



Loyens & Loeff N.V.
Postbus 71170
1008 BD Amsterdam

Den Haag, 25 oktober 2021

Aantal bijlagen :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/560604
Contactpersoon :
Onderwerp : ACM/20/039827 Reactie ACM voorgenomen solidariteitsregeling 2021

Geachte heer,

Namens Zorgverzekeraars Nederland (ZN) heeft u de ACM om een reactie gevraagd op voorgenomen afspraken tussen zorgverzekeraars over het onderling herverdelen van verschillende COVID-19 gerelateerde kosten die voornamelijk samenhangen met eerder gemaakte afspraken tussen deze zorgverzekeraars en ziekenhuizen zoals opgenomen in een addendum bij de contracten met deze ziekenhuizen voor 2021. De afspraken hierover zijn opgenomen in een overeenkomst, de Solidariteitsovereenkomst 2021 (Notitie concept 29 juli 2021). U benaderde de ACM met het oog op de toelaatbaarheid van die voorgenomen afspraken binnen de concurrentieregels.

Hiermee ontvangt u onze reactie.

Achtergrond

ZN heeft eind vorig jaar contact gezocht met de ACM om haar te informeren over de noodzaak van gezamenlijke afspraken met de koepels van ziekenhuizen - de NVZ en de NFU - voor 2021 om de financiële gevolgen van Covid op de medisch specialistische zorg (MSZ) op te vangen. Deze afspraken waren volgens de betrokken partijen noodzakelijk om de continuïteit van het zorgaanbod voor nu en in de toekomst te garanderen. Hiermee samenhangend hebben de zorgverzekeraars aangegeven dat zij de vergoede kosten aan ziekenhuizen met elkaar willen herverdelen. De betrokken zorgverzekeraars achten een herverdelingsafpraak noodzakelijk omdat individuele zorgverzekeraars in verschillende mate geraakt kunnen worden door de financiële effecten van Covid. Zonder afspraak zou de reguliere concurrentiepositie van zorgverzekeraars dusdanig kunnen worden aangetast dat de werking van de zorgverzekeringmarkt duurzaam wordt verstoord, met een mogelijke doorwerking naar de zorgverleningsmarkt.

Eind juli hebben de betrokken leden van ZN1 overeenstemming bereikt over de inhoud van de solidariteitsafspraken voor 2021 onder voorbehoud van een goedkeuring van de ACM van deze regeling. Zij hebben deze afspraken vervolgens in concept aan de ACM gestuurd (hierna: regeling onderlinge solidariteit 2021) en eind september een aantal laatste aanpassingen doorgevoerd.

¹ De zorgverzekeraar EUCARE doet niet mee aan de regeling.

ZN heeft de ACM sinds november 2020 op de hoogte gehouden van de gedachtevorming over de invulling van de voorgenomen overeenkomst en op meerdere momenten vragen ter verduidelijking beantwoord. De ACM heeft in die periode zelf marktonderzoek gedaan en in dat kader nader gesproken met individuele zorgverzekeraars over de noodzaak en gevolgen van de overeenkomst. Zij heeft ook contact gehad met het Ministerie van VWS, het Zorginstituut Nederland en de Nederlandsche Bank, onder meer om zich op de hoogte te stellen van reeds genomen maatregelen op basis van de risicoverevening voor 2021 om de eventuele ongelijke financiële impact van Covid op zorgverzekeraars te verzachten. Daarnaast heeft zij de Europese Commissie geconsulteerd.

De voorgenomen overeenkomst

De regeling onderlinge solidariteit 2021 bestaat uit twee onderdelen en kent een gelaagde structuur. Onderlinge verrekening in onderdeel 2 vindt alleen plaats als die nog noodzakelijk is en de ongelijke impact tussen zorgverzekeraars nog onvoldoende weggenomen is in onderdeel 1 of via de risicoverevening.

In onderdeel 1 willen de zorgverzekeraars de kosten die respectievelijk voortvloeien uit de financiële afspraken die zijn gemaakt met de ziekenhuizen voor 2021, de Covid-meerkosten voor 2021, de totale bijdrage voor 2021 uit hoofde van artikel 33 Zvw (de zogenaamde catastroferegeling), en de extra betalingen die samenhangen met de afspraak in de regeling met de ziekenhuizen om op dure geneesmiddelen over 2021 dezelfde marge te garanderen als in 2020, met elkaar herverdelen. Voor al deze subonderdelen geldt dat alleen de kosten worden herverdeeld die buiten een bepaalde bandbreedte dan wel een eigen behoud vallen.

Het tweede onderdeel² betreft een restafpraak (vangnetregeling), waarin de deelnemende partijen de financiële effecten van Covid na toepassing van onderdeel 1, inclusief alle kosten en baten onder de reguliere risicoverevening 2021 plus de kosten en bijdragen uit artikel 33 Zvw, met inachtneming van een bandbreedte, herverdelen. In onderdeel 2, waarvan de berekeningen door het Zorginstituut zullen worden uitgevoerd, wordt het verwachte vereveningsresultaat zonder Covid vergeleken met het daadwerkelijke vereveningsresultaat voor 2021. Als het verschil tussen deze twee resultaten boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt, zal het verschil worden herverdeeld. De drempelwaarde werkt tweezijdig, de genoemde drempel kan zowel positief als negatief worden overschreden.

De looptijd van de overeenkomst is van 1 januari 2021 tot 1 januari 2022; deze zal daarna van rechtswege eindigen. De technische afwikkeling van de overeenkomst zal in de jaren daarna plaatsvinden, onder andere omdat de effecten van het vereveningssysteem pas later duidelijk zijn.

De deelnemende zorgverzekeraars geven onderbouwd aan dat ten opzichte van de solidariteitsovereenkomst die zij hebben afgesloten voor 2020 de individuele zorgverzekeraars in 2021 aanzienlijk meer financieel risico dragen. Ze geven ook aan dat de afspraken beperkt zijn gebleven tot het hoogst noodzakelijke. Er blijven volgens de betrokken zorgverzekeraars voldoende prikkels behouden voor een doelmatige zorginkoop.

Reactie ACM

Zoals de ACM heeft aangegeven in haar brief van oktober 2020, waarin zij haar reactie gaf op de voorgenomen solidariteitsovereenkomst voor 2020, zijn onderlinge afspraken over financiële verrekening niet verenigbaar met de concurrentieregels³. De ACM heeft toen echter besloten geen nader onderzoek te doen naar deze overeenkomst vanwege de uitzonderlijke Covid gerelateerde situatie, waarbij het om

² De zorgverzekeraars ASR en ONVZ doen niet mee aan dit onderdeel.

³ Zie ACM (2020, 27 oktober). Reactie ACM voorgenomen overeenkomst verdeling impact corona zorgverzekeraars voor 2020. Brief ACM/UIT/543322. [Reactie ACM verdeling coronakosten zorgverzekeraars voor 2020](#)

substantiële, onvoorzienbare lasten ging en het niet herverdelen daarvan zou leiden tot een ernstige verstoring van de algehele werking van het zorgstelsel.

In dit geval heeft de ACM, op grond van de door u aangeleverde informatie en haar eigen marktonderzoek, opnieuw besloten geen nader onderzoek te doen naar de verenigbaarheid van de onderlinge afspraken tussen de zorgverzekeraars met de concurrentieregels. In dit verband is relevant dat de ACM het voldoende aannemelijk acht dat de onderlinge afspraken noodzakelijk zijn om de continuïteit van het zorgaanbod te garanderen zowel tijdens als na de pandemie. Daarnaast is van belang dat zorgverzekeraars ten opzichte van 2020 substantieel meer eigen risico dragen om de impact van corona op te vangen. Het is voorts essentieel dat de gemaakte afspraken tijdelijk zijn, van welbepaalde duur en de periode van verrekening beperkt blijft tot het jaar 2021.

Zoals de ACM in haar brief van 22 juli 2021 heeft aangegeven als reactie op de gezamenlijke afspraken tussen ZN, de NVZ en de NFU om ziekenhuizen financieel te ondersteunen⁴, is zij van oordeel dat er eind 2020 nog en opnieuw grote onzekerheden waren over het verloop van de coronapandemie in 2021. In die zeer onzekere context is het belangrijk dat ziekenhuizen zich op de bestrijding van Covid kunnen richten in de zekerheid dat ze de Covid-kosten vergoed krijgen. Hiervoor is het nodig dat zorgverzekeraars gezamenlijk afspraken kunnen maken met ziekenhuizen om coördinatieproblemen te voorkomen over wie welke kosten vergoedt met mogelijk negatieve gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van het zorgaanbod. De ACM acht het zeer waarschijnlijk dat die gezamenlijke afspraken niet of met een grote vertraging tot stand waren gekomen als zorgverzekeraars niet de mogelijkheid hebben deze kosten op een later moment te verrekenen.

Uit de conceptovereenkomst voor 2021 blijkt dat de reikwijdte van de kosten die herverdeeld worden in het eerste onderdeel van de overeenkomst beduidend beperkter is dan in 2020, wat recht doet aan het feit dat beter dan in 2020 vast te stellen is welke kosten Covid gerelateerd zijn. Met de ziekenhuizen zijn ook duidelijkere afspraken gemaakt over welke kosten worden vergoed. De regeling is voorts op een beperkter aantal zorgsectoren van toepassing dan in 2020; deze ziet voornamelijk nog op de ziekenhuissector omdat deze sector het hardst geraakt wordt door de coronacrisis. Daarbij zijn in de verschillende stappen die in onderdeel 1 van de overeenkomst zijn opgenomen bandbreedtes geïntroduceerd dan wel verhoogd voordat de daarin opgenomen kosten (en opbrengsten) worden herverdeeld. Hierdoor lopen zorgverzekeraars individueel meer risico op hun zorguitgaven dan in 2020 en behalen zij meer voordeel op mogelijke besparingen en opbrengsten. In de conceptovereenkomst is daarmee zichtbaar rekenschap gegeven van de waarschuwing die de ACM in het najaar van 2020 heeft meegegeven bij haar reactie op de solidariteitsregeling voor 2020 dat zorgverzekeraars zoveel mogelijk zelf de gevolgen van de coronacrisis moeten opvangen.

De ACM begrijpt de noodzakelijkheid van het opnemen van een sluitstuk in de regeling in de vorm van onderdeel 2, voor substantiële lasten, buiten een bepaalde bandbreedte, als gevolg van onvoorzienbare ontwikkelingen. Naar aanleiding van gesprekken met de ACM heeft ZN de bandbreedte verhoogd. Naar het oordeel van de ACM is de resulterende hoogte van de bandbreedte, overeenkomend met een mogelijk verschil van 50 euro premie op jaarbasis tussen zorgverzekeraars, passend en voldoende om de prikkels voor zorgverzekeraars om doelmatig in te kopen en scherp op de Covid-kosten te letten in stand te houden. Op basis van haar eigen gesprekken met individuele zorgverzekeraars is voor de ACM genoegzaam gebleken dat in de bijzondere situatie van dit jaar een dergelijke bandbreedte voor meerdere zorgverzekeraars, grotere en kleinere, een significante impact heeft op de bedrijfsvoering en de mogelijkheden te concurreren. Deze situatie hangt mede samen met het feit dat zorgverzekeraars, als

⁴ Zie ACM (2021, 22 juli). Reactie ACM op voorgenomen opname addendum bij MSZ zorgovereenkomst 2021. Brief ACM/UIT/557201. [Reactie ACM gezamenlijke afspraken ZN, NVZ, NFU Corona 2021](#)

keerzijde van de collectieve afspraken met de ziekenhuizen die noodzakelijk waren voor continuïteit van het zorgaanbod voor nu en later, de afgelopen twee jaren geen mogelijkheid hadden om hun inkoopbeleid verder te optimaliseren c.q. bij te sturen op ongunstig uitpakkende inkoopafspraken. In dit verband is voor de ACM van wezenlijk belang dat ZN tegenover de ACM heeft verklaard dat zowel de zorgverzekeraars als de zorgaanbieders nu terug willen keren naar reguliere individuele contractering (met gepaste aandacht voor Covid).

De ACM overweegt voorts dat de deelname aan de samenwerking open staat voor elke zorgverzekeraar en op vrijwillige basis is; het staat een zorgverzekeraar vrij om niet mee te doen aan (een deel van) de overeenkomst.

Daarbij gaat de ACM ervan uit dat zorgverzekeraars binnen de voorgenomen samenwerking, net als in 2020, geen afspraken maken die zien op de bepaling van zorgverzekeringspremies, de zorginkoop of andere gebieden waarop zij concurreren die niet strikt noodzakelijk zijn voor de voorgenomen herverdeling. Ook gaat de ACM er vanuit dat zij hun gedragingen op deze gebieden niet onderling met elkaar afstemmen. De uitwisseling van bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie is daarbij gelimiteerd tot wat noodzakelijk is voor een goede verdeling van de meerkosten waarbij de benodigde informatie alleen door zorgverzekeraars gedeeld wordt met een Trusted Third Party (TTP).

Tot slot verwacht de ACM, evenals voor 2020, dat elke uitwisseling van informatie die plaatsvindt in het kader van deze samenwerking door de zorgverzekeraars wordt gedocumenteerd, en deze documentatie door de zorgverzekeraars desgevraagd aan de ACM ter beschikking wordt gesteld.

Ter afsluiting

Op basis van de feiten en omstandigheden zoals die door u zijn beschreven en haar eigen marktonderzoek heeft de ACM besloten geen nader onderzoek te doen naar de verenigbaarheid van deze overeenkomst met de concurrentieregels. Daarbij constateert de ACM dat in de conceptovereenkomst zichtbaar en duidelijk invulling is gegeven aan de waarschuwing die de ACM in het najaar van 2020 heeft meegegeven bij haar reactie op de solidariteitsregeling voor 2020.

Rest mij waardering uit te spreken voor de constructieve manier waarop u contact heeft gezocht tijdens de totstandkoming van de conceptovereenkomst, waardoor reeds in die fase, waar nodig, aandachtspunten konden worden benoemd met het oog op de mededingingsregels.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

dr. B. Broers MBA
Directeur Directie Zorg