

CRvB van 16 juli 2012, LJN: BX0964, zaaknr. 11/941 WSF

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BX0964>

Trefw.: omzetting uitwonendenbeurs in een beurs voor thuiswonenden, inlichtingenplicht, adresgegevens, GBA als basisregistratie, authentiek gegeven, gebruiksplicht bestuursorgaan, recht op eenmalige gegevensverstrekking, uitzonderingsgronden, goede taakvervulling, geobjectiveerd criterium, onderzoeks- en motiveringsplicht., kwaliteitszorgplicht

Art.: 1.5 en 1.9 Wsf 2000, 3a, 3b, 3c en 146b Wet GBA, 3:2 Awb

Samenvatting

Omdat appellant heeft nagelaten om zijn adresgegevens bij de DUO te wijzigen, ook niet na aanschrijving, heeft de minister van OC&W appellants beurs voor uitwonenden verlaagd naar een beurs voor thuiswonenden. In beroep bij de rechtbank Maastricht heeft appellant aangevoerd dat de minister artikel 1.5 Wsf 2000 in samenhang met artikel 3b en 3c van de Wet GBA onjuist heeft toegepast. Appellant behoefde zijn adreswijziging uitsluitend te melden aan de GBA van de gemeente Maastricht en niet aan de Minister. Hieromtrent overwoog de rechtbank dat het materiële recht op studiefinanciering naar de norm van een uitwonende, mede afhankelijk is van de toekenningsvoorwaarde dat het adres dat betrokkene aan de minister als woonadres heeft opgegeven overeenkomt met het adres waarop deze staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de aanvulling van de GBA met de artikelen 3a t/m 3c deze toekenningsvoorwaarde in art. 1.5 en het controle-instrument in art. 9.2 van de Wsf 2000 derhalve onverlet gelaten.

In hoger beroep heeft appellant zich opnieuw beroepen op het recht op eenmalige gegevensverstrekking in art. 3c van de Wet GBA. De Raad oordeelt als volgt.

Artikel 9.2 van de Wsf 2000 dat de verplichting bevat een adreswijziging aan de minister te melden, is niet gewijzigd als gevolg van de opnemings van de artikelen 3b en 3c in de Wet GBA. Het gewijzigde adresgegevens, zoals door opgave van appellant opgenomen in de GBA van de gemeente Maastricht, is een beschikbaar gegeven in deze basisadministratie. Gelet op de artikelen 146b en 3c van de Wet GBA behoefde appellant na 1 januari 2010 deze adreswijziging niet ook aan de minister op te geven. Want door de inwerkingtreding van artikel 3c van de Wet GBA is de inlichtingenplicht van de studerende op grond van artikel 9.2 van de Wsf 2000 ter zake van het adresgegevens komen te vervallen. De vraag of zich een van de uitzonderingen in artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA voordoet dient ontkennend te worden beantwoord. Omtrent de uitzonderingsgrond in art. 3b, tweede lid, aanhef en sub c, Wet GBA (bij wettelijk voorschrift anders is bepaald) oordeelt de Raad dat artikel 9.2 van de Wsf 2000 te algemeen geformuleerd is om als zodanig te kunnen gelden, immers geen specifieke verplichting van de studerende bevat om zijn adreswijziging aan de minister op te geven. Evenmin is de uitzonderingsgrond onder d, een goede vervulling van de taak van de afnemer, aan de orde, nu in het onderhavige geval geen sprake is van identiteitsvaststelling, noch van opsporing en vervolging van strafbare feiten, of de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Wat betreft andere elementen die de wetgever blijkens de wetsgeschiedenis van belang heeft geacht, heeft de minister in geen der stadia van de onderhavige procedure, anders dan door enkele verwijzing naar zijn verplichting neergelegd in artikel 1.5 van de Wsf 2000, gemotiveerd waarom in het onderhavige geval niet kon worden volstaan met zijn kennisneming van het desbetreffende authentieke gegeven uit de GBA.

Voor zover de adresgegevens waarover de minister beschikte niet waren aangepast, mocht dit appellant niet worden tegengeworpen, omdat deze in de veronderstelling mocht verkeren dat hij na 1 januari 2010 door opgave van zijn adreswijziging aan de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Maastricht aan zijn wettelijke verplichting ter zake had voldaan. Derhalve was hij evenmin overeenkomstig artikel 1.5, eerste lid, van de Wsf 2000 gehouden gevolg te geven aan de brief van de minister waarin appellant in de gelegenheid is gesteld de afwijking van het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven, binnen vier weken te herstellen, door alsnog bij de minister opgave te doen. Bijgevolg kon de minister, nu dit herstel binnen de vermelde periode uitbleef, niet op rechtmatige wijze gebruik maken van

de in het tweede lid van die bepaling verleende bevoegdheid om de aan appellant toegekende beurs om te zetten in een beurs voor een thuiswonende studerende. De rechtbank heeft dit miskend, het beroep tegen het bestreden besluit wordt gegrond verklaard, het besluit vernietigd en het besluit van 12 mei 2010 herroepen.

Noot

1. Het was aan de Centrale Raad van Beroep om zich als eerste van de hoogste bestuursrechters uit te kunnen spreken over de betekenis van de gebruiksplicht van bestuursorganen inzake authentieke gegevens in de GBA en de doorwerking van het daarvan afgeleide recht op eenmalige gegevensverstrekking van burgers in de artikelen 3b en 3c van de Wet GBA. De relevantie van deze uitspraak is groot, vooral omdat het gaat om de uitleg van centrale elementen (stelselkenmerken) in het stelsel van basisregistraties, in het bijzonder de gebruiksplicht van authentieke gegevens door bestuursorganen en (de doorwerking van) het recht van de burger op eenmalige gegevensverstrekking. Aanleiding tot deze procedure was de omzetting per 1 februari 2010 door de minister van OC&W van de uitwonendenbeurs van appellant in een veel lagere beurs voor thuiswonenden. Dit omdat betrokkene had verzuimd te reageren op een inlichtingen-c.q. correctieverzoek ex artikel 9.2, eerste en tweede lid, jo. artikel 1:5, eerste lid Wsf 2000 van DUO. Dit naar aanleiding van een geconstateerde afwijking tussen zijn in de GBA opgenomen (authentieke) adresgegevens en het bij de minister bekende adresgegevens. Bij (niet gepubliceerde) uitspraak van 20 december 2010 heeft de rechtbank Maastricht het tegen het omzettingsbesluit ingestelde beroep ongegrond verklaard, onder verwerping van appellants beroep op de derogerende werking van de artikelen 3b en 3c van de Wet GBA. Volgens hem zou de minister op grond van deze bepalingen niet mogen eisen dat een student een adreswijziging niet alleen aan de GBA meldt, maar tevens aan de minister. De rechtbank oordeelde evenwel dat de opnemings van de artikelen 3b en 3c in de Wet GBA de artikelen 1.5 en 9.2 van de Wsf 2000 onverlet heeft gelaten. In hoger beroep werd dezelfde beroepsgrond aangevoerd. In tegenstelling tot de rechtbank is de Raad in zijn voorliggende uitspraak echter van oordeel, dat door de inwerkingtreding van artikel 3c van de Wet GBA (de aanspraak op eenmalige gegevensverstrekking), ter zake van het in de GBA geregistreerde - authentieke - adresgegevens, de inlichtingenplicht van studerende op grond van de art. 9.2 jo. 1.5 van de Wsf 2000 is komen te vervallen. De Raad baseert zijn uitspraak op twee pijlers, te weten: (a) het niet van toepassing zijn van een van de uitzonderingsgronden in artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA, zoals uitgelegd op grond van de wetsgeschiedenis, en (b) de uitleg van het recht op eenmalige gegevensverstrekking op grond van artikel 3c van deze wet in die zin, dat betrokkene hieraan de gerechtvaardigde verwachting kon ontlenen met de opgave van zijn adreswijziging aan de GBA van de gemeente Maastricht tevens aan zijn wettelijke informatieplicht ex artikel 9.2, eerste lid, Wsf 2000 te hebben voldaan. Derhalve was hij niet verplicht gevolg te geven aan de brief van de minister om alsnog opgave van deze adreswijziging bij de minister te doen en kon de minister bij uitblijven van een reactie niet op rechtmatige wijze gebruik maken van zijn bevoegdheid in artikel 1:5, tweede lid, tot omzetting van de uitwonendenbeurs in een beurs voor een thuiswonende student.

2. Deze uitspraak, die inmiddels materieel door een tweede uitspraak van de CRvB van 17 augustus 2012, LJN: BX5010, zaaknr. 11/4159 en 11/4669 WSF, LJN: BX5010, is bevestigd, was ongetwijfeld schrikken voor OC&W/DUO. Naar tussen de regels van de voorliggende uitspraak kan worden gelezen, was deze uitvoeringsdienst er totaal niet op voorbereid dat de uitoefening van zijn (administratieve) handhavingstoezicht op grond van de Wsf, in het bijzonder via gegevensvergelijking met de GBA jo. de activering van de inlichtingen- en correctieplicht van studerende, doorkruist zou kunnen worden door hun uitoefening van studerende van hun op artikel 3c van de Wet GBA toegekende recht op eenmalige verstrekking van authentieke gegevens. Onbegrijpelijk is dat overigens niet. Een belangrijk punt van kritiek op deze uitspraak is, dat de Raad in zijn overwegingen volledig voorbij is gegaan aan de dynamische wisselwerking tussen de GBA als basisregistratie en de sectorregistraties van uitvoeringsorganisaties, in dit geval de DUO, als uitvoeringsdienst van het ministerie van OC&W. Zo staat de gebruiksplicht van authentieke gegevens in artikel 3b van de Wet GBA uitdrukkelijk mede in het teken van het kwaliteitsbehoud (en –verbetering) van de GBA. Om die reden is destijds in artikel 1.5, eerste lid,

aanhef en sub a, van de Wsf ook de verplichting opgenomen dat de studerende woont op het adres waaronder hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven. Zie de op 1 juli 2001 in werking getreden Wet koppeling overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Stb. 2001, 67 en 317, die onder meer artikel 1.5 van de Wsf 2000 heeft gewijzigd, alsook de evaluatie van deze regeling (Kamerstukken II 2004/05, 30185, nr. 1).

Deze uitspraak heeft als consequentie, dat nu DUO naar de opvatting van de Raad geen administratieve onderzoeksbevoegdheid inzake het adresgegeven meer kan uitoefenen via activering van de inlichtingenplicht van de studerende, want verplicht is tot overneming van dit authentieke gegeven uit de GBA, het handhavingstoezicht op de juistheid hiervan als toekenningsvoorwaarde voor de uitwonendenbeurs de facto is verschoven naar het gemeentebestuur. Door het via toepassing van artikel 3c van de Wet GBA doen vervallen van dit inlichtingeninstrument kan DUO evenmin nader invulling geven aan zijn terugmeldplicht met het oog op het behoud van de kwaliteit van de GBA ex artikel 62, eerste lid, van de Wet GBA. Immers, door het vervallen van de inlichtingenplicht van de studerende kan DUO op uitvoeringsniveau nauwelijks nog vaststellen of sprake is van “gerede twijfel” aan de juistheid van het in de GBA geregistreerde adresgegeven. Dit systeem-element heeft de Raad niet in zijn uitspraak verdisconteerd. Zoals gebruikelijk baseerde de Raad zich primair op een wetshistorische interpretatie, in het bijzonder van de uitzonderingsgronden in artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA. Daarbij ging het met name om de uitleg van regeringswege in verband met de wetswijziging van de Wet GBA in verband met de aanpassing van de GBA tot een basisregistratie in het stelsel van basisregistraties. Eerst echter iets over het fenomeen basisregistratie en de inrichting en werking hiervan in het stelsel van basisregistraties.

3. Het stelsel van basisregistraties voorziet in 13 basisregistraties, met de mogelijkheid van uitbreiding van dit aantal. Deze herstructurering van de informatiehuishouding van de overheid is een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van een elektronische overheid. Zie in dit verband het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst van 14 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 31490, nr. 54), de Informatiseringsstrategie (I-strategie) Rijk van 15 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 26643, nr. 216) en de Jaarrapportage Rijk 2011 (Kamerstukken II 2011/2012, 31490, nr. 88 en bijlage). De inrichting van basisregistraties is gebaseerd op een dubbele taakverdeling (shared services), zowel op het niveau van de basisregistraties als zodanig (verantwoordelijke bestuursorganen), als ook op het niveau van de afzonderlijke gegevens (bronhouders op gegevensniveau). Het stelselkarakter van de basisregistraties vloeit voort uit een aantal gemeenschappelijke voorzieningen, te weten: (a) de aanwijzing van categorieën van authentieke gegevens, (b) het verplicht gebruik van authentieke gegevens door bestuursorganen, (c) de terugmeldplicht in geval van gebleken onjuistheid of gerede twijfel aan authentieke gegevens, (d) de onderzoeksplicht van bronhouders en (e) het recht op eenmalige gegevensverstrekking van de burger. Zie over dit stelsel en de (door)werking ervan: G. Overkleef-Verburg, Basisregistraties en rechtsbescherming. Over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking, in NTB 2009, nr. 4, p. 70 e.v.

4. De aanpassing van de Wet GBA in verband met de eisen die gelden voor basisregistraties heeft plaatsgevonden bij wet van 2 november 2006, Stb. 2007, 76. Deze wetswijziging is op 1 april 2007 in werking getreden (Stb. 2007, 78). Door opneming van artikel 146b werd voorzien in een overgangsregime voor de artikelen 3b, 3c en 62, eerste lid, Wet GBA tot 1 januari 2010. Hieruit blijkt dat deze artikelen met ingang van deze datum onverkort zijn gaan gelden. Andere wettelijke basisregistraties in het stelsel zijn: (a) de Handelsregisterwet 2007, Stb. 2007, 153, (b) de Basisregistraties adressen en gebouwen, Stb. 2008, 39, (c) de Basisregistraties kadaster en topografie, Stb. 2007, 105, (d) de Basisregistratie Kentekenregister, Stb. 2008, 99, en (e) de Basisregistratie inkomen en de Basisregistratie waarde onroerende zaken, Stb. 2008, 269. Gezien de overeenkomende stelselementen in deze wetten en bijbehorende uitvoeringsregelingen, in het bijzonder de gebruiksplicht van authentieke gegevens en het recht op eenmalige gegevensverstrekking, is de hiervoor opgenomen uitspraak derhalve relevant op een veel ruimer gebied dan de uitvoering van de studiefinanciering.

5. De kern van deze uitspraak is de uitleg door de Raad van de vier in artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA genoemde uitzonderingsgronden, bepalend voor de afbakening van de reikwijdte in concreto van zowel de in het eerste lid van dit artikel vastgelegde gebruikspllicht van het authentieke adresgegeven in de GBA als het recht op eenmalige verstrekking van het authentieke adresgegeven of wijzigingen daarvan. Bij de uitzonderingsgronden in sub a en b gaat het om situaties waarbij aan de zijde van het bestuursorgaan is vastgesteld dat het betreffende gegeven onjuist is, dan wel dat omtrent die juistheid (gerede) twijfel is gerezen. Deze gronden zijn in casu niet van toepassing, mede omdat uit de tekst van de uitspraak kan worden afgeleid dat het in de GBA vastgelegde adresgegeven juist is, immers door betrokkene gewijzigd. De uitzonderingsgrond onder c van artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA ziet op de vraag of artikel 9.2 van de Wsf 2000 als *lex specialis* is aan te merken, derhalve als bepaling die derogert aan zowel de gebruikspllicht (artikel 3b, eerste lid) als aan het daarvan afgeleide recht op eenmalige gegevensverstrekking (artikel 3c). De Raad is van oordeel dat deze uitzonderingsgrond in het voorliggende geval niet van toepassing is, nu dit artikel niet een specifiek omschreven verplichting van de studerende bevat om zijn adreswijziging (ook) aan de minister op te geven. Als laatste komt de uitzonderingsgrond onder d aan bod. Deze ziet op de situatie dat een goede vervulling van de taak van de afnemer van een authentiek gegeven, door de onverkorte toepassing van de gebruikspllicht wordt belet. Dit is een min of meer open geformuleerde uitzonderingsgrond. Op basis van de wetsgeschiedenis interpreteert de Raad deze uitzonderingsgrond echter in meer beperkte zin dan de bewoordingen toelaten. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de GBA in een basisregistratie (Kamerstukken II 2005/06, 30514, nr. 3) blijkt, dat met de uitzonderingsgrond onder d een geobjectieerd criterium van behoorlijke taakuitoefening is beoogd (p. 8), dat qua toepassing in concreto gemotiveerd dient te worden, zodat toetsbaarheid door de rechter is verzekerd. De toelichting verbijzondert dit algemene criterium via een opsomming van de volgende doelen en situaties, die in beginsel een uitzondering op de gebruikspllicht en tevens van het recht op eenmalige gegevensverstrekking kunnen rechtvaardigen. In het bijzonder gaat het dan om: (a) fraudebestrijding en fraudepreventie, (b) onderzoek, controle en handhaving, opsporing en vervolging van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, (c) gevallen van spoed, zoals dreiging en calamiteiten en (d) de eisen van een deugdelijke identiteitsvaststelling (p. 9). Laatstgenoemd element is tevens als specifieke beperkingsgrond opgenomen in het recht op eenmalige gegevensverstrekking in artikel 3c van de Wet GBA.

6. De Raad concludeert dat de in casu relevante uitzonderingsgrond onder d van artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA in het voorliggende geval niet aan de orde is. Dit met name omdat de minister in geen der stadia van de procedure, anders dan door enkele verwijzing naar artikel 1.5 van de Wsf 2000, gemotiveerd heeft waarom niet volstaan kon worden met kennisneming van het desbetreffende authentieke adresgegeven uit de GBA. Op dit oordeel is wel wat af te dingen op basis van het systeem van toezicht en handhaving van de Wsf 2000 jo. de GBA, nader uitgekristalliseerd in de uitgebreide rechtspraak ter zake van de Raad. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat oordeel in de voorliggende uitspraak van de Raad mede is beïnvloed door zijn adressenjurisprudentie. Dat is echter een geheel andere invalshoek dan hier aan de orde. Weliswaar is een motiveringsgebrek in beginsel reparabel, maar de door de Raad geformuleerde verplichting tot een uitdrukkelijke motivering in concreto legt wel degelijk een substantiële drempel in het handhavingssysteem, met negatieve effecten voor de kwaliteit van de gegevensverwerking, in het bijzonder van de GBA. Met het oog hierop betwijfel ik bovendien of een zodanige doorwerking van het beginsel van eenmalige verwerking van authentieke gegevens wel in overeenstemming is met de hierna nog te bespreken kwaliteitszorgplicht van verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens in het Europese en nationale recht.

7. De Wet GBA zal worden vervangen door de Wet basisregistratie personen. Het betreffende wetsvoorstel is eind maart 2012 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2011/12, 33219, nrs. 1-3). Afgezien van de technische modernisering van de GBA is de belangrijkste reden van vervanging de uitbreiding van de werkingssfeer tot niet-ingezetenen. Als onderdeel van het stelsel van basisregistraties geeft ook de Brp invulling aan het uitgangspunt van eenmalige

gegevensverzameling en meervoudig gebruik. Artikel 1.7, eerste lid, van het wetsvoorstel voorziet in een gebruikspllicht van bestuursorganen inzake authentieke gegevens in de Brp. De hierop geformuleerde uitzonderingsgronden zijn opgenomen in het tweede lid van dit artikel. Deze uitzonderingsbepaling komt vrijwel overeen met artikel 3b, tweede lid, van de Wet GBA. Datzelfde geldt voor het in artikel 1.8 van het wetsvoorstel vastgelegde beginsel van eenmalige gegevensverstrekking, dat vrijwel overeenkomt met artikel 3c van de Wet GBA. Dat betekent dat de aanspraak op eenmalige gegevensverstrekking aan twee categorieën van uitzonderingsgronden is onderworpen, te weten in artikel 1.7, tweede lid en in artikel 1.8 zelf, toegespitst op een deugdelijke identiteitsvaststelling van betrokkene. De terugmeldplicht van bestuursorganen ingeval van gerede twijfel over de juistheid van een verstrekt authentiek gegeven in artikel 2.34 van het wetsvoorstel, waarop de twee eerstgenoemde uitzonderingen in artikel 1.7, tweede lid, sub a en b (mede) zien, is voorts gemodelleerd naar het huidige artikel 62 van de Wet GBA.

8. Wat in het wetsvoorstel Brp wel is aangepast is de toelichting op de betekenis van deze bepalingen, in het bijzonder van artikel 1.7, tweede lid, de uitzonderingsbepaling op de gebruikspllicht in het eerste lid, waarvan de aanspraak van de burger op eenmalige gegevensverwerking in artikel 1.8 de afgeleide is. Omdat, zoals hiervoor bleek, in hoge mate sprake is van continuïteit van regelgeving, kan deze toelichting mede dienen als nadere kenbron voor de wil van de wetgever. Opmerkelijk is dat de aanspraak op eenmalige gegevensverstrekking van authentieke gegevens in artikel 1:8 een wat andere inkleuring heeft gekregen. Wordt dit ook in andere basisregistraties opgenomen recht als regel in verband gebracht met het uitgangspunt van beperking van regeldruk en een prikkel van de gebruikspllicht van bestuursorganen, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Brp is dit anders en is de grondrechtelijke dimensie ervan dominant, in het bijzonder via het subsidiariteitsbeginsel als onderdeel van artikel 8, tweede lid, EVRM (Kamerstukken II, 2011/12, 33219, nr. 3, p. 68-70).

Bezien we de uitzonderingsgronden in artikel 1.7, tweede lid, van het wetsvoorstel Brp. De a-grond verwijst naar artikel 2.26 resp. 2.76, in het bijzonder de aantekening van het gemeentebestuur van de bijhoudingsgemeente dat het betreffende gegeven onjuist is of in onderzoek. De b-grond correspondeert met de terugmeldingspllicht op grond van gerede twijfel van het bestuursorgaan in artikel 2.34, eerste lid. “De derde uitzondering heeft betrekking op de situatie dat uit een wettelijk voorschrift voortvloeit dat andere gegevens moeten worden gebruikt. Op grond van zwaarwegende argumenten kan bij wettelijk voorschrift een specifieke voorziening voor een afwijking van het verplicht gebruik van de authentieke gegevens worden getroffen”, aldus de toelichting (nr. 3, p. 118).

9. De winst aan helderheid met betrekking tot de betekenis ervan betreft vooral de vierde uitzonderingsgrond onder d. Naar toegelicht ziet deze bepaling op de gevallen waarin een goede taakvervulling van een bestuursorgaan belet een authentiek gegeven te gebruiken. Hieruit blijkt dat het om een in beginsel open categorie van uitzonderingen op de gebruikspllicht gaat, met als - toetsbaar – criterium de goede vervulling van de taak van het betreffende bestuursorgaan. De toelichting noemt drie situaties in het bijzonder, te weten: (a) de noodzaak van een deugdelijke identiteitsvaststelling, (b) fraudebestrijding en fraudepreventie en (c) gevallen van spoed, bijvoorbeeld bij een (dreigende) calamiteit (nr. 3, p. 118). Een belangrijk onderdeel is de onderzoeksplicht met betrekking tot de toepassing van deze uitzonderingsgronden. Hieromtrent wordt in de memorie van toelichting opgemerkt: “Het is aan het bestuursorgaan om te bezien of zich een van de uitzonderingen voordoet. Immers overeenkomstig artikel 3:2 Awb dient het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten te vergaren bij de voorbereiding van een besluit” (nr. 3, p. 118). Hieruit kan worden afgeleid, dat de aanspraak op eenmalige gegevensverstrekking niet of beperkt derogeert aan wettelijke informatieverplichtingen, hoe ook genaamd, die (mede) bedoeld zijn om de onderzoeksplicht van het bestuursorgaan ter zake van het besluit omtrent de toepasselijkheid van een uitzonderingsgrond in de artikelen 1.7, tweede lid, en 1.8 te ondersteunen. Het is dit element dat in de voorliggende uitspraak van de Raad min of meer is ondergesneeuwd.

10. Wat zegt deze toelichting op het wetsvoorstel Brp over de rechtsvraag in de voorliggende uitspraak, in het bijzonder of artikel 3c Wet GBA derogeert aan de informatieverplicht van de

student met een uitwonendenbeurs ex artikel 9.2, eerste lid, van de Wsf 2000 jegens de minister van OC&W (DUO)? Duidelijk is dat DUO over verschillende adresgegevens van betrokkene beschikte, waaronder die afkomstig uit de GBA van zijn woongemeente, waarbij aanvankelijk niet duidelijk was welk adresgegeven nu het juiste was. Vandaar de aanschrijving door DUO van betrokkene op grond van artikel 9.2, tweede lid, in het verlengde van de hierdoor terecht gewekte twijfel of betrokkene ingevolge artikel 1.5, eerste lid, van de Wsf 2000 nog aan het toekenningscriterium voor een uitwonendenbeurs voldeed. Zie in dit verband de wijziging van de Wsf 2000 in verband met het treffen van maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een uitwonendenbeurs, Stb. 2011, 579, in samenhang met de uitvoering van het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs (Kamerstukken II, 24724), met name toegesneden op adrescontroles. Uit de toelichting in het wetsvoorstel Brp kan worden afgeleid, dat de uitvoeringsdienst in zo'n geval nader onderzoek moet doen of een uitzonderingsgrond op de gebruiksplicht van toepassing is. Dat geldt in het bijzonder waar het gaat om de vraag of sprake is van gereede twijfel aan de juistheid van het aan de GBA ontleende authentieke adresgegeven als grondslag van een (verplichte) terugmelding (b-grond) en een mogelijk beroep op de d-grond. Afgaande op de toelichting in het wetsvoorstel Brp is de derogerende werking van het recht op eenmalige gegevensverstrekking derhalve beperkter dan de Raad in de voorliggende uitspraak heeft aangenomen. DUO is dus te snel afgeblazen.

11. Toegepast op het ontwerp-Brp kan derhalve, evenals onder de Wet GBA het geval is, uit twee "aanvliegroutes" worden gekozen. De eerste betreft de onderzoeks- en terugmeldplicht van het bestuursorgaan met betrekking tot de vraag of omtrent het aan de GBA ontleende authentieke adresgegeven sprake is van gereede twijfel inzake de juistheid ervan (artikel 2.34 Brp jo. artikel 3:2 Awb), resulterend in de uitzonderingsgrond onder artikel 1.7, tweede lid, sub b. De tweede benadering gaat uit van het handhavingstoezicht, in het bijzonder het onderzoek van DUO naar de rechtmatigheid van toekenning van een uitwonendenbeurs, resulterend in de toepasselijkheid van artikel 1.7, tweede lid, sub d. De toepasselijkheid van de informatieplicht van de student op grond van artikel 9.2 Wsf 2000, in afwijking van de aanspraak van eenmalige gegevensverstrekking in artikel 1.8 BRp, is in beide gevallen gebaseerd op de geconstateerde afwijking tussen de (authentieke) Brp-adresgegevens en de adresgegevens in de bronregistratie van DUO. Bezien in het licht van het grondrechtelijke subsidiariteitsbeginsel is het derhalve vooral een kwestie van casuïstiek of en in hoeverre het wettelijk recht op eenmalige gegevensverstrekking derogert aan wettelijke informatieverplichtingen van betrokkene. Over regeldruk gesproken.

12. In het bestuursrecht is nog te weinig aandacht voor de eisen van gegevensbescherming, zoals vastgelegd in richtlijn 95/46/EG, geïmplementeerd in de Wbp en geïncorporeerd in de grondrechten, in het bijzonder de artikelen 8 EVRM en 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten. Ingevolge artikel 2, tweede lid, aanhef en sub d, van de Wbp is de Wet GBA van de werking van de Wbp uitgezonderd, de studentenadministratie van het ministerie van OC&W/DUO echter niet. Dit betekent niet alleen dat de richtlijn gegevensbescherming rechtstreeks in de Wet GBA is geïmplementeerd, maar ook dat wettelijke bepalingen die de kwaliteit van persoonsgegevens en van de gegevensverwerking als zodanig raken, richtlijnconform geïnterpreteerd dienen te worden. Zie in het bijzonder de kwaliteitseisen in artikel 6, eerste lid, van deze richtlijn, alsmede de zorgplicht ter zake van het verantwoordelijke bestuursorgaan in het tweede lid hiervan. Dit artikel stelt derhalve strikte grenzen aan de verwerking van persoonsgegevens, waaronder adresgegevens, waarvan bekend is of redelijkerwijs vermoed, dat deze onjuist of onvolledig zijn. Ook deze (actieve) zorgplicht, die onder omstandigheden verificatie bij betrokkene kan inhouden, dient derhalve begrepen te worden geacht onder de uitzonderingsgrond van artikel 3b, tweede lid, sub d, van de Wet GBA, resp. artikel 1.7, tweede lid, sub d, van de Brp, kan derhalve mede in de weg staan aan de toepassing van artikel 3c van de Wet GBA, resp. artikel 1.8 van de Brp. Het staat voor mij nog niet vast dat het stelsel van basisregistraties een volledige grondrechtentoetsing op Europees niveau zonder kleerscheuren zal doorstaan. Zie met name de arresten van het HvJ van 16 december 2008, JB 2009/52 (Huber) m.nt. dzz. en van het EHRM van 14 februari 2012, JB 2012/78 (identiteitsfraude kentekenregister) m.nt. dzz. De inherente kwaliteitswaarborgen in het stelsel en

de honorering van de rechtspositie van de geregistreerde is daarbij van doorslaggevend belang. Het kan niet anders dan dat de werking van het recht op eenmalige gegevensverstrekking daarvan invloed zal ondervinden.

13. Dat de kwaliteitszorg met betrekking tot de gegevensverwerking geen theoretisch probleem is, blijkt mede uit de bijzondere aandacht voor de kwaliteitsverbetering van de GBA op beleidsniveau. Zie ter illustratie de van bijlagen voorziene brief van 5 juli 2012 van de ministers van BZK en CZW aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 27859, nr. 60). Kwaliteitsbehoud (en –verbetering) van de basisregistraties is derhalve een valide argument om het subsidiariteitsbeginsel, zoals vormgegeven in de wettelijke aanspraak op eenmalige gegevensbescherming, mede in dit perspectief uit te leggen, dit temeer omdat de kwaliteit van in het bijzonder de GBA in hoge mate afhankelijk is van input vanuit de sectorregistraties. Vandaar de bijzondere betekenis van de terugmeldplicht. Overigens maakt het voorgaande ook duidelijk, dat in de basisregistraties sprake is van een reële spanning tussen de verschillende stelselkenmerken, in het bijzonder tussen de noodzaak van kwaliteitsbewaking via de gebruiks-, terugmeld- en onderzoeksplichten enerzijds en het aan informatieplichten van betrokkenen derogerende recht op eenmalige gegevensverstrekking anderzijds.

14. Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de wethistorische interpretatie door de CRvB van de artikelen 3b en 3c van de Wet GBA, in het bijzonder van de uitzonderingsgrond in artikel 3b, tweede lid, sub d, van deze wet, mede in het licht van de lopende wetgevingsprocedure ter vervanging van de Wet GBA door de Wet basisregistratie personen (Brp), te beperkend is. De onderzoeksplicht van DUO heeft te weinig aandacht gekregen. De motiveringsplicht inzake het inroepen van deze uitzonderingsgrond in concreto is een substantiële drempel van gebruik, met het risico van aantasting van verplichte kwaliteitszorg van de gegevens(verwerking) en doorkruising van wederkerige systemen van handhavingstoezicht. Ik vraag me af of het recht op eenmalige gegevensverwerking, dat primair bedoeld is als prikkel van hergebruik van gegevens en beperking van regeldruk, aldus qua doorwerking niet te ver doorschiet. Dit is niet zozeer de bestuursrechter te verwijten, als wel de wetgever die de spanning tussen de verschillende elementen van het stelsel en de inconsistenties in de doorwerking hiervan in relatie tot de informatieverplichtingen en –bevoegdheden in sectorwetten op voorhand onvoldoende heeft doordacht. Het is de bestuursrechter die dit verzuim blootlegt.

Wat deze uitspraak in het bijzonder illustreert is, dat bij de invoering van de verschillende basisregistraties, met name door de opneming hierin van een gebruiksplicht van authentieke gegevens in samenhang met de terugmeldplicht van het bestuursorgaan en het recht op eenmalige gegevensverstrekking van de burger, te weinig aandacht is geweest voor de afstemming van bestaande specifieke informatieplichten in sectorwetgeving op deze stelselverplichtingen. Dat geldt in het bijzonder voor de uitzonderingsgrond in artikel 3b, tweede lid, sub c, van de Wet GBA., het derogerende wettelijke voorschrift. Het verdient derhalve aanbeveling om bij de invoering van de Brp alsnog in een dergelijke exercitie te voorzien. Of een dergelijk wetgevingsonderzoek ook voor andere basisregistraties wenselijk is, moet op sectorniveau nader worden bezien.

G. Overkleeft-Verburg