechtsbescherming niet alleen juridisch op orde is, maar daadwerkelijk functioneert in de uitvoeringspraktijk. Het belang ervan is toegenomen omdat de risico's van het stelsel vooral de burger raken. Dat geldt in het bijzonder voor de toe-

nemende identiteitsfraude in de registers, al dan niet in samenhang met documentenfraude. Om die reden is de rechtsbescherming in het stelsel tevens een harde eis van gegevenskwaliteit. In dit verband wordt wel bepleit dat ook burgers verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van deze gegevensverwerking, met name in de vorm van een actief gebruik van hun inzage- en correctierecht. Er zijn echter aanwijzingen dat de gegevensbescherming van de burger in de uitvoeringspraktijk dikwijls te weinig aandacht krijgt of zelfs wordt gefrustreerd met een beroep op werkprocessen en samenwerkingsovereenkomsten. Een argumentatie waar ook de bestuursrechter niet ongevoelig voor blijkt.

3.2 Oud en nieuw

Zoals hiervoor al bleek: nieuw is het werken met basisregistraties niet, want de GBA, het Handelsregister en het Kadaster gaan eveneens uit van ge(de)centraliseerde gegevensverwerking⁹ en multifunctioneel gebruik. Ook het Kentekenregister heeft geleidelijk de kenmerken van een basisregistratie gekregen.¹⁰ De principiële stap naar het werken met elektronische basisregistraties is medio jaren tachtig gezet met de wettelijke regeling en invoering van de GBA,¹¹ ter vervanging van de – op papier gevoerde – bevolkingsboekhouding. Die voorgeschiedenis verklaart bepaalde keuzes in het nieuwe stelsel, als reactie op verkeerd uitgekakte bestuurlijke compromissen bij de GBA. Een voorbeeld is de expliciete vastlegging van een bestuurlijke gebruikspllicht, met name van gemeenten. Want anders dan destijds beoogd zijn de gemeentebesturen weliswaar verantwoordelijk voor de bijhouding van de GBA, maar gebruiken zij deze basisregistratie veelal zelf niet in hun uitvoeringsprocessen. Dit is een belangrijke reden van de problematische kwaliteit van de GBA. Het aantal – als regel bij zelfstandige wet geregelde – basisregistraties wordt thans tot een twaalfal uitgebreid, met de mogelijkheid van verdere uitbreiding. Bovendien is de wetgeving inzake GBA en Kadaster aangepast en is de Handelsregisterwet geheel herzien. Het stelselkarakter van deze basisregistraties betreft zowel de taakverdeling op het niveau van de basisregistraties, de overeenstemming in begrippen en uitgangspunten in de verschillende regelingen, alsook de consistentie in de gegevensverwerking als zodanig. Tot op zekere hoogte fungeren basisregistraties ook ten

opzichte van elkaar als informatieleverancier. Uitgaande van het beginsel van eenmalige vastlegging en multifunctioneel gebruik worden – waar mogelijk – dus ook gegevens in basisregistraties aan andere basisregistraties ontleend. Dit zijn dan de zogenaamde ‘bronregistraties’, dat wil zeggen de basisregistraties aan de houder waarvan bij wet is opgedragen de betreffende gegevens te verzamelen, deze aan derden te verstrekken en de kwaliteit ervan te bewaken. De houder van een dergelijke basisregistratie wordt ook wel als ‘bronhouder’ aangeduid. De adresgegevens in de GBA en in het Handelsregister zijn een voorbeeld van dit type gegevens, die door andere houders van basisregistraties worden overgenomen. Op termijn zullen deze adresgegevens tevens worden afgestemd op de gemeentelijke adressen- en gebouwenregistraties.

Deze coördinatie is bereikt door de afzonderlijke wetgevingsprojecten te baseren op een Stelselhandboek,¹² waarin een twaalfal eisen zijn geformuleerd en uitwerkt. In de uitwerking zijn de verschillende wetsfamilies echter goed herkenbaar gebleven. De inrichtingsprincipes van de gegevensverwerking zijn vastgelegd in de Architectuur van de elektronische overheid.¹³ Zie in dit verband ook het programma Legis, een onderdeel van het integraal wetgevingsbeleid, gericht op de vertaalslag van wetgeving naar gegevensmodellen in geautomatiseerde systemen en in digitale loketten.¹⁴

3.3 Harmonisatie van (rechts)begrippen

De betekenis van het stelsel gaat verder dan een structurering van de gegevenshuishouding van de overheid, immers is de facto tevens ‘randvoorwaardelijk’ voor de wetgever, niet alleen nu maar ook in de toekomst. De wettelijke regeling van de basisregistraties voorziet immers tevens in een verdergaande harmonisatie van (rechts)begrippen. Deze begripsomschrijvingen worden feitelijk verankerd in de programmatuur van – overheidsbrede – nieuwe of vernieuwde informatiesystemen.¹⁵ Daardoor krijgen deze (rechts)begrippen feitelijk de status van structurerende elementen voor de toekomstige wetgeving. Het in de verschillende wetten inzake basisregistraties vastgelegde principe van eenmalige gegevensverzameling en multifunctioneel gebruik, staat er immers aan in de weg dat deze begrippen qua betekenis en informatie-inhoud bij sectorwet veranderd worden. Die werking is uitdrukkelijk be-

9. Voor zover in deze bijdrage de term gegevensverwerking wordt gebruikt, gebeurt dat in de ruime betekenis, dat wil zeggen dat dit begrip alle fasen van het gegevensverwerkend proces omvat, van verzameling van gegevens tot en met de vernietiging ervan.

10. Zie de fasegewijze uitbreiding van het externe verstrekkingenregime in het Kentekenreglement.

11. Zie over de modernisering van de overheidsinformatievoorziening van de overheid, parallel aan de uitbouw van de verzorgingsstaat: G. Overkleef-Verburg, *De Wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie* (diss. KUB), Zwolle: 1995, p. 41 e.v. (tevens gepubliceerd op: www.overkleef-verburg.nl). De Wet

gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is als wetsvoorstel ingediend in 1989, *Kamerstukken II* 1988/89, 2113, nr. 1-3, in 1994 in het Staatsblad verschenen (*Stb.* 1994, 494) en gefaseerd ingevoerd.

12. Stelselhandboek ‘Op weg naar een werkend stelsel van basisregistraties’, ter uitwerking van de beoogde herstructurering, *Kamerstukken II* 2002/03, 26387, nr. 18, en de wetgevingsnota als bijlage bij *Kamerstukken II* 2003/04, 29362, nr. 20 (gepubliceerd op: www.e-overheid.nl).

13. Zie de uitgave van de NORA: De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, zoals in steeds geactualiseerde versies wordt gepubliceerd door het Ministerie van BZK. Vgl. op EU-

niveau de architectuurprincipes in het EIF, het European Interoperability Framework.

14. Integraal wetgevingsbeleid, *Kamerstukken II* 2008/09, 31731, nr. 3, p. 4, in samenhang met het – nog niet gepubliceerde – Programmaplan Legis, Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces.

15. Vgl. de harmonisatie van het loon- en inkomstenbegrip in de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringswetten (Walvis), *Stb.* 2004, 311 en 548, de Aansluitingswet Walvis, *Stb.* 2004, 312 en 631, de wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen, *Stb.* 2005, 36 en 717, en de Invoeringswet Wfsv, *Stb.* 2005, 37 en 717.

oogd, omdat een efficiënt werkende elektronische overheid standaardisering van gegevensverwerking en werkprocessen vergt, waarbij de kosten van systeemwijzigingen als effectieve blokkade op verdergaande differentiatie fungeren.

Dit betekent dat de stelsel invoering vanuit de optiek van de wetgevingstheorie inherent belangrijke juridische doorwerking heeft. Niet alleen vanwege het faciliterende karakter van basisregistraties – denk aan het wegvallen van barrières op de introductie van de inkomens- en vermogenstoetsen – maar ook omdat de dwingende inrichting en gebruik van de basisregistraties harde grenzen stellen aan de mate van rechtsverfijning (maatwerk) in nieuwe wetgeving. Theoretisch blijft het natuurlijk mogelijk om in nieuwe wetgeving afwijkende begrippen te definiëren. Realistisch is dit niet, al was het maar omdat een dergelijke (politiek-bestuurlijke) creativiteit als regel zal stranden op de uitvoerbaarheidstoets.

Tegelijkertijd is sprake van nieuwe problemen en rechtsvragen omdat, naar de ervaring met de uitvoering van het toelagensysteem door de Belastingdienst inmiddels heeft geleerd, de burger niet volledig in standaardbegrippen inpasbaar is. De bestuurlijke werkelijkheid kent altijd weer meer variaties dan tevoren bedacht. In dat geval zijn er twee oplossingen. Of de wetgeving aanpassen zodat die variatie in het stelsel alsnog uitvoerbaar wordt. Of de inrichting van nieuwe of aanpassing van de gegevensverwerking in bestaande (basis)registraties.

3.4 De Europese dimensie: basisregistraties, privacy en gegevensbescherming

De invoering van een stelsel van basisregistraties kent ook een Europese en internationale dimensie. Het gemeenschapsrecht kan verplichten tot het voeren van een basisregistratie (handelsregister¹⁶) of de beschikbaar-

heid hiervan veronderstellen (Kadaster¹⁷), terwijl Europese gegevensuitwisseling op basis van het Kentekenregister reeds lang gemeengoed is en nog verder wordt uitgebreid.¹⁸ Een voorbeeld van een nieuwe verplichting is de richtlijn Inspire, tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Richtlijn 2007/2/EG).¹⁹ De ontwikkeling gaat in de richting van een onderling samenhangende gegevenshuishouding op Europees niveau, waarbij 'interoperabiliteit' en 'samenwerking' de sleutelwoorden zijn.²⁰ Een verdergaande harmonisatie van de gegevensverwerking door de lidstaten ligt dus in de rede. Zelf acht ik het waarschijnlijk dat de Dienstenrichtlijn in dit proces van onderling afstemming een hefboomfunctie gaat vervullen.²¹

Voor zover in basisregistraties persoonsgegevens verwerkt worden vormt Richtlijn 95/46/EG het juridisch kader,²² want bevat – naast rechtmatigheidscriteria van gegevensverwerking – een aantal belangrijke verplichtingen van verantwoordelijken, regelt de rechtspositie van geregistreerden en verplicht in algemene zin tot richtlijnconforme interpretatie en effectieve rechtsbescherming. Uit de jurisprudentie van het HvJEG blijkt, dat deze richtlijn – als prevalerend toetsingskader – van toepassing is op gegevensverwerking door de overheid, dus ook op de basisregistraties.²³ De betekenis van deze richtlijn wordt nog steeds bevestigd door opnemingen van verwijzingen hiernaar in nadien vastgestelde richtlijnen en verordeningen.²⁴ Ook kunnen basisregistraties of onderdelen daarvan op andere gronden in het verdragsrecht aantastbaar zijn voor de gemeenschapsrechter,²⁵ met name wanneer het gelijkheidsbeginsel of een ander grondrecht in het geding is. Dit nog afgezien van de betekenis van het EVRM als grondrechtenkader bij toetsing door de (bestuurs)rechter, het EHRM en het HvJEG.²⁶

Overigens geldt dat voor zover geen persoonsgegevens in het geding zijn, in een aantal gevallen niettemin sprake kan zijn van specifieke gegevensbescherming op

16. Zie Richtlijn 68/151/EEG, laatstelijk gewijzigd en aangevuld door Richtlijn 68/151/EEG van 15 juli 2003.

17. Zie de landbouwsubsidieverordeningen, in het bijzonder het systeem van toezicht via teledetectie. Vgl. CBB van 1 september 2006, *JB* 2007, 18 en CBB 9 maart 2005, *JB* 2005, 159, beide m.nt. dzz.

18. Zie naast het Kentekenregister: het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (Eucaris) van 29 juni 2000, *Trb.* 2000, 98, het Kaderbesluit van 22 december 2004 betreffende de aanpak van voertuigcriminaliteit met grensoverschrijdende implicaties, *PbEU* 2004, L 389/28, het Verdrag van Prüm, *Trb.* 2005, 197, de Goedkeuringswet van 17 januari 2008, *Stb.* 2008, 25, het Raads-/Kaderbesluit inzake de intensivering van grensoverschrijdende samenwerking in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (COM (2007) 651) en de ontwerp-richtlijn betreffende grensoverschrijdende handhaving verkeersveiligheid (*Kamerstukken II* 2007/08, 22 112, nr. 651, p. 12-15).

19. Zie de brief Minister van VROM van 2 juni 2008 over de implementatie hiervan, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XI, nr. 118. Zie ook de oprichting van de Stichting Geonovum in

2007 die de ontsluiting en standaardisatie van de geo-informatie gaat coördineren. Zie *Kamerstukken I en II* 2006/07, nr. A/1 en B/2 en bijlagen. Zie voorts het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 771, nr. 1-3.

20. Zie het eerdergenoemde EIF, het European Interoperability Framework van de Europese Commissie.

21. Zie het wetsvoorstel Dienstenwet, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 579, nr. 1-3, en het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 859, nr. 1-3.

22. Zie ook Richtlijn 2002/58/EG, betreffende privacy en elektronische communicatie.

23. HvJEG 20 mei 2003, *JB* 2004/112 (m.nt. dzz.; *Österreichischer Rundfunk*) en HvJEG 6 november 2003, EHRM 2003/92, m.nt. Verhey en *JB* 2004/114 (m.nt. dzz.; *Lindqvist*).

24. Vgl. de verwijzing naar deze richtlijn in de art. 17 lid 3 en art. 43 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn).

25. Zie voor de toenemende betekenis van het Handvest van de grondrechten als toetsings- en inspiratiekader van de Europese rechter, naast het EVRM: G. Overkleef-Verburg, 'Het Hand-

vest van de grondrechten in de rechtspraak van het Hof van Justitie', in: *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen: Liber Amicorum A.K. Koekkoek 2005, p. 121-187. Zie voor de doorwerking hiervan met betrekking tot openbaarheid (toegang tot documenten), privacy en gegevensbescherming mijn noten bij: HvJEG 18 december 2007, *JB* 2008/53, GvEA 8 november 2007, *JB* 2008/21, GvEA 4 oktober 2006, *JB* 2006/313 en GvEA 6 juli 2006, *JB* 2006/266. Vgl. tevens de verwijzing naar het Handvest in nieuwere richtlijnen en verordeningen, waardoor de betekenis ervan als grondrechtelijk toetsingskader voor de gemeenschapsrechter wordt bevestigd. Vgl. ow. 15 en art. 1 lid 7 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt.

26. De positie van het HvJEG als grondrechtenrechter op grond van het EVRM is gebaseerd op art. 6 lid 2 EU. Zie met betrekking tot de verhouding van EHRM en HvJEG het belangrijke arrest van het EHRM van 30 juni 2005 (*Bosphorus*), EHRM 2005/91 (m.nt. Bulterman). Er is sprake van een min of meer natuurlijke taakverdeling tussen EHRM en HvJEG, alsmede van wisselwerking in interpretatie en rechtsvorming.

basis van richtlijnen en verordeningen, al dan niet als onderdeel van een sectoraal informatieregime.²⁷

4 De stelselkenmerken van een basisregistratie

4.1 Basisregistraties, authentieke gegevens, gebruiks- en terugmeldplicht

Een basisregistratie is een samenhangende, gestructureerde verwerking van persoons- en/of objectgegevens ten behoeve van de publieke taakvervulling van overheidsorganen. In zijn vernieuwde vorm kent een dergelijke register tevens als authentiek gekwalificeerde (persoons)gegevens. Dit zijn gegevens met bijzondere kwaliteitswaarborgen en een hoog kwaliteitsniveau. Voor deze gegevenscategorie is aan burgers een aanspraak op eenmalige gegevensverstrekking toegekend. Dit type informatie heeft door de burger dus niet (meer) aan het bestuursorgaan te worden meegedeeld, tenzij een dergelijk gegeven noodzakelijk wordt geacht voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van betrokkene. Bestuursorganen kunnen dus door burgers worden aangesproken op een daadwerkelijk gebruik van de basisregistraties. Bovendien werkt deze aanspraak door in actieve inlichtingplichten van de burger, zoals in de WWB en andere uitkerings- en subsidieregelingen. Daar blijft het niet bij, want voor de categorie authentieke gegevens voorzien de regelingen van basisregistraties tevens in een bestuurlijke gebruiksplicht en een terugmeldplicht bij 'gerede twijfel' aan de juistheid van bepaalde gegevens. Het is dan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan om een zodanig gesignaleerd gegeven nader te onderzoeken en zo nodig te wijzigen, onder kennisgeving van de uitkomst aan de 'afnemer'.

Deze bestuurlijke gebruiksplicht kent een beperkt aantal uitzonderingen en geldt niet wanneer een gegeven in onderzoek is genomen of een afwijkend wettelijk voorschrift van toepassing is. Aanvullend is in de verschillende wetten nog een min of meer open geformuleerde uitzonderingsgrond opgenomen: 'een beletten van een goede vervulling van de taak van de afnemer'. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze uitzonderingsgrond bedoeld is om restrictief te worden toegepast, beperkt tot die gevallen waarin het bestuursorgaan de onjuistheid van bepaalde gegevens in eigen onderzoek heeft vastgesteld. Dat zal vooral het geval zijn bij toezicht en controle. Met een beroep op deze uitzonderingsgrond kan dus worden verhinderd dat een burger van fraude, eigen laksheid of verwerkingsfouten profiteert. Dienstverlening aan de burger in de vorm van door het bestuursorgaan geaccepteerde correcties tijdens een besluitvormingsprocedure op aanvraag, is niet

de bedoeling. Dit omdat zo'n 'kortsluiting' de werking van het systeem van bestuurlijke taakverdeling in stelselverband zou ondermijnen. Zoals eerder opgemerkt zal de burger die de juistheid of volledigheid van de door het bestuursorgaan aan basisregistraties ontleende gegevens betwist zelf om correctie moeten verzoeken en dus een besluit moeten uitlokken bij de houder van de betreffende basisregistratie. Dit vereiste van het doorlopen van een afzonderlijke correctieprocedure geldt ook indien het bestuursorgaan bij wie een aanvraag is ingediend tevens houder is van de betreffende basisregistratie.

Ik verwacht dat dit systeem, dat volledig vanuit een efficiënte gegevensverwerking door de overheid is gedacht, in de uitvoeringspraktijk conflictueus gaat uitpakken en dus een bron van nieuwe procedures bij de bestuursrechter wordt.

4.2 Bewijsvermoeden en bewijsrisico

Bewijsrechtelijk schept het gebruik van authentieke gegevens in een basisregistratie door een bestuursorgaan jegens de burger een – weerlegbaar – rechtsvermoeden. Bewijslast en dus ook het bewijsrisico met betrekking tot een onjuist bestuurlijk gegevensgebruik rusten dus op de burger. In de huidige jurisprudentie is deze ontwikkeling al zichtbaar, met name waar het gaat om bereikbaarheidsgegevens. De rechter is steeds meer geneigd om het gebruik van een verkeerd GBA-adres, ook indien dit bij het bestuur bekend is, voor rekening en risico van de burger te brengen.²⁸ De gebruiksverplichting in de wetgeving inzake basisregistraties schept op dit punt duidelijkheid, althans wat de categorie authentieke gegevens betreft. Daartoe behoren in ieder geval de personalia en bereikbaarheidsgegevens. De consequenties van deze bewijslastverdeling zijn aanzienlijk. Niet alleen wordt de burger geconfronteerd met de risico's van laksheid bij nakoming van zijn informatieverplichtingen of frauduleus gedrag – met name in de GBA –, maar draagt hij ook het bewijsrisico van verwerkingsfouten van overheidswege of derden, diefstal en andere vormen van gegevenscriminaliteit en in het bijzonder het risico van de sterk toenemende identiteitsfraude.

Het is onbegrijpelijk dat voor dit aspect in het wetgevingsproces nauwelijks aandacht is geweest, hoewel daar in de voorbereiding meerdere malen op is gewezen.

Het is denkbaar dat de ontwikkeling van de basisregistraties ertoe leidt dat ook de bewijslast met betrekking tot onjuistheden in niet-authentieke gegevens in de rechtspraak steeds meer bij de burger wordt gelegd. In ieder geval zal vanuit de uitvoeringsorganisaties op de bestuursrechter druk in die richting worden uitgeoefend, onder verwijzing naar hun elektronische werkprocessen. Naar uit de jurisprudentie blijkt is de be-

27. Vgl. ow. 7 en 8 in samenhang met hfdst. V Richtlijn 2007/2/EG tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de

Gemeenschap (Inspire). Zie ook art. 28 lid 3 Dienstenrichtlijn.
28. Zie ABRvS 29 maart 2006, JB 2006/146

(m.nt. dzz.) en ABRvS 20 augustus 2008, JB 2008/219.

stuursrechter niet ongevoelig voor dit type argumenten. De kunst is echter om de echte rechtsvragen te blijven zien.²⁹

5 Basisregistraties en de stand van de wetgeving

5.1 Basisregistraties in het stelsel, stand van de wetgeving

De stand van de wetgeving met betrekking tot negen basisregistraties in het stelsel is op dit moment als volgt:

- a. Wijziging van de Wet GBA in verband met de aanpassing als basisregistratie (GBA).
De wet is op 1 april 2007 partieel in werking getreden.³⁰ De gebruiks- en terugmeldplicht van authentieke gegevens wordt op 1 januari 2010 van kracht.³¹ Dat geldt ook voor het recht van de burger op eenmalige gegevensuitvraag en de verplichting van gemeenten om de GBA te gebruiken.³²
- b. Wet basisregistraties kadaster en topografie.
De wet is in werking getreden op 1 januari 2008 met uitzondering van de regeling van een deel van de topografische bestanden, welke is uitgesteld tot 1 januari 2010.³³
- c. Handelsregisterwet 2007.
Deze herziening van de oude Handelsregisterwet is op 1 juli 2008 grotendeels in werking getreden.³⁴ De uitzondering betreft de vastlegging van een toe te kennen uniek nummer, de gebruiks- en terugmeldplicht van authentieke gegevens en de aanspraak op eenmalige gegevensuitvraag.
- d. Wijziging Wegenverkeerswet 1994 inzake het Kentekenregister.
De herziening van het Kentekenregister in verband met de overgang naar een basisregistratie is tezamen met het gewijzigde Kentekenreglement op 1 juli

2008 in werking getreden, met uitzondering van de gebruiksplicht.³⁵

- e. Wet basisregistraties adressen en gebouwen (BAG).
De wet staat in het Staatsblad,³⁶ maar is nog niet in werking getreden.³⁷
- f. Wet basisregistratie inkomen en basisregistratie waarde onroerende zaken (BRI en WOZ).
Deze wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet waardering onroerende zaken staat in het Staatsblad,³⁸ en is op 1 januari 2009 grotendeels in werking getreden.³⁹

Hoewel niet als basisregistratie gekwalificeerd vervult de Polisadministratie van het UWV niettemin een belangrijke rol in dit stelsel.⁴⁰ De Polisadministratie is de primaire gegevensbron voor de Basisregistratie inkomen (BRI), die zelf weer een belangrijke functie vervult bij de uitvoering van systeem van toeslagen door de Belastingdienst op grond van de Wet Awir.⁴¹ Bij de Polisadministratie wordt een ander wetgevingstraject gevolgd. De opneming van de stelselkenmerken in de regeling ervan in de Wet SUWI is uitgesteld, onder rechtstreekse uitwerking van het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking in de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen,⁴² toegespitst op een herstructurering van de uitvoeringsorganisatie en de werkprocessen in de sociale zekerheid. Een hierop aansluitend nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Wet SUWI is inmiddels ingediend.⁴³

Naast de Polisadministratie is in de Wet SUWI tevens de Verzekerenadministratie (Vza) van de Sociale Verzekeringsbank geregeld. Deze gegevensverwerking krijgt geen stelselstatus. Dit betekent dat de Vza wel authentieke persoonsgegevens uit andere basisregistraties mag betrekken, echter niet voorziet in de zelfstandige verwerking van authentieke gegevens en dus binnen het stelsel geen functie vervult als 'bronhouder'.

29. Een mooi voorbeeld is CBB 21 februari 2006, *JB* 2006/102 (m.nt. dzz.).

30. Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties, *Stb.* 2007, 76 en 78.

31. Dit is de enige stelselwet waarbij voor deze methode is gekozen. In de andere stelselwetten is de inwerkingtreding bij invoeringsbesluit(en) geregeld.

32. Deze wet is bedoeld als tijdelijke voorziening. In het kader van het programma Modernisering GBA wordt gewerkt aan een structurele herziening van deze basisregistratie. Zie ook het RNI. Het 'definitieve' wetsvoorstel is de Tweede Kamer voor 2009 toegezegd (*Kamerstukken II* 2007/08, 27 859, nr. 14, p. 2).

33. Wet houdende wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand als basisregistraties (Wet basisregistraties kadaster en topografie), *Stb.* 2007, 105 en 499.

34. Wet houdende regels omtrent een basisre-

gister van ondernemingen (Handelsregisterwet 2007), *Stb.* 2007, 153 en *Stb.* 2008, 242.

35. Wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het aanmerken van het kentekenregister als basisregistratie, *Stb.* 2008, 99, Wijziging van het Kentekenreglement, *Stb.* 2008, 196 en het inwerkingtredingsbesluit, *Stb.* 2008, 235.

36. Wet houdende regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen), *Stb.* 2008, 39.

37. Zie voorts de Wijzigingswet van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet, *Stb.* 2009, 110.

38. Wet tot wijziging van de Awir en de Wet WOZ en enige andere wetten in verband met de invoering van een basisregistratie inkomen en een basisregistratie waarde onroerende zaken, *Stb.* 2008, 269.

39. *Stb.* 2008, 568. Datzelfde geldt voor de Aanpassingswet basisregistratie inkomen, *Stb.* 2008, 569 en 570. Zie voorts het eveneens op 1 januari 2009 grotendeels in werking getreden Aanpassingsbesluit basisregistratie inkomen, *Stb.* 2008, 571 en 572.

40. Zie de regeling van de Polisadministratie in

art. 33 Wet SUWI (ingevoegd bij de Invoeringswet fsv, *Stb.* 2005, 37) en hfdst. 5 Besluit SUWI (ingevoegd bij Besluit van 16 december 2005, *Stb.* 2005, 724). Vgl. de betekenis ervan voor de operatie Walvis.

41. Zie met betrekking tot de ernstige problemen bij het realiseren van een betrouwbare loonaangifteketen (Walvis) in het bijzonder *Kamerstukken II* 2007/08, 31 066, nr. 24 en 44 met bijlagen (Belastingdienst) alsmede *Kamerstukken II* 2007/08, 26 448, nr. 373 en 377 (SUWI).

42. Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen, *Stb.* 2007, 555 en 556, Wijziging van het Besluit SUWI, *Stb.* 2008, 104 en Wijziging van de Regeling SUWI, *Stcrt.* 2008, 110. Zie met name Bijlage II van het (nog niet in werking getreden) wijzigingsbesluit van Besluit SUWI met een overzicht van externe gegevensbronnen, gebaseerd op het nieuwe art. 5.2a inzake de Gegevens eenmalige aanvraag, van dit Besluit.

43. Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet SUWI e.a., *Kamerstukken II* 2007/08, 31 514, nr. 1-3 betreffende de herstructurering van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

5.2 In voorbereiding zijnde basisregistraties in het stelsel

Naast de zes afgeronde wetgevingsprojecten met betrekking tot negen basisregistraties⁴⁴ is nieuwe wetgeving voor nog vier basisregistraties in stelselverband in voorbereiding, te weten:

- Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen (Blau);
- Basisregistratie Niet-Ingezetenen (RNI);⁴⁵
- Grootschalige BasisKaart Nederland (GBKN)⁴⁶ en de
- Basisregistratie voor de Nederlandse Ondergrond (DINO).⁴⁷

De basisregistratie Blau betreft de 'opwaardering' tot basisregistratie in het stelsel van een deel van de Polisadministratie van het UWV, zoals geregeld in de Wet en het Besluit SUWI. Vandaar de ook wel gebruikte aanduiding Polisadministratie/Blau. Voorwaarde voor de verdere ontwikkeling hiervan is de realisering van een – sterke – verbetering van de gegevenskwaliteit van de Polisadministratie.⁴⁸

Opzet en regeling van een basisregistratie RNI staat al langer op het programma. De uitwerking hiervan is het meest gevoelig, want roept veel rechtsvragen op in verband met de verschillende rechtsposities van de doelgroepen, mede in verband met de doorwerking van gemeenschapsrecht en internationaal recht. Het is bovendien de vraag of van een dergelijk register de gegevenskwaliteit voldoende te waarborgen is.

5.3 Sectorale basisregistraties buiten het stelsel

Naast de basisregistraties in het stelsel, zijn de afgelopen jaren op sectorniveau nog een aantal basisregistraties ingericht. Belangrijke voorbeelden zijn de basisregisters van de IB-Groep, te weten: het Basisregister Onderwijsnummer (BRON),⁴⁹ een centrale registratie van studenten in het hoger onderwijs, de Basisregistratie instellingen (BRIN) en het Centraal register in-

stellingen hoger onderwijs (Criho). Uit een oogpunt van interbestuurlijke gegevensuitwisseling wordt de BRON steeds belangrijker, met name voor de gemeenten, onder meer in het kader van de uitvoering van de bijstandswetgeving en bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De BRON vervult tevens een centrale rol als bron van beleidsinformatie op het terrein van het onderwijs.⁵⁰

Dit zijn bij uitstek basisregistraties die op termijn 'opgewaarderd' zouden kunnen worden tot basisregistraties met stelselkenmerken. Zoals hiervoor aangegeven is de mogelijkheid van verdere uitbreiding van het stelsel immers opengehouden.

Andere voorbeelden van basisregistraties zijn de gemeentelijke beperkingenregistratie en de door de Dienst Kadaster bijgehouden landelijke voorziening, zoals geregeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, het door de Dienst Kadaster bijgehouden elektronische informatiesysteem op basis van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten,⁵¹ de door het RIVM gevoerde Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen⁵² en de beoogde regeling van een door de Minister van EZ bij te houden antenneregister in de Telecommunicatiewet.⁵³ Daarnaast is de door de Minister van BZK gehouden centrale reisdocumentenadministratie nog als basisregistratie aan te merken. Met het oog op een herinrichting hiervan is thans bij de Tweede Kamer een wijzigingswetsvoorstel inzake de Paspoortwet in behandeling.⁵⁴

6 De dualisering van de rechtsbetrekking

6.1 Splitsing in besluitvorming en rechtsbescherming

Zoals hiervoor reeds opgemerkt is de kern van het stelsel van basisregistraties de bestuurlijke specialisatie en taakverdeling in gegevensverwerking via basisregistraties. Juridisch is deze structureringsuitwerking in een

44. Zie drie wetten met een regeling van twee basisregistraties: kadaster en topografie, adressen en gebouwen en inkomen en waarde onroerende zaken.

45. Dit is een nieuw te ontwikkelen basisregistratie, in aanvulling op de GBA. RNI moet met name persoonsgegevens gaan bijhouden van EU/EER-onderdanen die tijdelijk in Nederland verblijven en van Nederlanders en vreemdelingen in het buitenland met uitkeringsrechten. De ontwikkeling ervan is inmiddels gekoppeld aan het programma Modernisering GBA. Inmiddels is besloten het RNI in te voegen in de GBA. GBA en RNI vormen dan samen de nieuwe basisregistratie personen. Het bijhouden van het RNI wordt dus een nieuwe taak van de gemeenten. De planning is dat het (integrale) wetsvoorstel in de loop van 2009 naar de Tweede Kamer gaat (*Kamerstukken II 2007/08, 27859, nr. 14, p. 2*).

46. De GBKN wordt bijgehouden door een privaatsamenwerkingsverband,

van regionale stichtingen (nutsbedrijven), gemeenten en het Kadaster.

47. DINO staat voor: 'Data en Informatie Nederlandse Ondergrond'. Deze 'ondergrondse kaart' is in beheer bij TNO/NITG.

48. Illustratief voor de kwaliteitsproblemen van de Polisadministratie i.s.m. de loonaangifteketen is een memo van de ketenmanager aan de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën, bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08, 31066, nr. 44*.

49. Zie de Wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs, *Stb. 2001, 681* en *Stb. 2006, 288*. De gegevensverwerking door de IB-Groep is nog steeds geregeld in de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank. Vgl. mijn pleidooi voor een algemene wet voor de onderwijssector, vooral met het oog op een regeling van de gegevensverwerking, in een preadvies voor de Vereniging van Onderwijsrecht: G. Overkleef-Verburg, *Informatiebetrekkingen in het onderwijs*. Den Haag:

2001, p. 9-95 en 123-151. De beoogde fusie van de IB-Groep (onder verlies van zelfstandigheid) en CFI en de vorming van een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het gehele onderwijs in de vorm van een agentschap van het Ministerie van OCW vergt tevens een herziening van de regeling van de basisregistraties. Zie de brief Minister van OCW van 14 juli 2008 over de beoogde fusie, *Kamerstukken II 2007/08, 31201* en *31200 VIII, nr. 60*.

50. Brief Minister van OCW van 13 februari 2007, *Kamerstukken II 2006/07, 26695, nr. 37*.

51. Zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, *Kamerstukken II 2007/08, ????, nr. 1-3*.

52. *Stb. 2005, 483* en *Stb. 2007, 102*, met het oog op invoering van titel 12.2 in de Wet milieubeheer.

53. Wijziging van de Telecommunicatiewet, *Kamerstukken I 2007/08, 30661, A*.

54. *Kamerstukken II 2007/08, 31324 (R1844), nr. 1-3*.

wettelijke taak- en bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen, zowel wat de basisregistraties zelf betreft, als op het niveau van de afzonderlijke gegevens. Voorts zijn aanspraken, bevoegdheden en verplichtingen van burgers en bestuursorganen vastgelegd al naar gelang het gaat om de categorie van bij of krachtens de wet als authentiek aangewezen (persoons)gegevens en de overige in basisregistraties vastgelegde gegevens. Verantwoordelijke bestuursorganen zijn bij wet belast met een bijhoudings-, verstrekings- en onderzoeksplicht, zij het met medeverantwoordelijkheid van andere bestuursorganen op basis van hun terugmeldplicht. Complementair geldt voor alle bestuursorganen een wettelijke plicht om gegevens uit de basisregistraties te gebruiken. Zij kunnen daar ook door burgers op worden aangesproken. Dit betekent dat zowel de besluitvorming als de rechtsbescherming met betrekking tot het materiële besluit en het daaraan ten grondslag liggende gegevensgebruik in beginsel uit elkaar worden getrokken. De informatiebetrekking in de basisregistraties is immers een zelfstandige rechtsbetrekking geworden. Het cruciale element is de bestuurlijke gebruiksplicht, die ook in de rechterlijke toetsing op rechtmatigheid zal doorwerken. De betekenis ervan voor het bestuursrecht is aanzienlijk, omdat steeds meer persoons- en objectgegevens in stelselverband verwerkt (gaan) worden. In geval van problemen over de juistheid van de aangeleverde gegevens zal de burger naar het voor de basisregistratie verantwoordelijke bestuursorgaan verwezen moeten worden. Want in beginsel is slechts die instantie bevoegd tot correctie van de betwiste gegevens. Dat zal in veel gevallen een ander bestuursorgaan zijn dan dat hetgeen bij wie hij een aanvraag deed of waarvan hij een handhavingsbesluit ontving. Aldus is sprake van besluitvorming over twee of meer zelfstandige trajecten. Dat geldt ook voor de rechtsbescherming. De rechtsmacht inzake gegevensbescherming is geconcentreerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met uitzondering van de regeling van de Basisregistratie inkomen in de AWR, die tot de competentie van de belastingrechter behoort. De gevolgen van deze rechtsmachtverdeling, waarbij de rechterlijke toetsing op juistheid en volledigheid van met name persoonsgegevens is losgekoppeld van de materiële competentieverdeling, doen zich vooral voelen in de sociale zekerheid.⁵⁵ Deze ontwikkeling leidt onmiskenbaar tot een grotere complexiteit van besluitvorming in het openbaar bestuur, zeker nu steeds meer persoons- en objectgegevens in stelselverband worden verwerkt, met het afgeleide risico dat de kwaliteit van de rechtsbescherming daaronder gaat lijden.

6.2 De achtergrond van de gebruiks- en terugmeldplicht

De opneming van een gebruiksplicht voor bestuursorganen is een uitvloeisel van de ervaringen met de GBA. De vaak problematische gegevenskwaliteit van deze basisregistratie, vooral in de grote steden, is in belangrijke mate terug te voeren op een niet gebruiken hiervan door de gemeenten zelf. Daardoor werd de GBA niet gevoed met actuele gegevens uit de gemeentelijke werkprocessen. Vandaar dat bij de aanpassing van de Wet GBA als basisregistratie art. 96 lid 1 Wet GBA is aangevuld met een voorziening inzake gegevensverstrekking aan binnengemeentelijke afnemers. De gebruiksplicht komt dus uit de koker van de (bestuurskundige) systeemontwerpers en heeft primair de functie van kwaliteitswaarborg.⁵⁶

Of het systeem van gebruiks- en terugmeldplichten, dat op 1 januari 2010 grotendeels in werking zal treden, voldoende is om een deugdelijke gegevenskwaliteit in de basisregistraties te verzekeren, zonder al te veel negatieve – juridische – ‘bijwerkingen’, moet worden afgewacht. Zeker is dat niet. Inmiddels heb ik ook in de hoek van de ontwerpers de eerste twijfel aan het effect van dit type ‘administratieve maatregelen’ opgevangen.

7 Rechtsbescherming in het stelsel

7.1 Algemeen

Omdat een belangrijk deel van de in de basisregistraties opgenomen gegevens als persoonsgegevens in de zin van art. 2 aanhef en onderdeel a Richtlijn 95/46/EG inzake gegevensbescherming zijn aan te merken, is deze richtlijn van toepassing op dat deel van de gegevensverwerking in basisregistraties. De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens. Echter niet volledig, want er zijn ook gehele of gedeeltelijke sector-implementaties. Zo is de Wet GBA een zelfstandige uitwerking van de richtlijn, hoewel in een enkel artikel naar bepalingen in de Wbp is verwezen. Met uitzondering van de GBA is de Wbp – complementair – van toepassing op de basisregistraties in het stelsel,⁵⁷ althans voor zover in de verschillende wetten niet in afwijkingen is voorzien. In onderlinge samenhang dient het informatieregime in stelselwet en Wbp, eventueel nog nader verbijzonderd in de sectorwetgeving, in overeenstemming te zijn met de regeling in de richtlijn.

In het verlengde van de richtlijn en in aansluiting op de Awb voorziet de Wbp in een regeling van rechtsbescherming. De kern hiervan is art. 45 Wbp, waarin is

55. Zie mijn pleidooi voor herziening in mijn noot bij ABRvS 12 januari 2005, JB 2005/75.
56. De Wet koppeling overheidsprestaties, Stb. 2001, 67, waarbij de overeenstemming van woonverblijf en GBA-adres in enkele wetten, waaronder de Wet studiefinanciering, als toe-

kenningsvoorwaarde is opgenomen, heeft eenzelfde functie. Het is echter zeer de vraag of de betreffende voorziening in de WSF positief uitwerkt op de adressenfraude in de GBA met het oog op het verkrijgen van een uitwonendenbeurs. Als ik af ga op hetgeen mijn studenten mij

vertellen is dat niet het geval, maar zijn de thuiswonende studenten met een uitwonendenbeurs hun gedrag gaan afstemmen op de administratieve controles van de IB-Groep.
57. Vgl. art. 2 lid 2 Wbp.

bepaald dat een beslissing van een bestuursorgaan op een verzoek om inzage en/of correctie of verzet tegen een gegevensverwerking door of ten behoeve van een bestuursorgaan als besluit in de zin van de Awb geldt, dus vatbaar is voor beroep en bezwaar. De betekenis van deze bepaling is tweërlei. In de eerste plaats is de vraag of de beslissing inzake gegevensverwerking als publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van art. 1:3 Awb heeft te gelden niet meer aan de orde, omdat de wetgever op dit punt een aanvullende voorziening heeft getroffen.⁵⁸ En ten tweede concretiseert deze bepaling de bestuursrechtelijke rechtsbescherming op basis van het toetsingskader van Wbp en richtlijn.

Met uitzondering van Wet GBA heeft de wetgever het regime van rechtsbescherming in de stelselwetten toegesneden op de Wbp, zij het op onderdelen met wijzigingen en aanvullingen binnen de marges van de richtlijn.

7.2 Voorzieningen van rechtsbescherming in de stelselwetten

- a. De Wet GBA kent een zelfstandige regeling van inzage en correctie van de burger.⁵⁹ Ingevolge art. 83 onderdeel f, Wet GBA zijn een aantal informatiebesluiten, waaronder die inzake inzage en correctie, gelijk gesteld met een besluit in de zin van de Awb, zodat deze vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.
- b. Met de wijziging van de Kadasterwet is tevens in de overgang naar een vorm van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorzien. Het Kadaster is een openbaar register. Ingevolge art. 56b lid 1 Kadasterwet kan een belanghebbende bezwaar maken tegen een beschikking inzake bijwerking van door de Dienst gehouden registraties, vastgesteld krachtens hfdst. 4 van deze wet.⁶⁰ Een dergelijke beschikking is vatbaar voor beroep en bezwaar in de zin van art. 8:1 Awb. Deze regeling van gegevensbescherming geldt dus ook voor rechtspersonen.
- c. Ook het Handelsregister is een openbaar register; de geregistreerde gegevens kunnen in beginsel door een ieder worden ingezien, met inbegrip van de geregistreerde (rechts)persoon. Een beslissing betreffende wijziging van geregistreerde gegevens geldt ingevolge art. 35 Handelsregisterwet 2007 als besluit in de zin van de Awb en is dus vatbaar voor beroep en bezwaar. Op een correctieverzoek op grond van art. 36 Wbp is, in afwijking van deze wet, het wijzigingsregime van de Handelsregisterwet van toepassing verklaard (art. 38 lid 3 Hregw 2007). Deze vorm van gegevensbescherming geldt dus ook voor rechtspersonen. Onder omstandigheden kunnen natuurlijke personen nog aanvullende rechtsbescherming claimen op grond van de Wbp (recht van verzet).
- d. De rechtsbescherming inzake het bijhouden van het Kentekenregister is bestuursrechtelijk van aard en mede toegespitst op het regime in de Wbp.⁶¹ Het Wbp-inzagerecht wordt mede gevoed door meldingsplichten van wijziging aan betrokkenen. Het recht op correctie is in deze wet afzonderlijk opgenomen in art. 43e Wegenverkeerswet, toegespitst op belanghebbenden, zodat dit recht ook toekomt aan rechtspersonen. Het karakter van een beslissing op een wijzigingsverzoek is niet afzonderlijk gedefinieerd, maar kan wat natuurlijke personen betreft niet anders zijn dan een besluit in de zin van art. 45 Wbp, zoals mede bevestiging vindt in de memorie van toelichting.⁶² Het ligt voor de hand om die kwalificatie als Besluit ook voor rechtspersonen aan te nemen. Al was het maar vanwege het alternatief dat voor aanvullende rechtsbescherming voor rechtspersonen op de burgerlijke rechter zou moeten worden teruggevallen.
- e. Wat de verwerking van persoonsgegevens betreft sluit de Wet basisregistraties adressen en gebouwen aan bij de Wbp. Het inzagerecht van betrokkenen ex art. 35 Wbp is echter uitgesloten omdat, naar de memorie van toelichting stelt, deze basisregistraties naar hun aard openbaar zijn.⁶³ Op dit verstrekkingenregime zijn de weigeringsgronden van art. 10 lid 1 en 2 WOB van overeenkomstige toepassing verklaard, aangevuld met de bevoegdheid tot het treffen van een nadere regeling bij AMvB. Een belanghebbende – natuurlijke of rechtspersoon – kan om wijziging van een authentiek gegeven verzoeken (art. 38). Een hierop genomen beslissing geldt als besluit in de zin van de Awb (art. 41 lid 1), dus ook in die gevallen dat de verzoeker een rechtspersoon is.
- f. Ten aanzien van de basisregistratie inkomen verplicht art. 21c AWR de inspecteur tot het afzonderlijk vermelden van het inkomensgegeven op aanslagen en beschikkingen, zodat bij de belastingrechter ook tegen het aldus vastgestelde inkomensgegeven kan worden opgekomen. Datzelfde geldt voor de afwijzing van een verzoek om ambtshalve vermindering. Bestuursorganen die deze inkomensgegevens van de belastingdienst afnemen zijn gehouden om voor zover een inkomensgegeven ten

58. Zie ABRvS 12 juli 2006, JB 2006/254 (m.nt. dzz.; *Aljda I*), waarin de Afdeling de algemene werking van deze bepaling in geval van verwerking van persoonsgegevens niet heeft onderkend.

59. Ingevolge art. 2 lid 2 onderdeel d Wbp is de Wet GBA van de werkingssfeer van de Wbp uitgesloten. Wel enkele artikelen zijn uit de Wbp in de Wet GBA van overeenkomstige toepassing verklaard.

60. Eerder kon tegen een beslissing op bezwaar betreffende bijwerking van de kadastrale registratie en de registraties voor schepen en lucht-

vaartuigen beroep worden opgesteld bij de burgerlijke rechter. Met de inwerkingtreding van deze wet zijn de betreffende art. 112 t/m 114 vervallen.

61. Zie de memorie van toelichting: 'In zijn algemeenheid is de WBP voor wat betreft de verstrekking en het gebruik van persoonsgegevens van toepassing', *Kamerstukken II 2007/08*, 31219, nr. 3, p. 7.

62. De betreffende passage luidt aldus: 'De rechtsbescherming in verband met door de RDW te nemen besluiten inzake de gegevens in het

kentekenregister verloopt volgens de gewone lijnen van de Awb. (...) Besluiten ten aanzien van het al dan niet wijzigen van als authentiek geclassificeerde gegevens zullen in ieder geval voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Bij wijziging van meer technische voertuiggegevens hoeft er niet altijd sprake te zijn van een besluit in de zin van de Awb'.

63. *Kamerstukken II 2006/07*, 30968, nr. 3, p. 29.

grondslag ligt aan hun besluit, dit bekend te maken in één geschrift met het besluit zelf (art. 21f lid 3 AWR). Een bezwaarschrift tegen het besluit van een bestuursorgaan (afnemer) wordt – voor zover het inkomensgegevens betreffende – mede aangemerkt als een bezwaarschrift tegen of verzoekschrift om ambtshalve vermindering van het inkomensgegevens (art. 21j lid 2 AWR). De regeling geldt ook andersom. Ook in deze gevallen is de belastingrechter derhalve competent (art. 26 lid 1 AWR).

De regeling van de basisregistratie WOZ kent geen bijzonder regime van rechtsbescherming. Onder omstandigheden kunnen betrokkenen terugvallen op hun rechtspositie ingevolge de Wbp.

7.3 Uitbreiding van rechtsbescherming tegen informatiebesluiten

Uit het voorgaande blijkt dat de wettelijke regelingen inzake basisregistraties onderling belangrijke verschillen in hun regime van rechtsbescherming kennen. Met uitzondering van de Wet GBA is een gemeenschappelijk kenmerk van deze wetten dat het aantal informatiebesluiten door wetsduiding toeneemt, toegespitst op gegevensbescherming van rechtspersonen. Naar ik verwacht zal het zwaartepunt van de rechtsbescherming in de bestuurlijke besluitvorming ten dele gaan verschuiven naar de achterliggende informatiebesluiten. De uitbreiding van rechtsbescherming tegen informatiebesluiten in het stelsel, in aanvulling op de Wbp, is een signaal in deze richting.

Bij de verwerking van persoonsgegevens zijn bestaande onduidelijkheden in relatie tot de Wbp – en Richtlijn 95/46/EG – in stand gebleven of soms zelfs versterkt. In deze gevallen bleek de kracht van de wetsfamilie sterker dan de coördinatie-regeling.

Gezien het door het multifunctionele gegevensgebruik sterk toegenomen belang van juistheid en volledigheid van de gegevensverwerking in de basisregistraties is aannemelijk, dat conflictgevoeligheid en daarmee de druk op de bestuurs- en belastingrechter zal toenemen.

7.4 Verenigbaarheid van basisregistraties met het gemeenschapsrecht

Uit het arrest van het HvJEG van 16 december 2008 in de zaak-*Huber* met betrekking tot de verenigbaarheid van het Duitse Ausländerzentralregister, een basisregistratie met een uitgebreide gegevensset van vreemdelingen, met inbegrip van Unie-burgers met een niet-Duitse nationaliteit, met Richtlijn 95/46/EG inzake de bescherming van persoonsgegevens blijkt, dat het hof de inrichting van de gegevensverwerking niet als auto-

nome bevoegdheid van de lidstaten aanmerkt.⁶⁴ Het Hof kwalificeert het noodzakelijkheids criterium in art. 7 onderdeel e, Richtlijn 95/46/EG als autonoom begrip van gemeenschapsrecht. Dit criterium betreft zowel de vorm als de inhoud van de gegevensverwerking. De kritische benadering van het HvJEG, mede gevoed door de conclusie van A-G Maduro, met name waar het gaat om de mogelijke effecten van een dergelijke basisregistratie en het multifunctionele gebruik ervan, is opvallend. Dit arrest bevestigt dat de vraag naar de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten, dus ook wanneer het gaat om basisregistraties, in laatste instantie op Europees niveau wordt beslist.

Tegen deze achtergrond dringt de vraag zich op of de inrichtingsprincipes van het stelsel van basisregistraties en de veelomvattendheid ervan in de ogen van het HvJEG wel op alle punten verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Na het arrest-*Huber* en het in verschillende lidstaten groeiende maatschappelijke verzet tegen grootschalige verwerking van persoonsgegevens, ben ik daar niet zo zeker van.

8 De risico's in het stelsel: complexiteit en gegevenskwaliteit

8.1 Het stelsel als bouwsteen van elektronische werkprocessen

Het stelsel van basisregistraties vormt een belangrijk onderdeel van de infrastructuur voor een elektronische overheid en is een voorwaarde voor de invoering van elektronische werkprocessen. Bestuurlijke specialisatie, standaardisering van de gegevensverwerking en interoperabiliteit van de verschillende informatiesystemen zijn de centrale elementen in deze ontwikkeling, terwijl veelvuldig gebruikte termen als 'ketenpartners' en 'keteninformatisering' het element van bestuurlijke samenwerking in de publieke taakvervulling aangeven. Een sterke toeneming van complexiteit van uitvoeringsprocessen is het resultaat, corresponderend met nieuwe afbreukrisico's. Voor maatwerk is steeds minder plaats, want niet elektronisch verwerkbaar en dus inefficiënt uit een oogpunt van bestuurslasten. Dit type elektronische werkprocessen is derhalve zowel disciplinerend voor bestuursorganen als voor de burger. De uitkomst van de bestuurlijke besluitvorming zal immers in toenemende mate 'voorgeprogrammeerd' zijn, mede als uitvloeisel van de structuur van gegevensverwerking.

64. HvJEG 16 december 2008, zaak C-524/06 (*Huber/Bondsrepubliek Duitsland*), JB 2009/52, m.nt. dzz. Zie ook de (zeer) kritische conclusie van advocaat-generaal Maduro. Inmiddels loopt een door de ABRvS uitgelokte prejudiciële pro-

cedure bij het HvJEG met betrekking tot verenigbaarheid van de bewaartermijnen in de Wet GBA met Richtlijn 95/46/EG. Zie ABRvS 5 december 2007, LJN BB9479. Inmiddels heeft de advocaat-generaal in deze zaak, (*B&W van*

Rotterdam/Rijkeboer), een conclusie genomen, gepubliceerd onder zaak C-553/07. Wordt deze overgenomen door het Hof, dan zal de Wet GBA gewijzigd moeten worden.

8.2 Gegevenskwaliteit als cruciale factor

Een noodzakelijke voorwaarde voor de functionaliteit van een stelsel van basisregistraties is een optimale gegevenskwaliteit. Is die onvoldoende gegarandeerd, dan is sprake van het rondpompen van gegevensvervuiling. Die gegevenskwaliteit is bij enkele basisregistraties kwetsief. Dat geldt vooral voor de GBA,⁶⁵ maar ook is sprake van substantiële kwaliteitsproblemen in het Handelsregister, het Kentekenregister en de Basisregistratie inkomsten.

In de voorbereidingsfase van het stelsel is sterk ingezet op verbeteracties, met name door koppelingen en andere vormen van administratieve controle.⁶⁶

Wat opvalt is dat in het publieke debat de beschuldigende vinger steeds sterk richting burger gaat. Dat klopt waar het gaat om een gebrekkige nakoming van inlichtingenplichten, met name in de GBA. Vandaar ook dat hulpconstructies worden ingevoerd zoals de eerder beoogde Verwijsindex Antillianen, een initiatief dat op principiële bezwaren stuitte⁶⁷ en qua functie is opgenomen in de nieuwe Verwijsindex risico's jeugdigen.⁶⁸ Bovendien is sprake van grootschalige informatiefraude in de registers, met name wanneer de betreffende gegevens fungeren als toekenningsvoorwaarde voor uitkeringen en subsidies of toegang tot de arbeidsmarkt. Ieder weet wat bedoeld wordt met nummerfraude, adressenfraude, woonfraude en samenleef-fraude, nog afgezien van de groeiende documentenfraude als bron van gegevensfraude. Een verdere opvoering van verplicht, multifunctioneel gebruik van deze registers impliceert een verschuiving van handhavingsinspanningen naar schending van inlichtingen-plichten en informatiefraude. Gemakkelijk is dit niet, al was het maar vanwege de aard van de onderzoeksmethodes en de inbreuk daarvan op de persoonlijke levenssfeer.

Door politiek-bestuurlijk de nadruk te leggen op een tekortschieten van 'mede-verantwoordelijke' burgers, wordt te weinig beseft met welke risico's dit stelsel de burger belast. Allereerst als gevolg van verwerkingsfouten van de overheid. Die zijn er veel meer dan wel beseft en kunnen soms tot Kafkaeske situaties leiden. Een tweede risico is het fenomeen diefstal en verlies van gegevensbestanden, al dan niet vanuit de organisatie zelf. De krantenberichten betreffen vooral Engelse voorbeelden, dat beeld is echter vertekend door grotere openbaarheid en meer ambtelijke klokkenluiders in dat

land. Het is aannemelijk dat de veiligheidsproblemen ook hier groter zijn dan gedacht.

Een groeiend probleem is het – te weinig onderkende – slachtofferschap van burgers als gevolg van – veelal op documentenfraude – gebaseerde identiteitsfraude.⁶⁹ Uit de jurisprudentie blijkt dat dit verschijnsel sterk toeneemt, ook in het bestuursrecht.⁷⁰ Het gaat vooral om persoonsverwisselingen in de sociale zekerheid en zorg, op documentenfraude – valse of vervalste paspoorten en rijbewijzen of lookalike-fraude – gebaseerde inschrijvingen in het Handelsregister en het Kentekenregister en ten onrechte toegekende sofnummers/bsn.

Voor dit probleem zal ook bij de bestuursrechter aandacht moeten zijn, temeer daar uitvoeringsorganisaties geneigd zullen zijn het probleem toe te dekken, want slecht voor de reputatie en verstorend voor de werkprocessen.⁷¹

Zoals opgemerkt neemt het voorkomen van identiteitsfraude nog steeds toe, en daarmee de risico's van een stelsel van basisregistraties voor de burger.

9 Afsluitende conclusie

De politiek-bestuurlijke keuze voor invoering van een stelsel van basisregistraties heeft grote consequenties voor het bestuursrecht. Deze bijdrage is toegespitst op de inrichting van het stelsel, de totstandkoming van nieuwe wetgeving en de uitbreiding van rechtsbescherming, met name de uitbreiding van gegevensbescherming voor rechtspersonen.

Wat het bestuursrecht betreft is vooral gewezen op het effect van dualisering van de besluitvorming, met gesplitste trajecten voor het materiële besluit en (het) achterliggende informatiebesluit(en), tevens doorwerkend in de rechtsbescherming.

Voorts is gewezen op de risico's van invoering van het stelsel, zeker ook voor de burger. De ontwikkeling gaat in de richting dat de burger niet alleen medeverantwoordelijk wordt (gemaakt) voor de kwaliteit van de gegevensverwerking door de overheid, maar ook belast wordt met risico's buiten zijn toedoen of nalaten.

Als conceptueel model heeft het stelsel van basisregistraties veel aantrekkelijke kanten, met name vanuit de optiek van beperking van de bestuurslasten.

Het is echter de vraag of het is opgewassen tegen de weerbarstigheid van de uitvoeringsrealiteit. Op dat punt groeit mijn twijfel.

65. Zie voor het actieplan GBA in de brief Staatssecretaris van BZK en de bespreking daarvan in de Vaste Commissie voor BZK in de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2008/09, 27859, nr. 12 en 16. Vgl. de Circulaire woonfraude, *Stcrt.* 2008, 112.

66. Vgl. als illustratie van de problematiek van de administratieve controles en de schijnwerkelijkheid van de GBA-audits, de brief Minister van BZK, *Kamerstukken II* 2005/06, 27859 en 30300 VIII, nr. 6. Bij deze audits is de gegevenskwaliteit steeds primair procedureel, echter niet feitelijk gecontroleerd. Ministeriële jubeltonen over gemeentelijke slagingspercentages waren dus geheel misplaatst.

67. Zie ABRvS 3 september 2008, *JB* 2008/222 (m.nt. *dz.*; *Verwijsindex Antillianen*).

68. Zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijsindex risico's jeugdigen, *Kamerstukken II* 2008/09, 31855, nr. 1-3.

69. Zie als illustratie CRvB 13 september 2007, *LJN* BB6888.

70. Zie het Openbaar rapport van de Nationale ombudsman van 21 oktober 2008, nr. 2008/232, over een ernstig geval van identiteitsfraude in de politieke en justitiële registers. Vgl. de potentiële doorwerking hiervan in adviezen in het kader van de Wet Bibob en de

afgifte van Vog's alsmede de advisering van de politie aan het gemeentebestuur.

71. Ik ben nog steeds ongelukkig met de uitspraak van de ABRvS van 7 december 2005, *JB* 2006/50, zoals in mijn noot bij deze uitspraak beschreven, een mijns inziens helder geval van (omvangrijke) identiteitsfraude, gebaseerd op een verloren of ontvreemd rijbewijs. De casus is bij uitstel een illustratie van de opstelling van een belanghebbende uitvoeringsorganisatie. In dit geval de RDW. Tegen deze uitspraak loopt een beroepsprocedure bij het EHRM in Straatsburg.