

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Ten onrechte twee keer afgewezen voor collectieve ziektekostenverzekering

Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

**Dienstencentrum, Team Voorzieningen en Juridische
Zaken**

8 april 2013
RA130588

Samenvatting

De kortingsregeling geeft recht op een korting op de basisziektekostenverzekering bij Agis, wanneer men een inkomen heeft tot 130% van het sociaal minimum. Op het aanvraagformulier hiervoor staat dat bij de aanvraag voor de kortingsregeling óf inkomstengegevens over oktober 2011, óf de jaaropgave 2010 bij DWI ingeleverd moet worden.

Een echtpaar dient bij DWI een aanvraagformulier voor de kortingsregeling in, voorzien van hun inkomstengegevens oktober 2011. De dienst stelt de aanvraag buiten behandeling omdat de jaaropgaven ontbreken. Het echtpaar dient daarop een bezwaarschrift in. De dienst erkent in bezwaar dat de aanvraag ten onrechte buiten behandeling is gesteld, omdat de noodzakelijke informatie wel ingeleverd was. De dienst wijzigt de buitenbehandelingstelling in een afwijzing van de aanvraag. Motivering luidt dat het inkomen hoger was dan het toetsbedrag. Het echtpaar houdt vol dat ze recht heeft op de kortingsregeling en neemt ná de beslissing op het bezwaar telefonisch contact op met de dienst. De dienst concludeert dan dat het echtpaar op grond van het fiscaal jaarinkomen niet, maar op basis van het netto maandinkomen wél recht heeft op de kortingsregeling. Uiteindelijk volgt aanmelding bij Agis.

Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat de dienst de aanvraag op basis van de inkomensgegevens die het echtpaar had ingeleverd direct inhoudelijk had moeten beoordelen en daarbij tot een toekenning had moeten komen, in plaats van de aanvraag buiten behandeling te stellen en daarna in bezwaar af te wijzen. Correctie in de bezwaarfase door heroverweging van het besluit bleef achterwege. Overigens verneemt de ombudsman met instemming dat de dienst in de toekomst uitgaat van één toetsinkomen als uitgangspunt bij beoordeling van armoedevoorzieningen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van fair play.

Amsterdam, 8 april 2013

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 30 oktober 2012 op het spreekuur ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, Dienstencentrum, Team Voorzieningen en Juridische Zaken*.

Bevindingen

achtergrondinformatie

Collectieve ziektekostenverzekering

Burgers met een minimum inkomen (tot 110 % van het sociaal minimum) kunnen deelnemen aan een collectieve ziektekostenverzekering, die de Dienst Werk en Inkomen (hierna: de dienst) sluit bij Agis. De collectieve ziektekostenverzekering bestaat uit een combinatie van een basisverzekering zonder vrijwillig eigen risico met een van de twee aanvullende pakketten die Amsterdam aanbiedt, de AV Amsterdam of de AV Plus Amsterdam. Voor de burger heeft deelname aan de collectieve ziektekostenverzekering diverse voordelen: Er wordt een korting gegeven op de nominale premie en de aanvullende verzekeringen hebben een uitgebreide dekking tegen een lagere premie dan gebruikelijk is.

Kortingsregeling

Burgers met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum hebben recht op de zogenaamde kortingsregeling. Deelnemers aan deze regeling krijgen dezelfde korting op de basisverzekering als deelnemers aan de collectieve ziektekostenverzekering. Daarnaast kunnen ze 10% korting krijgen op alle aanvullende pakketten van Agis.

aanleiding

Verzoekers wonen in Amsterdam. Ze komen aan de hand van de berekening via de website 'Bereken uw recht' van de gemeente tot de conclusie dat ze in aanmerking komen voor deelname aan de kortingsregeling. Op het aanvraagformulier dat verzoekers hiervoor invullen staat onder rubriek 8. [Inkomen] de volgende tekst: 'Vergeet niet de salaris – en/ of uitkeringsspecificatie(s) van de maand oktober 2011 of uw jaaropgaven van 2010 mee te sturen.' Op basis van deze informatie sturen verzoekers begin december 2011 het aanvraagformulier voorzien van de maandspecificatie oktober 2011 naar DWI, afdeling Voorzieningen. Vervolgens stelt de afdeling op 30 december 2011 de aanvraag buiten behandeling omdat verzoekers niet de juiste informatie hebben ingeleverd. Na een paar telefoontjes met de dienst krijgen verzoekers van een medewerkster van de afdeling Voorzieningen te horen dat ze, naast de maandspecificatie ook de jaaropgave 2010 hadden moeten meesturen. Tevens vertelt deze medewerkster dat verzoekers vanwege de hoogte van hun inkomen niet voor de collectieve ziektekostenverzekering in aanmerking komen. Als verzoekers vragen om dit schriftelijk te bevestigen, weigert Voorzieningen dat.

De behandeling van het bezwaarschrift

Verzoekers dienen op 10 januari 2012 een bezwaarschrift in tegen de buitenbehandelingstelling van de aanvraag. Ze voegen de jaaropgaven 2010 hierbij. In het besluit op bezwaar van 27 januari 2012 legt de dienst uit dat het fiscaal jaarinkomen van verzoekers hoger dan 130% van het sociaal minimum is. Daarom komen zij niet voor deelname aan de kortingsregeling in aanmerking. Verder merkt DWI op dat de aanvraag ten onrechte buiten behandeling is gesteld omdat verzoekers bij de aanvraag wel de volledige inkomensgegevens hadden opgestuurd. De dienst wijzigt de buitenbehandelingstelling in een afwijzing.

Nadere ontwikkelingen

Verzoekers volharden in hun standpunt dat zij wél in aanmerking komen voor deelname aan de kortingsregeling. Zij nemen daarom naar aanleiding van het besluit op bezwaar contact op met de dienst. In een brief van 14 februari 2012 meldt DWI verzoekers dat uit de jaaropgaven blijkt dat het *fiscaal* inkomen te hoog is om te kunnen deelnemen aan de collectieve ziektekostenverzekering. Hun *netto* inkomen ligt echter onder het toetsbedrag. Had de dienst de aanvraag op grond daarvan beoordeeld, dan hadden verzoekers wél aan de collectieve ziektekostenverzekering kunnen deelnemen. Hoewel de aanmeldingstermijn bij Agis is verstreken, heeft DWI geprobeerd hen alsnog te laten opnemen in de collectieve ziektekostenverzekering. Dat kon volgens Agis echter niet meer. Een dag later, op 15 februari 2012, stuurt DWI weer een brief: verzoekers worden alsnog per 1 januari 2012 bij Agis aangemeld voor de collectieve ziektekostenverzekering. In deze brief erkent de dienst ook dat verzoekers al bij de aanvraag de hiervoor noodzakelijke bewijzen daarvan hebben overlegd. Voor de ontstane verwarring ontstaan biedt de dienst verzoekers excuses aan.

klachtomschrijving

Het gevraagde onderzoek had betrekking op:

- de behandeling van een aanvraag voor deelname aan de kortingsregeling / collectieve ziektekostenverzekering bij Agis.

reactie van DWI

De buitenbehandelingstelling van de aanvraag

De dienst erkent de aanvraag ten onrechte buiten behandeling te hebben gesteld. Dat is ook in de beslissing op bezwaar van 27 januari 2012 vastgesteld. De onjuiste buitenbehandelingstelling heeft te maken met het feit dat de behandelende medewerker ervan uit ging dat zowel verzoekers' jaaropgaven 2010 als ook de inkomstgegevens oktober 2011 moesten worden ingeleverd. Nadat verzoekers hun maandspecificaties over oktober 2011 hadden ingeleverd, heeft de dienst een hersteltermijn gegeven om zo ook de ontbrekende jaaropgaven te krijgen, waarvan men ten onrechte dacht dat die nodig waren om de aanvraag inhoudelijk te kunnen behandelen.

De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag

Voor de beoordeling van de aanvragen tot deelname aan de kortingsregeling / collectieve ziektekostenverzekering ging DWI voor wat betreft de aanvragen voor 2012 uit van of het fiscaal jaarinkomen 2010 en/of het netto maandinkomen van oktober 2011. In de uitvoering bleek dat tot veel onduidelijkheden en vragen te leiden, zoals in deze zaak. Het heeft ook geleid tot rechtsongelijkheid, nu er op basis van de ene inkomensinformatie wél recht zou bestaan op de regeling, maar op basis van de andere niet. De dienst heeft besloten om voor de aanvragen voor deelname aan de collectieve ziektekostenverzekering 2013/kortingsregeling het fiscaal jaarinkomen 2011 als toetsbedrag te hanteren. Dat is ook het toetsbedrag bij beoordeling van andere armoedevoorzieningen. Beoordeling geschiedt dan aan de hand van de jaaropgaven. Zo is de werkwijze bij behandeling van aanvragen en bezwaarschriften eenduidig.

De besluitvorming in bezwaar

De medewerker bezwaar is bij vaststelling van het inkomen uitgegaan van het fiscaal jaarinkomen over 2010. Het fiscaal jaarinkomen leidt tot een hoger toetsinkomen dan wanneer er uitgegaan wordt van het netto inkomen (- vakantiegeld) van oktober 2011. Nadat verzoeker het besluit op bezwaar ontving, heeft hij telefonisch contact opgenomen met de behandelende medewerker bezwaar. Toen werd duidelijk dat het inkomen, wanneer DWI uitgegaan was van de netto inkomsten in oktober 2011, wél lager was dan 130% van de bijstandsnorm en dat verzoekers dan wél in aanmer-

king hadden moeten komen voor aanmelding bij Agis. Toen dat bleek, hoorde DWI op 14 februari 2012 in eerste instantie van Agis dat aanmelding van verzoekers niet meer mogelijk was, waarop de medewerker bezwaar dat ook schriftelijk aan verzoekers heeft laten weten. Agis liet DWI daarna echter weten dat aanmelding wel mogelijk was. Daarop heeft de medewerker bezwaar meteen met verzoekers gebeld om door te geven dat aanmelding alsnog was gelukt. Daarbij heeft hij ook vermeld dat de op 14 februari gestuurde brief als niet verstuurd kon worden beschouwd. Om de zaak formeel netjes af te ronden heeft hij op 15 februari 2012 nog eens een brief aan verzoekers gestuurd. In deze brief heeft de dienst niet verwezen naar de brief van 14 februari, noch opgemerkt dat deze als niet verstuurd kon worden beschouwd.

Desgevraagd laat DWI nog weten dat Juridische Zaken naar aanleiding van verzoekers telefoontje ná besluitvorming op bezwaar verzoekers aangemeld heeft voor de kortingsregeling. Achteraf blijken verzoekers opgenomen te zijn in de collectieve verzekering. Onduidelijk is of DWI een fout heeft gemaakt bij de aanmelding, of dat Agis dat heeft gedaan. Inmiddels is de afstemming tussen DWI en Agis een aandachtspunt van een projectgroep van DWI.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken.

Van verzoekers is geen reactie ontvangen. De reactie van DWI is voor zover relevant verwerkt in het verslag.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen¹.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

Het vereiste van fair play schrijft voor dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat betekent dat een bestreden besluit op deugdelijke wijze en volledig wordt heroverwogen, zodat gemaakte fouten alsnog worden onderkend.

Vast is komen te staan dat de dienst verzoekers aanvraag op basis van de inkomensgegevens die verzoekers hadden ingeleverd inhoudelijk had moeten beoordelen en daarbij tot een toekenning had moeten komen. De dienst ging ten onrechte over tot buitenbehandelingstelling. Dat besluit leidde tot een bezwaarprocedure waarin de aanvraag alsnog is afgewezen. De dienst heeft in de bezwaarprocedure niet onderkend dat verzoekers wél recht hadden op deelname aan de kortingsregeling en hierdoor heeft deze procedure niet aan zijn doelstelling beantwoord. Pas nadat verzoekers andermaal

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

² artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

aan de bel trokken, leidde hun bezwaar tot toelating tot de collectieve verzekering. De zaak overziend ontstaat een beeld van een rommelige behandeling van een aanvraag armoedeverzekering, waarin het alleen aan verzoekers doorzettingsvermogen heeft gelegen dat zij uiteindelijk in aanmerking voor deze armoedeverzekering kwamen.

Los van het vorenstaande acht de ombudsman een positieve ontwikkeling dat de dienst ervoor kiest voortaan één toetsinkomen als uitgangspunt te hanteren. Vanuit het oogmerk van een betrouwbare overheid is het immers niet uit te leggen dat de dienst meerdere toetsbedragen als basis van een beoordeling gebruikt, die tot verschillende uitkomsten – toekenning of afwijzing – kunnen leiden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van fair play.