



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de heer R.

over de gemeente Rotterdam,
cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

Dossiernummer: 2014.368

Datum: 1 december 2015



Inleiding

Rotterdamers met een inkomen tot 130% van het minimumloon kunnen een collectieve verzekering bij zorgverzekeraar IZA Cura afsluiten: het IZA Cura Rotterdampakket (hierna: Rotterdampakket).

De zoon van de heer R. is 4 jaar oud en krijgt van de gemeente twee brieven met informatie over het Rotterdampakket. De zoon van de heer R. krijgt deze brieven omdat de gemeente, voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), beschikt over zijn persoonsgegevens. Zijn vader is het daar niet mee eens en klaagt bij de ombudsman.

Klacht

1. *Klacht:* De gemeente gebruikt ten onrechte en ongevraagd adresgegevens, die zij in het kader van haar wettelijke taak vergaart, voor “niet-relevante mailings.¹”
2. Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman zijn bevindingen opgesteld en de heer R. en de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling bij brieven van 12 juni 2015 de gelegenheid gegeven om daarop te reageren. De bevindingen werden ook aan het college van burgemeester en wethouders verstuurd. Aan zijn bevindingen verbond de ombudsman een voorlopig oordeel en een aanbeveling. Van de heer R. ontving de ombudsman op 17 juni 2015 een reactie. Op 19 juni 2015 en 29 september 2015 reageerde de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling namens burgemeester en wethouders op de bevindingen en deelt hij mee dat de gemeente de aanbeveling overneemt. Daarop besluit de ombudsman de bevindingen definitief vast te stellen en zijn oordeel te geven. Bijlage en onderdeel van dit rapport is een overzicht van de interne en externe klachtbehandeling.

¹ Mailing: reclameboodschap of aankondiging die naar een groot aantal postadressen wordt verstuurd.



Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden:

3. De gemeente Rotterdam biedt in het jaar 2014 Rotterdammers met een inkomen tot 130% van het minimumloon een collectieve verzekering aan bij zorgverzekeraar IZA Cura, het IZA Cura Rotterdampakket. In het Rotterdampakket betaalt de verzekerde de eerste € 50, - van het wettelijk eigen risico² zelf. Het restbedrag is herverzekerd in de premie. Voor Rotterdammers met een inkomen tot en met 110 % van het minimumloon betaalt de gemeente Rotterdam € 10, - van de maandelijkse premie.
4. Voor de groep voormalig dak- en thuislozen, zwerfjongeren en mensen met een actief dossier Lokaal zorgnetwerk is geregeld dat in het Rotterdampakket het gehele wettelijk eigen risico in de maandelijkse premie is herverzekerd. Hierdoor ligt de premie iets hoger dan voor een regulier verzekerde.
5. De gemeente stuurt op 8 en 29 november 2013 een brief met informatie over het Rotterdampakket aan 2 groepen Rotterdammers:
 1. Rotterdammers die een bijstandsuitkering hebben op grond van de Wet werk en bijstand (het WWB bestand);
 2. Rotterdammers die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning contact met de gemeente hebben of hebben gehad (het Wmo bestand).
6. In de brief van 8 november 2013 staat: *“.....De gemeente Rotterdam vindt uw gezondheid belangrijk. Daarbij hoort een goede en betaalbare zorgverzekering, ook voor Rotterdammers met lagere inkomens. Daarom adviseert de gemeente u het IZA Cura Rotterdampakket af te sluiten als u een inkomen hebt tot 130% van het wettelijk minimumloon. In deze brief informeren wij u over dit uitgebreide pakket...”*.
7. In de brief van 29 november verwijst de gemeente naar de brief van 8 november 2013: *“.....Mocht u zich nog niet hebben aangemeld, dan willen wij dit aanbod opnieuw onder uw aandacht brengen met deze brief....”*
8. De gemeente heeft voor het drukken van de brieven een bewerkersovereenkomst met een drukker afgesloten. Hierin staat dat de drukker alleen voor de brief en de herinneringsbrief eenmalig de gegevens van de ontvangers mag gebruiken, daarna moet hij deze vernietigen.

² In 2014 bedraagt het wettelijke eigen risico € 365, - per jaar.



9. *Het standpunt van de heer R.:*

- De gemeente hanteert ten onrechte een opt-out beleid: een brief niet meer versturen als iemand aangeeft hier geen prijs op te stellen. Dit zou een opt-in beleid moeten zijn: een brief versturen na uitdrukkelijke toestemming van de ontvanger.
- Dat de gemeente geen commercieel belang heeft bij de mailing is niet van belang, de burger heeft niet om de brieven gevraagd.
- De gemeente zou de eerste keer dat een burger zijn gegevens aan de gemeente geeft, direct om toestemming moeten vragen voor het verzenden van mailings.

10. *Het standpunt van de gemeente:*

- De gemeente vindt de mailing met informatie over het Rotterdampakket "*wel relevant*". Daarom zijn de Rotterdammers die mogelijk baat hebben bij het afsluiten van de verzekering en waarvan de contactgegevens bij de gemeente bekend zijn, aangeschreven. De gemeente heeft geen commercieel belang. De gemeente erkent dat de zoon van de heer R. de brieven niet had moeten krijgen omdat hij te jong is om in deze zelfstandig op te treden, maar houdt vast aan haar standpunt dat de mailing over het Rotterdampakket belangrijk is.
- De gemeente kiest niet voor een opt-in beleid omdat:
 - het risico dat de gemeente de doelgroep niet bereikt groter wordt;
 - het versturen van een extra brief waarin de gemeente de burger eerst om toestemming vraagt "*extra kosten mee zich mee brengt die in deze tijd niet te rechtvaardigen zijn*";
 - de gemeente de brief over het Rotterdampakket stuurt en niet IZA Cura. Het is niet logisch als de gemeente eerst een brief stuurt waarin toestemming wordt gevraagd voor het sturen van een andere brief door diezelfde gemeente. Dit kan verwarrend voor de burger zijn;
 - er geen direct privacybezwaar is: de gemeente vertelt niet aan IZA Cura welke Rotterdammers een brief over het Rotterdampakket krijgen.

Gemeentelijk beleid

11. De bestrijding van armoede is een taak van de overheid. De gemeente voert deze taak op verschillende manieren uit. Daarbij is niet altijd sprake van het uitvoeren van een wettelijke verplichting, zoals het verstrekken van een uitkering op grond



van de Participatiewet (voorheen Wet werk en bijstand), maar ook van aanvullend gemeentelijk beleid: het Rotterdamse armoedebeleid.

12. In de notitie 'Eindverantwoording Rotterdam 2010-2014, gewerkt aan talent en ondernemen' van januari 2014 staat op pagina 17: "...Een goede bereikbare zorgverzekering met veel vergoedingen en gericht op preventie is nodig binnen een activerend armoedebeleid. Daarom bieden we aan Rotterdammers met een inkomen tot 130% van het wettelijk minimumloon een collectieve zorgverzekering...."
13. Om deel te kunnen nemen aan de collectieve zorgverzekering stelt de gemeente de volgende voorwaarden ³:
- U bent inwoner van de gemeente Rotterdam;
 - U bent 18 jaar of ouder;
 - U heeft een inkomen van 130% van het minimumloon;
 - Een vermogen onder een bepaald grensbedrag;
 - U machtigt IZA Cura om de premie...
 - U machtigt IZA Cura om uw persoonlijke gegevens een keer per jaar beschikbaar te stellen aan Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam voor de inkomens/vermogens toets;
 - Indien u een WWB/IOAW of IOAZ uitkering ontvangt wordt de premie rechtstreeks ingehouden op uw uitkering.

Toetsing aan de behoorlijkheidsvereisten

14. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam, cluster Werk en Inkomen, aan de behoorlijkheidsvereisten:

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor 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.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

³ www.Rotterdam.nl/product:collectieve_zorgverzekering_voor_lage_inkomens



Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Overwegingen

15. De gemeente heeft in het kader van de interne klachtafhandeling al aangegeven dat de mailing over het Rotterdampakket ten onrechte naar de zoon van de heer R. gestuurd is. De zoon van de heer R. kon immers geen gebruik maken van het Rotterdampakket omdat hij jonger dan 18 jaar is en dat had de gemeente kunnen weten. De gemeente heeft de klacht daarover gegrond verklaard. De vraag is echter of de mailing door de gemeente ten onrechte ook aan alle andere Rotterdammers die een beroep doen op een Wmo-voorziening is gestuurd.
16. Armoedebeleid is een publiekrechtelijke taak van de gemeente Rotterdam en het Rotterdampakket is een instrument om armoede te bestrijden.
17. De ombudsman heeft in zijn rapport van 3 april 2014 (nummer: 2013.660) overwogen dat de gemeente ten onrechte een Rotterdamse inwoner die al jaren een langdurigheidstoelage van de gemeente kreeg, niet actief over het Rotterdampakket informeerde. Een langdurigheidstoelage werd tot 2015 toegekend aan mensen die al vijf jaar of langer inkomsten hebben op bijstandsniveau. De ombudsman deed naar aanleiding van deze klacht de aanbeveling *“te bevorderen dat alle burgers waarvan de gemeente weet of kan weten dat ze voor een collectieve verzekering zoals bijvoorbeeld een ziektenkostenverzekering met een Rotterdampakket in aanmerking komen, actief te informeren.”*
18. De vraag is of de gemeente van de mensen die een beroep doen op de Wmo weet of kan weten dat die een inkomen hebben tot 130% van het minimumloon. De ombudsman stelt vast dat de gemeente dat niet in alle gevallen kan weten. Het argument van de gemeente, dat deze mensen aanzienlijke zorgkosten kunnen



hebben, betekent niet automatisch dat zij een inkomen van lager dan 130% van het minimumloon hebben.

19. De ombudsman prijst de intentie van de gemeente om zoveel mogelijk mensen over het Rotterdampakket en de voordelen daarvan te informeren. De ombudsman vindt wel dat de gemeente voor de mailing van het Rotterdampakket een andere selectie voor de lijst van adresgegevens had moeten maken. Aangezien het beroep doen op een Wmo-voorziening geen indicatie geeft over de hoogte van het inkomen, had de gemeente een aanvullende selectie moeten maken om te bepalen of deze groep een inkomen tot 130% van het minimumloon heeft. Voor het jaar 2015 kan dat bijvoorbeeld zijn of iemand in aanmerking komt voor een vergoeding van meerkosten zorg op grond van de Regeling maatschappelijke ondersteuning 2015.
20. De ombudsman vindt het te ver gaan om van de gemeente te vergen dat die eerst controleert of Rotterdammers die in aanmerking komen voor een Rotterdampakket wel een mailing willen ontvangen. De ombudsman heeft op dit punt begrip voor de argumenten van de gemeente.
21. De klacht van de heer R. dat de gemeente ten onrechte een mailing stuurt over het Rotterdampakket aan alle Rotterdammers die een vergoeding op grond van de Wmo ontvangen, is gegrond. De gemeente moet extra selectiecriteria toepassen bij het maken van een bestand met adresgegevens waardoor alleen de Rotterdammers met een Wmo vergoeding benaderd worden van wie de gemeente weet of kan weten dat zij een inkomen tot 130% van het minimumloon hebben.

Oordeel

De onderzochte gedraging van de gemeente, cluster Werk en Inkomen is deels niet behoorlijk. De gemeente heeft in overeenstemming met het behoorlijkheidsvereiste Goede informatieverstrekking gehandeld, maar in strijd met het behoorlijkheidsvereiste Maatwerk.

De ombudsman ziet aanleiding aan zijn oordeel een aanbeveling te verbinden:



Aanbeveling

Zorg ervoor dat alleen Rotterdammers met een Wmo-voorziening waarvan de gemeente weet of kan weten dat zij een inkomen van minder dan 130% van het minimumloon hebben een mailing over het Rotterdampakket ontvangen. Pas daarvoor extra selectiecriteria toe voor het maken van een adressenbestand.

De gemeente neemt de aanbeveling over. In haar brief van 29 september 2015 schrijft de gemeente:

“...Als bij de gemeente bekend is dat iemand een inkomen heeft van minder dan 130% van het minimumloon, dan ontvangt die burger een brief over het Rotterdampakket. De selectie is daarop ingericht.”



Interne en externe klachtbehandeling rapport 2014.1637

Klachtbehandeling door de gemeente

22. Per brief van 3 januari 2014 dient de heer R. een klacht in bij de gemeentelijke ombudsman over het cluster Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam.
23. Omdat de klacht van de heer R. niet bekend is bij de gemeente, stuurt de ombudsman de klacht per brief van 8 januari 2014 naar de directeur van het cluster Werk en Inkomen met het verzoek de klacht eerst zelf af te handelen.
24. Op 8 januari 2014 informeert de ombudsman de heer R. over deze doorzending.
25. In een brief van 10 februari 2014 geeft het toenmalige Centraal Meldpunt Klachten van het cluster Werk en Inkomen en het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling een reactie op de klacht van de heer R.

Klachtbehandeling door de ombudsman

26. In een e-mail van 28 februari 2014 laat de heer R. de ombudsman weten dat hij niet tevreden is met de reactie van de gemeente.
27. Op 5 maart 2014 informeert de ombudsman de heer R. dat hij besloten heeft een onderzoek in stellen naar de klacht.
28. Op 19 juni 2014 stuurt de ombudsman de directeur van het cluster Werk en Inkomen een brief waarin hij meedeelt een onderzoek naar de klacht van de heer R. in te stellen. De ombudsman stelt de directeur in de gelegenheid binnen vier weken een reactie op de klachten te geven en antwoord te geven op een aantal onderzoeksvragen.
29. In een brief van 1 augustus 2014 ontvangt de ombudsman een reactie van een medewerker Klachten van de clusters Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling.
30. De ombudsman stuurt de reactie van de medewerker Klachten van de clusters Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling van 1 augustus 2014 op 22 augustus 2014 door naar de heer R. en geeft hem de gelegenheid hierop te reageren.



31. Per e-mail van 30 augustus 2014 geeft de heer R. zijn reactie.
32. Op 12 juni 2015 stuurt de ombudsman de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek met een voorlopig oordeel en een voorlopige aanbeveling aan de heer R., de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en aan het college van burgemeester en wethouders. De ombudsman stelt hen in de gelegenheid hier binnen 4 weken op te reageren.
33. Per e-mail van 17 juni 2015 reageert de heer R.
34. Per brief van 19 juni 2015 reageert de teammanager Klachtenbureau Maatschappelijke Ontwikkeling op de bevindingen. Dat doet zij namens de concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling namens het college van burgemeester en wethouders.
35. Omdat het burgemeester en wethouders en namens hem de directeur Maatschappelijke Ontwikkeling in de brief van 19 juni 2015 niet (volledig) op de aanbeveling van de ombudsman reageert, verzoekt de ombudsman de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling in een brief van 13 juli 2015 om dit alsnog binnen 2 weken te doen.
36. Op 7 september 2015 herinnert de ombudsman de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling eraan dat hij nog niet gereageerd heeft.
37. Op 29 september 2015 reageert de directeur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling alsnog op de aanbeveling.