

Besluit college

Portefeuillehouder
M.J. Versluis
Uiterste datum
Nee

Van
Herman de Ruiter
Programma
Vitaliteit

Datum B&W-vergadering	11 juni 2024		
Volgnummer	8	B&W-agenda	Openbaar

Onderwerp
Gemeentepolis voor minima Hollands Kroon

Kern van het voorstel
De gemeente biedt in samenwerking met Univé een collectieve zorgverzekering (ook wel de Gemeentepolis genoemde) aan voor mensen met een minimum inkomen. De met Univé gesloten overeenkomst loopt af op 1 januari 2025. Voorgesteld wordt de concessieopdracht voor diensten onderhands te gunnen aan Univé. Dit betekent dat wij de Gemeentepolis niet gaan aanbesteden. De samenwerking tussen de gemeente Hollands Kroon en Univé is de afgelopen vier jaar zeer constructief verlopen. Univé heeft zich tot ieders tevredenheid een betrouwbare samenwerkingspartner betoond voor de uitvoering van de zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen.

Adviesbesluit
Het college van burgemeester en wethouders besluit: 1. ook in de jaren 2025, 2026, 2027 en 2028 de Gemeentepolis te blijven aanbieden aan de minima van de gemeente Hollands Kroon; 2. de concessieopdracht voor diensten onderhands te gunnen aan Univé; 3. met Univé een begunstigingsovereenkomst te sluiten. Deze overeenkomst treedt in werking op 1 januari 2025 en heeft een bepaalde duur van 1 jaar (initiële looptijd). Van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025. Na het verstrijken van de initiële looptijd wordt de overeenkomst ten hoogste driemaal stilzwijgend voortgezet, tenzij de overeenkomst of de verlengde overeenkomst wordt beëindigd met inachtneming van een opzegtermijn van 6 maanden.

Genomen besluit

Het college van burgemeester en wethouders besluit:

Conform besloten

Aanleiding

De gemeente Hollands Kroon en Univé hebben een Begunstigingsovereenkomst met elkaar gesloten op basis waarvan minima (inwoners met inkomen tot 130% van de geldende bijstandsnorm) die wonen in de gemeente een Gemeentepolis kunnen afnemen van Univé. De Gemeentepolis (ook wel Collectieve Zorgverzekering Minima of Gemeentepakket Minima genoemd) bestaat uit dekking voor kostensoorten waarvoor de gemeente normaal gesproken (individuele) bijzondere bijstand verleent op basis van artikel 35 lid 1 Participatiewet (bijv. tandartskosten, brillen, fysiotherapie). Deze begunstigingsovereenkomst liep van 1 januari 2020 tot 1 januari 2021 en kon ten hoogste driemaal stilzwijgend met een jaar worden verlengd. Deze overeenkomst loopt, nadat deze stilzwijgend driemaal met een jaar is verlengd, af op 1 januari 2025. In dit collegevoorstel worden de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wil de gemeente Hollands Kroon de komende jaren een collectieve zorgverzekering voor haar minima blijven aanbieden?
2. Moet een collectieve zorgverzekering voor minima worden aanbesteed? Met andere woorden: is de gemeente aanbestedingsplichtig?
3. Als deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, dan dringt zich de vraag op of de gemeente de opdracht onderhands wil gunnen aan Univé of toch wil aanbesteden?

Beoogd bestuurlijk/maatschappelijk doel/effect

De Gemeentepolis is een gemeentelijke collectieve zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen. De gemeente kan er via deze polis voor zorgen dat mensen met een lage, middel of hoge zorgvraag, toegang hebben tot een betaalbare aanvullende zorgverzekering. Naast een goede verzekeringspositie voor inwoners (passende aanvullende verzekering, weinig tot geen eigen bijdragen en een regeling voor het verplicht eigen risico), draagt de Gemeentepolis op meerdere manieren bij aan gemeentelijke doelstellingen in het brede sociale domein:

- compenseren van zorgkosten;
- administratieve eenvoud via één loket;
- vermindering schuldenproblematiek;
- voorkomen van zorgmijding;
- verbinden van de zorgverzekeraar aan de domeinen gezondheid en participatie.

Motivering per voorgesteld besluit

Wil de gemeente Hollands Kroon een collectieve zorgverzekering voor haar minima blijven aanbieden?

Het aflopen van de begunstigingsovereenkomst met Univé per 1 januari 2025 is een mooi moment om te reflecteren op de Gemeentepolis. 95% van de gemeenten biedt aan haar minima een collectieve zorgverzekering aan. De afgelopen jaren bleek dat de gemeentepolis bij een klein aantal zorgverzekeraars en gemeenten ter discussie kwam te staan. Voor gemeenten was de gemeentelijke bijdrage een aanzienlijke kostenpost en voor zorgverzekeraars was de polis niet altijd kostendekkend. Enkele zorgverzekeraars kozen ervoor om de gemeentepolis niet langer aan alle gemeenten aan te bieden, maar alleen binnen het eigen kernwerkgebied. Door deze ontwikkelingen ontstond bij BS&F (adviesbureau dat gemeenten ondersteunt op het gebied van zorgverzekeringen), gemeenten en zorgverzekeraars de behoefte om de effecten van de gemeentepolis kwantitatief te onderbouwen.

Onderzoeksbureau Rebel heeft in opdracht van BS&F een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) uitgevoerd naar de collectieve zorgverzekering voor minima. In een MKBA worden maatschappelijke baten van een interventie afgewogen tegen de kosten van de betreffende interventie. Rebel noemt in de MKBA de volgende vier effecten van deze collectieve zorgverzekering:

1. 35% minder aanvragen voor de bijzondere bijstand medische kosten: maatwerkoplossingen vanuit de bijzondere bijstand voor medische kosten vragen relatief veel uitvoeringscapaciteit. En daarmee budget dat niet direct ten goede komt aan de aanvrager. Gemeenten zetten de Gemeentepolis in als categoriale voorziening die de meest aangevraagde zorg(kosten) vergoedt. Hiermee daalt het aantal aanvragen bijzondere bijstand met 35% en gaat minder budget op aan uitvoeringslasten doordat zorgverzekeraars hierop als geen ander zijn ingericht en dus meer budget beschikbaar is voor financiële ondersteuning van inwoners. Verder biedt de Gemeentepolis inwoners één loket voor vergoeding van zorgkosten, dat bovendien laagdrempelig en eenvoudig is.
2. deelnemers hebben gemiddeld 40% minder betalingsachterstanden: juist mensen met een laag inkomen dreigen zich beperkt te verzekeren, waardoor (onverwacht) hoge kosten niet betaald kunnen worden. Dan dreigt royement van de aanvullende verzekering of zelfs instroom in de bestuursrechtelijke premieheffing. Met de Gemeentepolis kan dit voorkomen worden: een passende verzekering voor (on)verwachte zorgkosten wordt toegankelijker dankzij onder meer een gemeentelijke premiebijdrage en vergoeding van de zorgkosten. Hiermee wordt het risico op wanbetaling en dus schulden fors beperkt. Ten slotte kunnen inwoners die al in het wanbetalersregime zitten uitstromen naar de Gemeentepolis, via de regeling uitstroom bijstandsgerechtigden (RUB).
3. vermindering van zorgmijding en daardoor minder zorggebruik en een betere gezondheid op lange termijn: de aanwezige dekking binnen de Gemeentepolis voorkomt ongewenste mijding van zorg die

inwoners wel nodig hebben, maar geen gebruik van maken omwille van de kosten. Daarbij is de doelgroep vanwege hun deelname bekend en kunnen daarom preventieve interventies op maat worden vormgegeven en ingezet. Dit leidt op termijn tot minder zorggebruik en een betere gezondheid.

4. ondersteuning gemeenten bij een effectief beleid op maat voor minima: de Gemeentepolis is een effectief middel om te komen tot domein overstijgende samenwerking. Het biedt daarmee de mogelijkheid om de zorgverzekeraar te verbinden aan gemeentelijke doelstellingen in het bredere sociale domein, niet alleen qua armoedebelief (van oudsher) maar ook op terreinen als preventie (gezondheidsbevordering) en participatie. De relevantie hiervan groeit gezien de huidige ontwikkelingen op het gebied van samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars binnen IZA en GALA.

Uit het bovenstaand onderzoek komt naar voren dat de gemeentepolis een adequaat instrument is voor schuldpreventie, inkomensondersteuning en het tegengaan van ongewenste zorgmijding bij lage inkomens. Gelet daarop wordt geadviseerd om ook in de toekomst de collectieve zorgverzekering aan de minima van Hollands Kroon te blijven aanbieden. Hiermee stoppen zou beslist onverstandig zijn. De Cliëntenraad Participatiewet Hollands Kroon heeft tijdens zijn vergadering van 14 mei jl. aangegeven dit voorstel van harte te ondersteunen.

Voor meer informatie wordt u verwezen naar de Factsheet MKBA Gemeentepolis die als bijlage aan dit collegevoorstel is gevoegd.

Moet een collectieve zorgverzekering voor minima worden aanbesteed?

In het memorandum, dat op 20 juni 2023 is opgesteld door Loyens & Loeff, wordt geconcludeerd dat het goed verdedigbaar is dat de begunstigingsovereenkomst voor de Gemeentepolis kan kwalificeren als een concessieovereenkomst voor diensten. Het is afhankelijk van de waarde van de betreffende concessieovereenkomst voor diensten en het aantal te contracteren zorgverzekeraars of en hoe deze verplicht aanbesteed moet worden. De waarde bestaat kort gezegd uit alle vergoedingen die de verzekeraar kan verkrijgen gedurende de looptijd. Het gaat in dit geval om de totale premie (basisverzekering en aanvullende verzekering en de kosten van een eventueel gemeentepakket), exclusief omzetbelasting en minus eventuele kortingen. Indien de waarde van de betreffende overeenkomst onder de drempel van € 5.538.000 blijft, dan hoeft de concessieopdracht niet aanbesteed te worden. De gemeente heeft in dit geval de keuze: de opdracht onderhands gunnen aan Univé of aanbesteden.

Als de gemeente Hollands Kroon net als voorheen voornemens is een contract te sluiten met een looptijd van vier jaar, dan blijft zij blijken de berekeningen van adviesbureau BS&F (zie onderstaande tabel) onder de drempelwaarde van € 5.538.000. De looptijd van concessies wordt in beginsel beperkt tot 5 jaar. Voor concessies die langer duren dan 5 jaar, wordt de maximale looptijd van de concessie beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken en diensten (samen met een rendement op geïnvesteerd vermogen) terug te verdienen. Dit rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen. In genoemd memorandum wordt opgemerkt dat bij concessies een looptijd van vier jaar het meest gebruikelijk is.

Aantal zorgverzekeraars	Som van de omvang van de doelgroep 18	Verwacht aantal deelnemers	Gemiddelde jaarpremie	Contractsduur	Waarde opdracht	Drempelwaarde
1	2526	581	€ 2.373,59	4 jaar	€ 516.035,85	€ 5.538.000

De ontwikkelingen in de sociale zekerheid gaan echter razendsnel en de gemeente moet voldoende flexibel zijn om hier op adequate wijze op te kunnen reageren. Een langdurend contract kan hierin mogelijk belemmerend werken. Een contract sluiten met een korte looptijd (1 of 2 jaar) is echter geen verstandige optie. De vrijheid van een gemeente om de looptijd van de opdracht te bepalen wordt beperkt door de antimisbruikbepalingen in de Aanbestedingswet 2012. Ingevolge artikel 2a.6 lid 6 Aanbestedingswet 2012 is het niet toegestaan een opdracht (voor een concessie) te plaatsen met het oogmerk zich te onttrekken aan toepassing van de Aanbestedingswet 2012 is in te spelen. Door het sluiten van een overeenkomst met een korte looptijd, zou de gemeente Hollands Kroon de schijn kunnen wekken dat zij dit uitsluitend doet om een eventuele aanbestedingsplicht te ontlopen. Om deze schijn tegen te gaan en tegelijkertijd een voldoende mate van flexibiliteit te behouden, wordt uw college geadviseerd - als u de opdracht eenzijdig wil gunnen aan Univé en niet wil aanbesteden - een contract te sluiten voor de duur van een jaar met de optie van een stilzwijgende verlenging van hoogstens drie keer een jaar. Hierdoor kan de gemeente adequaat inspelen op onverwachte ontwikkelingen met betrekking tot de Gemeentepolis.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de concessieopdracht niet aanbesteed hoeft te worden. De gemeente Hollands Kroon kan er dus voor kiezen de opdracht eenzijdig te gunnen aan Univé. Voor meer informatie wordt u verwezen naar het ambtelijk memo van 11 april 2024 en het Memorandum van Loyens & Loeff van 20 juni 2023. Beide documenten zijn als bijlagen bij dit voorstel gevoegd.

Willen we onderhands gunnen aan Univé of toch aanbesteden?

Wanneer de gemeente een concessieopdracht voor diensten verleent onder de wettelijk bepaalde drempelwaarde, hoeft deze -zoals vermeld- niet te worden aanbesteed. Dit geldt ook voor de collectieve zorgverzekering minima. De gemeente mag de opdracht onderhands gunnen aan Univé. Zij kan er echter ook voor kiezen om toch te gaan aanbesteden.

Uw college wordt voorgesteld de opdracht onderhands te gunnen aan Univé en deze niet aan te besteden.

Hiervoor kunnen de volgende argumenten worden aangevoerd:

- De jaarlijkse marktanalyse van BS&F wijst erop dat Univé de meest gunstige premie/pakket verhouding heeft.
- In 2022 heeft Univé een klanttevredenheidonderzoek gehouden onder de deelnemers aan het Gemeentepakket. Er zijn 4.668 personen benaderd. 436 personen hebben uiteindelijk aan het onderzoek deelgenomen (9%). De respondenten zijn over het algemeen zeer positief over het Gemeentepakket van Univé. De Netto Promoter Score of kortweg NPS is gelijk gebleven op +39, ver boven het markgemiddelde van +20. Dit betekent dat veel verzekerden van Univé tevreden zijn over het Univé Gemeentepakket en deze zelfs aanbevelen bij anderen. Het verzekeren van het eigen risico en de manier van contact (e-mail en telefonisch) zorgt voor de hoogste tevredenheid. Voor meer informatie zou ik u willen verwijzen naar de Klantenmonitor Zorgverzekering 2022- Gemeente polis Univé die als bijlage bij dit voorstel is gevoegd.
- De samenwerking tussen de gemeente Hollands Kroon en Univé is de afgelopen vier jaar zeer constructief verlopen. Univé heeft zich een betrouwbare samenwerkingspartner betoond voor de uitvoering van de zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen.
- Aanbesteden leidt niet tot een scherpere prijs-kwaliteit van de geboden zorgverzekering, dit blijkt uit analyses van adviesbureau BS&F en wordt veroorzaakt doordat zorgverzekeraars de gemeentepolis als maatschappelijke taak zien en niet als commercieel interessant product.
- Onderhands gunnen biedt meer sturingsmogelijkheden richting de gewenste aanbieder.
- Anders dan bij aanbesteden waar het gewenste aanbod vooraf wordt bepaald, biedt onderhands gunnen ruimte om de vraag aan te passen aan innovatieve inzichten en voortschrijdend inzicht uit de markt.

De Cliëntenraad Participatiewet Hollands Kroon heeft tijdens zijn vergadering van 14 mei jl. aangegeven dat haar achterban in het algemeen tevreden is over de dienstverlening van Univé en ondersteunt daarom het voorstel om de opdracht eenzijdig te gunnen aan Univé. Aanbesteden is naar het oordeel van de cliëntenraad dan ook niet nodig.

Kanttekeningen en risico's (incl. argumenten)

Anders dan Loyens & Loeff, betwijfelt Europa Decentraal of verzekeringsdiensten voor minima kunnen kwalificeren als dienstenconcessie. Zij merkt hierover het volgende op: *“Kenmerk van een concessieopdracht voor diensten is namelijk dat de exploitatie van een dienst door de aanbestedende dienst wordt overgedragen aan de concessiehouder. Dit impliceert dat ook de verantwoordelijkheid voor de exploitatie wordt overgedragen van de gemeente naar de verzekeraar. Dit zou betekenen dat de gemeente ook zelf het exploitatierecht voor verzekeringsdiensten (inclusief de bevoegdheid/taak tot het innen van de premies) voor minima zou moeten hebben, om dit te kunnen overdragen aan de concessiehouder. Vanuit de verzekeringsmarkt is het relevant om op te merken dat het iedere andere verzekeraar juridisch vrij staat om vergelijkbare diensten aan de doelgroep aan te bieden. Daarom is het de vraag of in dit geval wel sprake is van een exclusief exploitatierecht (op verzekeringen voor minima) dat de gemeente kan overdragen op de verzekeraar.”*

Het Hof (het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet erop toe dat de EU-wetgeving in alle landen van de EU op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en toegepast) heeft zich tot op heden hierover nog niet uitgesproken. Uw college wordt geadviseerd om in afwachting van jurisprudentie zich voorlopig te scharen achter het standpunt van Loyens & Loeff.

Alternatieven (incl. argumenten)

Zoals gezegd, de gemeente kan er ook voor kiezen om te gaan aanbesteden. Aanbesteden zou een goede optie kunnen zijn als dit leidt tot scherpere tarieven en een beter aanbod. Het adviesbureau BS&F heeft aangegeven dat dit veelal niet het geval is. Verzekeraars zien de Gemeentepolis minimapolis als een (verlieslatende) activiteit die om maatschappelijke redenen wordt geboden. Zij willen graag samen met gemeenten de kwetsbare inwoners met een laag inkomen en hoge zorgvraag toegang geven tot de beste zorg. Ook vanuit schuldenperspectief is dit belangrijk. Verzekeraars schrijven vooral in binnen voor hen interessante gebieden waarbinnen ze relatief veel deelnemers hebben omdat het schaalvoordelen biedt. De Gemeentepolis wordt beschouwd als een (verlieslatende) activiteit die wordt geboden om sociaal-maatschappelijke redenen, maar dan wel in een kernwerkgebied (zorgkantoor) waar de zorg scherper ingekocht kan worden.

Financiële gevolgen

Kosten	€ 342.443,58
Dekking binnen begroting	Programma: Vitaliteit Cluster: Bestaanszekerheid

Geen dekking binnen begroting	Dekkingsvoorstel:
Fiscale gevolgen	Niet van toepassing.
Toelichting: Niet van toepassing.	

Communicatie

Univé en BS&F worden over uw besluit geïnformeerd. Ook vindt terugkoppeling plaats aan de Cliëntenraad Participatiewet Hollands Kroon. Ook gaan we onze klanten via een e-mail informeren. Ten slotte wordt op de website een bericht geplaatst.

Bijlagen

1. Factsheet MKBA Gemeentepolis
2. Ambtelijk memo van 11 april 2024
3. Memorandum Loyens en Loeff van 20 juni 2023
4. Klantenmonitor Zorgverzekeringen 2022- Univé Gemeentepakket
5. Memo raad gemeentepolis