

Dak- en dataloos

37 Geen gebrek tegenwoordig aan discussie over de overvloed aan digitale data en al dan niet rechtmatig gebruik daarvan. Maar wat als burgers zonder vaste woon- en verblijfplaats onder de digitale radar blijven en er bij overheden en bedrijven geen of nauwelijks gegevens voorhanden zijn? Wat is in dat geval hun (rechts)positie wanneer zij een beroep doen op overheidsdiensten waarvoor het aanleveren van gegevens een noodzakelijke voorwaarde is? In de mate waarin het om aantallen betrokken personen gaat, is de kwestie die ik hier wil aansnijden wellicht 'klein bier'. Toch toont het venijn van onze digitale samenleving zich niet alleen in situaties van overvloed maar juist ook bij gebrek aan data. En dat venijn zit in het onderhavige geval ook in een samenleving waarin online dienstverlening de fysieke ontmoeting – bijvoorbeeld nog niet zo heel lang geleden bij een geldopname aan de balie van de lokale bank – steeds meer verdringt.

Allereerst de achtergrond. In 2020 hadden 34 van elke 10 duizend Nederlanders in de leeftijd van 18 tot 65 jaar geen vaste woon- of verblijfplaats. Afgezien van wat camerabeelden laten deze personen nauwelijks digitale sporen na. Weinigen van hen beschikken over een bankrekening en doen daarmee geregistreerde pinpastransacties. Voor zover ze een (mobiele) telefoon hebben, functioneert deze met een prepaid-card. Een ziektekostenverzekering is er veelal niet. Bovendien zijn ze lang niet allemaal bekend bij opvangcentra en daarmee voor een instantie 'in beeld'. Twee jaar geleden meldde de Nationale Ombudsman steeds meer signalen te ontvangen over 'zelfredzame' adreslozen: mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats vanwege ontslag, te weinig zzp-inkomsten, een echtscheiding of ernstige schulden. Gemeenten zien hen als voldoende zelfredzaam, aldus de Ombudsman, waardoor zij vaak geen toegang tot voorzieningen zoals daklozenopvang krijgen. Een deel van deze mensen wil dat overigens ook niet en weet zich in de marge van de samenleving zonder sociale voorzieningen staande te houden. Maar dat wil niet zeggen dat deze medeburgers zelfredzaam zijn, zo merkte de Ombudsman op. Ze lopen al snel tegen door de overheid opgeworpen drempels op. De Ombudsman wees in dit verband op het vinden van woonruimte. Maar het risico op verder afglijden toont zich ook als het om de dienstverlening van de overheid gaat.

We leven namelijk in een verzorgingsstaat waarin uitvoeringsorganisaties, gemeenten en andere instanties ons veelal benaderen als en vanuit een verzameling data. De voorhanden gegevens hebben zich behalve als een instrument voor het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering, ook ontwikkeld tot een beheersingsinstrument. Onder meer vanuit de nadruk op veiligheid en fraudebestrijding. De implicaties van een overheid die als *default*-houding hanteert: 'het zijn de digitale data die voor de burger moeten spreken', worden echter schrijnend duidelijk wanneer noodzakelijke gegevens ontbreken. Ter illustratie: wie in ons land geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, staat veelal niet langer ingeschreven

in de Basisadministratie Personen (BPR). Op het moment dat zo'n adresloze een paspoort, ID- of rijbewijs wil verlenen, verlangt de betrokken instantie dat hij of zij aantoonst 185 dagen per kalenderjaar in ons land te verblijven. Dat kan – aldus een van deze instanties – door gegevens aan te leveren zoals: 'brieven van uitkeringsinstanties of een werkgeversverklaring; salarisstroken; verzekeringspapieren; woonvergunning; bankafschriften; verklaringen van hulpinstanties; doktersrekeningen; brieven op naam; etc.' De adreslozen, en zeker de zelfredzame adreslozen, die over dergelijke gegevens beschikken zijn op één hand te tellen. Wanneer de overheid vervolgens halsstarrig om andere data, zoals pintransacties of de rekening voor mobiele telefonie, blijft vragen, blijkt het verlengen van bijvoorbeeld een rijbewijs een vrijwel onmogelijke opgave. Er is niet of nauwelijks ruimte voor een op maat gesneden aanpak. Zo valt fysiek verblijf in ons land nauwelijks nog aan te tonen aan de hand van de fysieke ontmoeting ('hierbij verklaar ik: deze meneer verschijnt regelmatig bij ons aan de balie'), maar wordt door de overheid veelal ook niet geaccepteerd. Datzelfde geldt voor een op datum gestelde kassabon nadat contant is betaald.

Het zou anders kunnen. Allereerst door bij het formuleren van beleid en het inrichten van de uitvoeringspraktijk aan meer zaken aandacht te besteden dan de welbekende toetsingscriteria die verband houden met een teveel aan data, zoals privacy, doelbinding en proportionaliteit. Juist vanwege de groeiende afhankelijkheid van digitalisering mag het niet ontbreken aan een beleidsmatige keuze van het bestuur hoe om te gaan met situaties waarin niet op data geleund en gesteund kan worden. Wat impliceren de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zorgvuldigheid, gelijkheid of evenredigheid – in situaties waarin een burger geen data kan overleggen? Is de toepassing van de norm om welbepaalde digitale sporen aan te leveren in alle gevallen redelijk in het licht van het evenredigheidsbeginsel? Te overwegen valt dat het bestuursorgaan in situaties waar veel voor een burger van afhangt als het op zelfredzaamheid aankomt – zoals de verlenging rijbewijs – een tweesporenbeleid hanteert, waarbij er ook ruimte is voor bewijsvoering aan de hand van fysieke ontmoetingen.

Ten tweede dient explicieter gesproken te worden over het benutten van de bestuurlijke beslissingsruimte om in dergelijke gevallen maatwerk te kunnen leveren. Het belang hiervan ligt in de vaststelling dat digitalisering bij de overheid meer en meer resulteert in een feitelijke verlegging van de bewijslast: de burger is probleem-eigenaar en dient het tegendeel te bewijzen van de aanname die de overheid baseert op beschikbare – of juist ontbrekende – data.

Behalve deze twee suggesties valt er hopelijk nog meer te bedenken om burgers, of zij nu beschikken over data of niet, blijvend als mensen van vlees en bloed in een tastbare samenleving tegemoet te treden.

Corien Prins