



# Rapport

Een onderzoek naar de digitale bijstandsaanvraag in de gemeente Utrecht.

## **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Utrecht gegrond.

**Datum: 16 juni 2016**

**Rapportnummer: 2016/045**

## **SAMENVATTING**

Mevrouw Y. vroeg, eind 2014, via internet bijstand aan bij de gemeente Utrecht. Zij deed dat samen met een hulpverlener, dit omdat ze zelf niet digitaal vaardig was. Op het formulier moest een e-mailadres ingevuld worden. Mevrouw Y. had wel een mailadres, maar daar maakte ze nauwelijks gebruik van omdat ze zelf geen pc had. Ze vulde het mailadres toch in; anders kon ze niet verdergaan met de bijstandsaanvraag. Nadat zij de aanvraag had voltooid stuurde de gemeente Utrecht de uitnodiging voor de verplichte voorlichtingsbijeenkomst vervolgens naar dit mailadres en mevrouw Y. miste die uitnodiging. Omdat ze niet bij de bijeenkomst aanwezig was werd haar aanvraag buiten behandeling gesteld.

De advocaat die hierover vervolgens een klacht indiende, eerst bij de gemeente en toen bij de Nationale ombudsman, vond dat de gemeente er niet zomaar van uit kon gaan dat mevrouw Y. per mail ook goed bereikbaar was; dat iemand een mailadres heeft en invult wil immers niet zeggen dat hij daarmee ook instemt met corresponderen per mail. Dat is bovendien in strijd met de Algemene wet bestuursrecht. Ook vond hij dat de gemeente Utrecht zich teveel op het digitaal aanvragen richt; dat er alternatieven zoals de papieren aanvraag zijn, wordt door de gemeente niet of nauwelijks bekend gemaakt.

Dat overheidsinstanties zoals de gemeente Utrecht het digitale kanaal stimuleren acht de Nationale ombudsman begrijpelijk. Wel stelt hij vast dat bepaalde groepen burgers makkelijk buiten de boot kunnen vallen, omdat zij niet digitaal vaardig zijn. En het gaat dan ook nog vaak juist om mensen die financiële ondersteuning hard nodig hebben.

De Nationale ombudsman vindt het daarom belangrijk dat een papieren aanvraag mogelijk blijft. Hij vindt daarnaast ook van belang dat deze mensen hulp kunnen krijgen van de gemeente of van een instantie die daarvoor is aangewezen, en dat de gemeente Utrecht als er toch iets misgaat bereid is mee te werken aan een goede oplossing. In het geval van mevrouw Y. is dat in ieder geval niet goed gegaan.

Inmiddels heeft de gemeente Utrecht een nieuw digitaal aanvraagformulier voor bijstand in gebruik genomen. Wat dit betekent voor aanvragers van bijstand in de gemeente Utrecht is nu nog niet duidelijk. Het is in ieder geval goed dat de gemeente Utrecht dan meer ruimte krijgt om zelf aanpassingen door te voeren en zo ook maatwerk te bieden, zo stelt de Nationale ombudsman vast.

## **WAT IS DE KLACHT?**

Verzoeker, advocaat te Utrecht, klaagt over de wijze waarop de gemeente Utrecht invulling geeft aan de digitale dienstverlening aan haar burgers, in het bijzonder waar het de bijstandsaanvraag betreft.

## **WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?**

Mevrouw Y. vroeg op 19 december 2014 aanvullende bijstand aan bij de gemeente Utrecht. Zij had dat geld hard nodig; haar nabestaandenuitkering zou vanaf januari 2015

fors worden verlaagd. Volgens de informatie die zij van de gemeente kreeg kon zij haar aanvraag alleen via internet doen. Omdat mevrouw Y. geen pc had en daarmee ook niet overweg kon, liet zij haar aanvraag door een hulpverlener invullen. Mevrouw Y. had wél een e-mailadres en omdat op het formulier naar dat adres werd gevraagd, werd het ingevuld.

Na verzending van het formulier wachtte mevrouw Y. op bericht van de gemeente, maar dat kwam niet. Enige tijd later kwam ze erachter dat ze de uitnodiging voor de verplichte voorlichtingsbijeenkomst had gemist. Reden waarom de gemeente Utrecht haar aanvraag, met een beslissing van 9 januari 2015, buiten behandeling stelde. Die beslissing werd overigens wel gewoon per post verzonden. Mevrouw Y. moest een nieuwe aanvraag doen en dat gebeurde op 16 januari 2015.

Inmiddels had mevrouw Y. hulp gezocht bij een advocaat; ze wist niet goed hoe ze het nu zelf nog kon oplossen met de aanvraag om aanvullende bijstand. Deze advocaat, de heer De Leest, diende op 4 februari 2015 een klacht in bij de gemeente Utrecht. Hij schreef de gemeente dat mevrouw Y. niet had aangegeven dat zij met de gemeente per e-mail wilde corresponderen. Dat zij een e-mailadres had ingevuld wilde niet zeggen dat ze de verdere contacten met de gemeente per e-mail wilde laten plaatsvinden. Ze was ook niet goed bereikbaar op deze manier, want ze had zelf geen pc. Doordat ze nu berichten van de gemeente had gemist, werd haar aanvraag niet verder behandeld en had ze een nieuwe aanvraag – met dus ook een nieuwe ingangsdatum – moeten doen. De heer De Leest wees de gemeente Utrecht erop dat zij in strijd met de Algemene wet bestuursrecht handelde. Die geeft immers aan dat een bericht elektronisch verzonden kan worden als de geadresseerde heeft kenbaar gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Dat laatste had mevrouw Y. niet aangegeven en ze was ook niet goed bereikbaar langs deze weg, nu ze geen pc had.

Op het aanvraagformulier zou ook gevraagd moeten worden hoe iemand met de gemeente wil communiceren, vond de heer De Leest. Het zou dan ook mogelijk moeten zijn om géén mailadres in te vullen. Daarna zou de gemeente moeten aangeven hoe het verder zou gaan met de communicatie, zodat het voor aanvragers ook duidelijk is wat zij kunnen verwachten.

Op 9 maart 2015 gaf de gemeente Utrecht een reactie op de klacht. Als mevrouw Y. niet via de mail met de gemeente wilde communiceren, had zij dit moeten aangeven bij de afdeling Werk en Inkomen. Dan had de gemeente er rekening mee kunnen houden dat ze schriftelijk uitgenodigd wilde worden. Dat mevrouw Y. maar sporadisch haar mail las en daardoor een afspraak had gemist kon de gemeente niet worden aangerekend.

Wel was de klacht aanleiding om nog eens goed te kijken naar het digitale aanvraagformulier. Wellicht kon in het formulier nog een vraag worden opgenomen over hoe de aanvrager wil corresponderen over de aanvraag.

## **DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN**

Omdat de gang van zaken de heer De Leest toch nog niet lekker zat besloot hij, in augustus 2015, een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. De zaak van

mevrouw Y. was daarvoor de directe aanleiding, maar het ging hem ook om het belang van andere inwoners van de gemeente Utrecht. Hij wees erop dat Utrechters gedwongen werden om de aanvraag om bijstand digitaal te doen. De website van de gemeente geeft hierover aan: "u vraagt een bijstandsuitkering online aan". Dat het ook anders kon bleek niet uit de informatie op de website. Er was echter geen wettelijke grondslag voor deze werkwijze van de gemeente. De gemeente Utrecht handelde niet behoorlijk, was ook niet transparant over de manier waarop zij handelde en bovendien was de informatieverstrekking onvoldoende. De heer De Leest verwees ook naar een rapport van de Nationale ombudsman 'de burger gaat digitaal' en het daarin opgenomen uitgangspunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat luidt 'Digitaal, tenzij dat niet kan'. Ook haalde hij het standpunt van de Nationale ombudsman aan, dat de burger zelf moet kunnen beslissen op welke manier hij contact heeft met de overheid. Hij vroeg de Nationale ombudsman, de klacht te onderzoeken.

## **HET ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN**

De Nationale ombudsman besloot onderzoek te doen. Rond de digitale dienstverlening door de overheid speelt veel en het is goed om regelmatig vast te stellen of het nog de goede kant opgaat.

Hij legde de klacht voor aan de gemeente Utrecht en stelde een aantal vragen. Zo wilde hij graag weten of een burger van de gemeente Utrecht ook anders dan digitaal een aanvraag om bijstand kan doen en of het digitale formulier inmiddels was aangepast.

## **DE REACTIE VAN DE GEMEENTE UTRECHT**

Op 28 oktober 2015 ontving de Nationale ombudsman de reactie van de gemeente Utrecht. De gemeente gaf aan dat mevrouw Y. de uitnodiging voor een voorlichtingsbijeenkomst, waarvoor ze op 22 december 2014 was uitgenodigd, had gemist. Omdat ze zonder opgaaf van redenen niet was verschenen, was haar aanvraag niet in behandeling genomen. Op 16 januari 2015 diende mevrouw Y., met hulp van een medewerkster van Stadsgeldbeheer, een nieuwe aanvraag in. Bij deze aanvraag was door de hulpverleenster aangegeven dat mevrouw Y. niet in staat was te communiceren via de mail; daarom had de gemeente de uitnodiging voor de voorlichtingsbijeenkomst op 26 januari 2015 zowel naar het mailadres van de hulpverleenster als per post naar mevrouw Y. gestuurd. Dit speelde nog voordat de heer De Leest een klacht indiende; de gemeente Utrecht speelde dus wel degelijk in op het feit dat niet iedereen digitaal kan communiceren. Natuurlijk moet de burger dat dan wel kenbaar maken.

Toen mevrouw Y. in december 2014 een digitale aanvraag deed was het nog zo dat de aanvrager, tijdens de aanvraag, de melding kreeg dat binnen drie werkdagen een uitnodiging voor een voorlichtingsbijeenkomst per mail verstuurd zou worden. Dit met de aantekening dat die uitnodiging binnen vijf dagen per post zou worden verzonden als geen mailadres werd opgegeven. Mevrouw Y. was dus geïnformeerd over het feit dat de uitnodiging per mail verzonden zou worden.

In reactie op vragen van de Nationale ombudsman liet de gemeente weten dat haar inwoners ook anders dan digitaal bijstand kunnen aanvragen. In de regel zal het dan om een papieren aanvraag gaan. Wel stimuleert de gemeente Utrecht het gebruik van het digitale kanaal. Voor de burger is daarbij het voordeel dat het besluit op de aanvraag sneller wordt genomen, de bereikbaarheid van de gemeente 24 uur per dag, 7 dagen per week is en dat de burger stap voor stap door de juiste vragen wordt geleid. In het Stadskantoor staan diverse computers waarmee burgers zelf hun aanvraag kunnen doen. Als dat nodig is kan een medewerker van de gemeente ondersteuning bieden. Ook investeert de gemeente Utrecht in de digitale vaardigheid van burgers; in samenwerking met de bibliotheken worden trainingen aangeboden. Als het echt niet lukt wordt de burger gewezen op hulp binnen de eigen omgeving: vrienden, familie, burens en kennissen. Als dat soort hulp er niet is kan een afspraak worden gemaakt met een medewerker van het team Informatie en Advies. De aanvraag wordt dan, in een persoonlijk gesprek met de burger, op het Stadskantoor digitaal ingevuld en ingediend.

Wat het aanvraagformulier betreft: dat is een landelijk gebruikt formulier van het UWV. De gemeente Utrecht kan de inhoud dus niet aanpassen. Wel zijn, nadat mevrouw Y. de eerste aanvraag had gedaan, aanpassingen doorgevoerd binnen het gedeelte van het aanvraagproces van de gemeente zelf. Toen mevrouw Y. in december 2014 haar aanvraag deed kreeg ze de volgende tekst te zien:

*Geachte heer/mevrouw,*

*Wij hebben uw aanvraag voor een bijstandsuitkering ontvangen. Binnen 3 werkdagen ontvangt u van ons per mail\* een uitnodiging voor een gesprek.*

*In dat gesprek kijken wij of u op eigen kracht aan het werk kunt komen. Als dat zo is, zoekt u eerst 4 weken zelf naar werk. Als u niet op dit gesprek komt, kunnen wij uw aanvraag niet in behandeling nemen.*

*Neem naar het gesprek de documenten mee die in de bijlage zijn aangegeven.*

*Voor informatie over een bijstandsuitkering kunt u onze website raadplegen:*

*[www.utrecht.nl/bijstandsuitkering](http://www.utrecht.nl/bijstandsuitkering).*

*\* Hebt u geen e-mailadres opgegeven? Dan ontvangt u de uitnodiging binnen 5 werkdagen per post.*

In het voorjaar van 2015 is een aanpassing in het digitale aanvraagproces doorgevoerd om de dienstverlening aan de burger te vergroten. De digitale aanvraag verloopt sinds maart 2015 als volgt:

De burger doet via Werk.nl een digitale aanvraag. Hierna wordt hij/zij doorverwezen naar de site van de gemeente Utrecht om zelf een afspraak te maken voor de voorlichtings-bijeenkomst. Dit gebeurt via DigiD. Van de afspraak krijgt de burger een bevestiging per mail. Als het niet lukt om digitaal een afspraak te maken, kan dat telefonisch. Dan volgt een bevestiging per post.

Wat mevrouw Y. betref: zij is inderdaad per mail uitgenodigd voor de voorlichtingsbijeenkomst. Toen de hulpverleenster bij de tweede aanvraag aangaf dat mevrouw Y. graag per post werd geïnformeerd, is dat ook gebeurd.

In het algemeen is het zo dat formele besluiten, die rechtsgevolg hebben, altijd per post worden verstuurd. Bevestigingen van de afspraak voor de voorlichtingsbijeenkomst gaan per mail, als de aanvrager een mailadres invult.

De gemeente Utrecht benadrukte ten slotte nog dat zij zich bewust is van het feit dat niet alle burgers beschikken over de kennis en middelen om geheel mee te gaan met de veranderingen op digitaal gebied. Daarom treft de gemeente voor deze mensen aanvullende maatregelen. In dit geval door aanvragen via een papieren aanvraag als optie te behouden en daarnaast in de vorm van het samen invullen van een digitale aanvraag op het Stadskantoor.

## **DE REACTIE VAN DE GEMACHTIGDE**

De heer De Leest maakte gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op wat de gemeente Utrecht de Nationale ombudsman had laten weten. Hij reageerde ten eerste op de opmerking dat mevrouw Y. had verzuimd haar mail te raadplegen en dat zij daardoor de uitnodiging van de gemeente had gemist.

Mevrouw Y. beschikt niet over een pc en zij kan haar mail dus alleen lezen als zij toegang heeft tot een pc, zo gaf hij aan. Kennelijk gaat de gemeente ervan uit dat degene die een mailadres heeft daarmee ook aangeeft op deze wijze te willen corresponderen met de gemeente. Zoals hij eerder had geschreven wordt bij deze vraag op het formulier niet ook de vraag gesteld of men langs deze weg voldoende bereikbaar is. Zou deze vraag wel gesteld zijn, dan zou mevrouw Y. hebben aangegeven dat zij op andere wijze met de gemeente wilde corresponderen. Vervolgens heeft het tot 16 januari 2015 geduurd voordat mevrouw Y. met hulp van een hulpverleenster een nieuwe aanvraag kon indienen. De heer De Leest kon daarom niet goed begrijpen hoe de gemeente nu precies heeft ingespeeld op het niet digitaal kunnen communiceren door mevrouw Y. Zij was immers genoodzaakt om een hulpverlener te benaderen voor het indienen van een aanvraag om een bijstandsuitkering. Belangrijk is bovendien dat bijstandsuitkeringen niet met terugwerkende kracht kunnen worden aangevraagd. Zo loopt iemand dus ook nog uitkering mis.

Volgens de gemeente zou, ten tijde van de aanvraag door mevrouw Y., een uitnodiging per post worden verzonden als iemand zijn/haar mailadres niet invulde. Dat blijkt echter niet uit het formulier. Daar komt bij dat het opgeven van een e-mailadres volgens mevrouw Y. dwingend was; als zij die vraag openliet kon de aanvraag niet verder worden ingevuld. Mevrouw Y. kon zich ook niet herinneren dat zij had gezien dat zij per mail uitgenodigd zou worden voor een voorlichtingsbijeenkomst.

Volgens de gemeente kunnen inwoners van Utrecht ook anders dan digitaal een bijstandsaanvraag doen, bijvoorbeeld met een papieren aanvraagformulier, zo gaf de heer De Leest verder aan. Dat dat zo is blijkt in ieder geval niet uit de website van de gemeente. Op de website wordt alleen melding gemaakt van het online aanvragen van

een uitkering. Verder wordt op geen enkele wijze bekend gemaakt dat er een papieren aanvraag kan worden ingediend. Als daarover telefonisch contact wordt gezocht met de gemeente is het antwoord dat dit alleen online kan. Volstrekt onduidelijk is wat dan bedoeld wordt met de overige bestaande kanalen. Welke kanalen zijn dit dan en waar zijn die te vinden en in hoeverre worden inwoners erop gewezen dat zij ook van deze kanalen gebruik kunnen maken?

Dat burgers die zelf geen aanvraag kunnen indienen worden ondersteund door medewerkers van de gemeente is niet de ervaring van veel van zijn cliënten en ook niet de ervaring van de buurtteams van de gemeente Utrecht. Het geven van ondersteuning bij aanvragen wordt alleen bij zeer hoge uitzondering gedaan. De gemeente wentelt haar probleem dus af op anderen. Niet zelfredzame burgers zijn daarvoor afhankelijk van hulp uit hun omgeving of hulpverlenende instanties. Daar kan men doorgaans niet meteen geholpen worden. Zo gaat er al snel een week voorbij en is de kans groot dat een aanvraag te laat wordt ingediend. Hij stuurde, ter illustratie hiervan, een mailwisseling mee die in augustus 2015 had plaatsgevonden tussen een medewerker van de gemeente Utrecht en een sociaal raadsman. Door de gemeente werd hierin onder meer aangegeven dat bijstandsaanvragers in eerste instantie worden verwezen naar familie, vrienden en buurtteams of andere ondersteunende instanties. Bij hoge uitzondering kan een afspraak worden gemaakt met iemand van het team Informatie en Advies van de gemeente. Iedere wijk in Utrecht heeft zo'n buurtteam; als er geen hulp in de eigen omgeving is zal men dus hierheen verwezen worden.

Hij en mevrouw Y. bleven dan ook bij hun standpunt dat de gemeente niet behoorlijk had gehandeld en dat nog steeds niet deed, door enerzijds niet aan te geven dat aanvragen ook via een papieren formulier kunnen worden ingediend en anderzijds door burgers die niet zelfredzaam zijn bij het doen van een aanvraag om een bijstandsuitkering in eerste instantie te verwijzen naar derden.

De heer De Leest verwees ook naar een rapport dat in april 2015 in opdracht van de Gemeente Utrecht werd opgesteld en dat de digitale vaardigheid van de Utrechters betreft.

### **AANVULLENDE REACTIE VAN DE GEMEENTE**

Omdat de reactie van de heer De Leest nog enkele vragen opriep besloot de Nationale ombudsman, de gemeente Utrecht opnieuw om een reactie te vragen.

Zo vond de Nationale ombudsman nog niet voldoende duidelijk hoe het met het e-mailadres zat. Was het invullen daarvan nou wel of niet een voorwaarde om door te kunnen gaan met de aanvraag? De gemeente gaf aan dat dat in het verleden inderdaad zo werkte; dit was inmiddels aangepast en het aanvragen kon nu ook zonder een e-mailadres in te vullen. Overigens stelde de Nationale ombudsman op een later moment vast dat deze informatie niet correct was; blijkbaar zag de reactie van de gemeente op de nieuwe aanvraagprocedure die in de loop van 2016 zou worden ingevoerd.

Verder vroeg de Nationale ombudsman de gemeente, hoe burgers konden weten dat een papieren aanvraag ook nog mogelijk was. Op de website werd maar één uitzondering op digitaal aanvragen genoemd en die was voor daklozen.

De gemeente gaf aan dat mensen die niet digitaal willen aanvragen toch meestal contact zullen zoeken met de gemeente, vaak telefonisch. Medewerkers van de afdeling Informatie en Advies zullen dan uitleg geven over andere opties.

Voor het digitaal aanvragen zijn ook nog enkele aanpassingen doorgevoerd. Zo zijn er instructiefilms op de site van de gemeente opgenomen en is het taalniveau aangepast naar B1. In 2016 zal dit geëvalueerd worden en waar nodig worden uitgebreid. Maar het maken van een afspraak met één van de medewerkers van de gemeente is ook een optie voor mensen die het op een andere manier niet kunnen. De aanvraag wordt dan samen met de burger digitaal ingevuld en ingediend.

De gemeente voegde nog toe dat een nieuw digitaal formulier in de maak is. Onderdeel hiervan is een balieformulier dat, op afspraak, samen met een medewerker van de gemeente kan worden ingevuld én een papieren aanvraagformulier dat door de burger ingevuld kan worden. Ook kan de post voor iemand die niet digitaal vaardig is en/of geen eigen pc heeft gewoon op papier blijven komen.

Ten slotte gaf de gemeente aan dat het in het geval van mevrouw Y. destijds niet geheel was gelopen zoals de bedoeling was. Dat is ook één van de redenen geweest waarom er hierna aanpassingen zijn doorgevoerd in het aanvraagproces.

## **HET ONDERZOEK DOOR DE GEMEENTE UTRECHT<sup>1</sup>**

Naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad is onderzoek gedaan naar de digitale vaardigheid van de Utrechters. In het rapport dat is opgesteld wordt onder meer aangegeven dat naar schatting 16.000 Utrechters (6%) in het onderzochte jaar 2014 geen gebruik (meer) hebben gemaakt van internet. Een groot deel van deze groep is ouder dan 65 jaar. Daarnaast gaat het om laag opgeleiden en laaggeletterden. Een combinatie van die drie factoren is uiteraard ook mogelijk.

Online aanvragen kost zo'n 20% van de Utrechters moeite, hieronder bevinden zich ook jongeren. Mailen, chatten, informatie opzoeken en aankopen doen via internet lukt veel mensen wel. De geïnterviewden gaven ook aan wel eens hulp nodig te hebben of iemand te helpen en dat lukt vaak binnen het eigen netwerk. Mensen die die mogelijkheid niet hebben – het gaat om zo'n 4% van de Utrechtse bevolking – komen bij hulpverlenende instanties terecht en dan gaat het vaak om een acuut probleem.

Het opleidingsniveau lijkt hierbij het meest bepalend te zijn. Daarnaast kan ook spelen dat mensen de financiële middelen niet hebben en zich daarom geen pc en internet kunnen veroorloven. Ook blijkt dat mensen bij digitale aanvragen sneller vastlopen, bijvoorbeeld omdat ze een vraag niet kunnen beantwoorden. Een papieren formulier kan dan toch worden ingestuurd, een digitaal formulier kan niet worden verzonden in zo'n geval.

Verder wordt het risico van digitale uitsluiting aangehaald: al bevoordeelde groepen slagen er sneller, gemakkelijker en beter in om via digitale participatie hun sociale positie

---

<sup>1</sup> Analyse van de digitale participatie van Utrechters, april 2015



te verbeteren, zo is uit onderzoek gebleken. De overheid wil dan ook dat de diverse overheidsorganisaties alternatieven in stand houden om die uitsluiting te voorkomen. Instanties mogen wel zelf bepalen hoe ze hieraan invulling geven.

Persoonlijk contact met (overheids)instanties blijft ook heel belangrijk; hiernaast geven geïnterviewde medewerkers van instanties zoals SVB en UWV aan dat het ook niet efficiënt is om alleen digitaal bereikbaar te zijn.

## **WERKBEZOEK AAN DE GEMEENTE UTRECHT**

Omdat de Nationale ombudsman nog steeds onvoldoende duidelijk vond hoe het bij de gemeente Utrecht precies werkte, sprak hij met de gemeente af dat enkele van zijn medewerkers langs zouden komen om mee te kijken.

Dat werkbezoek vond plaats op 6 april 2016. De medewerkers van de ombudsman luisterden mee met telefoongesprekken en waren aanwezig bij enkele bijstandsaanvragen die op het Stadskantoor werden gedaan. Ook werden zij uitgebreid geïnformeerd over het aanvraagproces en over een nieuwe aanvraagprocedure die naar verwachting in de eerste helft van 2016 zou worden ingevoerd. Ze kregen veel informatie; hierna wordt alleen de informatie opgenomen die relevant is voor het beoordelen van de klacht van mevrouw Y.

De gemeente Utrecht heeft een aantal pc's beschikbaar waarop inwoners zelf hun aanvraag kunnen doen. Als iemand aangeeft niet zelf een digitale aanvraag te kunnen doen kan een afspraak worden gemaakt met een medewerker van de gemeente. Die vult de digitale aanvraag dan samen met de aanvrager in. Als iemand nog niet over een DigiD beschikt kan ook een papieren aanvraag worden gedaan; dan wel bij voorkeur via de pc. In dat geval wordt het aanvraagformulier op het scherm ingevuld. Omdat dan niet via werk.nl wordt aangevraagd, kan dat zonder DigiD.

Tijdens het werkbezoek waren twee van deze afspraken ingepland: één met een burger die al over een DigiD beschikte, één met een burger die nog geen DigiD had.

Omdat mevrouw Y. destijds een aanvraag mét DigiD heeft gedaan wordt nu vooral op deze procedure ingegaan.

De aanvraagprocedure start in beginsel via de website van de gemeente. Op deze site kunnen aanvragers ook nalezen hoe het aanvragen in zijn werk gaat en er zijn instructiefilmpjes beschikbaar. Tijdens het werkbezoek was het in Utrecht nog zo dat de aanvrager via de site van de gemeente werd doorgelinkt naar de website Werk.nl van het UWV. Hier werd dan het standaard digitale aanvraagformulier ingevuld.

Wat de medewerkers van de Nationale ombudsman onder andere opviel was, dat de vragen die moeten worden beantwoord niet allemaal even gemakkelijk zijn. Er kan wel worden doorgelinkt naar een toelichting, maar dan nog konden zij zich goed voorstellen dat de bijstandsaanvrager er onzeker van wordt. Vooral omdat mensen niet graag een fout maken; het risico van een boete of korting op de uitkering ligt immers op de loer. Het voordeel van een digitale aanvraag is wel weer, dat je alleen de vragen ziet die je moet invullen. Het nadeel is, dat een formulier dat niet volledig/juist is ingevuld niet kan worden verzonden. Dat kan ertoe leiden dat mensen ergens in de aanvraag blijven steken. Dat was ook zo bij één van de aanvragers die op 6 april langskwamen om hulp te krijgen. Op

papier is dat toch makkelijker: je kunt een vraag dan eventueel openlaten of er een toelichting bij schrijven.

Het e-mailadres bleek een zogenoemd verplicht veld te zijn. Dat mevrouw Y. hier destijds dus iets heeft ingevuld terwijl zij eigenlijk niets tot weinig met e-mail deed is begrijpelijk. Zou ze dat niet hebben gedaan, dan had ze niet verder gekund met de aanvraag. En dat was tijdens het werkbezoek ook nog zo. Wel was er inmiddels iets veranderd in de aanvraagprocedure van de gemeente Utrecht zelf en dat was het bericht dat de aanvrager te zien krijgt bij het afronden van de aanvraag, zo stelden de medewerkers van de Nationale ombudsman vast. Nieuw was, dat de aanvrager dan te zien kreeg dat hij zelf contact moest opnemen met de gemeente om een afspraak voor een voorlichtingsbijeenkomst te maken; dat had de gemeente ook al aangegeven in haar reactie aan de Nationale ombudsman. Dat dit zo werkte werd ook op de website van de gemeente aangegeven. Het maken van een afspraak gaat in beginsel ook langs digitale weg, maar de website vermeldt ook een telefoonnummer voor hulp en contact.

Tijdens het werkbezoek werd duidelijk dat de gemeente Utrecht in de loop van 2016 – wellicht al eind mei – zou overstappen op een nieuw aanvraagformulier. De gemeente Utrecht zou dan een eigen digitaal aanvraagformulier gaan gebruiken en zou de aanvraagprocedure dan meer naar haar eigen wensen kunnen inrichten. Dat zou de gemeente ook de mogelijkheid geven om meer rekening te houden met de wensen van haar inwoners.

#### **EEN LAATSTE REACTIE VAN DE GEMEENTE UTRECHT**

Op 8 juni 2016 ten slotte liet de gemeente Utrecht de Nationale ombudsman weten dat het nieuwe digitale aanvraagformulier inmiddels, per 24 mei jl., in gebruik was genomen. Zo'n 95% van de aanvragers wist dit formulier ook al te vinden. Naast dit digitale aanvraagformulier was er nu een balieformulier beschikbaar; dat kan op het Stadskantoor, samen met de aanvrager, worden ingevuld.

De ervaringen waren, tien dagen na de invoering van het nieuwe formulier, positief.

## WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Mevrouw Y. wilde bijstand aanvragen. Een hulpverleenster hielp haar met het doen van de digitale aanvraag. Mevrouw Y. had zelf geen pc of internet, maar wel een e-mailadres. Dat werd dus ingevuld op het aanvraagformulier. Dat moest ook, want anders kon de aanvraag niet verder ingevuld worden. Wat mevrouw Y. niet in de gaten had was, dat de uitnodiging voor de verplichte voorlichtingsbijeenkomst dan naar dat e-mailadres zou gaan en niet per post zou worden verzonden. Omdat ze haar mail maar af en toe checkte, miste ze de voorlichtingsbijeenkomst. De gemeente Utrecht stelde de aanvraag om bijstand daarom buiten behandeling. Mevrouw Y. moest nu een nieuwe aanvraag doen met een nieuwe ingangsdatum. Bij deze aanvraag ging het wel goed; ze ontving de uitnodiging nu gewoon per brief, dit dankzij het feit dat haar hulpverleenster de gemeente had laten weten dat mevrouw Y. per e-mail niet goed bereikbaar was.

Haar gemachtigde klaagde bij de Nationale ombudsman over de wijze waarop de gemeente Utrecht invulling geeft aan de digitale dienstverlening. Het ging hem niet alleen om de kwestie van het e-mailadres maar ook om het gebrek aan transparantie. De gemeente Utrecht deed, zo gaf hij aan, haar uiterste best om iedereen digitaal te laten aanvragen; dat er ook nog alternatieven waren was niet eenvoudig te achterhalen. Zijn ervaring was ook dat cliënten die telefonisch contact met de gemeente opnamen werden verwezen naar het formulier op de website. Als ze aangaven dat ze daar moeite mee hadden werden ze doorgestuurd naar familie of vrienden of naar een instantie die zou kunnen helpen. Dit leidde vaak tot vertragingen, bijvoorbeeld omdat mensen niet direct terecht konden bij een hulpverlener. Voor bijstand betekent dat dan direct een latere ingangsdatum.

### *Ten aanzien van het digitaal aanvragen*

De Nationale ombudsman toetst dit klachtonderdeel aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Dat overheidsinstanties zoals de gemeente Utrecht het digitale kanaal vooropstellen acht de Nationale ombudsman begrijpelijk. Dat is ook in lijn met de wens van de rijksoverheid dat alle aanvragen vanaf 2017 zoveel mogelijk digitaal worden afgehandeld; dit is vastgelegd in het programma Digitaal 2017<sup>2</sup>. Het beleid hierbij is: digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig. Andere vormen van contact zullen aanvullend nodig blijven voor specifieke overheidsproducten en doelgroepen, zo geeft de overheid aan. Belangrijk hierbij is wel, dat het hier gaat om het aanbod vanuit de overheid. De burger kan, in ieder geval op dit moment, niet worden verplicht om ook gebruik te maken van het digitale aanbod.

Overheidsinstanties kunnen hun eigen invulling geven aan de digitale dienstverlening. De gemeente Utrecht heeft ervoor gekozen om zoveel mogelijk te sturen op het digitale

---

<sup>2</sup> Zie de website [www.digitaleoverheid.nl](http://www.digitaleoverheid.nl)

kanaal. Zij doet dat onder meer via de website – hier wordt alleen de digitale bijstandsaanvraag genoemd – en door mensen die contact zoeken met de gemeente te verwijzen naar hulp in de directe omgeving of naar een hulpverlener.

Bepaalde groepen burgers kunnen makkelijk buiten de boot vallen, omdat zij niet digitaal vaardig zijn. En mensen die een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering zullen bovendien, vaker dan gemiddeld, behoren tot de groep die moeite heeft met de oprukkende digitalisering. Het risico bestaat dan dat juist mensen die financiële ondersteuning hard nodig hebben, die niet of in mindere mate ontvangen.

De gemeente Utrecht heeft tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aangegeven dat het invullen van een papieren aanvraag mogelijk blijft. De Nationale ombudsman heeft echter vastgesteld dat het inwoners van de gemeente Utrecht die de bijstandsaanvraag niet digitaal willen doen tamelijk moeilijk wordt gemaakt. De website van de gemeente bevat geen informatie over andere mogelijkheden dan digitaal aanvragen. Als burgers telefonisch contact zoeken of bij de gemeente langsgaan, zullen zij door medewerkers van de gemeente Utrecht zoveel mogelijk worden verwezen naar het eigen netwerk en/of hulpverlenende instanties. Het uitgangspunt daarbij is dat de aanvraag digitaal wordt gedaan. Alleen voor daklozen maakt de gemeente hierop een (kenbare) uitzondering.

Dat vindt de Nationale ombudsman, zeker voor deze doelgroep, onvoldoende. In zoverre acht hij de gedraging dan ook niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman vindt overigens niet alleen belangrijk dat een papieren aanvraag mogelijk blijft. Ook acht hij van belang dat bijstandsaanvragers, indien zij dat nodig hebben, hulp kunnen krijgen van de gemeente of van een instantie die daarvoor is aangewezen. En dat de gemeente Utrecht als er toch iets misgaat, al dan niet als gevolg van de digitalisering, bereid is mee te werken aan een goede oplossing. Verder vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat mensen die aangeven dat te willen, gewoon per brief met de gemeente kunnen blijven corresponderen en hun post rond hun bijstandsuitkering ook fysiek kunnen blijven ontvangen. Het enkele invullen van een mailadres wil in ieder geval niet zeggen dat de burger daarmee instemt met digitale communicatie. De gemeente moet met haar burgers dan ook duidelijke afspraken maken over de verdere correspondentie en, voor inwoners die wél digitaal willen corresponderen, duidelijk zijn over wat in dat geval nog wel per post gaat.

#### *De klacht van mevrouw Y.*

Dit klachtonderdeel toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden, dat inhoudt dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Duidelijk is dat de eerste bijstandsaanvraag van mevrouw Y. niet goed is gegaan, iets dat de gemeente Utrecht ook heeft erkend. Dat is niet geheel aan de gemeente te wijten; blijkbaar heeft mevrouw Y. over het hoofd gezien dat de uitnodiging voor de verplichte bijeenkomst per mail zou worden verzonden. In het geval van mevrouw Y. heeft de

gemeente echter ook niet gekeken of een andere oplossing mogelijk was. Door de aanvraag buiten behandeling te stellen koos de gemeente voor een wel erg formele weg. Dat had beter gekund. Ook deze gedraging acht de Nationale ombudsman niet behoorlijk.

#### *De nieuwe situatie*

Inmiddels heeft de gemeente Utrecht een nieuw aanvraagformulier voor bijstand in gebruik genomen. Hierdoor zal naar verwachting veel gaan veranderen. Wat dit betekent voor aanvragers van bijstand in de gemeente Utrecht is nu nog niet duidelijk. Het is in ieder geval goed dat de gemeente Utrecht nu meer ruimte heeft om zelf aanpassingen door te voeren en zo ook maatwerk te bieden.

De Nationale ombudsman ziet aanleiding om aan dit rapport enkele aanbevelingen te verbinden.

### **CONCLUSIE**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Utrecht is gegrond.

- voor zover de klacht ziet op het aanvragen van bijstand, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking;

- voor zover de klacht betrekking heeft op de aanvraag van mevrouw Y., wegens strijd met het vereiste van maatwerk.

### **AANBEVELINGEN**

De Nationale ombudsman geeft de gemeente Utrecht in overweging om haar burgers:

1. die aangeven dat te willen, de mogelijkheid te blijven geven anders dan digitaal een bijstandsaanvraag te doen en over die mogelijkheid in haar informatieverstrekking ook duidelijk te zijn;
2. de keuze te geven hoe zij verder met de gemeente willen communiceren rond de eenmaal aangevraagde bijstandsuitkering;
3. die wél digitaal willen corresponderen, duidelijk te laten weten of er ook nog brieven alleen per post zullen worden verzonden en welke dat dan zijn.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen