

Aanleiding:

Opdracht van de gemeenteraad aan het college om een evaluatie te doen naar het functioneren van de U-polis tot en met 2024 en de gevolgen van de afschaffing.

[Zie motie 529 Evaluatie U-polis](#)

Doel evaluatie:

- Inzicht geven in het functioneren van de U-polis: de effecten van het gebruik van de U-polis voor de inwoners in beeld brengen (periode 2019-2024).
- De effecten van de afschaffing van de U-polis in beeld brengen.

Opdrachtgever: Manager Beleid

Gedelegeerd opdrachtgever: Beleidsadviseur

Opdrachtnemer: Team Kwaliteitszorg Werk en Inkomen

Inleiding

Inwoners met een laag inkomen konden jarenlang gebruikmaken van de U-polis: de collectieve zorgverzekering via de gemeente Utrecht. Per 1 januari 2025 is deze polis komen te vervallen. Deelnemers van de U-polis moesten eind 2024 een andere zorgverzekering kiezen. Dit rapport gaat in op de ervaringen van inwoners met de U-polis in de afgelopen jaren en op de beleving van de periode zonder de U-polis, vanaf 1 januari 2025.

Deel- en hoofdvragen

Hoofdvraag 1: Welke effecten bracht de U-polis met zich mee over de periode van 2019 t/m 2024?

- **Deelvraag 1.1:** Welke (financiële) voor- en nadelen bood de U-polis?
- **Deelvraag 1.2:** Hoe beïnvloedde de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

Hoofdvraag 2: Welke effecten bracht het afschaffen van de U-polis op inwoners met zich mee vanaf 1 jan. 2025?

- **Deelvraag 2.1:** Welke (financiële) voor- en nadelen biedt de afschaffing van de U-polis?
- **Deelvraag 2.2:** Hoe beïnvloedt de afschaffing van de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

Onderzoeksmethode

- Enquête aan voormalig U-polis verzekerden met of zonder bijstand (meerkeuze- en openvragen)
 - 318 inwoners hebben de vragenlijst volledig doorlopen (N = 318 met een responspercentage van 3,7%).
 - Enquête is verstuurd aan de inwoners in Juni 2025.
- Enquête Medewerkers WenI
- Deskresearch

Interviews met partners uit de stad:

- Armoedecoalitie
- Cliëntenplatform
- Huisartsen Utrecht Stad
- Stichting Buurtpastoraat
- Buurtwerkkamer
- Humanitas thuisadministratie
- Tussenvoorziening
- Buurtteam Kanaleneiland Sociaal

Inhoud

Blad 1 Aanleiding, doel, inleiding, deel- en hoofdvragen en de onderzoeksmethode

Blad 2 Bevindingen van de open antwoorden van inwoners en bevindingen van partners uit de stad in hun ervaring met de U-polis. Daarnaast wat de voor-en nadelen van de U-polis uit andere onderzoeken zijn.

Blad 3 Bevindingen van de open antwoorden van inwoners, bevindingen van partners uit de stad en cijfers van Zorg en Zekerheid over de periode na de afschaffing van de U-polis.

Blad 4 Conclusie van de bevindingen en antwoord geven op de deel- en hoofdvragen.

Blad 5 Bijlage met daarin de opbrengst van de respondenten op meerkeuzevragen.

Voordelen van de U-polis

Volgens respondenten uit de enquête

- **Betaalbaarheid:**
Inwoners hadden lagere kosten: ze kregen korting op hun premie en daarnaast werden veel kosten vergoed, zoals tandarts en/of brillen.
- **Financiële zekerheid:**
Premie werd automatisch ingehouden op bijstandsuitkering.
- **Toegankelijkheid van zorg:**
Optie voor een uitgebreid pakket (met aanvullende zorg).

Volgens partners uit de stad

- **Financiële zekerheid:**
- Premie werd automatisch ingehouden op bijstandsuitkering (verkleinen kans op onbetaalde premies en schulden).
- De optie van een gespreide betaling van het eigen risico.
- Declaratie door zorgverlener direct bij zorgverzekeraar.
- **Toegankelijkheid van zorg:**
Uitgebreide dekking met tandarts, fysio en orthodontie.
- **Gemak:**
Inwoners hoefden niet zelf op zoek naar een passende zorgverzekering.
- **Zekerheid bij inwoners:**
Gevoel van "je bent verzekerd bij de Gemeente, dat zal wel veilig/goed zijn".

Volgens onderzoeken

(Bronnen: Factsheet MKBA Gemeentepolis 2025 en het onderzoek naar gemeentepolis 2019 van het Centraal Plan Bureau)

- **Toegankelijkheid van zorg:**
- De toegang tot zorg wordt verbeterd: minder zorgmijding.
- Voordelig voor minima met hoge zorgkosten.
- **Financiële zekerheid:**
Minder schulden bij inwoners.
- **Integrale aanpak:**
Helpt bij integrale aanpak van armoede, schulden en gezondheid.

Nadelen van de U-polis

Volgens respondenten uit de enquête

- **Betaalbaarheid:**
Het was een hoge premie, ondanks de korting voor inwoners met een lage zorgbehoefte.
- **Financiële zekerheid:**
Jaarlijkse verandering in dekking of voorwaarden.

Volgens partners uit de stad

- **Betaalbaarheid:**
Dure premie voor inwoners met een lage zorgbehoefte.
- **Onduidelijkheid:**
Korting op de premie werd niet als zichtbaar of merkbaar ervaren.
- **Beperkt maatwerk:**
Slechts twee zorgpakketten beschikbaar vanuit de U-polis, geen afstemming mogelijk op individuele behoeftes.

Volgens onderzoeken

(Bronnen: Factsheet MKBA Gemeentepolis 2025 en het onderzoek naar gemeentepolis 2019 van het Centraal Plan Bureau)

- **Zorgstelsel & Financiering:**
Financieel onaantrekkelijk voor verzekeraars, de doelgroep van de gemeentepolis heeft gemiddeld hoge zorgkosten.
- **Betaalbaarheid:**
Voor minima met lage zorgkosten vaak te duur.
- **Beperkt maatwerk:**
Risico op oververzekering door beperkte keuze in pakketten.

Resultaten uit Enquête verstuurd naar inwoners die gebruik maakte van de U-polis

- *Het merendeel (81%) van de inwoners heeft langer dan 3 jaar gebruik gemaakt van de U-polis. Bijna 15% van de inwoners had 2 tot 3 jaar een U-polis en iets meer dan 4% van de respondenten heeft één jaar de U-polis gehad.*
- *389 inwoners zijn begonnen met het invullen van de vragenlijst. Conform de gebruikelijke trend nam het aantal respondenten af, met als resultaat dat 318 inwoners de vragenlijst volledig invulden. Bij de vraag of stelling staat vermeld hoeveel respondenten de vraag heeft beantwoord.*

Hoe tevreden waren inwoners over de U-polis? N=374

(zeer) Tevreden	84,3%	Neutraal	8,2%	(zeer) Ontevreden	7,4%
-----------------	-------	----------	------	-------------------	------

Voordelen afschaffing van de U-polis

Volgens respondenten uit de enquête

- **Betaalbaarheid:**
Sommige inwoners zijn nu goedkoper uit.

Volgens partners uit de stad

- **Betaalbaarheid:**
Nieuwe polis goedkoper voor inwoners met een lage zorgbehoefte
- **Maatwerk:**
Een groter aanbod aan keuzemogelijkheden in de markt maakt het mogelijk de zorgpolis beter af te stemmen op de individuele behoeften en verwachtingen rondom zorgkosten.

Nadelen afschaffing van de U-polis

Volgens respondenten uit de enquête

- **Betaalbaarheid:**
Inwoners betalen nu een hogere premie voor minder zorg en/of vergoedingen.
- **Financiële zekerheid:**
Minder of geen vergoeding voor de kosten van mondzorg, een bril, fysiotherapie, medicijnen en Wmo/ Wlz-bijdrage. Daarnaast is er angst voor onverwachte rekeningen.
- **Financiële zekerheid:**
Inwoners met een bijstandsuitkering missen het gemak van een premie- inhouding op de bijstandsuitkering. Nu zijn ze zelf verantwoordelijk voor tijdige betaling van de premie.
- **Toegankelijkheid van zorg:**
 - Inwoners mijden zorg, zijn gestopt met behandelingen of stellen deze uit.
 - Er zijn inwoners die nu geen aanvullende zorgverzekering hebben afgesloten.

Volgens partners uit de stad

- **Betaalbaarheid:**
Nieuwe polis vaak duurder voor inwoners met een hoge zorgbehoefte.
- **Financiële zekerheid:**
 - Geen inhouding meer op bijstandsuitkering.
 - Onzekerheid of bepaalde kosten wel worden vergoed.
- **Toegankelijkheid van zorg:**
 - Fysio en mondzorg minder toegankelijk geworden.
 - Signalen opgevangen dat inwoners zorg mijden vanwege de kosten.
- **Verhoging werklust instanties:**
Meer tijd kwijt aan uitleg over vergoedingen.

Volgens cijfers van Zorg en Zekerheid (Z&Z)

- Meer betalingsachterstanden zichtbaar bij de groep inwoners waarbij voorheen de premie werd ingehouden op de bijstandsuitkering. Zie hieronder de cijfers.
Van de 5443 verzekerden zonder bijstandsuitkering zijn er 3841 bij Z&Z gebleven (70%). Deze groep betaalde zelf hun premie van de U-polis. Z&Z ziet bij deze groep dat 3,1% (meting op 1/11/25) een betalingsachterstand heeft.
- *Van de 3454 verzekerden met een bijstandsuitkering en met een U-polis zijn er 1117 bij Z&Z gebleven (32%). Bij deze groep werd de premie ingehouden op de bijstandsuitkering t.b.v. de U-polis. Z&Z ziet nu bij deze groep dat 16% (meting op 1/11/25) een betalingsachterstand heeft.*

Zijn mensen nu meer of minder tevreden met hun zorgverzekering dan toen ze de U-polis hadden? N=303

Ik ben nu minder tevreden	71,6%	Ik ben net zo tevreden met mijn huidige zorgverzekering als met de U-polis	23,8%	Ik ben nu meer tevreden	4,6%
---------------------------	--------------	--	--------------	-------------------------	-------------

Opvallendheden uit de rapporten van Zorg en Zekerheid

- Het viel op dat het verbruik van het eigen risico over de jaren van 2019 tot en met 2024 steeg van 43% in 2019 tot 59% in 2024 bij het pakket ‘Utrecht standaard’. Bij het pakket ‘Utrecht TOP’ steeg het gebruik van het eigen risico minder hard (van 71 tot 75%). De stijging van het verbruik van het eigen risico en de gespreide betaling van het eigen risico hebben bijgedragen aan het gevoel van het duurder worden van zorgkosten. Daarnaast wijst de toename van het gebruik van het eigen risico op een toenemende zorgvraag.
- Uit de rapportages blijkt dat de kosten voor de basisverzekering elk jaar stegen. De kosten voor de aanvullende verzekering bleven juist gelijk: daar gaven de verzekerden (het collectief) samen ieder jaar ongeveer evenveel uit aan zorg. Het aantal verzekerden via de gemeentepolis nam echter wel af (van 14923 in 2019 tot 11720 in 2024). Een dalend bestand van het aantal verzekerden, gelijkblijvende kosten voor het collectief en een toenemende zorgbehoefte bevestigt ook een aantal hierboven genoemde voor- en nadelen (voordelig voor minima met hoge zorgkosten, minder zorgmijding en financieel minder aantrekkelijk voor zorgverzekeraars).

Deelvraag 1.1: Welke (financiële) voor- en nadelen bood de U-polis?
Deelvraag 1.2: Hoe beïnvloedde de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

Hoofdvraag 1: Welke effecten bracht de U-polis met zich mee over de periode van 2019 t/m 2024?

Zie onderstaand de antwoorden op de deelvragen op basis van de informatie en bevindingen van slide 2.

- Voor een grote groep van de respondenten was de U-polis dé toegang tot basiszorg en aanvullende zorg. Respondenten ervaarden het als prettig dat de premie werd ingehouden op de bijstandsuitkering, hierdoor waren ze nooit te laat of ontstonden er geen achterstanden.
- Partners in de stad waardeerden de U-polis omdat deze zorgde dat er geen schulden ontstonden, het zorgmijding voorkwam en het de inwoner ontzorgde. Wel was er een risico op oververzekering voor inwoners met weinig zorgkosten.
- Onderzoek laat zien dat een gemeentepolis zorgmijding tegengaat en schulden helpt voorkomen. Tegelijk is deze polis relatief duur voor inwoners met een lage zorgvraag en bood zij weinig mogelijkheden om het pakket aan te passen aan individuele behoeften.
- In de gemeente Utrecht steeg het gebruik van het eigen risico binnen het standaardpakket, wat kan wijzen op een groeiende zorgvraag. Het aantal verzekerden via de U-polis daalde, terwijl de totale schadelast voor Utrecht gelijk bleef (o.b.v. slide 3).

- De evaluatie laat zien dat de U-polis voor kwetsbare inwoners belangrijke voordelen bood. De U-polis vergrootte de toegang tot zorg, veel zorg werd vergoed, het voorkwam schulden (onbetaalde premies) en droeg bij aan het terugdringen van zorgmijding.
- Daarentegen bleek dat de U-polis voor inwoners met een lage zorgbehoefte relatief kostbaar was. Er kon sprake zijn van oververzekering: door de beperkte keuzemogelijkheid was er geen (volledige) aanpassing naar individuele behoefte mogelijk. In de resultaten van de enquête komt naar voren dat de meeste inwoners (zeer) tevreden waren met de U-polis.



Deelvraag 2.1: Welke (financiële) voor- en nadelen biedt de afschaffing van de U-polis?
Deelvraag 2.2: Hoe beïnvloedt de afschaffing van de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

Hoofdvraag 2: Welke effecten bracht het afschaffen van de U-polis op inwoners met zich mee vanaf 1 januari 2025?

Zie onderstaand de antwoorden op de deelvragen op basis van de informatie en bevindingen van slide 3.

- Inwoners ervaren dat ze binnen de aanvullende verzekering meer moeten betalen en tegelijkertijd minder vergoed krijgen. Daarnaast zijn er inwoners die meer zorg nodig hebben maar geen aanvullende zorgverzekering hebben afgesloten i.v.m. de hoge kosten. Inwoners mijden zorg, op bijvoorbeeld fysio en tandarts. Inwoners die goedkoper uit zijn (en minder zorg behoeven), hebben nu een pakket die beter bij hen past.
- Inwoners met een hoge zorgbehoefte ervaren hogere kosten en minder vergoedingen. Er is sprake van onzekerheid of kosten worden vergoed en zorgmijding. Voor inwoners met een lage zorgbehoefte kan de nieuwe polis juist voordeliger zijn en beter aansluiten bij hun situatie.
- Meer betalingsachterstanden zichtbaar (16%) bij inwoners die niet langer een automatische premie-inhouding via de bijstandsuitkering hebben, vergeleken met de zelf betalende verzekerden (3,1%). De toegang tot zorg is beperkter voor verzekerden met een betalingsachterstand. De aanvullende verzekering wordt stopgezet en er kan alleen aanspraak gemaakt worden op de basiszorg. Bij betalingsachterstand van zes maanden of langer wordt een bestuursrechtelijke premie opgelegd. Deze premie is hoger dan de gemiddelde premie voor een basisverzekering.

- De afschaffing van de U-polis heeft bij inwoners met een hoge zorgbehoefte geleid tot hogere kosten*, minder vergoedingen en meer onzekerheid, wat bij deze inwoners het risico op zorgmijding vergroot en schulden doet toenemen. Voor inwoners met een lage zorgbehoefte kan de huidige situatie juist voordelig uitpakken, omdat zij door het wegvallen van de U-polis een pakket kunnen kiezen dat beter aansluit bij hun zorggebruik.
- Verder is uit de enquête gekomen dat de meeste inwoners minder tevreden zijn over hun huidige zorgverzekering.
- Sinds de afschaffing van de U-polis is er een betalingsachterstand zichtbaar bij inwoners die zelf hun premie moeten betalen in plaats van dat deze werd ingehouden op hun bijstandsuitkering. Hiermee vermindert voor hen de toegang tot zorg (alleen toegang tot de basiszorg, aanvullende zorg wordt stopgezet).

* Los van de U-polis fluctueren de kosten en de hoogte van de vergoedingen door keuzes vanuit Rijksoverheid bij de zorgverzekeringen. De hogere kosten kunnen niet volledig toegeschreven worden aan de afschaffing van de u-polis.



Deelvraag 1.1: Welke (financiële) voor- en nadelen bood de U-polis?

Deelvraag 1.2: Hoe beïnvloedde de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

331 inwoners hebben een reactie gegevens op de stellingen (Responspercentage: 3,9%)

De premie die ik betaalde was in verhouding tot wat ik ervoor terugkreeg	85,6% zei ja	Het was duidelijk welke zorg via de U-polis wel en niet werd vergoed	87,1% zei ja
Het verzekeringspakket van de U-polis paste bij wat ik nodig had aan zorg	89,8% zei ja	Ik hoefde niet lang te wachten op zorg of hulp via de U-polis	91,3% zie ja
Ik had voldoende keuzevrijheid in zorgverleners (zoals een ziekenhuis of therapeut)binnen de U-polis	92,5% zei ja	Rekeningen werden op tijd betaald door de zorgverzekeraar Z&Z	96,1% zei ja
De informatie over mijn zorgverzekering van Z&Z was makkelijk te vinden en te begrijpen	89,8% zei ja		

Deelvraag 2.1: Welke (financiële) voor- en nadelen biedt de afschaffing van de U-polis?

Deelvraag 2.2: Hoe beïnvloedt de afschaffing van de U-polis de toegankelijkheid van de zorg?

Heeft u nu een basisverzekering? N=323		Heeft u nu één of meer aanvullende verzekeringen afgesloten? N=305	
Ja, bij Z&Z	63,8%	Ja, bij dezelfde zorgverzekeraar als mijn basisverzekering	76,7%
Ja, bij een andere zorgverzekeraar	29,8%	Ja, bij een andere zorgverzekeraar dan mijn basisverzekering	7,9%
Nee, ik heb geen basiszorgverzekering	6,4%	Nee	15,4%

Wat is de reden dat u geen aanvullende zorgverzekering heeft? N=47

De genoemde andere redenen voor het niet hebben van een aanvullende zorgverzekering:

Ik vond het te duur.	53,2% zei ja	Misverstand
Ik vond het onduidelijk welke zorg wel of niet vergoed wordt	12,8% zei ja	Te laat met aanvragen
Ik vind dat het meer kost dan dat het oplevert	14,9% zei ja	Verkeerd geïnformeerd
Ik ben gezond	8,5% zei ja	Gelijk pakket als U-polis is niet te betalen, terwijl wel nodig gezien medische situatie
Ik heb een andere reden	10,6% zei ja	Bewindvoerder vond het niet nodig

