

Onderwerp : Vaststellen Verordening vestiging uitsluitend recht Gemeentepolis gemeente Zutphen 2021

Programma :04. Een vitale samenleving, iedereen doet mee

Forum : Oordeelsvormend

Portefeuillehouder(s) : L. Werger

Inlichtingen bij : Charles Verkuylen

0614334065

C.Verkuylen@zutphen.nl

Soort bevoegdheid : Kaderstellend

Beleidsvrijheid : Ruim

Programmabegrotingswijziging : Nee

Het college van burgemeester & wethouders stelt voor:

1. de bijgaande Verordening vestiging uitsluitend recht Gemeentepolis gemeente Zutphen 2021 vast te stellen (bijlage 1);
2. de benodigde extra dekking voor de nieuwe Gemeentepolis ter hoogte van € 250.000,- vanaf 2022 budgetneutraal te verwerken binnen het product minimabeleid van programma 4 en dit te verwerken in de programmabegroting 2022-2025.

Inleiding/aanleiding

Eén van de minimaregelingen van de Gemeente Zutphen is de collectieve zorgverzekering voor minima, kortweg aangeduid als Gemeentepolis. Doel van de Gemeentepolis is om aan inwoners met een laag inkomen toegang te bieden tot goede en betaalbare zorg, ongeacht hun gezondheid. Inwoners van Zutphen met een inkomen tot maximaal 130% van het bijstandsniveau kunnen gebruik maken van de Gemeentepolis. Naast een belangrijk instrument van het minimabeleid is de Gemeentepolis een effectief instrument om zorgmijding tegen te gaan, te werken aan schuldpreventie en de gezondheid van de deelnemers te bevorderen. Ten slotte draagt de Gemeentepolis ook bij aan het terugdringen van de kosten van bijzondere bijstand voor medische kosten (zie voor een toelichting op hoe de Gemeentepolis werkt, bijlage 7).

De Gemeentepolis wordt in Zutphen sinds 2007 uitgevoerd door Menzis. In 2020 heeft Menzis eenzijdig aangekondigd dat zij stoppen met het uitvoeren van de Gemeentepolis in Zutphen. Op verzoek van de gemeente Zutphen heeft Menzis de aanvankelijk beoogde einddatum uitgesteld met één jaar naar 2022. Het stoppen met de Gemeentepolis is het gevolg van gewijzigd beleid bij de verzekeraar. Dit nieuwe beleid van Menzis is erop gericht om de Gemeentepolis uit te voeren en door te ontwikkelen in hun kerngebieden. Dit zijn de gebieden waar Menzis een substantieel marktaandeel heeft en waar de mogelijkheden om integraal beleid te voeren op het gebied van gezondheidspreventie, zorg, minimabeleid en schuldenaangepak aanwezig zijn. Zutphen voldoet volgens Menzis niet of in onvoldoende mate aan deze criteria. De opzegging van het contract met

Menzis is op 29 augustus 2020 in het college besproken. Het collegebesluit is ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden (bijlage 2).

Het voortzetten van de Gemeentepolis na 2021 was op dat moment onzeker. Uit een informele marktoriëntatie bleek dat andere zorgverzekeraars nagenoeg geen belangstelling hadden om in Zutphen de Gemeentepolis uit te voeren. Deze marktoriëntatie is op verzoek van ons verricht door BS&F. Dit is een landelijk adviesbureau dat gemeenten adviseert en ondersteunt op het gebied van collectieve zorgverzekeringen voor minima. Via BS&F is er de afgelopen maanden een verzekeraar in beeld gekomen die belangstelling heeft om de Gemeentepolis in Zutphen uit te voeren. Dat is Aevitae, met EUCARE als risicodrager. Aevitae is een nieuwe speler op het gebied van de Gemeentepolissen. De verzekeraar voert vanaf 2020 de Gemeentepolis in de gemeente Lochem uit en wil haar activiteiten op dit gebied geleidelijk uitbreiden naar andere - kleine en middelgrote - gemeenten in de regio.

Aevitae heeft de gemeente Zutphen een aanbod gedaan voor een natura zorgverzekering met de keuze uit drie uiteenlopende aanvullende pakketten. Het gaat om een contract met een looptijd van drie jaar. Dit aanbod is een goed alternatief voor de huidige Gemeentepolis, waarbij een aantal nieuwe, relevante accenten zijn geplaatst om gericht in te kunnen spelen op uiteenlopende zorgvragen. Omdat Aevitae de enige verzekeraar is die de Gemeentepolis in Zutphen wil uitvoeren, kan de gemeente Zutphen gebruik maken van de vrijstelling van de aanbestedingsplicht door voor het uitvoeren van de Gemeentepolis een zogeheten uitsluitend recht te vestigen. Een uitsluitend recht is een wettelijk voorschrift of een besluit van een bestuursorgaan dat het alleenrecht verleent aan een onderneming om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te voeren.

Beoogd effect

Het voortzetten van een voor de minimahuishoudens in Zutphen aantrekkelijke Gemeentepolis door de nieuwe zorgverzekeraar Aevitae voor de periode van drie jaar (2022-2024).

Argumenten

1.1 Na de opzegging van het contract door Menzis is Aevitae die enige verzekeraar die belangstelling heeft de Gemeentepolis in Zutphen uit te voeren.

De opzegging van de Gemeentepolis door Menzis plaatste het college voor de lastige opgave om op (redelijk) korte termijn een nieuwe verzekeraar te vinden om de Gemeentepolis te kunnen voort te zetten. Onder de verzekeraars zien we namelijk al enige tijd een terugtrekkende beweging op de markt van de Gemeentepolissen. Dat heeft vooral te maken met een relatief hoge schadelast bij de doelgroep van de minima, waarbij sprake is van een grote groep kwetsbare mensen met structureel hoge zorglasten. Dat leidt er toe dat de meeste verzekeraars de Gemeentepolissen beëindigen en/of deze alleen nog maar uitvoeren in hun kerngemeenten. Die wetenschap maakte het op voorhand moeilijk om een nieuwe verzekeraar te vinden, wat werd bevestigd door een informele marktoriëntatie.

Aevitae springt als nieuwkomer op de markt van de gemeentepolissen in dit gat. Aevitae is gespecialiseerd in collectieve verzekeringen op het gebied van zorgverzekeringen, bedrijfsverzekeringen en inkomensverzekeringen en is als zodanig al tientallen jaren actief op de Nederlandse markt. Sinds 2020 voert Aevitae de Gemeentepolis uit voor de Gemeente Lochem, die geconfronteerd werd met een plotselinge opzegging van de Gemeentepolis door verzekeraar Salland. Aevitae wil nu stapsgewijs de Gemeentepolis uitbouwen naar een aantal gemeenten in de regio, waaronder Zutphen. De focus ligt daarbij vooralsnog op kleinere en middelgrote gemeenten.

1.2. De Gemeentepolis van Aevitae is een goed alternatief voor de huidige Gemeentepolis van Menzis.

De gesprekken met Aevitae hebben tot een positief resultaat geleid. Vanaf 2022 kan aan de minima in Zutphen een Gemeentepolis worden aangeboden die een goed alternatief is voor de huidige Gemeentepolis. Qua opzet is deze Gemeentepolis vergelijkbaar met die van Menzis: een natura zorgverzekering met een keuze uit drie aanvullende pakketten. In navolging van de gemeente Lochem (en op advies van BS&F) zijn een aantal welbewuste keuzes gemaakt om invulling te geven aan een nieuwe Gemeentepolis. Zodanig dat deelname aan de Gemeentepolis aantrekkelijk is voor de minimahuishoudens in Zutphen én de Gemeentepolis op termijn betaalbaar blijft en daarmee toekomstbestendig (zie voor een uitgebreide toelichting bijlage 5).

(a) Een duidelijk(er) onderscheid tussen een startpakket, pluspakket en uitgebreid pakket. De algehele brede dekking in de huidige Gemeentepolis wordt verlaten ten gunste van een focus op wat echt nodig is. De pakketten zijn afgestemd op respectievelijk een lage, gemiddelde en hoge zorgvraag.

(b) Een eenvoudig startpakket voor minima met een lage zorgvraag. Het startpakket is sober maar dekt voldoende zorgkosten om te voorkomen dat minima een budgetpolis af sluiten (en door onderverzekering financiële risico's lopen) of zich niet verzekeren (en daardoor zorg mijden).

(c) Het verplicht eigen risico is verzekerd in het middenpakket én het uitgebreide pakket. Inwoners met een gemiddelde zorgvraag worden zo niet gedwongen het (duurdere) uitgebreide pakket te kiezen om het eigen risico te verzekeren. Daarmee wordt oververzekering voorkomen.

(d) Meer aandacht voor gezondheidspreventie in alle pakketten. Dat sluit goed aan bij de strategische visie van het sociaal domein, waarin de beweging van zorgen voor naar zorgen dat wordt gemaakt en preventie een belangrijk uitgangspunt is.

(e) Lage(re) premie van de pakketten. De Gemeentepolis is de afgelopen jaren steeds duurder geworden. De premie voor de Gemeentepolis wordt door gebruikers in toenemende mate als (te) hoog ervaren. Ook de BASD gaf vorig jaar in een ongevraagd advies dit signaal af (zie het collegevoorstel in bijlage 2). Een lagere premie is noodzakelijk om de Gemeentepolis (weer) aantrekkelijk te maken voor de minimahuishoudens (zie ook onder argument 2.1).

1.3. Door het uitsluitend recht in de verordening vast te leggen is er volledige zekerheid over de juridische houdbaarheid van dit recht.

Via een informele consultatie is vastgesteld dat er op dit moment geen andere verzekeraars belangstelling hebben voor het uitvoeren van de Gemeentepolis in Zutphen. Aanbesteden is daardoor niet verplicht. Via het vestigen van een uitsluitend recht kan worden vastgelegd dat Aevitae de Gemeentepolis in Zutphen gaat uitvoeren. Het vestigen van een uitsluitend recht wordt door veel gemeenten gedaan, wat niet verwonderlijk is gezien de eerder genoemde terugtrekkende beweging van verzekeraars bij gemeenten buiten hun kerngebied.

Een uitsluitend recht kan worden gevestigd door een collegebesluit of door het vaststellen van een verordening. In het eerste geval is het risico aanwezig dat een andere verzekeraar bezwaar aantekent tegen de opdrachtverlening (hoewel dit risico, gezien het resultaat van genoemde informele consultatie, praktisch gezien vrijwel nihil is). Volledige zekerheid over de houdbaarheid van het uitsluitend recht wordt verkregen wanneer dit recht gevestigd wordt door het vaststellen van een verordening. In deze verordening wordt vastgelegd aan welke verzekeraar uitsluitend recht wordt verleend voor welke dienst en/of activiteiten, wat de looptijd van het uitsluitend recht is en wat in ieder geval wordt vastgelegd in het contract tussen verzekeraar en gemeente. De verordening eindigt van rechtswege op het einde van de looptijd.

1.4. De BASD brengt een positief advies uit.

De BASD heeft deelgenomen aan het eerste overleg met Aevitae (en BS&F), waarin het aanbod van Aevitae besproken is. Dit is conform de wens van de BASD om haar rol niet te beperken tot advisering achteraf, maar zo mogelijk eerder te betrekken bij de beleidsontwikkeling. De BASD heeft daardoor niet alleen kennis kunnen nemen van de opzet en de uitgangspunten van de nieuwe Gemeentepolis, maar ook input geleverd voor de definitieve invulling van de Gemeentepolis.

In haar advies van 23 juni 2021 geeft de BASD aan dat het goed is dat in de nieuwe Gemeentepolis wordt aangesloten bij de zorgvraag. De BASD stelt een aantal vragen die in de bijgevoegde antwoordbrief zijn beantwoord (bijlage 4). De vragen vormen geen aanleiding om de onderhandelingen over het aanbod te heropenen. Een aantal vragen over de inhoud van de pakketten wordt meegenomen als aandachtspunten in het reguliere (ambtelijke) overleg met Aevitae, dat twee keer per jaar plaats vindt.

2.1. Voor een aantrekkelijke Gemeentepolis is een extra financiële impuls nodig.

Het huidige budget (€ 294.000,-) is ontoereikend om een nieuwe Gemeentepolis aan te bieden aan de Zutphense minima. De premie van de Gemeentepolis is de afgelopen jaren steeds hoger geworden. Dat heeft enerzijds te maken met de relatief hoge premiestelling van Menzis. De algehele brede dekking maakt dat de pakketten van Menzis, vergeleken met die van andere aanbieders van de Gemeentepolis, relatief duur zijn. Anderzijds is de gemeentelijke bijdrage in de premie en verzekering van het eigen risico de afgelopen twee jaar sterk gedaald als gevolg van (bezuinigings-)maatregelen in het sociaal domein. Het gevolg is dat de deelname aan de Gemeentepolis vanaf 2020, voor het eerst in jaren, is gedaald. Wil de Gemeentepolis (weer) aantrekkelijk zijn voor minima in Zutphen dan is een extra financiële impuls nodig.

We verwachten dat de Gemeentepolis door aantrekkelijkere voorwaarden op termijn weer kan groeien met zo'n 10%. Naar verwachting treedt tevens enige verschuiving op binnen de pakketten. Op basis van deze aannames gaan we er vanuit dat het huidige budget structureel met

€ 250.000,- opgehoogd moet (zie de tabel hieronder). We gaan daarbij uit van een gemeentelijke bijdrage in de premie en de verzekering van het eigen risico zoals die van toepassing zijn in de Gemeentepolis van Lochem. Die bijdrage zorgt er voor dat er sprake is van een evenwichtige Gemeentepolis qua prijsstelling (zie bijlage 5). Op basis van bovenstaande uitgangspunten ziet het kostenplaatje er als volgt uit:

	aantal polissen	bijdrage per maand	totaal per maand	totaal per jaar
Start	578	€ 19,80	€ 11.434,50	€ 137.214,00
Plus	194	€ 30,00	€ 5.808,00	€ 69.696,00
Uitgebreid	705	€ 40,00	€ 28.204,00	€ 338.448,00
				€ 545.358,00

De dekking voor deze financiële impuls van de Gemeentepolis wordt gevonden binnen de begroting van het product minimabeleid door het budget voor bijzondere bijstand met € 250.000,- te verlagen en het budget voor de Gemeentepolis met dit bedrag te verhogen. Binnen het budget bijzondere bijstand is - gezien het voordeel van ruim 7 ton en in 2020 een vergelijkbaar verwacht voordeel voor 2021 - voldoende ruimte voor deze (structurele) verlaging. Deze overheveling van het ene budget naar het andere is inhoudelijk ook te rechtvaardigen, omdat het in beide gevallen gaat om een verstrekking van bijzondere bijstand (bij de Gemeentepolis via het gemeentelijke aandeel in de premie), die beide ten goede komen aan de minimahuishoudens in Zutphen.

Kanttekeningen

1.1. Er is geen keuze uit meerdere verzekeraars.

Voor voortzetting van de Gemeentepolis is Zutphen afhankelijk van één verzekeraar. Binnen de huidige markt van de Gemeentepolissen is het in toenemende mate een gegeven dat het aantal aanbieders voor gemeenten beperkt blijft tot één. Er zijn zelfs gemeenten die er niet in geslaagd zijn om een nieuwe verzekeraar te vinden. Als betrekkelijke nieuwkomer op de markt is Aevitae er veel aan gelegen om de Gemeentepolis tot een succes te maken. De ervaringen in Lochem met Aevitae zijn positief. De verzekeraar is transparant in zijn handelen; de klantenservice en communicatie zijn goed verzorgd. Belangrijk is vooral dat de Gemeentepolis van Aevitae, zoals hierboven aangegeven, aantrekkelijk genoeg is om voortzetting van de Gemeentepolis in Zutphen mogelijk te maken. De pakketten bieden voldoende keuzemogelijkheden voor de deelnemers.

1.2. De Gemeentepolis is en blijft een waardevol instrument voor het uitvoeren van gemeentelijk beleid.

Op dit moment heeft 95% van de Nederlandse gemeenten een Gemeentepolis. Door een terugtrekkende beweging van de verzekeraars staat de Gemeentepolis enigszins onder druk. Daar komt bij dat vanaf (op zijn vroegst) 2023 de korting die de verzekeraar nu geeft op de premie van de basisverzekering (wettelijk) komt te vervallen. Tegen deze achtergrond is er recentelijk in opdracht van het ministerie van SzW een tweetal onderzoeken gedaan naar de Gemeentepolis

(door Zorgweb en het Verwey-Jonker Instituut). De conclusie van deze onderzoeken is dat de Gemeentepolis - ook na het afschaffen van de korting - een waardevol instrument blijft binnen het gemeentelijke beleid om op efficiënte wijze aan meerdere doelstellingen te werken, zoals het aanbieden van betaalbare zorg aan minima, voorkomen van zorgmijding en schuldpreventie. Uit een in opdracht van BS&F uitgevoerde maatschappelijke kosten- en batenanalyse blijkt dat een deelnemer aan de Gemeentepolis de gemeente per saldo jaarlijks € 14,- kost. Zie bijlage 6 voor een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van deze onderzoeken.

1.3. Verzekerden met een betalingsachterstand bij de Gemeentepolis van Menzis kunnen overstappen naar de Gemeentepolis van Aevitae.

Verzekerden met betalingsachterstanden kunnen in beginsel niet overstappen naar een andere zorgverzekeraar. Dat geldt voor alle verzekerden en verzekeraars in Nederland. Menzis heeft aangegeven dat zij de (Zutphense) verzekerden met een Gemeentepolis én de gemeente Zutphen maximaal wil faciliteren om het overstappen naar de nieuwe Gemeentepolis mogelijk te maken. Deelnemers aan de Gemeentepolis van Menzis met een betalingsachterstand die overstappen naar de Gemeentepolis van Aevitae kunnen een (kortlopende) betalingsregeling treffen. Als zij deze betalingsregeling nakomen en de premie blijven betalen, wordt de op 31-12-2021 nog openstaande restschuld kwijtgescholden. De overgang naar de nieuwe Gemeentepolis heeft als belangrijk bijkomend voordeel dat aanwezige schuldenproblematiek bij de verzekerden kan worden aangepakt. Wanneer blijkt dat mensen nog andere schulden hebben, wordt door de gemeente een aanbod tot schuldhulp gedaan.

Risico's

1. Het aantal deelnemers aan de nieuwe Gemeentepolis is moeilijk exact aan te geven.

Hoeveel deelnemers van de huidige Gemeentepolis van Menzis overstappen naar de Gemeentepolis is op voorhand moeilijk aan te geven. In Lochem is 80% overgestapt van de oude naar de nieuwe Gemeentepolis. Onze verwachting is dat we in Zutphen in de loop van de contractperiode een stijging van 10% van het aantal deelnemers zien. We verwachten dat vooral op basis van de lage(re) premie en de verzekering van het verplicht eigen risico in twee pakketten. Daar tegenover staat dat de huidige deelnemers de minder brede dekking als een achteruitgang kunnen ervaren en mede daarom bij Menzis verzekerd blijven. De bereidheid om over te stappen naar een andere verzekeraar is doorgaans vrij laag. Het voorbeeld van Lochem laat zien dat een actieve en goede voorlichting (zie hieronder) eraan kunnen bijdragen dat de meeste deelnemers aan de huidige Gemeentepolis overstappen naar de nieuwe Gemeentepolis.

De onzekerheid over het exacte aantal deelnemers maakt het lastig het benodigde budget vast te stellen. Het voorgestelde budget van € 550.000,- is ons inziens voor de komende periode toereikend. Een groei van 10% is ingecalculeerd, een veel sterkere groei achten we niet realistisch gezien de ervaring van de afgelopen jaren, waarin (al) veel inspanningen op communicatiegebied zijn geleverd om de deelname aan de Gemeentepolis te bevorderen. Een onderbenutting kan niet uitgesloten worden, zeker in het eerste jaar, wanneer inwoners nog niet vertrouwd zijn met de nieuwe (en ook onbekende) verzekeraar.

Communicatie/Vervolgtraject/Uitvoering

De deelnemers aan de huidige Gemeentepolis zijn vorig jaar met een brief ingelicht over het voornemen van Menzis om te stoppen. In de campagneperiode van vorig jaar is dit voornemen ook benoemd. Zodra het nieuwe contract ondertekend is, lichten wij de deelnemers schriftelijk in dat wij een nieuwe aanbieder gevonden hebben. Vlak voor de start van de nieuwe campagneperiode sturen we een tweede brief waarin we het aanbod van Aevitae nader toelichten. We wijzen daarbij vooral op de digitale keuzehulp op de site www.gezondverzekerd.nl. (op deze site kunnen inwoners zich ook aanmelden). We bieden de mogelijkheid om inwoners te helpen bij het vinden van het juiste pakket door het organiseren van spreekuren. De focus ligt daarbij op wat het beste aansluit bij hun actuele zorgbehoefte. Mogelijk is niet in alle gevallen de Gemeentepolis de meest passende oplossing en is verwijzing naar een reguliere verzekering op zijn plaats. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat het bij een reguliere verzekering niet mogelijk is om het verplicht eigen risico te verzekeren en dat de hoogte van de vergoeding in de aanvullende verzekering meestal niet 100% is. Verder organiseren we in het najaar een voorlichtingsbijeenkomst voor onze partnerorganisaties in het sociaal domein, zodat zij op de hoogte zijn van de nieuwe Gemeentepolis en zij hun cliënten daarop kunnen wijzen.

Bij de communicatie wordt door ons, in samenwerking met Menzis en Aevitae, maximaal ingezet om voor verzekerden met betalingsachterstanden de overstap naar de nieuwe Gemeentepolis mogelijk te maken, zoals beschreven onder kanttekening 1.4. Zo nodig doen we hierbij een aanbod voor schuldhulp.

Zodra het uitsluitend recht is vastgesteld, wordt een begunstingsovereenkomst met Aevitae ondertekend. Het college is daartoe bevoegd. In verband met de voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe Gemeentepolis dient het contract met Aevitae vóór 1 oktober ondertekend te zijn.

Rapportage/evaluatie

In Burap 1 2022 wordt gerapporteerd over de deelnamecijfers aan de Gemeentepolis en de bijbehorende uitgaven. Samen met Aevitae en BS&F evalueren we de eerste resultaten en waar nodig en mogelijk brengen we verbeteringen aan. Wij informeren uw raad hierover. In het begin van het derde jaar (2024) evalueren wij de situatie opnieuw om tijdig te bepalen of voortzetting van de Gemeentepolis (in de huidige vorm) wenselijk is. Daarbij betrekken we relevante landelijke ontwikkelingen, zoals het effect van het wegvallen van de korting op de premie van de basisverzekering.

Financiën

Zie onder argument 2.1. De verhoging van het budget voor de Gemeentepolis vormt onderdeel van de (gebundelde) mutatievoorstellen voor de begroting van 2022.

Bijlagen

1. Verordening vestiging uitsluitend recht Gemeentepolis gemeente Zutphen.
2. Collegebesluit opzegging contract Menzis 29-8-2020.
3. Advies BASD over de Gemeentepolis van Aevitae d.d. 23-6-2021.
4. Antwoordbrief college aan de BASD d.d. 13-7-2021.
5. Notitie: Gemeentepolis van Aevitae.
6. Notitie: Samenvatting van recente onderzoeken naar de Gemeentepolis.
7. Notitie: Hoe werkt de Gemeentepolis?

Ontwerp

Bijlagen

Griffienummer : 2021-0081

gelezen het advies van de Brede Adviesraad Sociaal Domein van 23-6-2021;

gelet op artikel(en) 147 en 149 van de Gemeentewet, 1.1 en 2A.14, tweede lid van de Aanbestedingswet 2012 en 35, derde lid van de Participatiewet;

Besluit :

1. de bijgaande Verordening vestiging uitsluitend recht Gemeentepolis gemeente Zutphen 2021 vast te stellen (bijlage 1);
2. de benodigde extra dekking voor de nieuwe Gemeentepolis ter hoogte van € 250.000,- vanaf 2022 budgetneutraal te verwerken binnen het product minimabeleid van programma 4 en dit te verwerken in de programmabegroting 2022-2025.

Behandeld in

06-09-2021 Technisch Blok

20-09-2021 Raad