

Vergaderjaar 2008–2009

29 689

Herziening Zorgstelsel

Nr. 224

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2008

1. Inleiding

Zoals ik in het spoeddebat van 6 maart 2008 over de eigen bijdrage AWBZ heb toegezegd (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 60, blz. 4287–4299), heb ik een onafhankelijk onderzoek naar het CAK laten verrichten. Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot B.V. Berenschot B.V. heeft op 30 september 2008 het eindrapport uitgebracht. Het onderzoek bestaat uit drie delen, te weten (1) de afhankelijkheid in de informatieketen, (2) de toerusting van het CAK en (3) de bestuurlijke structuur van het CAK. Met deze brief bied ik u dat rapport en de kabinetsreactie daarop aan.¹

Tevens beantwoord ik in deze brief uw brief van 13 september 2008, 2008Z00521/2008D0393 en van 25 september 2008, 2008Z03084/2008D06439. In verband daarmee informeer ik u hierna eerst over de situatie op dit moment en de maatregelen die sinds het hiervoor genoemde spoeddebat getroffen zijn.

Het onderzoek heeft geen betrekking op de uitvoering van de beoogde Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Hierover wordt u per separate brief geïnformeerd. Het voornemen is overigens de uitvoering van de Wtcg, net als die van de compensatie eigen risico, binnen het CAK operationeel en qua aansturing separaat in te richten, zowel qua geautomatiseerde verwerking als voor voorlichting en communicatie (front office) met burgers.

2. Maatregelen tot nu toe/ stand van zaken

Sinds de problemen bij het CAK zijn begonnen, heb ik intensief overleg met het CAK. Het CAK houdt mij daarbij op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking van de afhandeling van de correspondentie, e-mails, klachten en bezwaren en de telefonische bereikbaarheid.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit het rapport van Berenschot B.V. blijkt dat het CAK in de eerste 8 maanden van dit jaar 1,4 miljoen beschikkingen, 4,3 miljoen facturen en 155 000 kennisgevingen (het bericht dat de persoonsgegevens van de klant zijn opgenomen in de administratie) verzonden heeft. Het CAK ontving in deze maanden ongeveer 900 klachten, 650 bezwaarschriften en 300 000 e-mails en ongeveer 700 000 mensen belden naar het CAK.

Ik heb extra middelen ter beschikking gesteld zodat het CAK kon investeren in verbetertrajecten. Dat heeft er toe geleid dat:

- de brieven over zorg met verblijf binnen een termijn van 3 weken worden beantwoord. De werkvoorraad is afgenomen van ca. 3800 brieven eind februari (week 9) tot ca. 500 in week 38;
- de brieven over zorg zonder verblijf/Wmo binnen een termijn van 5 weken worden beantwoord. De werkvoorraad is afgenomen van ca. 2900 brieven in week 9 tot ca. 800 brieven in week 38;
- de e-mails over zorg met verblijf binnen een termijn van 5 werkdagen worden beantwoord. De werkvoorraad is afgenomen van ca. 2400 e-mails in week 9 tot ca. 900 e-mails in week 38;
- de e-mails over zorg zonder verblijf/Wmo binnen een termijn van 2 werkdagen worden beantwoord. De werkvoorraad e-mails is gestegen van ca. 600 in week 9 tot ca. 700 in week 38;
- de gemiddelde wachttijd bij de telefonie voor zorg met verblijf in week 9 13:50 minuten was en de gespreksduur gemiddeld 5:20 minuten bedroeg. De gemiddelde wachttijd is in week 38 afgenomen tot 5:40 minuten terwijl de gemiddelde gespreksduur gelijk is gebleven;
- de gemiddelde wachttijd bij de telefonie voor zorg zonder verblijf in week 9 9:20 minuten was en de gespreksduur gemiddeld 4:00 minuten bedroeg. De gemiddelde wachttijd is in week 38 afgenomen tot 4:40 minuten en de gemiddelde gespreksduur is afgenomen tot 3:50 minuten;
- de werkvoorraad voor bezwaarschriften voor zorg met verblijf is toegenomen van 40 in week 9 tot 199 in week 38;
- de werkvoorraad voor bezwaarschriften voor zorg zonder verblijf/Wmo is afgenomen van 1300 in week 9 tot 348 in week 38;
- de werkvoorraad van formele klachten voor zorg met en zonder verblijf AWBZ en voorzieningen Wmo is toegenomen van 209 in week 9 tot 389 in week 38.

Hoewel er vooruitgang is geboekt, is er nog altijd sprake van een aantal problemen. Een groot deel daarvan vindt zijn oorzaak in de keten van gegevensaanlevering en afhandeling van fouten in en rond de geautomatiseerde systemen. De systemen in de keten zijn zodanig ingericht dat burgers te vaak worden geconfronteerd met de gevolgen van niet doorgevoerde of foutieve mutaties. De systemen zijn er nog onvoldoende op ingesteld om fouten van ketenpartners eerder in de keten af te vangen en te corrigeren. Doordat deze terugkoppeling tekort schiet, kan een proces van «fout op fout» ontstaan. De werklast die daaruit ontstaat heeft weer gevolgen voor de telefonische wachttijden en de bereikbaarheid van het CAK. Mij, maar ook de Kamer, bereiken dan ook nog steeds te veel klachten over de afhandeling van incidenten van cliënten van het CAK, incidenten die zich in een aantal gevallen ook maar blijven herhalen. Dat maakt de cliënten die dat treft soms wanhopig. Het is en blijft mijn hoogste prioriteit om deze incidenten zo veel als maar enigszins mogelijk is te voorkomen. Het onderzoeksrapport geeft daartoe een aantal aanbevelingen, die vanzelfsprekend voortvarend ter hand zullen worden genomen, maar die ook nog de nodige doorlooptijd vergen alvorens zij volledig effect zullen sorteren. In de tussentijd dient naar mijn oordeel het CAK de burgers die momenteel met deze incidenten worden geconfronteerd, beter dan tot nu toe het geval is van dienst te zijn. Er zijn de afge-

lopen maanden, zoals ook uit de cijfers blijkt, aanzienlijke verbeteringen tot stand gekomen, maar het dienstverleningsniveau is nog niet op orde.

In dit kader heeft het CAK dan ook recent aanvullende maatregelen getroffen. Op de afdeling Telefonie is een traject ingezet ter verbetering van de informatievoorziening aan cliënten, de bereikbaarheid door de inzet van meer mensen en een efficiëntere gespreksvoering. Daarnaast wordt vanuit de afdeling Telefonie gewerkt aan een snellere afhandeling van verzoeken door cliënten, dit met als doel de tevredenheid van de cliënten te verhogen en het aanbod van herhaalverkeer te verlagen. Het verlagen van het aanbod herhaalverkeer leidt direct tot een verbetering van de bereikbaarheid. Als uit het telefonische verkeer blijkt dat er zich een bepaalde fout bij een ketenpartner voordoet (bijvoorbeeld het komt een aantal keren achter elkaar voor dat de melding einde zorg niet wordt gedaan) dan wordt meteen de desbetreffende ketenpartner aangesproken. Naast deze snellere en betere signaleringsfunctie richting de ketenpartners werkt het CAK aan een betere voorspelling ten aanzien van het verwachte aanbod.

Daarnaast treft het CAK momenteel aanvullende maatregelen om de afhandeling van complexere individuele dossiers die gespecialiseerde kennis van wet- en regelgeving behoeven, te versnellen. Ten behoeve van deze «moeilijke gevallen» bestaat reeds een afzonderlijk team. De capaciteit van dit team is recent verdubbeld en de werkwijze waar mogelijk geoptimaliseerd. Het hebben van een dergelijk «eerste hulp bij ongeluk-kenteam» past ook heel goed bij hetgeen de Nationale Ombudsman in het programma Kassa van zaterdag 27 september 2008 voorstelde; een team dat snel individuele problemen oplost.

Met de Belastingdienst is de afspraak gemaakt dat deze het voorlopige verzamelinkomen levert indien het definitieve verzamelinkomen van een cliënt nog niet beschikbaar is. Door in die situatie niet meer voorlopig op loongegevens de eigen bijdragen vast te stellen, wordt in een groot aantal gevallen een tijdelijk te hoge bijdrage voorkomen.

Zoals hierna ook blijkt, heeft het CAK veel last als de informatie in de keten ondeugdelijk is. Er is dan ook regelmatig overleg met ketenpartners. Dit heeft onder meer geresulteerd in een afspraak tussen het CAK en zorgkantoren over een betere aanlevering van de start- en einddata van de zorg. Hiermee wordt voorkomen dat mensen niet bekend zijn bij het CAK of dat het CAK de eigen bijdrage te lang blijft opleggen. Ook zijn er afspraken gemaakt dat er meer contacten zijn tussen zorgkantoren en het CAK, waardoor structureel problemen in de keten kunnen worden opgelost.

3. Maatregelen in de keten en interne maatregelen bij het CAK

In deze paragraaf wordt ingegaan op de deelonderzoeken «afhankelijkheid in de informatieketen» en «toerusting van het CAK». Bij beide deelonderzoeken gaat het om factoren die het functioneren van het CAK beïnvloeden. Bij het eerste deelonderzoek gaat het om de externe en bij het tweede deelonderzoek om de interne factoren.

3.1. Onderzoeksrapport A: Afhankelijkheid in de informatieketen

In dit onderdeel is het functioneren van de actoren in de informatieketen geanalyseerd, omdat het CAK voor zijn administratief functioneren mede afhankelijk is van de beschikbaarheid, kwaliteit en tijdigheid van de informatie die door verschillende actoren wordt geleverd. Deze actoren zijn, zoals hiervoor is aangegeven, de gemeentelijke basisregistratie, de gemeenten, de Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut werknemersver-

zekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, de zorgkantoren en zorgaanbieders. Berenschot B.V. geeft aan dat het CAK de laatste schakel in de keten is en dat het prestatievermogen van de zwakste schakel daardoor mede de administratieve kracht van het CAK bepaalt. Als laatste schakel in die keten communiceert het CAK uiteindelijk met de zorgcliënten. Het CAK wordt zo door de burger verantwoordelijk gehouden voor alle problemen die in de keten voorkomen. Berenschot B.V. concludeert in het rapport dat de informatie in de keten op een aantal punten verbeterd kan worden. Daarvoor worden een aantal duidelijke aanbevelingen gedaan die door het kabinet worden onderschreven. Deze betreffen de volgende aspecten:

- elke partner binnen de keten moet zijn eigen verantwoordelijkheid voor betere kwaliteit nemen en er moet een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden worden ontwikkeld;
- het ministerie van VWS moet zijn proceseigenaarschap verder invullen;
- het ministerie van VWS moet een periodiek ketenoverleg organiseren waarin alle ketenpartners met voldoende mandaat zijn vertegenwoordigd. Gemeenten en zorgkantoren moeten harde eisen stellen aan zorgaanbieders waar het gaat om het aanleveren van informatie;
- het College voor zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) moeten hun toezicht onder regie van het Ministerie van VWS harmoniseren en indien nodig intensiveren;
- er moet een verzakelijking in de relatie tussen het ministerie van VWS en het CAK komen, waarbij nieuwe regelingen standaard op uitvoerbaarheid worden getoetst, met betrokkenheid van alle ketenpartners.

Conclusie: Het onderzoek laat zien dat de verantwoordelijkheden op dit terrein onvoldoende duidelijk zijn geregeld. Ik neem bovenstaande punten serieus en mijn departement zal het proceseigenaarschap nader invullen. Daarnaast zal ik het initiatief nemen om een ketenoverleg te organiseren. Daarom zal nog deze maand een stuurgroep op hoog ambtelijk niveau worden ingesteld om de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk te beleggen en daarover afspraken te maken. Daarin zullen ook de partijen in de keten op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Ik zal met het CVZ en de NZa overleggen over het verbeteren van het toezicht.

3.2. Onderzoeksrapport B: de toerusting van het CAK

In dit onderdeel heeft Berenschot B.V. gekeken naar de uitvoeringsorganisatie: het CAK. Er is gekeken naar het functioneren van de organisatie. Vragen die daarbij aan de orde zijn gekomen, zijn onder meer de inrichting, de structuur, het organiserende vermogen en de mate van efficiency bij de uitvoering van de verschillende regelingen. Daarbij is bijzonder aandacht gegeven aan de personele component en de inrichting van de ICT-infrastructuur. Het CAK is vergeleken met andere organisaties, die een nagenoeg gelijke uitvoeringspraktijk kennen.

De conclusie is dat er veel goed gaat. De primaire processen lopen goed, waarbij de processen met betrekking tot de extramurale eigen bijdrage en de eigen bijdrage Wmo beter lopen dan de processen rond de intramurale eigen bijdragen AWBZ. Zoals reeds in paragraaf 2 aan de orde kwam, treden bij de processen in de frontoffice echter nog achterstanden op en bevinden zich nog veel meldingen van cliënten in het herhaalcircuit. Andere conclusies in het rapport zijn dat het CAK een snelle groei heeft doorgemaakt en dat de ontwikkeling van de organisatie daarmee geen gelijke tred heeft gehouden.

Voorts concludeert Berenschot B.V. dat het CAK een organisatie is van «zelfdoeners» en dat daardoor de werkdruk binnen de organisatie constant groot is. Ook heeft het CAK te weinig eisen gesteld aan de opdrachtgever waardoor het CAK alle klappen kreeg en te weinig heeft geanticipeerd op mogelijke knelpunten.

Ook hier doet Berenschot B.V. een aantal duidelijke aanbevelingen die door het kabinet worden onderschreven. Berenschot B.V. beveelt het CAK als eerste prioriteit in 2009 aan het huis op orde te brengen met de volgende maatregelen:

- Investeer meer in het professionaliseren van de organisatie en het (hoger) management;
- Maak verschillende scenarioanalyses voor de toekomstige uitvoering van de gemoderniseerde AWBZ en vertaal dit in een strategie-ontwikkeling voor de middellange termijn;
- Zet verder in op beheersing van de organisatie en draag zorg voor adequate borging;
- Maak een gedegen risicoanalyse van de gehele keten;
- Draag zorg voor een overwogen groeistrategie;
- Maak expliciete keuzes in welke activiteiten in eigen beheer moeten worden uitgevoerd of worden ontwikkeld en onderzoek wanneer uitbesteding of inhuur effectiever en/of efficiënter is;
- Maak heldere afspraken met het Ministerie van VWS over een doelgerichte communicatie naar de doelgroepen en spreek een taakverdeling af;
- Behartig meer nadrukkelijk de eigen belangen in een adequaat bestuurlijk overleg met VWS, andere stakeholders en ketenpartners;
- Onderhandel met partijen over randvoorwaarden van regelingen en leg harde prestatie-indicatoren vast;
- Draag zorg voor informatie (cijfers) over de prestaties van de keten en onderhandel over de prestaties van de ketenpartners en confronteer de ketenpartners hiermee;
- Borg alle genoemde activiteiten om te voorkomen dat verbetervoorstellen, zoals gedurende de afgelopen periode, dreigen te verzanden.

Conclusie: Het rapport laat zien dat op korte termijn maatregelen noodzakelijk zijn om de organisatie te versterken en te verbeteren. Ik deel die conclusie en heb het CAK om een verbeterplan gevraagd. Ik zal de uitvoering van dat plan nauwkeurig volgen. Het niveau van dienstverlening aan de klant en de bestuurskracht van het CAK hebben daarbij mijn bijzondere aandacht.

4. Maatregelen met betrekking tot de bestuurlijke inbedding van het CAK

(Onderzoeksrapport C de Bestuurlijke structuur van het CAK)

In dit deel van het rapport van Berenschot B.V. gaat het om de bestuurlijke inbedding van het CAK. Daarbij is de bestuurlijke vormgeving in ogen-schouw genomen die bij dit soort uitvoeringsorganen gebruikelijk is. In het rapport wordt geconcludeerd dat de sturingsrelatie vanuit het Ministerie van VWS niet structureel is vormgegeven, maar dat dit gezien de bestuurlijk inbedding feitelijk ook niet mogelijk is. Verder wordt geconcludeerd dat de beleidsrelatie tussen het CAK en het Ministerie van VWS te eenzijdig is opgebouwd, dat van een contractrelatie feitelijk geen sprake is en dat er geen directe bevoegden zijn van de Minister van VWS ten opzichte van het CAK. In het rapport wordt erop gewezen dat er sprake is van een groot aantal opdrachtgevers die allen een directe link hebben met het CAK. Tevens is de coördinatie vanuit het Ministerie van VWS onvol-doende eenduidig belegd en vertroebelt de historische rol van het CVZ ten opzichte van het CAK het beeld. Dit alles, zo wordt in het rapport gesteld, wordt versterkt door de omstandigheid dat de zorgverzekeraars de «werkelijke» eigenaren zijn van het CAK. Er is dan ook geen sprake van een moeder-dochterrelatie tussen het Ministerie van VWS en het CAK. De huidige situatie en de status van het CAK hebben tot op zekere hoogte het karakter van een zeer langdurige tussenoplossing. Zowel de vormgeving

als ook de status van het CAK weerspiegelt de geschiedenis van het beleidsterrein zorg, het verzelfstandigingsbeleid van VWS en het Rijk en de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld in de afgelopen decennia. Met deze historische bagage is het CAK echter verkeerd uitgerust voor de uitdagingen van de komende decennia.

Berenschot B.V. beveelt aan te werken aan een transitie van de huidige bestuurlijke inbedding naar een nieuwe. Voorgesteld wordt dat het CAK wordt ingericht als een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt gebracht. Dit transitietraject vergt een aantal jaren, zo stelt Berenschot B.V. De verschillende deelrelaties tussen het Ministerie van VWS en het CAK moeten worden versterkt, waarbij het hierbij in het bijzonder gaat over de beleidsrelatie en de contractrelatie.

Gedurende deze onderhandelingsfase dienen, naar de opvatting van Berenschot B.V., in ieder geval de volgende onderwerpen aan bod te komen:

- de inhoud van een uitvoeringsprotocol (waaronder prestatieafspraken en spelregels);
- de relatie tussen de interne P&C-cyclus van het CAK en de begrotingscyclus van VWS;
- de arbeidsvoorwaarden van het personeel van het CAK;
- de mogelijke relatie met de taakstellingoperatie van het kabinet;
- de rol van de huidige Raad van Commissarissen van het CAK;
- een herdefiniëring van de «toezichtstaken» van het CVZ en de NZa;
- heroverweging van de wenselijkheid van private taakuitvoering door dochters van het CAK.

Conclusie: Het CAK is voor de meeste taken die het CAK op dit moment uitvoert een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Het kabinet kan zich in beginsel vinden in de conclusie van het rapport van Berenschot B.V. Het kabinet wil het CAK omvormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en het aldus brengen onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De komende tijd zal geïnvesteerd worden wat de gevolgen van een en ander zijn voor de sturing en ter verantwoording roepen door de minister, de personele kant van het CAK en de mogelijke consequenties voor het management van het CAK. Op basis daarvan zal het kabinet een definitief besluit nemen over de bestuurlijke inbedding van het CAK. Met de transitie is de nodige tijd gemoeid. Om de problemen het hoofd te bieden, wil ik in tussenliggende tijd en gedurende de transitieperiode mijn relatie met het CAK versterken. Ik zal duidelijke afspraken maken met het CAK over aansturing van de organisatie en de uitvoering van de taken en het hiervoor genoemde verbeterplan.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker