

Berenschot

RAPPORTAGE 'ONDERZOEK CAK-BZ'

30 september 2008

Rapportage 'onderzoek CAK-BZ'

Inhoud	Pagina
1. Managementsamenvatting	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Onderzoekskader	1
1.4 Conclusies	2
1.5 Aanbevelingen	5
2. Inleiding	8
2.1 Aanleiding	8
2.2 De Wettelijke taken van het CAK-BZ	8
2.3 De ontwikkeling van het CAK-BZ	9
2.4 De veranderopgave van het CAK-BZ	11
2.5 Omvang van problemen	12
2.6 Het CAK-BZ als uiteinde van de keten	13
2.7 De toerusting van het CAK-BZ	14
2.8 De bestuurlijke structuur van het CAK-BZ	14
2.9 Vraagstelling	15
3. Onderzoeksrapport A: 'Afhankelijkheid in de informatieketen'	17
3.1 Onderzoekskader	17
3.2 Bevindingen	18
3.3 Beschrijving van de informatieketen	18
3.4 Omissies in de informatieketen	21
3.5 Kwaliteit van data in de keten	24
3.6 Technische aspecten van data-uitwisseling	27
3.7 Verdeling van verantwoordelijkheden	27
3.8 Wie voert de ketenregie?	29
3.9 Conclusie	30
4. Onderzoeksrapport B: de toerusting van het CAK-BZ	36
4.1 Aanpak	36
4.2 Eisen aan het CAK-BZ	36
4.3 Onderzoekskader	39
4.4 Bevindingen	39
4.5 Conclusie	49
4.6 Aanbevelingen	51

Inhoud (vervolg)	Pagina
5. Onderzoeksrapport C: de Bestuurlijke structuur van het CAK-BZ	52
5.1 Aanleiding voor het (deel)onderzoek	52
5.2 Analyse van de huidige situatie	54
5.3 Wettelijke taken van CAK-BZ	56
5.4 Huidige vormgeving van CAK-BZ	58
5.5 VWS en het aanmeldingstraject voor de Kaderwet ZBO's	59
5.6 Aansturing van en toezicht op zelfstandige uitvoeringsorganisaties door VWS	60
5.7 Sturingsmogelijkheden op privaatrechtelijke ZBO's	63
5.8 Afwegingskader	64
5.9 Alternatieven en toetsingscriteria	75
5.10 De weging van de verschillende opties	76
5.11 Weging van de alternatieven	83
5.12 Conclusies	84
5.13 Transitietraject	84

Bijlagen:

1. Processchema's informatieketens
2. Rapportage overhead benchmark
3. Geraadpleegde documentatie
4. Lijst van geïnterviewde personen en leden van de begeleidingscommissie
5. Betrokken adviseurs van Berenschot

1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Tijdens het spoeddebat dat de Tweede Kamer in maart 2008 voerde over de eigen bijdrage AWBZ heeft de staatssecretaris van VWS een eerste probleemanalyse gepresenteerd. De staatssecretaris heeft in dit debat toegezegd een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar het functioneren van het CAK-BZ.

Op basis van de gegevens die in de media naar voren zijn gekomen is het algemene beeld ontstaan dat het CAK-BZ over de gehele linie een onvoldoende prestatie leverde. Tijdens het debat werd geconstateerd dat het CAK-BZ voor haar prestaties mede afhankelijk is van ketenpartners die informatie aan haar aanleveren. Tegelijkertijd werd gesteld dat een deel van de vragen en klachten richting het CAK-BZ te wijten was aan het CAK-BZ zelf. De staatssecretaris heeft de Kamer in kennis gesteld van de beperkte mogelijkheden om in de bestaande situatie te interveniëren. Immers, het CAK-BZ is een privaatrechtelijke rechtspersoon, aan wie de administratieve uitvoering van diverse regelingen in het kader van de Zorgverzekeringswet, de AWBZ en de Wmo is gedelegeerd. In deze bestuurlijke constellatie is er geen passend overheidsinstrument om direct in te grijpen op de uitvoering van de regelingen.

1.2 Vraagstelling

Voor de uitwerking van het onderzoek is een drietal kernvragen geformuleerd. Het onderzoek richt zich achtereenvolgens op de volgende kernpunten:

- Afhangelijkheid in de informatieketen (deelonderzoek A).
- De toerusting van het CAK-BZ (deelonderzoek B).
- De bestuurlijke structuur van het CAK-BZ (deelonderzoek C).

1.3 Onderzoekskader

In deelonderzoek A is het functioneren van de actoren die zijn opgenomen in de informatieketen geanalyseerd. Immers, voor haar administratief functioneren is het CAK-BZ mede afhankelijk van de beschikbaarheid, kwaliteit en tijdigheid van de informatie die door verschillende actoren worden geleverd. Als uiteinde van de keten ontvangt, verrijkt en distribueert het CAK-BZ deze gegevens aan de eindgebruiker. Daarbij is zij sterk afhankelijk van de verschillende actoren. Hierbij geldt het principe dat de kracht van de zwakste schakel maatgevend is voor het prestatieniveau van de totale keten. Om een gefundeerd oordeel te bepalen over het prestatieniveau en de wederzijdse afhankelijkheid is door middel van een uitvraag bij de betrokken actoren, deskresearch en diverse metingen een consistent beeld verkregen. Hierbij zijn ook de ervaringen van de zorgcliënten betrokken.

In deelonderzoek B is de scope gericht op de uitvoeringsorganisatie: het CAK-BZ. Het functioneren van de organisatie staat bij deze onderzoeksinspanning centraal. Daarbij kwamen vragen aan de orde over 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. Verder is het CAK-BZ vergeleken met andere organisaties, die een nagenoeg gelijke uitvoeringspraktijk kennen. Metingen, deskresearch, waarnemingen en het afnemen van interviews met personeelsleden vormen de kern van het deelonderzoek.

In deelonderzoek C is de bestuurlijke inbedding van het CAK-BZ het speerpunt geweest. Deze vormgeving is gespiegeld aan de bestuurlijke vormgeving die bij dit soort uitvoeringsorganen gebruikelijk is. De constatering van de staatsecretaris dat het CAK-BZ 'een vreemde eend in de bijt van de overheidshuishouding vormt' is hierbij bevestigd. In dit deelonderzoek zijn verschillende opties voor de bestuurlijke vormgeving in kaart gebracht en worden de voor- en nadelen hiervan geïnventariseerd. De onderzoeksopzet laat zich het best omschrijven als 'expert opinion', waarbij geput is uit de aanwezige kennis van de inrichting van het overheidsbestel. De theoretische inrichtingsmodellen zijn onder meer getoetst aan de hand van de meningen van de betrokken actoren. Dit is vorm gegeven door het afnemen van een groot aantal interviews en desk research.

1.4 Conclusies

Puntsgewijs zijn de volgende conclusies getrokken over de informatieketen:

- Als laatste schakel in de keten van vaststelling en inning van eigen bijdragen communiceert het CAK-BZ uiteindelijk met de zorgcliënten. De organisatie wordt feitelijk door de burger verantwoordelijk gehouden voor voorkomende problemen. Voor een aantal individuele, niet acceptabele fouten en onzorgvuldigheden is veel media-aandacht geweest. Alhoewel de problemen hierin werden uitvergroot, is sprake van een substantieel probleem dat samenhangt met suboptimaal functioneren van de informatieketen.
- Het CAK-BZ is voor haar taken met betrekking tot EB afhankelijk van het GBA, de gemeenten, de Belastingdienst, het UWV, de SVB, de 32 zorgkantoren en van een groot aantal zorgaanbieders. Het prestatievermogen van de zwakste schakel bepaalt mede de administratieve kracht van het CAK-BZ.
 - De kwaliteit van de door het CAK-BZ gevraagde data aan de Belastingdienst is voor wat betreft tijdigheid en juistheid goed. Toch is een deel van het grote aantal klachten begin 2008 veroorzaakt door problemen rondom het niet beschikbaar zijn van definitieve inkomensgegevens waardoor voorlopige vaststellingen nodig waren. De oorzaak hiervan ligt in de keuze voor inkomensafhankelijkheid, de keuze voor gebruik van het definitieve verzamelinkomen t-2 en de keuze voor het gebruik van loongegevens als genoemd verzamelinkomen niet beschikbaar is. Daarbij hebben de incidentele problemen bij de Belastingdienst een rol gespeeld, in het bijzonder bij het vaststellen van de definitieve verzamelinkomens 2006.

- Bij de beoordeling van de kwaliteit van de zorgregistraties (zorg met verblijf), valt op dat relatief veel vertraging optreedt in het delen van gegevens door de zorgkantoren met het CAK-BZ.
- De kwaliteit van de zorguur gegevens (Wmo en AWBZ-zorg zonder verblijf) die het CAK-BZ ontvangt van zorgaanbieders is voor wat betreft tijdigheid, volledigheid en juistheid redelijk, maar voor verbetering vatbaar. Uitgedrukt in foutenpercentages zijn deze niet extreem, maar in absolute aantallen gaat het nog om een groot aantal incorrecte cases.
- De kwaliteit van de gegevens die het CAK-BZ uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) haalt is goed. Hier doen zich geen problemen voor.
- De processen en procedures in de informatieketen zijn adequaat voor de 'primaire informatiestroom' (formats, protocollen, werkafspraken, enz.). De 'secundaire informatiestroom' is echter onvoldoende ingeregeld. Dit zijn de terugkoppelingen in de keten over de kwaliteit van gegevens en over het herstel van gegevens als deze niet juist zijn. Concreet betekent dit dat de bulk van gegevens goed wordt verwerkt, maar dat een relatief klein aantal gegevens van slechte kwaliteit de meeste problemen oplevert, omdat deze niet adequaat in de keten kunnen worden hersteld.
- De gebruikte IT in de informatieketen functioneert over het algemeen goed en is niet de bottleneck bij gegevensuitwisseling. Wel zijn enkele verbeteringen mogelijk.
- De verantwoordelijkheden van de betrokken overheden (VWS, CVZ, NZa, gemeenten) zijn versnipperd.
- Binnen de informatieketen bestaan weinig 'harde' of afdwingbare afspraken over de kwaliteit van gegevens waaraan partijen elkaar kunnen houden. Door het CAK-BZ zijn diverse pogingen ondernomen om knelpunten in de keten te beslechten. Dit betreffen doorgaans bilaterale afspraken, waardoor fricties worden weggenomen.
- Op dit moment is geen sprake van ketenregie. In geval van problemen worden tijdelijke bilaterale initiatieven genomen om deze op te lossen. Een integrale evaluatie van de keten, waarbij alle ketenpartners betrokken zijn ontbreekt en er bestaat op dit moment geen monitor voor de keten.

Puntsgewijs zijn over het CAK-BZ de volgende conclusies getrokken:

- Er gaat veel goed. Het primaire proces van bevoorschotting loopt goed. Het primair proces rond Zorg zonder Verblijf en Wmo verloopt ten opzichte van het Zorg met Verblijf-proces beter. De processen in de front office kampen wel met achterstanden en uitgedrukt in absolute getallen bevinden zich nog veel meldingen van cliënten in het herhaalcircuit.

- Het CAK-BZ heeft een snelle groei van de omvang van de organisatie doorgemaakt. Daarbij wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van de organisatie hiermee geen gelijke tred heeft gehouden. Professionalisering is het sleutelwoord om de organisatie naar een hoger niveau te tillen. Daarbij is veelal de keuze gemaakt om bij de opschaling van activiteiten voor de aansturing te kiezen voor de bestaande personeelsformatie. Dit maakt de organisatie kwetsbaar.
- De CAK-BZ-organisatie kenmerkt zich als sterk uitvoerend. Waar improvisatie en ad hoc oplossingen bedenken sterke punten van de organisatie zijn, delven (middel) lange termijn ontwikkelingen en beleidvoornemens hierdoor het onderspit. Strategisch anticiperen is dan ook nog beperkt aanwezig en niet voldoende ontwikkeld in de organisatie. De waan van de dag veroorzaakt door de operationele drukte heeft de vastgelegde voornemens om daadwerkelijk te professionaliseren naar achteren geschoven. De beoogde professionaliseringsslag is daardoor nog immer 'under construction'.
- Het CAK-BZ is te typeren als een organisatie van 'zelfdoeners'. Problemen worden grotendeels binnen de eigen organisatie aangepakt en tot een oplossing gebracht. De werkdruk binnen de organisatie is daardoor constant bijzonder hoog. Omdat er sprake is van een robuust informatiesysteem is de basis krachtig. Als nieuwe competenties moeten worden aangeboord (bijvoorbeeld het inrichten van een front office) dan moet kwaliteit in korte tijd worden opgebouwd.
- Het CAK-BZ heeft onvoldoende eisen gesteld aan de opdrachtgever, in het bijzonder waar het gaat over de administratieve uitvoerbaarheid en de communicatie van de complexe regelingen.
 - Het aflopen van de overgangsregeling, die voor zorgcliënten aanzienlijke koopkrachtveranderingen impliceerde, is een door een eerder kabinet genomen politiek besluit. De communicatie hierover is onvoldoende duidelijk ingericht. Op zich zelf beschouwd was dit een lastige opgave, omdat de uitwerking voor de zorgcliënten sterk verschilde.
 - Zorgcliënten werden voor hun gevoel opeens geconfronteerd met verstrekkende financiële consequenties. De boodschapper werd beschouwd als de verantwoordelijke ontwerper, en kreeg derhalve alle klachten te verwerken.
 - De feitelijke opdrachtgever van het CAK-BZ het Ministerie van VWS heeft zich bij het ontwerpen van de voor de burger nieuwe regelingen niet altijd voldoende rekenschap gegeven van de complexiteit van de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd heeft ook de uitvoerder hierop onvoldoende geanticipeerd door mogelijke knelpunten te signaleren. Nagelaten is vooraf gedegen uitvoeringstoetsen op te stellen.

De voornaamste bevindingen uit de inventarisatie van de bestuurlijke relatie zijn als volgt te typeren:

- De sturingsrelatie vanuit het Ministerie van VWS is niet structureel vormgegeven, hetgeen gezien de bestuurlijke inbedding feitelijk ook niet mogelijk is.

- De *beleidsrelatie* tussen het CAK-BZ en het Ministerie van VWS is momenteel te eenzijdig opgebouwd. De hoofdrol is weggelegd voor wettelijke en beleidsmatige wijzigingen, gestuurd vanuit de verschillende geledingen van het Ministerie van VWS. Tot voor kort heeft het CAK-BZ geen openbare uitvoeringstoets opgeleverd ten aanzien van de aan de organisatie gedelegeerde nieuwe taken.
- Van een *contractrelatie* is feitelijk geen sprake. De uitvoering door het CAK-BZ vindt zijn basis in de wettelijke verankering van de taken. Het CAK-BZ voert wettelijke taken uit en daarmee lijkt veel gezegd. Dit wordt mede ingegeven door het tot op heden ontbreken van directe bevoegden van de minister van VWS in het CAK-BZ. Tevens is er sprake van een groot aantal (semi)opdrachtgevers die allen een directe link hebben met het CAK-BZ. De coördinatie vanuit het Ministerie van VWS is onvoldoende eenduidig belegd. De (historische) rol van het CVZ ten opzichte van het CAK-BZ vertroebelt het beeld.
- Dit wordt versterkt door de omstandigheid dat de zorgverzekeraars de ‘werkelijke’ *eigenaren* zijn van het CAK-BZ. Er is dan ook geen sprake van een moeder-dochterrelatie tussen het Ministerie van VWS en het CAK-BZ.
- De huidige situatie en de status van het CAK-BZ hebben tot op zekere hoogte het karakter van een zeer langdurige tussenoplossing. Zowel de vormgeving als ook de status van het CAK-BZ weerspiegelen de geschiedenis van het beleidsterrein zorg, het verzelfstandigingbeleid van VWS en het Rijk en de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld in de afgelopen decennia. Met deze historische bagage is het CAK-BZ echter verkeerd uitgerust voor de uitdagingen van de komende decennia.

1.5 Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies monden uit in de volgende aanbevelingen voor de informatieketen:

- Binnen de keten dient elke partij zijn verantwoordelijkheid voor betere kwaliteit te nemen. Maak hierover meer expliciete afspraken.
- Het Ministerie van VWS moet haar proceseigenaarschap verder invullen. Binnen de gehele keten vormt zij ‘de sterke arm’. Afspraken die in de keten worden gemaakt worden idealiter op handhaving getoetst.
- Organiseer een periodiek ketenoverleg waarin alle ketenpartners met voldoende mandaat zijn vertegenwoordigd. Bij voorkeur vindt dit overleg plaats op bestuurlijk niveau. Borg de aldaar gemaakte afspraken. Gemeenten en zorgkantoren moeten harde eisen stellen aan zorgaanbieders waar het gaat om aanleveren van informatie.
- Het CVZ en de NZa moeten hun toezicht onder regie van het Ministerie van VWS harmoniseren en indien nodig activeren.
- Een verzakelijking in de relatie tussen het Ministerie van VWS en het CAK-BZ is geboden. Nieuwe regelingen worden standaard op uitvoerbaarheid getoetst. In deze toets worden alle ketenpartners betrokken.

De conclusies monden uit in de volgende aanbevelingen voor het CAK-BZ, waarbij de eerste prioriteit voor het jaar 2009 is: het huis op orde:

- 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 strategieontwikkeling voor de middellange termijn.
- Zet verder in op beheersing van de organisatie en draag zorg voor adequate borging (P&C-cyclus, kwaliteitsmanagement, enz.)
- Maak een gedegen risicoanalyse van de gehele keten.
- Draag zorg voor een overwogen groeistrategie.
- Overweeg op geleide van een gedegen kostenbaten analyse outsourcing van bepaalde functionaliteiten.
- 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 met 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, 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.

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot de bestuurlijke setting:

- Werk aan een transitie van de huidige bestuurlijke inbedding naar een nieuwe. Het CAK-BZ wordt ingericht als een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid en wordt onder de Kaderwet gebracht. Dit transitietraject vergt een aantal jaren. De verschillende deelrelaties tussen het Ministerie van VWS en het CAK-BZ moeten worden versterkt. Het gaat hierbij in het bijzonder over de beleidsrelatie en de contractrelatie. Gedurende deze onderhandelingsfase dienen 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-BZ en de begrotingscyclus van VWS.
 - De arbeidsvoorwaarden van het personeel van het CAK-BZ.
 - De (mogelijke) relatie met de taakstellingoperatie van het Kabinet.
 - De rol van de huidige Raad van Commissarissen van het CAK-BZ.

Berenschot

- Een herdefiniëring van de 'toezichtstaken' van het CVZ en de NZa.
- Heroverweging van de wenselijkheid van private taakuitvoering door dochters van CAK.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Vanaf eind 2007/begin 2008 heeft het CAK-BZ een piekbelasting in werkdruk ondervonden. De oorzaak hiervan was divers. Op de eerste plaats is de uitvoering van de eigen bijdrage regeling voor zorg met verblijf door de zorgkantoren overgedragen aan het CAK-BZ. Eind 2007 zijn de beschikkingen over het jaar 2008 aan de betrokken zorgcliënten verstuurd. Door de afloop van de overgangsmaatregel zorg met verblijf werden de zorgcliënten geconfronteerd met fors hogere bijdragen. Daarop volgend is de gewenningsregeling toename eigen bijdrage AWBZ geïntroduceerd. Dit viel samen met de afloop van de overgangsregeling Wmo. Deze cascade aan veranderingen in de betrokken regelingen leidde tot een stortvloed aan reacties bij de uitvoeringsinstantie: het CAK-BZ. Daarnaast werd de piekbelasting opgevoerd door een grote hoeveelheid schriftelijke en telefonische reacties, die veelal niet onmiddellijk werden beantwoord. Deze reacties hadden ook betrekking op de compensatieregeling eigen risico. Daarbij wordt aangetekend dat naast de frequentie van het aantal contacten ook de tijdsduur van de telefonische contacten aanzienlijk is toegenomen. Omdat de hoogte van de eigen bijdrage aanvankelijk zeer fors is gestegen, leidde dit tot emotionele reacties van zorgcliënten. Deze toevloed aan reacties had tot gevolg dat het CAK-BZ een aantal maanden slecht bereikbaar was.

In het spoeddebat dat de Tweede Kamer in maart 2008 voerde over de eigen bijdrage AWBZ heeft de staatssecretaris van VWS een eerste probleemanalyse gepresenteerd. Meer dan de helft van de vragen die het CAK-BZ bereikt, is niet een gevolg van eigen handelen. De onduidelijkheid werd mede veroorzaakt door het ontbreken van juiste of tijdige broninformatie van de betrokken ketenpartners. Ongeveer een kwart van de vragen was echter wel te wijten aan het eigen handelen van het CAK-BZ, met name de slechte bereikbaarheid. In het spoeddebat heeft de staatssecretaris toegezegd een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar het functioneren van het CAK-BZ.

2.2 De Wettelijke taken van het CAK-BZ

Het CAK-BZ heeft de volgende vier wettelijke taken:

1. Het CAK-BZ draagt overeenkomstig artikel 4 van het Administratiebesluit bijzondere ziektekostenverzekering namens de zorgverzekeraars in Nederland zorg voor de centrale betaling aan AWBZ-instellingen. Deze betalingen hebben betrekking op bijna 3.700 toegelaten AWBZ-instellingen. Het CAK-BZ verzorgt tevens de betalingen aan de tandartsen die behandelingen verrichten voor verzekerden die verblijven in AWBZ-instellingen.

Deze wettelijke taak behelst niet het uitvoeren van bestuursbevoegdheden.

2. Het CAK-BZ voert overeenkomstig artikel 5 van het Administratiebesluit bijzondere ziekte-kostenverzekeringen de vaststelling, oplegging en inning van eigen bijdragen AWBZ uit.

De vaststelling van de eigen bijdrage is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De uitvoering van deze wettelijke taak behelst aldus de uitoefening van bestuursbevoegdheden.

3. Het CAK-BZ voert overeenkomstig artikel 2 van de Regeling maatschappelijke ondersteuning gelezen in verband met artikel 16 van de Wet maatschappelijke ondersteuning de vaststelling, oplegging en inning van eigen bijdragen Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit.

De vaststelling van de eigen bijdrage is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De uitvoering van deze wettelijke taak behelst aldus de uitoefening van bestuursbevoegdheden.

4. De uitvoering van de compensatie voor het eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw) overeenkomstig artikel 118a, eerste lid, Zvw en het voeren van administratie overeenkomstig artikel 118a, tweede lid, .Zvw.

De wettelijke taak van het CAK-BZ zoals bedoeld in artikel 118a, eerste lid, Zvw (Compensatie voor het eigen risico Zvw) behelst het nemen van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De uitvoering van deze wettelijke taak behelst aldus de uitoefening van bestuursbevoegdheden¹.

2.3 De ontwikkeling van het CAK-BZ

Het CAK-BZ is de afgelopen jaren geconfronteerd met een sterke uitbreiding van taken. In het onderstaande tijdsframe wordt dit inzichtelijk gemaakt.

1968

Introductie Centrale betaling AWBZ

Het CAK-BZ verzorgt de betaling van alle AWBZ-verstrekkings. Het betaalcircuit heeft betrekking op de toegelaten AWBZ-instellingen. Later is ook de betalingen aan de tandartsen, die behandelingen verrichten voor verzekerden die verblijven in AWBZ instellingen onderdeel geworden van het takenpakket. Het CAK-BZ is in de hoedanigheid van landelijk betaalkantoor verantwoordelijk voor het verrichten van betalingen van zorgaanspraken AWBZ in opdracht van de uitvoeringsorganen (en de AWBZ verbindingskantoren). Het betreft een bancaire functie waarbij het CAK-BZ de taak heeft om de betaalopdrachten volledig, juist en tijdig uit te voeren. (Bron: bestek onderzoek CAK-BZ)

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 094, nr. 6, pagina 26

1997

Uitvoering EB ZzV door het CAK-BZ voor voormalige thuiszorginstellingen

De vastlegging, oplegging en inning van de eigen bijdrage voor Zorg zonder verblijf.

2004

Uitvoering EB ZzV door het CAK-BZ voor de voormalige verpleeg- en verzorgingshuizen

De vastlegging, oplegging en inning van de eigen bijdrage voor Zorg zonder verblijf.

2007

Invoering EB Wmo door CAK-BZ (1 januari 2007)

De Wmo is op 1 januari 2007 in werking getreden, waardoor de gemeenten verantwoordelijk zijn gemaakt voor de maatschappelijke ondersteuning. Het product huishoudelijke hulp is van de AWBZ overgegaan naar de Wmo en is ervoor gekozen om de uitvoering van de eigen bijdrageregeling bij één organisatie te leggen: het CAK-BZ. Het betreft eveneens Awb-beschikkingen. Het CAK-BZ is eveneens verantwoordelijk voor de bezwaarprocedures in het kader van de Awb. De Wmo-bijdrageregeling houdt ook in dat het CAK-BZ de anticumulatie voor de AWBZ-bijdragen uitvoert.

Dossieroverdracht zorgkantoren naar CAK-BZ (april-september 2007)

Het CAK-BZ is met ingang van 1 januari 2008 formeel verantwoordelijk voor de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage ZmV. Deze regeling werd tot die datum uitgevoerd door de zorgkantoren. Het jaar 2007 was een overgangsjaar, waarbij het CAK-BZ de uitvoering van de regeling gefaseerd heeft overgenomen. Overdracht zorgkantoren april – september 2007.

Introductie Overgangsregeling Wmo (1 januari 2007)

Begin 2007 is bij de invoering van de Wmo een overgangsregeling ingesteld. Personen die in 2006 ook al gebruik maakte van hulp bij het huishouden betaalden in 2007 een eigen bijdrage in het kader van de overgangsregeling, waarvoor het uurtarief van de AWBZ als referentie werd gebruikt.

Vervallen van de overgangsregeling ZmV (1 januari 2008)

In 2003 is de overgangsmaatregel in werking getreden. In letterlijke zin betreft het geen overgangsmaatregel, maar een besluit van het toenmalige kabinet om de oude en huidige regeling naast elkaar te gebruiken. Oorzaak hiervan was het vanaf 2003 vaststellen van de eigen bijdrage op het verzamelinkomen in plaats van het belastbaar inkomen. Uit onderzoek is gebleken dat de gevolgen van het zonder meer overgaan op het verzamelinkomen voor de eigen bijdragen AWBZ groot kunnen zijn. Om grote verschillen in de eigen bijdrage van de bestaande bewoners te voorkomen én om te bereiken dat de zorgkantoren de nieuwe regeling geleidelijk zouden toepassen, heeft het toenmalige kabinet besloten voor de groep verzekerden die vóór 1 januari 2003 onder de oude regeling viel, deze regeling nog een aantal jaar te handhaven. Op 1 januari 2008 is deze 'overgangsregeling' vervallen en wordt de eigen bijdrage vastgesteld op basis van het verzamelinkomen.

Uitvoering EB Zorg met verblijf door CAK-BZ (1 januari 2008)

Het CAK-BZ is met ingang van 1 januari 2008 formeel verantwoordelijk voor de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage ZmV. Voorheen was deze verantwoordelijkheid belegd bij de zorgkantoren.

Gewenningsbijdrage Zorg met Verblijf (januari-april 2008)

Als gevolg van het aflopen van de 'overgangsregeling' worden groepen zorgcliënten vanaf 1 januari 2008 geconfronteerd met een stijging van de eigen bijdrage. Om zorggebruikers te compenseren is een gewenningsbijdrage geïntroduceerd. Deze gewenningsbijdrage heeft tot doel cliënten geleidelijk te laten wennen aan de hogere eigen bijdrage, die zij vanaf 1 januari 2008 zijn verschuldigd.

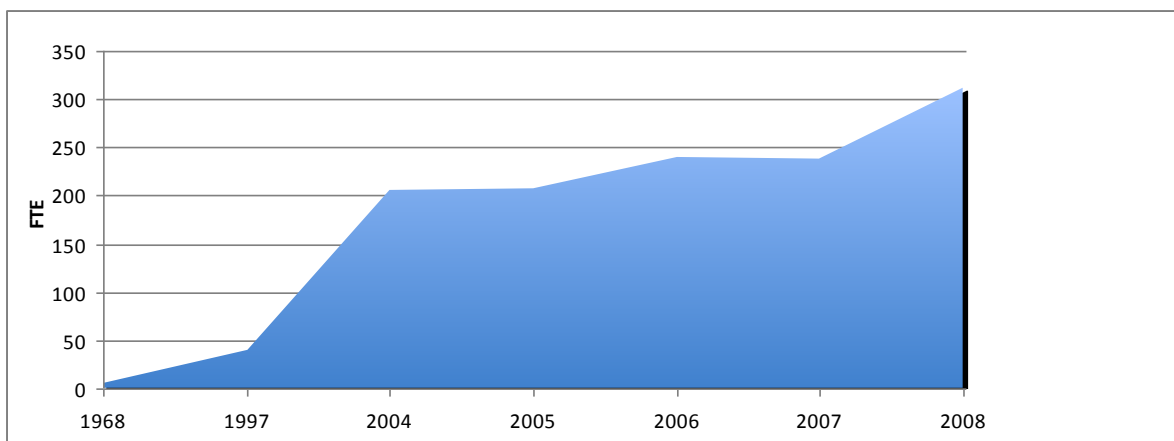
Vervallen van de overgangsregeling Wmo (1 januari 2008)

Vanaf 31 december 2007 is de overgangsregeling Wmo komen te vervallen. De uurtarieven worden vanaf dat moment vastgesteld door de gemeenten in overleg met de zorgaanbieders. De hoogte van de factuur wordt berekend aan de hand van deze uurtarieven.

2.4 De veranderopgave van het CAK-BZ

De hiervoor geschetste toename van taken heeft een grote impact gehad op de omvang van de organisatie. Het meest in het oog springt de uitbreiding van de personele bezetting.

Het onderstaande figuur maakt het tempo van de groeisput in de achterliggende jaren inzichtelijk. Voor de volledigheid wordt hierbij aangetekend dat in de onderstaande figuur uitsluitend de vaste bezetting is opgenomen. Gedurende de piekperiode in 2008 is de formatie tijdelijk met circa 100 fte's uitgebreid, die op uitzendbasis zijn aangetrokken.



Figuur 1: De groei van het CAK-BZ

Maar niet alleen de personele groei was de uitdaging waarmee het CAK-BZ werd geconfronteerd. De complexiteit van de veranderopgave werd mede beïnvloed door de volgende dimensies:

- Behalve administreren werd zij ook verantwoordelijk voor het vaststellen en opleggen van (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen. Dit zijn andersoortige processen dan waarmee het CAK-BZ ervaring had.
- De 'opdrachtgevers' van de administratieve processen waren niet langer alleen de zorgkantoren, maar ook gemeenten en zorgverzekeraars. Bovendien wijst de Wmo de minister van VWS aan als verantwoordelijke voor het vaststellen van de eigen bijdrage, wanneer de gemeenten deze taak niet naar behoren uitvoeren.
- Bij de informatieverwerking werd het CAK-BZ afhankelijk van diverse ketenpartners, die verschillende informatie aanleveren, voor de ordentelijke uitvoering van de diverse regelingen.
- Door de uitbreiding van de informatiestromen werd een wissel getrokken op de flexibiliteit van de ICT-systemen. Keteninformatisering en een robuuste interne ICT-infrastructuur is een vereiste om snel en adequaat te kunnen presteren.
- De werkzaamheden werden in volume, complexiteit en intensiteit veel groter.

2.5 Omvang van problemen

Begin 2008 is in de media veel aandacht geweest voor het prestatievermogen van het CAK-BZ. Deze aandacht heeft geleid tot veel negatieve publiciteit, in het bijzonder omdat individuele situaties van zorgcliënten in de media uitvoerig zijn belicht. Deze publiciteit heeft er onder meer toe geleid dat ook de Tweede Kamer extra aandacht heeft gericht op de organisatie. Deze aandacht is niet nieuw. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Tweede Kamer herhaaldelijk heeft stilgestaan bij de uitvoeringspraktijk van de AWBZ. Daarbij is de inhoud van de regelingen en de kwaliteit van de uitvoering regelmatig onderwerp van discussie geweest.

De niet aflatende media-aandacht gedurende de eerste maanden van 2008 is een van de redenen dat een spoeddebat is georganiseerd.

Op basis van de gegevens die in de media naar voren zijn gekomen, is het algemene beeld ontstaan dat het CAK-BZ over de gehele linie een onvoldoende prestatie leverde. Gedurende interviews met zorgaanbieders en ketenpartners kwam naar voren dat dit beeld uitvergroot is. Onderstaande tabel geeft een ruw inzicht in de omvang van de reacties van cliënten van het CAK-BZ ten opzichte van het aantal verstuurd poststukken. Helemaal een scherp beeld geeft deze tabel niet, omdat een deel van de cliënten meerdere keren gereageerd hebben, of zowel telefonisch als schriftelijke gereageerd hebben op verzonden poststukken van het CAK-BZ.

Tabel 1. Verzonden poststukken en ontvangen reacties 2008

	Zorg met verblijf		Zorg zonder verblijf / WMO	
	totaal t/m week 36	gemiddeld per week	totaal t/m week 36	gemiddeld per week
Verzonden poststukken				
Kennisgeving	64.370	1.788	91.359	2.538
Beschikking	599.128	16.642	815.427	22.651
Factuur	1.231.982	34.222	3.092.062	85.891
Aanmaning			101.846	2.829
Totaal	1.895.480	52.652	4.100.694	113.908
Ontvangen reacties				
Ingekomen telefoongesprekken*	311.490	8.653	384.110	10.670
Ingekomen stukken	16.789	466	13.846	385
Ingekomen e-mail	30.306	842	15.614	434
Ingekomen bezwaarschriften	1.143	32	460	13
Ingekomen klachten	878	24		
Totaal	360.606	10.017	414.030	11.501

* Dit zijn unieke bellers: het aantal mensen dat in een week het CAK-BZ telefonisch heeft benaderd. Als zij meerdere keren hebben gebeld staat dit als 1 maal geregistreerd.

2.6 Het CAK-BZ als uiteinde van de keten

Uit de parlementaire verslagen wordt duidelijk dat het achterblijvend prestatievermogen van het CAK-BZ voor een belangrijk deel op het conto kan worden geschreven van de betrokken ketenpartijen. Immers, voor een correcte melding van de hoogte van de eigen bijdrage aan de eindgebruiker is het CAK-BZ mede afhankelijk van derden. Als derde partijen worden benoemd: de Belastingdienst, de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV + SVB), de zorgkantoren, de zorgaanbieders en de gemeenten.

Omdat het CAK-BZ feitelijk functioneert als 'doorgeefluik' en zij niet in staat en gemachtigd is de aangeleverde gegevens op juistheid te valideren, heeft dit tot gevolg dat de positie kwetsbaar is. Kwetsbaar in die zin, dat als gegevens niet, niet tijdig, onvolledig of onjuist worden aangeleverd het CAK-BZ de instantie is 'waar de klappen vallen'.

In het verleden is veel geïnvesteerd in de geautomatiseerde aanlevering van gegevens, die onder de naam AZR volgens geüniformeerde standaarden en definities functioneerde. Oorspronkelijk is het AZR ontwikkeld om de wachtlijstproblematiek in de AWBZ-sector te kwantificeren. Aanvankelijk omvatte het systeem niet veel meer dan een 'gedigitaliseerde kaartenbak'.

Later zijn de functionaliteiten zodanig uitgebreid dat het AZR ging functioneren als het digitale transportmiddel voor de uitwisseling van cliëntgegevens voor de AWBZ. Nu onlangs een groot aantal derde partijen aan de keten zijn toegevoegd, is het de vraag of deze instanties in staat zijn de kwaliteit van de gegevensaanlevering zodanig te standaardiseren, dat een efficiënte verwerking tot de mogelijkheden behoort. Bij het hanteren van verschillende standaarden ontstaat immers een soort geautomatiseerde Babylonische spraakverwarring, waardoor de gegevens handmatig moeten worden verwerkt. Het behoeft geen nader betoog dat een dergelijke verwerking uitgedrukt in handelingskosten een opdrijvend effect sorteert.

2.7 De toerusting van het CAK-BZ

In de inleiding is aangegeven dat het CAK-BZ de afgelopen jaren sterk is gegroeid in takenpakket en capaciteit. Tevens is geconstateerd dat het prestatievermogen van de organisatie de achterliggende maanden onder het gewenste niveau is gebleven. Daarom staat in dit deelonderzoek de vraag centraal of de organisatie voldoende is geëquipeerd om de aan haar opgelegde taken adequaat uit te voeren.

Om hierover een oordeel uit te spreken, stellen wij eerst vast welke eisen er door welke stakeholders aan het CAK-BZ worden gesteld (prestatie-indicatoren). Vervolgens toetsen wij of de organisatie aan deze eisen voldoet. Daarna brengen wij door gebruikmaking van een organisatieanalyse de interne knelpunten in kaart. Bij dit onderdeel worden achtereenvolgens de primaire processen (werkprocessen) en de bestuurlijke en ondersteunende processen (onder andere ICT) aan een analyse onderworpen. Deze processen worden afgezet tegen de ingezette middelen, zoals (arbeids)capaciteit, structuur en systemen.

In dit deelonderzoek wordt aan één ondersteunend proces bijzondere aandacht gegeven: de ICT. De analyse richt zich op de inrichting van de ICT. Daarbij gaat het onder meer om capaciteit, toerusting van de medewerkers en de organisatie. Bij deze analyse wordt een verband gelegd met de activiteiten die in het deelonderzoek A worden verricht. In deelonderzoek A ligt de focus op de technische component (het applicatielandschap), in dit deelonderzoek staat de benodigde organisatie-inrichting centraal.

2.8 De bestuurlijke structuur van het CAK-BZ

Bezien vanuit het perspectief van de overheidshuishouding is het CAK-BZ 'een vreemde eend in de bijt'. De organisatie verricht tal van administratieve handelingen die voortvloeien uit het wettelijk kader: de AWBZ.

Daarbij valt op dat in de wet wel de taken van het CAK-BZ worden beschreven, maar dat de organisatie als zodanig niet letterlijk wordt genoemd. Vanuit historisch perspectief (de oorspronkelijke bancaire functie) is de thans bestaande positionering te plaatsen. Mede door de stormachtige groei die de organisatie de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en de positie die zij in de uitvoering van de AWBZ inneemt, ligt de vraag voor of de huidige bestuurlijke constellatie recht doet aan de dagelijkse praktijk en de actuele verantwoordelijkheden.

Het CAK-BZ is Besloten Vennootschap (B.V.), dus een rechtspersoon krachtens het privaatrecht. Voor de wettelijke taken met betrekking tot het innen van eigen bijdragen AWBZ en Wmo is het CAK-BZ een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De privaatrechtelijke rechtsvorm zorgt in de praktijk voor een aantal problemen van bestuurlijke aard. Kern van deze problemen is de onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen het Ministerie van VWS en het ZBO.

Daarover stelde staatssecretaris Bussemaker in het spoeddebat over de eigen bijdrage AWBZ van 6 maart 2008 het volgende: 'Wij moeten ons erop beraden hoe de positie van het CAK-BZ en de sturingsmogelijkheden van het departement bij het CAK-BZ beter kunnen worden. (...) De formele relatie die ik met het CAK-BZ heb, belemmert mij thans om bijvoorbeeld beleidsregels te maken over de taakuitvoering en om het bestuur van het ZBO te benoemen en in uiterste instantie te ontslaan'.

En even verder: 'Het CAK-BZ is een vreemde eend in de bijt van de uitvoeringsorganisaties, want het is een privaatrechtelijke ZBO. Dat is atypisch in zorgland en het is ook in zijn algemeenheid atypisch. Het kabinet heeft al eerder aangegeven van privaatrechtelijke ZBO's af te willen. Het is in dat verband goed om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de organisatie van het CAK-BZ, in relatie tot het takenpakket en de bestuurlijke inbedding van deze taken.'

De ZBO-taak van het CAK-BZ heeft betrekking op de vaststelling en inning van eigen bijdragen Wmo (artikel 16) en AWBZ (Bijdragebesluit Zorg en het Administratiebesluit Bijzondere Ziektekosten). De ZBO-status is dus een gevolg van recentere wetgeving. VWS heeft het CAK-BZ niet onder de werking van de Kaderwet gebracht, vanwege de voorziene herstructurering. Dit houdt verband met de op handen zijnde stelseldiscussie over de toekomst van de AWBZ. Het kabinetsstandpunt over deze herstructurering is nog niet bekend.

2.9 Vraagstelling

De aanleiding van het onderzoek heeft geleid tot een drietal vragen in dit onderzoek:

Geef een oordeel over:

- A. *de mate waarin de afhankelijkheid van de ketenpartners de prestaties van het CAK-BZ beïnvloed*
- B. *de prestaties, toerusting en stand van zaken bij het CAK-BZ*
- C. *de bestuurlijke structuur van het CAK-BZ.*

Onderzoeksvragen deelonderzoek A: 'Afhankelijkheid in de informatieketen'

1. Beoordeel de kwaliteit van de gegevensverstrekking door derden aan het CAK-BZ ten behoeve van het primaire proces. Hierbij dient specifiek aandacht te zijn voor de tijdigheid, volledigheid en juistheid van de gegevens.
2. Beoordeel de infrastructuur, de informatiseringarchitectuur, de processen en procedures voor de levering van gegevens in de keten.

3. Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van de gegevensverstrekking?
4. Welke sturingsmechanismen zijn er om de kwaliteit van aangeleverde gegevens te borgen? Kunnen deze mechanismen effectiever worden ingezet? Zo ja, op welke manier?
5. Welke middelen staan partijen ten dienste om de uitwisseling te beïnvloeden?
6. Welke concrete aanbevelingen leiden tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten?

Onderzoeksvragen deelonderzoek B: 'De toerusting van het CAK-BZ'

1. Wat is de gewenste kwaliteit van de uitvoering, ofwel wanneer is de uitvoering op orde, wat is het gewenste prestatieniveau?
2. Welke factoren bepalen het prestatieniveau van het CAK-BZ?
3. Voldoet het CAK-BZ momenteel aan het gewenste prestatieniveau? Wat gaat er goed, wat kan verbeterd worden?
4. Kan het CAK-BZ voldoen aan het gewenste prestatieniveau?
5. Beschikt het CAK-BZ over de juiste en voldoende middelen om haar (wettelijke) taken uit te voeren conform het gewenste prestatieniveau? Hierbij dient te worden gedacht aan ICT, de bemensing en de overige middelen.

Onderzoeksvragen deelonderzoek C: 'De bestuurlijke structuur van het CAK-BZ'

1. Op welke wijze dienen de (wettelijke) taken van het CAK-BZ ondergebracht te worden, zodanig dat de relatie met het Ministerie van VWS helder wordt?
2. Wat zijn hiervan de consequenties (voor- en nadelen) op juridisch, politiek, bestuurlijk, bedrijfsmatig, financieel en personeel terrein?
3. Tot welke aanbevelingen leidt de afweging van deze consequenties?
4. Indien de aanbeveling wordt gedaan de rechtspositionele positie van het CAK-BZ te wijzigen, hoe ziet dan (op hoofdlijnen) het transitietraject eruit?

3. Onderzoeksrapport A: 'Afhankelijkheid in de informatieketen'

In dit hoofdstuk doen wij verslag van deelonderzoek A: 'Afhankelijkheid in de informatieketen'. De algemene vraagstelling is als volgt verwoord:

Zijn er omissies, en zo ja welke, te onderkennen in de keten van informatievoorziening waarvan het CAK-BZ afhankelijk is? Op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen deze omissies worden weggenomen?

Deze vraagstelling is vervolgens uitgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Beoordeel de kwaliteit van de gegevensverstrekking door derden aan het CAK-BZ ten behoeve van het primaire proces. Hierbij dient specifiek aandacht te zijn voor de tijdigheid, volledigheid en juistheid van de gegevens.
2. Beoordeel de infrastructuur, de informatiseringarchitectuur, de processen en procedures voor de levering van gegevens in de keten.
3. Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van de gegevensverstrekking?
4. Welke sturingsmechanismen zijn er om de kwaliteit van aangeleverde gegevens te borgen. Kunnen deze mechanismen effectiever worden ingezet? Zo ja, op welke manier?
5. Welke middelen staan partijen ten dienste om de uitwisseling te beïnvloeden?
6. Welke concrete aanbevelingen leiden tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten?

3.1 Onderzoekskader

In de onderzoeksopzet zijn de volgende vijf fasen onderscheiden:

In de eerste fase is een ketenbeschrijving gemaakt met een duidelijke focus op informatie(uit)vraag door het CAK-BZ en de levering van de gevraagde gegevens door derden. Belangrijk hierbij was om zowel de primaire als ook de secundaire informatiestroom in kaart te brengen (correctiestroom, dus informatie over vraag en levering van informatie in geval van niet, niet tijdig of foutief aanleveren van informatie).

Vervolgens zijn de knelpunten vanuit het perspectief van het CAK-BZ geïnventariseerd. Hiervoor zijn interviews afgenomen met alle relevante spelers binnen het CAK-BZ. Ook is een groot aantal documenten bestudeerd, waarin het CAK-BZ haar prestaties meet en beoordeelt.

De gevonden knelpunten zijn vervolgens getoetst bij externe partijen. Hiervoor zijn diepte-interviews gehouden met de betrokken ketenpartners, zoals de Belastingdienst, gemeenten, zorgaanbieders en zorgkantoren. Naast het confronteren en toetsen van de knelpunten die door het CAK-BZ zijn gerapporteerd, is een uitvraag gedaan naar knelpunten waarmee de ketenpartners worden geconfronteerd.

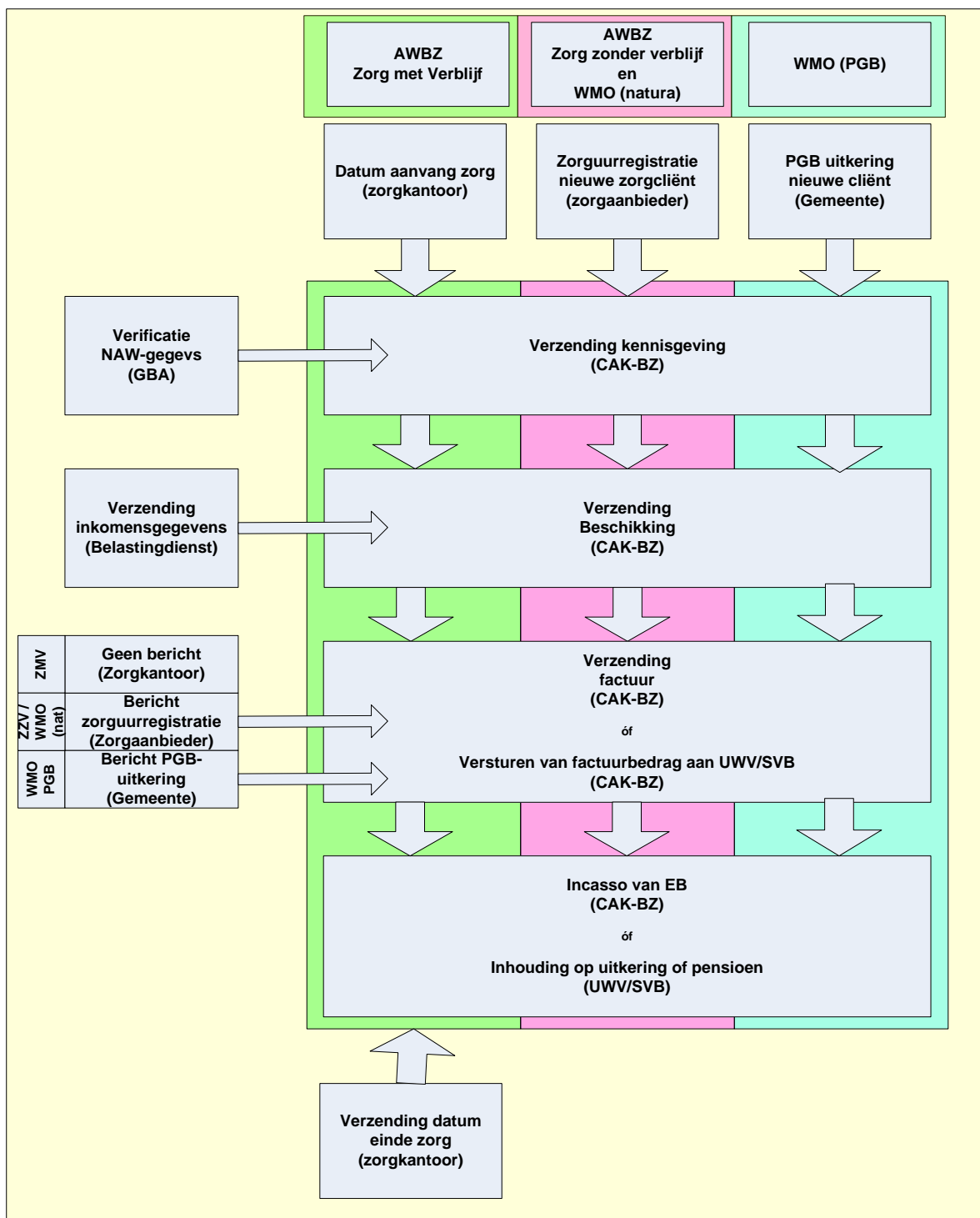
De verkregen resultaten zijn onderworpen aan een analyse. Deze analyse heeft de problemen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is het mogelijk een onderscheid te maken of de problemen worden veroorzaakt door het CAK-BZ zelf of dat zij een gevolg zijn van een (onvoldoende) bijdrage aan de keten door de betrokken partners. Uitgaande van deze probleemanalyse is een lijst met verbetervoorstellen opgesteld. De verbetervoorstellen zijn bij en door het CAK-BZ getoetst op effectiviteit en haalbaarheid.

3.2 Bevindingen

De rapportage over de bevindingen kent de volgende opbouw: allereerst wordt de informatieketen op hoofdlijnen toegelicht. Op basis hiervan vindt een toelichting plaats over de betrouwbaarheid en volledigheid van de keten en de input die door het CAK-BZ wordt verkregen. Vervolgens wordt per type ontvangen informatie de kwaliteit geanalyseerd en wordt inzicht verschaft in de verdeling van de verantwoordelijkheden die van invloed is op de werking van de informatieketen.

3.3 Beschrijving van de informatieketen

Om het functioneren van de informatieketen te kunnen beoordelen, wordt eerst aan de hand van een figuur inzichtelijk gemaakt welke stromen zijn te onderkennen. Het figuur geeft inzicht van de voornaamste stromen, gedetailleerde processchema's per regeling zijn opgenomen in bijlage 1.



Figuur 2: Processchema eigen bijdrage (een meer uitgebreide processchema's zijn opgenomen in bijlage 1)

Voor het CAK-BZ start het EB-proces met de ontvangst van een zorgregistratie: een bericht van het zorgkantoor, de zorgaanbieder of gemeente dat een zorgcliënt zorg in natura of een PGB ontvangt. Het CAK-BZ verifieert vervolgens de NAW-gegevens van dit bericht. Daarna stuurt het CAK-BZ een kennisgeving aan de nieuwe cliënt. De cliënt wordt verzocht de gegevens te controleren.

Input 1:

De NAW-gegevens van de zorgontvanger. Deze worden geverifieerd op basis van de Gemeentelijke Basis Administratie. Deze verificatie is noodzakelijk voor het verkrijgen van het sofinummer (nu BSN). Deze eis is expliciet door de Belastingdienst gesteld voordat uitwisseling van gegevens plaatsvindt. In een dagelijkse data-uitwisseling met het CAK-BZ geeft het GBA de gegevens van nieuwe cliënten door aan het CAK-BZ en geeft wijzigingen in de basisadministratie van bestaande cliënten door (zoals: overlijden, verhuizing, huwelijk).

Vervolgens vraagt het CAK-BZ de inkomensgegevens van de nieuwe cliënt op bij de Belastingdienst. Als zij deze heeft ontvangen, verstuurt zij een beschikking aan de cliënt, waarin de maximale EB wordt vermeld.

Input 2:

De inkomensgegevens van de zorgontvanger. Deze zijn afkomstig van de Belastingdienst. Op basis van de geverifieerde NAW-gegevens vraagt het CAK-BZ bij de Belastingdienst de inkomensgegevens op van de cliënt. Conform de wettelijke bepalingen baseert het CAK-BZ de EB op het verzamelinkomen t-2 (het inkomen van twee jaar eerder dat de Belastingdienst heeft vastgesteld na de loonaangifte). Dit betekent dat voor de berekening van de eigen bijdrage in 2008 het verzamelinkomen uit 2006 wordt gebruikt. Als de Belastingdienst het definitieve verzamelinkomen t-2 nog niet kan aanleveren, stuurt zij aan het CAK-BZ de definitieve loongegevens t-2 door. Hiermee kan zij een voorlopige EB innen. Het CAK-BZ gaat vervolgens wekelijks na of het definitieve verzamelinkomen inmiddels bekend is. Zodra dit gegeven wordt ontvangen, verstuurt het CAK-BZ de definitieve beschikking.

Vanaf dit moment ontvangt het CAK-BZ de zorguurgegevens voor zorg zonder verblijf. Op basis hiervan wordt de vierwekelijkse factuur berekend. Het bijdrage bedrag per uur dat hierbij wordt gebruikt, ontvangt het CAK-BZ jaarlijks van het Ministerie van VWS (AWBZ) of van de gemeenten (Wmo).

Cliënten die een uitkering of een pensioen genieten, ontvangen geen factuur; de eigen bijdrage voor zorg met verblijf wordt aan de bron geheven. Het CAK-BZ deelt hiervoor gegevens met het UWV en de SVB.

Input 3:

Tarieven. Door middel van de parameters van de eigen bijdragesystematiek wordt de eigen bijdrage jaarlijks geïndexeerd. Deze parameters worden door de minister jaarlijks vastgesteld in een ministeriële regeling. Gemeenten hebben krachtens het wettelijke kader binnen bepaalde grenzen een gelimiteerde beleidsvrijheid om de hoogte van de eigen bijdrage voor de Wmo vast te stellen.

Input 4:

De registratie van de geleverde zorg.

In geval van AWBZ-zorg zonder verblijf en Wmo-zorg geeft de zorgaanbieder 4 wekelijks door hoeveel uren zorg en welk type zorg geleverd is aan de zorgcliënt.

In geval van een PGB (Wmo) geeft de gemeente 4 wekelijks door hoeveel PGB de zorgcliënt heeft ontvangen.

In geval van AWBZ-zorg met verblijf stuurt het zorgkantoor slechts een 'bericht aanvang zorg'. Het CAK-BZ factureert vervolgens maandelijks de EB totdat het 'bericht einde zorg' van het zorgkantoor wordt ontvangen. Het zorgkantoor fungeert hierbij als 'doorgeefluik' van de zorgaanbieders.

3.4 Omissies in de informatieketen

Volgens de wetgeving is iedere Nederlander die AWBZ-zorg ontvangt verplicht een eigen bijdrage te betalen. Voor de Wmo zorgverlening bestaat deze expliciete eis niet. Het behoort tot de vrijheid van de gemeente of en ja welke eigen bijdrage wordt opgelegd. De Wetgeving verplicht zulks niet; de gemeente regelt dit via een verordening. De informatieketen is dan ook pas sluitend als de juiste hoogte van de eventueel te berekenen eigen bijdrage aan de zorgcliënt wordt opgelegd. Het CAK-BZ speelt een sleutelrol in de keten: alle benodigde informatie komt bij deze organisatie samen. Vervolgens verrijkt het CAK-BZ de gegevens die vanuit de keten worden ontvangen en draagt zij zorg voor de incasso.

Om een garantie te krijgen dat de informatieketen goed functioneert, moet aan een tweetal eisen worden voldaan:

1. De informatieketen moet garanderen dat alle relevante zorgcliënten bekend zijn bij het CAK-BZ.
2. De informatieketen moet ervoor zorg dragen dat het CAK-BZ aan alle bij haar bekende zorgcliënten periodiek de correcte eigen bijdrage int.

In de volgende twee subparagrafen worden deze vereisten geëxpliciteerd.

3.4.1 De keten tot aan het CAK-BZ

De zorgaanbieders en zorgkantoren zijn ervoor verantwoordelijk dat alle cliënten die Wmo- of AWBZ-zorg ontvangen in de informatieketen worden opgenomen.

Momenteel kent de informatieketen geen terugkoppelmechanisme waarin wordt gecontroleerd of alle Wmo- of AWBZ-zorgontvangers ook daadwerkelijk een EB betalen. Als de zorgkantoren of de zorgaanbieder de cliënten niet aanmelden, dan kan het CAK-BZ op haar beurt geen EB-beschikking en factuur versturen. Als zorgcliënten bij het CAK-BZ niet bekend zijn (omdat de gemeente, het zorgkantoor of de zorgaanbieder dit nalaten om te melden) dan vindt binnen het huidige systeem hiervan geen melding plaats. Het is daardoor niet vast te stellen of *alle* cliënten die AWBZ- of Wmo-zorg ontvangen daadwerkelijk een eigen bijdrage betalen. Kortom: er is sprake van een informatieleemte.

Gedurende dit onderzoek is door verschillende gemeenten gemeld dat zij de volledige groep Wmo-zorgontvangers niet in beeld hebben. Dit zijn burgers die mogelijk wel Wmo-zorg ontvangen, maar waarvan het niet bekend is of zij ook een eigen bijdrage betalen. In een enkele gemeente gaat het waarschijnlijk om een groep van tussen de 800 tot 2.400 burgers. Omdat deze cliënten niet bekend zijn bij het CAK-BZ, ontvangen zij ten onrechte geen beschikking. Dit probleem is manifest vanaf de invoering van de Wmo (1 januari 2007) en ligt buiten de invloedssfeer van het CAK-BZ.

3.4.2 De keten vanaf het CAK-BZ

Om te garanderen dat het CAK-BZ een EB oplegt en int bij alle zorgcliënten die bij haar bekend zijn, is het vooral van belang dat het CAK-BZ tijdig de juiste informatie ontvangt van de ketenpartners. Relevante informatie is in dit verband: cliëntgegevens (NAW): de inkomensgegevens, de zorgtarieven en de zorgregistraties. Als één van deze informatie-elementen mist, dan worden de kennisgeving, beschikking en de facturen niet aangemaakt.

De werkafspraken en de formats voor het aanleveren van gegevens zijn adequaat en goed van kwaliteit. Echter, op het moment dat één van de ketenpartijen gegevens niet of van slechte kwaliteit levert, zijn de feedback en opvolging hiervan vaak gebrekkig. Deze conclusie heeft voornamelijk betrekking op de zorguurregistraties die het CAK-BZ ontvangt van zorgaanbieders, zorgkantoren en gemeenten.

Het feedbackmechanisme naar de Belastingdienst is waterdicht. Omdat van alle cliënten waarvan de Belastingdienst geen of niet-definitieve inkomensgegevens beschikbaar heeft de inkomensgegevens wekelijks opnieuw worden opgevraagd, beschikt het CAK-BZ altijd over de meest recente inkomensgegevens, waarover de Belastingdienst beschikt. Ook het feedbackmechanisme met het GBA is waterdicht.

Een omissie in de terugkoppeling aan zorgkantoren, zorgaanbieders en gemeenten is dat de uitvallijsten die het CAK-BZ verstuurt niet cumulatief zijn (uitvallijsten zijn terugkoppelingsberichten die het CAK-BZ aan ketenpartners verstuurt over ontvangen zorgregistraties die niet aansluiten op het systeem, bijvoorbeeld omdat de cliënt is overleden). De zorgaanbieders ontvangen alleen van de laatst verstuurde periode een uitvallijst. Als zij de zorgregistraties op deze uitvallijsten niet opnieuw aanleveren, ontvangt de cliënt over deze periode geen EB-factuur. Wanneer zorgaanbieders later de gegevens alsnog aanleveren dan ontvangt de cliënt een factuur met alle dan aangeleverde gegevens, wat kan leiden tot een factuur over meerdere perioden. Tijdens dit onderzoek is niet komen vast te staan wat de omvang van de groep is waarbij een achterstand in facturering is opgetreden.

Een tweede omissie met betrekking tot de terugkoppeling naar de zorgaanbieders en gemeenten (PGB-berichten) is dat deze alleen plaatsvindt over gegevens die niet matchen in het systeem van het CAK-BZ. Er vindt geen feedback plaats over niet verzonden berichten, omdat het CAK-BZ hier geen gegevens over heeft. Het is tijdens dit onderzoek niet gebleken of cliënten door deze omissie structureel geen EB krijgen gefactureerd. Wel is zeker dat een deel van de cliënten van het CAK-BZ cumulatieve rekeningen ontvangen, doordat de zorgregistraties ontbreken en pas veel later door het CAK-BZ worden ontvangen. Deze bevinding wordt gevalideerd door de interviews.

Verder is het in 2007 voorgekomen dat een zorgaanbieder door een intern misverstand verzuimde de zorgregistraties over een bepaald tijdvak aan het CAK-BZ te versturen. Verschillende zorgaanbieders hebben dit zelf onderkend en hebben de zorgregistraties van de bewuste periode alsnog doorgestuurd. Daarbij wordt aangetekend dat het CAK-BZ wel een procedure heeft ontwikkeld voor de bewaking van tijdige en volledige aanlevering door zorgaanbieders.

Het CAK-BZ hanteert het volgende proces:

- CAK-BZ ontvangt productieafspraken van de zorgkantoren.
- Elke periode wordt per zorgaanbieder getoetst of de uren zijn aangeleverd.
- Indien minder dan 50% van de productieafpraak is gerealiseerd dan wordt een rappel verzonden.
- Indien geen reactie op rappel wordt ontvangen, dan wordt de aanbieder telefonisch benaderd met het verzoek de reden aan te geven.
- Periodiek worden zorgkantoren en CVZ geïnformeerd over het rappelleren en redenen van niet aanleveren van gegevens.

Ook voor de terugkoppeling van de zorggegevens naar de zorgkantoren geldt dat deze niet cumulatief zijn. Hierdoor is het mogelijk dat als de zorgkantoren de gegevens op de uitvallijst niet opnieuw correct aanleveren. Het gevolg hiervan is dat de begindatum zorg of einddatum zorg niet of vertraagd bij het CAK-BZ terecht komt. Dit leidt tot een cascade van onzorgvuldigheden:

- de cliënt ontvangt ten onrechte geen EB-beschikking en factuur (geen begindatum zorg doorgegeven)
- de cliënt blijft een factuur onterecht wel ontvangen (geen einddatum zorg doorgegeven)
- de cliënt ontvangt een foutieve EB-factuur (verandering in het hoge/of lage tarief).

Bij de gemeenten doet zich een aanvullend probleem voor. De gemeente ontvangt uiteindelijk de geïnde EB van het CAK-BZ. Echter, ter bevestiging ontvangt de gemeente geen gespecificeerd overzicht van zorgcliënten, type zorg en inhoudingen. Hierdoor is zij niet in staat om na te gaan in hoeverre het bedrag dat zij ontvangt correct is. Een perfecte informatieketen moet in deze terugkoppeling voorzien.

Een laatste punt van aandacht is het aantal dat het CAK-BZ gebruikt om de zorgregistraties te toetsen of deze goed van kwaliteit zijn. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat hiervoor diverse mogelijkheden kunnen worden aangereikt. Door het treffen van deze hygiënemaatregelen wordt de kwaliteit van de keteninformatie verbeterd.

3.4.3 Terugkoppeling in de keten na initiatief van de cliënt

Zoals in de vorige paragraaf werd beargumenteerd, steken de omissies de kop op in de terugkoppeling binnen de informatieketen. Op dit moment kent de informatieketen een belangrijke terugkoppeling: een 'piepsysteem'.

Zodra een cliënt de hoogte van de eigen bijdrage betwist (bijvoorbeeld omdat de op de factuur vermelde zorg niet is ontvangen), kan de cliënt dit melden bij het CAK-BZ. Het CAK-BZ legt vervolgens de vraag terug bij de bron van de gegevens: de zorgaanbieder, het zorgkantoor of de gemeente.

Naar aanleiding van een melding van een cliënt gaat een bericht naar de zorgaanbieder. Indien geen reactie wordt ontvangen, volgt een rappel, zo nodig gevolgd door een herhaald rappel. Het rappelleren loopt door tot de uren zijn gecorrigeerd of de melding wordt beëindigd. Binnenkort verandert deze aanpak: van het tweede rappel wordt dan een afschrift naar de gemeente of het zorgkantoor gestuurd. Indien de zorgaanbieder geen correctie heeft verstuurd binnen 40 werkdagen, worden de uren in het voordeel van de zorgcliënt afgeboekt. Hiervan wordt een bevestiging aan de cliënt gestuurd en een kopie aan de zorgaanbieder, de gemeente of het zorgkantoor.

Een verbetering van andere soorten terugkoppeling in de keten (terugkoppeling over slechte kwaliteit van gegevens voordat deze worden gebruikt van beschikking of factuur), leidt waarschijnlijk tot een afname van de terugkoppeling door het piepsysteem. Dit leidt zowel tot een verbeterde klanttevredenheid als tot een aanzienlijke tijdswinst op deze tijdsintensieve vorm van terugkoppeling.

3.5 Kwaliteit van data in de keten

Zoals werd weergegeven in figuur 2, is het CAK-BZ voor de uitvoering van haar taken afhankelijk van gegevens die aangeleverd worden door de ketenpartners, achtereenvolgens de Belastingdienst, de gemeenten, de zorgkantoren en de zorgaanbieders. Voor elk van deze actoren wordt hieronder aangegeven wat de kwaliteit is van de aangeleverde data.

NAW-gegevens

De dagelijkse gegevensuitwisseling die het CAK-BZ met het GBA onderhoudt, verloopt goed. De kwaliteit van de uitgewisselde data is eveneens goed.

Inkomensgegevens

De kwaliteit van de gegevens die de Belastingdienst aanlevert, is goed. Toch is een substantieel deel van het aantal inkomende telefoongesprekken, klachten en bezwaarschriften die het CAK-BZ in 2008 heeft ontvangen, veroorzaakt door de inkomensgegevens waarop de eigen bijdrage is gebaseerd. Hiervoor is een tweetal oorzaken aan te wijzen.

Ten eerste impliceert de (politieke) keuze om de eigen bijdrage inkomensafhankelijk te maken, dat de eigen bijdrage gebaseerd moet worden op inkomensgegevens uit het verleden. Wettelijk is vastgelegd dat dit geschiedt op basis van het definitieve verzamelinkomen uit het jaar t-2. Als het definitieve verzamelinkomen t-2 afwijkt van het huidige inkomen, waardoor de cliënt te veel EB betaalt, dan moet deze een 'mutatie peiljaar' aanvragen. In dat geval baseert het CAK-BZ de voorlopige EB op de actuele inkomensgegevens, die worden ontvangen van het UWV.

Een deel van de telefonische contacten tussen CAK-BZ en zorgcliënten heeft betrekking op deze mutatie.

Ten tweede wordt een deel van de cliëntcontacten veroorzaakt door de wettelijke bepaling om het EB te baseren op het vastgestelde verzamelinkomen uit het jaar t-2. In het jaar t heeft de Belastingdienst doorgaans nog niet van alle burgers het verzamelinkomen vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt omdat:

- de Belastingdienst een aantal aangiftes nog in behandeling heeft
- de burger bezwaar heeft gemaakt tegen de definitieve aangifte t-2
- in het verzamelinkomen de 'loongegevens' uit verschillende inkomensbronnen niet zijn meegerekend en ook de aftrekposten niet zijn verrekend.

Soms worden loongegevens gebruikt om voor een groep een voorlopige factuur te vesturen vanwege het ontbreken van gegevens omtrent het vastgestelde. De hoogte van de opgelegde eigen bijdrage kan echter een groot verschil vertonen met de omvang van de EB als deze zou zijn gebaseerd op het vastgestelde verzamelinkomen. (Dit probleem doet zich overigens alleen voor bij Zorg met Verblijf. Als het definitieve verzamelinkomen t-2 in t nog niet is vastgesteld, wordt voor de Wmo/Zorg zonder verblijf de laagst mogelijke maximale EB opgelegd.)

In het begin van 2008 werd het effect van de keuze om de EB te baseren op het jaar t-2 sterk uitvergroot. Dit werd veroorzaakt doordat de Belastingdienst in 2006 grote vertraging heeft opgelopen bij het vaststellen van de definitieve aanslag. Voor een grote groep cliënten van het CAK-BZ was het vastgestelde verzamelinkomen daardoor in januari 2008 nog niet bekend. Daardoor werden de loongegevens uit het jaar t-2 gebruikt. De hoogte van de opgelegde bijdrage was hierdoor in de meeste gevallen te hoog ten opzichte van het verzamelinkomen t-2.

Kortom: een deel van de problemen aan het begin van 2008 werd veroorzaakt door de vaststelling van de inkomensgegevens. De oorzaak hiervan is de wettelijk vastgelegde systematiek voor de keuze van het referentiejaar en de keuze om bij het ontbreken van deze gegevens de loongegevens t-2 te gebruiken. Dit probleem werd omvangrijker door de uitvoeringsproblemen die de Belastingdienst in 2006 heeft ondervonden bij de vaststelling van het verzamelinkomen.

Zorgtarieven

Met betrekking tot het aanleveren van de zorgtarieven (de zogenaamde parameters) bestaan enkele onvolkomenheden. De gemeenten moeten deze jaarlijks voor 1 november aanleveren. Het afgelopen jaar heeft een aantal gemeenten deze gegevens niet tijdig aangeleverd. De gemeenten hebben hiervoor tweemaal een herhaald verzoek ontvangen. Vervolgens dient het CAK-BZ de facturen eigen bijdrage te baseren op de standaardparameters, zoals vastgelegd in de ministeriële regeling. Als de gemeente achteraf alsnog tarieven aanlevert, is het noodzakelijk dat alle facturen (en de inmiddels betaalde eigen bijdragen) in de betreffende gemeente met terugwerkende kracht worden 'gecorrigeerd'.

Zorgregistraties

Voor de EB AWBZ-zorg met verblijf is in het bijzonder de 'datum einde zorg' een knelpunt. Deze wordt vaak vertraagd ontvangen door het CAK-BZ. Zolang het CAK-BZ de 'datum einde zorg' niet heeft ontvangen, wordt verondersteld dat de cliënt nog steeds zorg ontvangt. Hierdoor ontvangt de cliënt ten onrechte maandelijks een factuur EB.

Volgens een raming van het CAK-BZ is jaarlijks minder dan 1% van het totale aantal zorgregistraties Wmo en AWBZ – ZzV foutief. Dit zijn de zorgregistraties op de uitvallijsten. Hoewel dit op procesniveau een billijk aantal lijkt, gaat het toch om ongeveer 1 miljoen registraties (het totaal aantal zorgregistraties per jaar is ongeveer 102 miljoen). Deze foutieve zorgregistraties leiden tot een groot aantal vertraagde (en daardoor gecumuleerde) facturen voor cliënten.

Een laatste knelpunt in de kwaliteit van data van de zorgaanbieders is het gebruik van het BSN. Het CAK-BZ ontvangt soms zorgregistraties, waarbij een onjuist BSN-nummer (of die van de partner) is geregistreerd. Omdat het BSN-nummer maatgevend is voor de verificatie van de NAW-gegevens in het GBA, worden op basis van dit nummer de overige NAW-gegevens overschreven. Hierdoor komt de beschikking of factuur bij de verkeerde persoon terecht. In de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) is het gebruik van het BSN (of het sofi-nummer) niet verplicht. De verificatie van de NAW-gegevens bij het GBA wordt hierdoor onnodig vertraagd.

Tot slot is het aanleveren van de PGB-gegevens door gemeenten vatbaar voor verbetering. Uit de dagelijkse praktijk blijkt dat deze informatiestroom niet optimaal functioneert. Tegelijkertijd wordt hierbij aangetekend dat het niet de voornaamste oorzaak vormt voor de in 2008 ontstane uitvoeringsproblemen.

Overdracht van zorgdossiers

In de periode 1 april 2007 tot 1 september 2007 is de inning van de eigen bijdrage AWBZ-Zorg met Verblijf overgegaan van de zorgkantoren naar het CAK-BZ. Hierbij zijn alle dossiers van het zorgkantoor overgedragen aan het CAK-BZ. Gelijktijdig met deze overdracht is overgegaan van een papieren dossier op een elektronisch dossier. Deze overdracht is voor een deel van de Awbz-clieënten om diverse redenen niet geslaagd. Tot op heden is een groep van circa 6.000 cliënten nog niet opgenomen in de databases van het CAK-BZ; omdat de gegevens niet goed zijn doorgegeven door het zorgkantoor. Van slechts de helft van deze groep is het zeker dat zij een juiste maandelijks factuur ontvangen. Het is aannemelijk dat in de andere helft van de groep zich zorgontvangers bevinden die de EB-factuur onterecht niet ontvangen, onterecht wel ontvangen of een foutieve factuur ontvangen. De cliënten in deze groep die een uitkering of pensioen ontvangen, krijgen overigens geen factuur, omdat de EB verrekend wordt met hun uitkering of pensioen.

3.6 Technische aspecten van data-uitwisseling

Het CAK-BZ dringt al geruime tijd bij zorgaanbieders aan op geautomatiseerde zorgregistratie van de Wmo-dossiers en AWBZ-Zorg zonder Verblijf. In mei 2008 leverde 34% van alle zorgaanbieders de zorgregistraties aan via databestanden (za-standaard per e-mail). De zorgaanbieders die via deze databestanden werken, beschikken veelal over een geautomatiseerd registratiesysteem. 38% van de zorgaanbieders voert de zorgregistraties handmatig in op het webportal van het CAK-BZ. Nog eens 28% van de zorgaanbieders verstuurt papieren weekstaten aan het CAK-BZ. Deze worden handmatig ingevoerd. Bij deze laatste groep gaat het vooral om kleinere instellingen die relatief weinig zorg leveren. Overigens zijn alle Wmo-registraties digitaal (alleen zorgaanbieders met toestemming van het CAK-BZ leveren de Wmo-registraties op papier aan). De papieren registraties betreffen dus alleen AWBZ-zorg. Overigens, ten opzichte van 2007 is er een grote automatiserings-slag geleverd. In december van dat jaar leverde 67% van de zorgaanbieders de zorgregistraties nog op papier aan.

In de informatieketen worden verschillende type gegevensuitwisseling gebruikt. Naast de volledige geautomatiseerde uitwisseling (automatische koppelingen, het draaien van zogenaamde 'jobs') bestaan er nog vele andere kanalen en berichtformaten die gebruikt worden voor het aanleveren van bestanden.

De stromen worden aangeleverd via e-mail en webportals. Uit de interviews zijn geen signalen gekomen dat deze verschillende kanalen of berichtenformats specifieke technische problemen of tekortkomingen opleveren. Echter, los van het feit of de kanalen technisch wel of niet goed functioneren, levert de diversiteit voor het CAK-BZ organisatorisch extra werk op bij de verwerking van de gegevens.

Het is van belang op te merken dat techniek slechts ondersteunend kan zijn in het proces van gegevensuitwisseling en daarmee een beperkte invloed heeft op de kwaliteit van de gegevens. De uiteindelijke kwaliteit van de output van de informatieketen wordt bepaald door de kwaliteit van de gegevens in de uitwisseling en de wijze van verwerking in de keten.

De ondersteunende taak van IT in de informatieketen is adequaat. Er bestaan enkele verbetermogelijkheden (automatisering van papieren zorguur registraties, enz.), maar deze aspecten hebben niet bijgedragen aan de problemen die het CAK-BZ (en de achterliggende keten) hebben ondervonden in het begin van 2008.

3.7 Verdeling van verantwoordelijkheden

Een analyse van het technische functioneren van de informatieketen die ten grondslag ligt aan de oplegging en inning van de EB zoals deze tot en met paragraaf 3.6 aan de orde was, leidt tot aanbevelingen op korte termijn.

Het is echter van belang om niet alleen te kijken naar de werking van de keten in de operationele sfeer, maar ook naar de gedragingen van ketenpartijen op tactisch en strategisch niveau. Deze paragraaf gaat in op de onderlinge (keten)afspraken en wettelijke bepalingen die bepalend zijn voor de operationele werking van de informatieketen. Dit leidt tot aanbevelingen die ook op (middel)lange termijn de werking van de informatieketen moet verbeteren.

3.7.1 Verantwoordelijkheid van actoren

Meerdere actoren zijn betrokken bij het CAK-BZ. Wat de AWBZ betreft is het CVZ opdrachtgever van de bevoorschotting die het CAK-BZ uitvoert. Het CVZ voorziet het CAK-BZ ook van middelen voor de uitvoering van haar AWBZ-taken. Met betrekking tot de oplegging en inning van de EB draagt het CVZ verantwoordelijkheid voor het functioneren van de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR). Het CAK-BZ gebruikt deze informatie voor de vaststelling van de EB bij Zorg met Verblijf. De Nederlandse Zorgautoriteit is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het CAK-BZ. Er is niet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het operationele functioneren van de informatieketen Zorg zonder Verblijf (communicatie zorgaanbieder met CAK-BZ) waarvan het CAK-BZ afhankelijk is.

Wat betreft de vaststelling en inning van de Wmo-zorg zijn de gemeenten opdrachtgever aan het CAK-BZ. Het CAK-BZ voert deze taak centraal uit namens de gemeenten en de gemeenten voorzien het CAK-BZ van middelen voor het uitvoeren van haar taak. Het toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de EB-inning is op dit moment nog niet geregeld (het Ministerie van VWS heeft dit momenteel in voorbereiding). Ook is niet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het functioneren van de informatieketen waarvan het CAK-BZ afhankelijk is.

Het Ministerie van VWS heeft geen vastgelegde verantwoordelijkheid in relatie tot het CAK-BZ. Toch is er een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het Ministerie van VWS en het CAK-BZ. Het CAK-BZ is afhankelijk van wettelijke bepalingen over de inning van de EB (en de informatieketen die hieraan ten grondslag ligt). Andersom is het Ministerie van VWS van het CAK-BZ afhankelijk omdat deze weliswaar als ZBO op afstand van de minister is geplaatst, maar de Kamer toch van de minister verlangt dat hij verantwoording aflegt over de vastlegging en inning van de EB. Dit blijkt ook uit het interpellatiedebat dat aanleiding is geweest voor dit onderzoek.

Samengevat blijkt dat de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren versnipperd zijn. Geen van de actoren heeft of neemt op dit ogenblik verantwoordelijkheid voor het functioneren van de informatieketen waarvan het CAK-BZ afhankelijk is, niet de opdrachtgevers, niet de toezichthouders, niet de financiers en niet de 'ontwerper' (het ministerie).

De versnipperde verdeling van verantwoordelijkheden heeft er mede toe geleid dat de problemen bij het CAK-BZ aan het begin van 2008 hebben kunnen ontstaan, zonder dat het CVZ of de NZa het tijdig heeft onderkend en zonder dat tijdig pro-actief is geïntervenieerd.

3.7.2 Verantwoordelijkheid van ketenpartners

In de bilaterale afspraken tussen het CAK-BZ en ketenpartners is geen sprake van 'harde eisen' die zij aan elkaar kunnen stellen. Het CAK-BZ heeft een convenant met de Pensioen en Uitkerings Raad (PUR) en met de Belastingdienst gesloten. In beide convenanten worden afspraken gemaakt over de technische deling van gegevens, maar wat de kwaliteitseisen betreft is hierin alleen een inspanningsverplichting opgenomen. Vastgelegde afspraken met gemeenten, zorgaanbieders bestaan niet. Met het GBA zijn daarentegen wel afspraken gemaakt, die zijn neergelegd in overeenkomsten. Wat de informatieketen in de AWBZ (de AZR) betreft is de Handleiding AZR het leidende document waarin afspraken tussen de ketenpartners zijn vastgelegd. Ook dit document bevat wel technische standaarden, maar gaat niet in op de performance van de betrokken ketenpartners (prestatie-indicatoren).

Kortom, de ketenpartners van de informatieketen waarvan het CAK-BZ afhankelijk is, delen de informatie ten dele vanwege een wettelijke bepaling, vanwege convenanten of het AZR, of zonder dat hierover directe afspraken met het CAK-BZ bestaan (zorgaanbieders voor de Wmo). De afspraken die wel zijn gemaakt bevatten geen prestatie-indicatoren.

3.8 Wie voert de ketenregie?

Opvallend is dat op dit moment partijen zich in het bijzonder richten op hun eigen verantwoordelijkheid in de keten. Daar waar zij afhankelijk zijn van anderen, worden in enkele gevallen bilaterale afspraken gemaakt of gesprekken gevoerd. Een voorbeeld hiervan is het tijdelijke periodieke overleg tussen CAK-BZ en zorgkantoren in 2008 met als doel de kwaliteit van de gedeelde gegevens te vergroten. Ook hadden de gemeenten eigen contactpersonen bij het CAK-BZ ten tijde van de start van de Wmo-regeling.

Dergelijke initiatieven beperken zich echter vooral tot bilaterale initiatieven. Een centrale aansturing of verantwoordelijkheid voor het functioneren van de informatieketen ontbreekt². Ook bestaat geen monitor (data) waarin centraal de prestaties van de keten en van de ketenpartijen gevolgd worden, noch bestaat een structurele bijeenkomst waarin alle ketenpartijen gezamenlijk de informatieketen evalueren.

Het ontbreken van afdwingbare afspraken (wettelijk of bilateraal) in combinatie met de afwezigheid van centrale monitoring van de keten, leidt ertoe dat het mogelijk is dat in individuele gevallen (bijvoorbeeld zorgaanbieders, zorgkantoren of gemeenten) structureel gegevens van onvoldoende kwaliteit worden aangeleverd, zonder dat een verbetering hierop kan worden afgedwongen.

² Met betrekking tot de eigen bijdrage AWBZ bestaat wel een stuurgroep Awbz brede Zorgregistratie (AZR). Deze stuurgroep bouwt momenteel aan een monitor. De monitor is sinds 2007 operationeel, en binnenkort is de kwaliteit van de monitor voldoende om de resultaten te publiceren. De monitor beperkt zich tot informatie over de kwaliteit van data tussen zorgaanbieders, CIZ en zorgkantoren. Het delen van data tussen zorgkantoren en CAK valt buiten het directe perspectief van deze stuurgroep.

Overigens is het maken van afdwingbare afspraken niet eenvoudig, zeker niet vanuit het oogpunt van het CAK-BZ. Het ontbreekt het CAK-BZ aan sanctiemogelijkheden naar alle ketenpartners. Voor WMO-zorg zijn zorgaanbieders mogelijk te bereiken en te stimuleren via de gemeenten, maar het maken van afspraken met gemeenten vraagt om een grote inspanning van het CAK-BZ. Wat de AWBZ-zorg betreft zijn zorgaanbieders mogelijk te bereiken via de zorgkantoren. Om afspraken met de gemeenten en zorgkantoren zelf afdwingbaar te maken, ontbreekt het CAK-BZ aan 'incentives'.

3.9 Conclusie

Met de bevindingen van deelonderzoek A kan de centrale vraagstelling worden beantwoord. Deze luidde als volgt:

Zijn er omissies, en zo ja welke, te onderkennen in de keten van informatievoorziening waarvan het CAK-BZ afhankelijk is? Op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen deze omissies worden wegenomen?

Wij beantwoorden deze onderzoeksvraag per onderzoeksvraag.

1. *Beoordeel de kwaliteit van de gegevensverstrekking door derden aan het CAK-BZ ten behoeve van het primaire proces. Hierbij dient specifiek aandacht te zijn voor de tijdigheid, volledigheid en juistheid van de gegevens.*

Het CAK-BZ is voor haar taken met betrekking tot EB mede afhankelijk van het GBA, de gemeenten, de Belastingdienst, het UWV, de 32 zorgkantoren en van een groot aantal zorgaanbieders.

De kwaliteit van de door het CAK-BZ gevraagde data aan de Belastingdienst is wat tijdigheid en juistheid betreft goed. Toch is een deel van het grote aantal klachten begin 2008 veroorzaakt door problemen rondom inkomensgegevens. De oorzaak van deze klachten ligt in een combinatie van drie zaken:

- a. De inkomensafhankelijkheid van de EB-regeling leidt ertoe dat altijd een groep zorgcliënten een aanpassing van het peiljaar moet aanvragen, ongeacht de keuze van het peiljaar.
- b. Zowel de wettelijke bepaling dat het EB gebaseerd moet worden op het definitieve verzamelinkomen jaar t-2 als de bepaling dat als alternatief hiervoor (bij Zorg met Verblijf) de definitieve loongegevens t-2 worden gebruikt, zijn suboptimaal. Vooral voor het gebruik van de loongegevens is dit onzorgvuldig, omdat hierin geen aftrekposten zijn verwerkt. Dit leidt per saldo tot een hogere EB.
- c. Het negatieve effect is versterkt door de problemen bij de Belastingdienst in 2006. Door de achterstand van de Belastingdienst bij het vaststellen van het verzamelinkomen 2006, was de groep cliënten waarvan het verzamelinkomen nog niet was vastgesteld – en die daardoor een voorlopige vaststelling van de eigen bijdrage hebben ontvangen – beduidend groter dan andere jaren.

Wat de kwaliteit van de ontvangen zorgregistraties betreft, valt op dat bij AWBZ-zorg met verblijf het te laat ontvangen bericht van de 'datum einde zorg' van de zorgkantoren een relatief groot aandeel in de totale inkomende telefoongesprekken veroorzaakt die het CAK-BZ in 2008 heeft ontvangen. Dit is een gevolg van de slechte aanlevering van de gegevens van de zorgaanbieders. Een ander probleem is het niet of verkeerd aanleveren van een BSN-nummer heeft tot gevolg dat de beschikking te laat of naar een verkeerd persoon wordt verstuurd.

De kwaliteit van de zorguurgegevens (Wmo en AWBZ-zorg zonder verblijf) die het CAK-BZ ontvangt, is wat tijdigheid, volledigheid en juistheid betreft redelijk, maar zeker voor verbetering vatbaar. Het aantal foutief ontvangen zorgregistraties ligt lager dan 1%. Maar doordat er sprake is van grote aantallen leidt deze omissie in de registratie tot circa 1 miljoen foutieve of niet ontvangen facturen door burgers. Verder valt op dat (ondanks de automatiseringsslag van het afgelopen jaar) 28% van de zorgaanbieders van AWBZ-zorg nog steeds de zorgregistraties in papieren vorm aanlevert. Hoewel het percentage foutieve zorgregistraties dus laag ligt, zal een kwaliteitsslag door de zorgaanbieders gemaakt moeten worden, wil het CAK-BZ beter aan de eisen kunnen voldoen die aan haar gesteld worden.

De kwaliteit van de gegevens die het CAK-BZ van het GBA ontvangt, is goed. Hier doen zich geen problemen voor. Een probleem in relatie tot de gemeenten die zich wel voordeet, is dat sommige gemeenten afgelopen jaar te laat de zogenaamde parameters (te hanteren tarieven in de vaststelling van de EB) hebben aangeleverd. Het CAK-BZ moet zich dan op een standaardtarief baseren en bij ontvangst van de juiste tarieven een correctie aan de cliënt versturen.

2. *Beoordeel de infrastructuur, de informatiseringarchitectuur, de processen en procedures voor de levering van gegevens in de keten.*

Ten aanzien van de processen en procedures is de centrale conclusie dat deze adequaat zijn voor de 'primaire informatiestroom' (formats, protocollen, werkafspraken, enz.), maar dat deze de 'secundaire informatiestroom' niet voldoende borgen. Dit zijn de terugkoppelingen in de keten over de kwaliteit van gegevens en over het herstel van gegevens als deze niet juist zijn.

Concreet betekent dit dat de bulk van gegevens goed wordt verwerkt, maar dat een relatief klein aantal gegevens van slechte kwaliteit de meeste problemen oplevert, omdat deze niet adequaat worden hersteld. Het relatief kleine aantal gegevens van slechte kwaliteit leidt tot het voornaamste deel van de problemen. In absolute aantallen gaat het overigens om grote hoeveelheden data. Bijvoorbeeld: per jaar ontvangt het CAK-BZ 102 miljoen zorguurregistraties. Circa 1% hiervan wordt foutief ontvangen. In absolute aantallen gaat het dan nog steeds om ongeveer 1 miljoen foutieve zorguurregistraties.

De 'secundaire informatiestroom' kent de volgende omissies:

1. De huidige informatieketen kent geen feedbackmechanisme waarin wordt gecontroleerd of alle Nederlandse burgers die Wmo- of AWBZ-zorg krijgen ook een EB betalen. De informatieketen is afhankelijk van zorgaanbieders en zorgkantoren die van nieuwe cliënten zorgregistraties (of een melding aanvang zorg) moeten doorsturen. Een aantal gemeenten heeft een groep burgers die Wmo-zorg ontvangt niet in beeld. Mogelijk bevinden zich in deze groep burgers die bij het CAK-BZ niet bekend zijn. Dit is echter niet te controleren. Indien de administratie van zorgaanbieders niet op orde is of gegevens ten onrechte niet worden aangeleverd, kan voor deze groep personen geen eigen bijdrage worden vastgesteld en opgelegd, zonder dat bekend is of dit terecht is.
2. Voor het versturen van de EB-beschikking en de EB-facturen is het CAK-BZ afhankelijk van informatie van de ketenpartijen. Als een van de informatie-elementen ontbreekt, wordt de beschikking of factuur niet verstuurd. De feedbackmechanismen die deze informatiestroom moeten borgen, zijn niet waterdicht. Op de eerste plaats bevat de terugkoppeling over incorrecte ingestuurde zorgregistraties alleen informatie over de laatst ingestuurde zorgregistraties. Als zorgaanbieders niets doen met deze 'uitvallijsten', valt dit binnen het huidige systeem niet op, zorgaanbieders ontvangen geen herinnering. Factuurverzending kan hierdoor verder vertragen. Dit geldt ook voor de communicatie met het zorgkantoor.
3. Het feedbackmechanisme naar zorgaanbieders betreft alleen incorrecte zorgregistraties. Feedback over niet-verzonden zorgregistraties is niet mogelijk. Dit komt doordat de informatieketen voor Wmo- en AWBZ-zorg zonder verblijf geen 'einde-zorg'bericht kent: een signaal van de zorgaanbieder dat de zorg is beëindigd. Het CAK-BZ weet daarom niet of het uitblijven van zorgregistraties erop duidt dat de zorgaanbieder de registraties niet doorstuurt, of dat geen zorg meer plaatsvindt. Hierdoor kan zij ook geen feedback geven aan de zorgaanbieders over missende zorgregistraties.
4. De gemeenten krijgen geen gespecificeerd overzicht van welke burgers een EB hebben betaald. Hierdoor kan zij niet nagaan of het totaalbedrag aan geïnde en aan de gemeente gestorte EB juist is.
5. Het CAK-BZ ontvangt geen informatie over welke cliënten een indicatie voor zorg hebben, waardoor het CAK-BZ geen controle kan uitvoeren op aangeleverde zorgaanvang of zorguren.

De gebruikte IT in de informatieketen functioneert over het algemeen goed en is niet de bottleneck bij gegevensuitwisseling. Wel zijn verbeteringen mogelijk in de diversiteit van de kanalen en de berichtenformats die nu worden gehanteerd. Concrete verbeterpunten zijn het inzetten van de geautomatiseerde systemen in plaats van de papieren gegevensuitwisseling (28% van de zorgaanbieders) als het gaat om zorgregistraties. Een tweede verbetermogelijkheid is het beperken van het aantal digitale kanalen en formats (e-mail, webportal, volautomatische koppelingen, etc.). Dit zou de beheersbaarheid en organisatorische complexiteit bij verwerking door het CAK-BZ ten goede komen.

3. *Welke factoren beïnvloeden de kwaliteit van de gegevensverstrekking?*

De technische omissies en de (relatief kleine maar toch effectieve) gebreken in de kwaliteit van de gegevensstroom die hierdoor ontstaan, hebben een drietal achterliggende oorzaken.

Ten eerste valt op dat de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren (VWS, CVZ, NZa, gemeenten) versnipperd zijn. Deze versnipperde verdeling van verantwoordelijkheden heeft ertoe geleid dat de problemen bij het CAK-BZ in het begin van 2008 zijn ontstaan, aanvankelijk nauwelijks door de actoren zijn onderkend. Omdat het instrumentarium om te interveniëren tekort schiet kan geen van de actoren feitelijk ingrijpen. De oorzaak hiervan is dat geen van de actoren op dit moment verantwoordelijk is voor het functioneren van de informatieketen waarvan het CAK-BZ afhankelijk is.

Ten tweede valt op dat binnen de informatieketen weinig 'harde' afspraken over de kwaliteit van gegevens bestaan waaraan partijen elkaar kunnen houden. Het CAK-BZ heeft alleen een convenant met de PUR en de Belastingdienst. Deze convenanten bevatten alleen inspanningsverplichtingen. Ook de AWBZ-brede zorgregistratie waarvan het CAK-BZ afhankelijk is, bevat geen harde kwaliteitseisen.

Ten derde valt op dat op dit moment geen sprake is van ketenregie. In geval van problemen worden tijdelijke bilaterale initiatieven genomen om deze op te lossen. Van een integrale evaluatie van de keten, waarbij alle ketenpartners betrokken zijn, is echter geen sprake. Ook bestaat er op dit moment geen monitor voor de keten, waarin de werkvoorraden van partijen worden gevolgd, de doorlooptijd van berichten worden geregistreerd en waarin de prestaties van ketenpartners worden gevolgd. De databases van het CAK-BZ bieden wel mogelijkheden voor een dergelijke monitor.

Ten vierde is het ontbreken van gegevens over cliënten in zorg en cliënten aangeleverd bij het CAK-BZ een omissie waardoor het CAK-BZ niet in staat is zorgaanbieders, zorgkantoren en gemeenten te rappelleren tot het aanleveren van de benodigde gegevens.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat er sprake is van een scheve verdeling tussen prikkels aan partijen om gegevens van hoge kwaliteit te delen en de consequenties als zij dit niet doen. Als partijen in de informatieketen in gebreke blijven, dan treffen de gevolgen hiervan vooral het CAK-BZ. Deze partij beschikt op haar beurt over weinig mogelijkheden om een verbetering af te dwingen.

4. *Welke sturingsmechanismen zijn er om de kwaliteit van aangeleverde gegevens te borgen? Kunnen deze mechanismen effectiever worden ingezet? Zo ja, op welke manier?*

Het verdient aanbeveling dat alle stakeholders hun verantwoordelijkheid nemen voor de gehele keten. Hierbij moet een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden gemaakt worden.

Het Ministerie van VWS (proceseigenaar) kan een belangrijke verantwoordelijkheid gaan dragen voor de ketenregie. Als meest sterke partij (en architect van de informatieketen) heeft VWS de mogelijkheid om zorg te dragen voor een periodieke evaluatie van de keten op tactische en strategisch niveau waarbij alle ketenpartners betrokken zijn. Ook kan zij ketenpartners die in gebreke blijven, aanspreken.

Het College voor Zorgverzekeringen heeft meer mogelijkheden om de informatieketen in de AWBZ met betrekking tot de EB operationeel te gaan beheersen. Dit kan zij doen door de prestaties van de keten en de individuele partijen te monitoren. Ook kan zij zorgkantoren aanspreken als de kwaliteit van hun gegevens achterblijft.

De NZa houdt op dit moment toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de AWBZ-keten. De prestatie-indicatoren waar zij het CAK-BZ op toetst hebben echter geen betrekking op de keten, maar alleen op het CAK-BZ zelf. Het verdient de aanbeveling dat zij meer proactief toezicht houdt op de doelmatigheid van de gehele keten.

5. *Welke middelen staan partijen ten dienste om de uitwisseling te beïnvloeden?*

Behalve het opzetten van een systematische ketenregie waarbij het ministerie het initiatief neemt, en samenwerkt met het CVZ en NZa, verdient het de aanbeveling om meer harde en afdwingbare afspraken vast te leggen in de informatieketen. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van convenanten of Service Level Agreements.

Om te borgen dat Wmo-zorgaanbieders gegevens van goede kwaliteit aanleveren, is het mogelijk om gemeenten te vragen eisen in de aanbestedingsprocedure op te nemen met betrekking tot de zorguurregistraties. De AWBZ-zorgaanbieders kunnen hiervoor bereikt worden via de zorgkantoren.

Behalve het vastleggen van 'harde' afspraken heeft het CAK-BZ op dit moment ook nog een andere mogelijkheid. Meer dan zij dat op dit moment al doet, kan het CAK-BZ proactief ketenpartners benaderen en hen in een diplomatiek spel aanzetten tot betere prestaties in de aanlevering van kwalitatieve gegevens. Hierbij kan zij gebruik maken van de informatie uit haar gegevensbestanden over de prestaties van ketenpartners.

6. *Welke concrete aanbevelingen leiden tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten?*

Samenvattend leidt deelonderzoek A tot de volgende aanbevelingen. Wij onderscheiden deze in aanbevelingen over de keten en aanbevelingen voor het CAK-BZ.

Aanbevelingen over de gehele informatieketen

1. Ontwikkel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor alle actoren. Actoren moeten deze verantwoordelijkheid ook nemen.

2. Het Ministerie van VWS kan als proceseigenaar en sterkste partij de 'aanjager' zijn van de keten. Concreet kan zij een ketenoverleg organiseren waarin alle ketenpartners betrokken worden. Hierin wordt op strategisch, tactisch en operationeel niveau de keten gemonitord en verbeterd. Het Ministerie van VWS moet partijen actief aanspreken op hun verantwoordelijkheid.
3. Het CVZ kan binnen haar verantwoordelijkheid meer actief de werkvoorraden en prestaties van ketenpartners volgen in de EB-keten.
4. De NZa kan als toezichthouder voor de AWBZ meer proactief optreden en de doelmatigheid van de informatieketen onderzoeken tot voorbij het CAK-BZ.
5. Gemeenten (opdrachtgever) moeten harde eisen stellen aan het CAK-BZ en zorgaanbieders.
6. Zorgkantoren moeten harde eisen stellen aan zorgaanbieders en het meewerken in het verbeteren van de keten doorzetten.
7. Voorts dient een volledigheidscntrole te worden uitgevoerd waardoor partijen inzicht krijgen in en actie kunnen ondernemen naar de keten.

Aanbevelingen voor het CAK-BZ

1. Draag zorg voor de volgende terugkoppelingen in de informatieketen:
 - Terugkoppeling waarmee gecontroleerd kan worden of iedereen die zorg ontvangt ook een EB betaalt. Dit kan bijvoorbeeld via bestandsvergelijkingen met de gemeenten, de zorgkantoren en het CIZ. De bestaande procedures behoeven aanscherping.
 - Terugkoppeling naar zorgaanbieder, gemeente en zorgkantoor over de incorrecte registraties. Draag zorg voor de opvolging van deze terugkoppeling.
 - Terugkoppeling naar gemeenten (specificatie van de gestorte EB-gelden).
2. Onderzoek in samenwerking met het Ministerie van VWS of de wettelijke bepaling dat de EB gebaseerd moet zijn op het 'vastgesteld verzamelinkomen jaar t-2' een juiste keuze is. Een mogelijk alternatief is bijvoorbeeld het 'niet vastgesteld verzamelinkomen of het jaar t-1'. Dit leidt mogelijk tot minder 'mutaties peiljaar'. Zet het voornemen om vanaf 2009 niet meer te werken met loongegevens door.
3. Creëer 'harde' eisen aan de ketenpartners, via SLA's, convenanten, enz. Zorgaanbieders kunnen bereikt worden via de zorgkantoren en gemeenten of via brancheverenigingen.
4. Speel nog actiever een diplomatiek spel om de kwaliteit van aangeleverde gegevens te verbeteren. Betrek hierbij ketenpartners en overheden. Bouw een monitor die informatie genereert over de prestaties van ketenpartners en koppel deze rapportages periodiek terug.

4. Onderzoeksrapport B: de toerusting van het CAK-BZ

In dit hoofdstuk doen wij verslag van onze bevindingen in deelonderzoek B. Hierbij stond de volgende vraagstelling centraal:

In welke mate is het CAK-BZ voldoende toegerust om de aan haar opgelegde taken adequaat uit te voeren? Wat gaat goed, welke verbeterpunten zijn te onderkennen en hoe moet dit worden georganiseerd?

4.1 Aanpak

Het onderzoek naar de toerusting van het CAK-BZ heeft gedurende een periode van zeven weken in juli en augustus 2008 plaatsgevonden. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met de directie, het management en de medewerkers van het CAK-BZ en met betrokken stakeholders van het CAK-BZ (zie bijlage 4). Gesprekken met betrokkenen ten behoeve van onderzoeksonderdelen A en B zijn zoveel als mogelijk gecombineerd. Daarnaast zijn relevante documenten bestudeerd (zie bijlage 3) en hebben observaties naar werkprocessen plaatsgevonden.

De bevindingen uit het onderzoek zijn teruggekoppeld aan de directie van het CAK. Vervolgens is de conceptrapportage gepresenteerd aan de begeleidingscommissie. De definitieve rapportage is daarna opgesteld.

4.2 Eisen aan het CAK-BZ

4.2.1 Taken van het CAK-BZ

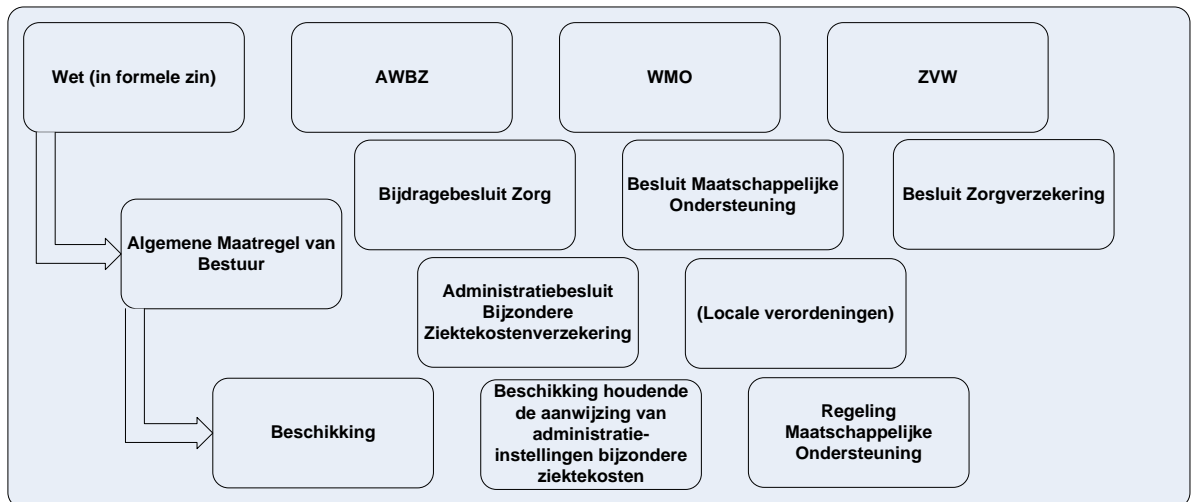
Het CAK-BZ voert taken uit op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ, 1968), Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo, 2007) en de Zorgverzekeringswet (2008). Het CAK is steeds in lagere wetgeving aangewezen voor deze taken. De taken werden eerder genoemd in paragraaf 2.2.

Wij onderscheiden drie typen eisen die aan het CAK-BZ worden gesteld:

- Wettelijke eisen: criteria die worden gesteld aan de wettelijke taken die het CAK-BZ uitvoert.
- ‘Harde eisen’: Dit zijn eisen die aan het CAK-BZ gesteld worden op basis van vastgelegde afspraken.
- ‘Zachte eisen’: Dit zijn verwachtingen die door partijen aan het CAK-BZ worden gesteld, zonder dat hiervoor vastgelegde afspraken bestaan.

4.2.2 Wettelijke eisen

Het CAK-BZ ontleent haar taken, en ook de eisen die daaraan gesteld worden aan de regelgeving die in het volgende figuur is weergegeven. Verder heeft het CAK-BZ zich natuurlijk ook te houden aan aanpalende regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de beveiliging persoonsgegevens.



Figuur 3. Wettelijke basis voor de taken van het CAK-BZ

De wetgeving op basis waarvan het CAK-BZ haar taken uitvoert, stelt geen eisen aan de wijze waarop het CAK-BZ haar taken uitvoert, anders dan dat zij (kosteloos) persoonsgegevens deelt voor het uitvoeren van haar taken.

De Nederlandse Zorgautoriteit is belast met het toezicht op het CAK-BZ. Zij toetst de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van AWBZ op rechtmatigheid en doelmatigheid. Hiervoor heeft zij een lijst met prestatie-indicatoren opgesteld waarover het CAK-BZ in haar jaarrapportage moet rapporteren:

4.2.3 'Harde' eisen

Het CAK-BZ is een convenant aangegaan met de Belastingdienst, waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot het delen van inkomensgegevens in het kader van de AWBZ. In een aanvullend convenant wordt het convenant uitgebreid voor de eigen bijdrage Wmo. Aan de deling van gegevens worden verschillende eisen gesteld:

- Gegevens worden alleen opgevraagd op basis van een in het GBA geverifieerd Sofinummer.
- Gegevens worden alleen gebruikt voor de inning van de eigen bijdrage (doelbinding).
- CAK-BZ en Belastingdienst voeren periodiek overleg over de gegevensuitwisseling.

Ook heeft het CAK-BZ een convenant afgesloten met de Pensioen- en Uitkeringsraad. Hierin is vastgelegd welke gegevens partijen uitwisselen. Kwaliteitseisen die hierin werden vastgelegd zijn:

- Gegevens worden alleen opgevraagd op basis van in het GBA geverifieerde BSN-nummer.
- Gegevens worden alleen gebruikt voor de inning van de eigen bijdrage (doelbinding).
- De partijen hebben een inspanningsverplichting om gegevens van de hoogste kwaliteit aan elkaar te leveren.

Omdat het CAK-BZ deel uitmaakt van de informatieketen 'Zorgregistratie AWBZ' (AZR), zijn de eisen die vast zijn gelegd in de Handleiding AZR op haar van toepassing. Het gaat om de volgende (procedurele) eisen:

- Ontvangen berichten van de zorgkantoren worden binnen één dag volgens de standaard van het AZR bevestigd.
- Het CAK-BZ mag AZR-berichten niet afkeuren op basis van eigen informatie, of informatie verkregen uit andere kanalen.

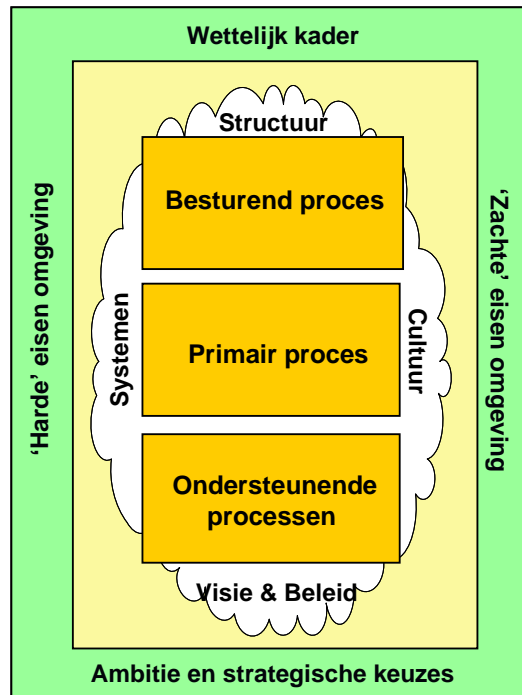
4.2.4 'Zachte eisen'

Tijdens interviews met ketenpartners en stakeholders van het CAK-BZ zoals het Ministerie van VWS, gemeenten, zorgkantoren en cliëntenorganisaties werd gevraagd wat deze partijen van het CAK-BZ verwachten. Onderstaand hiervan een overzicht:

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| • Goede bereikbaarheid | • Professionaliteit |
| • Vlotte klachtenafhandeling | • Risico's en randvoorwaarden uitvoering van een regeling aangeven |
| • Cliënten adequaat te woord staan | • Harde afspraken over tijdigheid aanleveren gegevens aan CAK-BZ door zorgaanbieders |
| • Tijdige nota's, korte doorlooptijd | • Controle op EB-betalingen op cliëntniveau |
| • Adequate en begrijpelijke voorlichting en informatie aan cliënten vooraf | • (Harde eis): uitvoeren van primaire taak: berekenen, opleggen en innen van de EB |
| • Goede gestroomlijnde communicatie naar zorgkantoren en cliënten: | • Communicatie; boodschap helder verkondigen, verwachtingen managen |
| • Goede afhandeling e-mail | • Realistische taken uitvoeren |
| • Heldere terugkoppeling over EB, waardoor cliënten minder gaan bellen | • Menselijke maat hanteren naar cliënten |
| • Actief bijsturen zorgaanbieders die te laat/incorrecte gegevens aanleveren | |
| • Inspelen op veranderingen in de toekomst, strategische en proactieve houding | |

4.3 Onderzoekskader

Om de onderzoeksvragen deel B te kunnen beantwoorden hebben wij het volgende onderzoekskader gehanteerd:



4.4 Bevindingen

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de bevindingen uit het onderzoek aan de hand van het onderzoekskader weergegeven.

4.4.1 Ambities en strategische keuzes CAK-BZ

Uit de gesprekken en documenten komt doorontwikkeling naar een professionele organisatie als ambitie naar voren. Hiertoe is in december 2006 een businessplan 2007-2009 opgesteld dat dient als een meerjarenbeleidkader. 'Strategisch anticiperen' en 'operationeel excelleren' vormen hierbij de sleutelwoorden. Er is geen sprake van een expliciet groeiscenario. Het CAK-BZ koestert de wens om 'het werk met zo min mogelijk mensen uit te voeren en de oplossingen vooral in automatisering te zoeken'. Hiermee wordt vooral bedoeld om de omvang van de organisatie niet sterk te laten groeien. Tegelijkertijd is er sprake een koers naar uitbreiding van taken. Dit lijkt een meer impliciete keuze.

Het CAK-BZ heeft zijn missie en visie³ als volgt verwoord:

Missie: Het CAK-BZ draagt binnen de sectoren zorg en welzijn proactief bij aan het zorgvuldig uitvoeren van administratieve processen en het beschikbaar stellen van informatie ter ondersteuning van het beleid in de betreffende domeinen.

Visie: Het CAK-BZ is een betrouwbare en flexibele partner voor de zorg- en welzijnsectoren, die op een klantvriendelijke, nauwkeurige, pragmatische en effectieve wijze administratieve processen uitvoert en informatie levert ten behoeve van het beleid in de betreffende domeinen.

4.4.2 Structuur van de organisatie

Het CAK-BZ is in relatief korte tijd sterk in omvang gegroeid, waarbij in de afgelopen 2,5 jaar wederom een groeispurt heeft plaatsgevonden van circa 51%. De formatie van het CAK-BZ groeide van 234 fte op 1 januari 2007 naar 354 fte op 1 juli 2008.

De organisatie kent momenteel twee divisies. De divisie Ondersteuning & Ontwikkeling omvat de ondersteunende units en wordt aangestuurd door de algemeen directeur. De divisie Bedrijfsvoering omvat het primair proces en wordt aangestuurd door de directeur Bedrijfsvoering.

Vanwege de groei van de organisatie en daarmee de span of control van de leidinggevenden is de organisatiestructuur in september 2007 aangepast. De organisatie was voorheen geordend naar producten (taken). De huidige organisatie is geordend naar functies en sindsdien zijn de afdelingen ondergebracht in units. Er is een leidinggevende laag (unitmanagers) toegevoegd waarmee de organisatie nu vier leidinggevende lagen kent, directie, unitmanagers, afdelingsmanagers en teamleiders. De span of control van de leidinggevenden is daarmee tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht.

Op de leidinggevende functies zoals unitmanagers en afdelingsmanagers hebben zoveel als mogelijk interne benoemingen plaatsgevonden. Er is een beperkte instroom van buiten de organisatie geweest op leidinggevende functies. Hiervoor is bewust gekozen met als reden om de zittende mensen een kans te geven en vertrouwen uit te spreken naar het voormalige leidinggevende team. Wel is gewerkt met ontwikkel assessments. Momenteel is de beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (TVB) van de vernieuwde leidinggevende functies in ontwikkeling. De TVB's zijn in concept gereed.

Ook is in september 2007 één unit Frontoffice gevormd. De frontoffice-functie was voorheen versnipperd in de organisatie, per taak c.q. afdeling, vormgegeven. Pas onlangs (per 1 juli 2008) is de vacature van unitmanager Frontoffice ingevuld.

Daarnaast is de organisatie nog op een aantal andere punten aangepast:

De stafafdeling Relatiebeheer Wmo is qua taken uitgebreid naar Relatiebeheer Algemeen. Aan de directiestaf is een staf Kwaliteit toegevoegd, die hiervoor onder de unit Financiën en Controle viel.

³ Businessplan 2007-2009, december 2006.

Opvallend is dat de afdeling Telefonie een eigen kwaliteitsstaf(je) heeft. Inkoop is als stafafdeling ondergebracht bij de unit II&F. Voor Functioneel Beheer is een verandertraject in gang gezet. Ook dit is gericht op het tegengaan van versnippering in de organisatie van deze functie.

Voor de prioritering van projecten en de bewaking van de voortgang van projecten is een Stuurgroep Projecten ingericht.

Overhead

De omvang van de overhead hebben wij onderzocht aan de hand van een benchmarkonderzoek. Wij hebben de overhead van het CAK-BZ vergeleken met de meest vergelijkbare sectoren.

In onderstaande tabel is deze vergelijking van de overhead weergegeven.

	CAK	Gemiddelde baten-lastendiensten	Kwartielscore ⁴ baten-lastendiensten	Gemiddelde zelfstandig bestuursorganen	Kwartielscore zelfstandig bestuursorganen
Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning	5,5%	7,3%	5,1%	10,1%	8,8%
Personeel en Organisatie	1,9%	2,1%	1,5%	2,3%	2,0%
Financiën en Control	2,6%	4,9%	3,4%	3,5%	3,1%
Informatisering en Automatisering	2,7%	2,0%	1,4%	3,5%	3,1%
Marketing, Communicatie en Kwaliteitszorg	1,4%	1,4%	1,0%	2,1%	1,9%
Juridische Zaken	0%	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%
Facilitaire Zaken	3,1%	4,5%	3,1%	6,4%	5,6%
Totale overhead	17,20%	22,5%	15,7%	28,40%	25,0%

In bijlage 2 is een gedetailleerde vergelijking opgenomen van de overhead van het CAK-BZ met die van baten-lastendiensten. De belangrijkste afwijkingen zijn daarin voorzien van een kleurcodering.

Het CAK-BZ kent op hoofdlijnen twee primaire processen, waarvan de eerste administratief van aard is en de tweede een informatiefunctie betreft richting burgers. Het CAK-BZ is een Besloten Venootschap. Dit maakt het CAK-BZ tot een tamelijk unieke organisatie. Het roept tevens de vraag op waarmee CAK-BZ vooral vergelijkbaar is. Er is immers geen tweede CAK. Wij hebben daarom in eerste instantie gekeken hoe de overhead van CAK-BZ zich verhoudt tot de andere sectoren in onze database. Daaruit blijkt dat de overhead van het CAK-BZ zich bevindt aan de onderkant van de publieke sector.

Ten aanzien van de overhead is het vooral van belang of een organisatie uitvoerend, dan wel beleidsmatige activiteiten verricht. Het primair proces van CAK-BZ is voornamelijk uitvoerend van aard. Op basis daarvan is in onze optiek een vergelijking met agentschappen (of baten-lastendiensten) het meest opportuun. In mindere mate is het CAK-BZ ook vergelijkbaar met ZBO's. Ook deze cijfers hebben wij opgenomen. Kanttekening die we daarbij plaatsen is echter dat ZBO's veelal een meer beleidsmatig primair proces uitvoeren, waardoor deze vergelijking minder opgaat.

⁴ Kwartielscore: een kwart van de organisaties in de sector heeft een lagere overhead dan dit getal.

Uit de vergelijking blijkt dat de overhead van het CAK-BZ laag is vergeleken met baten-lastendiensten en zeer laag vergeleken met ZBO's. Vermoedelijk speelt daarbij ook de snelle groei van de organisatie een rol. Bij snel groeiende organisaties zien we vaker dat de overhead minder snel toeneemt dan de omvang van het primair proces. De huidige omvang van de overhead van het CAK-BZ is dan ook netjes te noemen. Wel ligt het voor de hand dat bij een verdere groei van de organisatie ook de overhead meegroeit, zodanig dat het huidige percentage ongeveer gehandhaafd blijft.

Bekijken we de overhead per functie, dan constateren we het volgende:

- Bestuur, directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning. Daarbij valt op dat vooral de omvang van de secretariaten relatief laag is. Indien dat niet tot knelpunten leidt, is er doorgaans geen reden om dit uit te breiden.
- Personeel en Organisatie: de omvang van deze functie is ongeveer vergelijkbaar met het gemiddelde van baten-lastendiensten. Het CAK-BZ is bezig meer p&o-taken te beleggen bij managers, zodat de relatieve omvang van de afdeling op termijn zal afnemen.
- Financiën en Control: de huidige formatie is aan de krappe kant. Belangrijk is om alert te zijn op knelpunten en kwaliteitsproblemen. Een omvang van tussen de 3 en 4% is meer gebruikelijk. Baten-lastendiensten zitten met 4,9% overigens wel erg hoog, waardoor dit dan ook niet als norm moet worden gehanteerd.
- Informatisering en Automatisering: de huidige formatie van het CAK-BZ op dit terrein is wat hoger dan gemiddeld. Deze functie is echter minder goed vergelijkbaar met andere organisaties, aangezien het primair proces van CAK-BZ sterk ICT-gedreven is. De huidige omvang wekt vanuit dat perspectief dan ook geen verbazing. Baten-lastendiensten hebben een erg lage formatie bij deze functie, doordat zij relatief veel taken op dit terrein hebben uitbesteed. Het CAK-BZ heeft echter te maken met specifieke (en regelmatig veranderende) wet -en regelgeving die uitbesteding van ICT-taken verhinderen. Het percentage van ZBO's is op dit punt een betere maatstaf, maar ook bij die vergelijking gelden de hiervoor genoemde kanttekeningen.
- Marketing, Communicatie en Kwaliteitszorg: de huidige omvang is vergelijkbaar met het gemiddeld bij baten-lastendiensten. Dit is een nette omvang, vooral gezien het feit dat de afdeling enkele taken verricht (het schrijven van folders), die strikt genomen eigenlijk geen overhead zijn.
- Facilitaire Zaken: de huidige formatie is beperkt van omvang. Een aantal taken verricht de organisatie niet zelf (restaurantieve voorziening, receptie), maar wordt ingekocht bij de verhuurder en maakt daardoor onderdeel uit van de uitbestedingskosten. Deze zijn echter lager dan gemiddeld. Het CAK-BZ besteedt verder nauwelijks taken uit.

Voor de meer gedetailleerde resultaten verwijzen we naar de bijlage 2.

4.4.3 Systemen

Uit interviews, documenten en observaties kan globaal worden geconstateerd dat de ICT-ondersteuning binnen het CAK-BZ een ontwikkeling laat zien die strookt met de ontwikkelingen organisatiebreed. Ook in de ICT-ondersteuning zijn de gevolgen zichtbaar van de enorme groeisput die de organisatie in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Onderstaand volgen de belangrijkste constatering.

ICT-systemen

- Een groot deel van de systeemondersteuning van het primaire proces, wordt zelf gebouwd. Dit verklaart voor een deel de relatief grote formatie op ICT die ook uit de benchmark naar voren komt (zie paragraaf 4.3.3). Op de ontwikkelafdeling loopt een groot aantal ontwikkelaars rond.
- Tot op heden is er niet gewerkt met een overall architectuurplan. Hierdoor is met name modulaire opzet met hergebruik van reeds bestaande functionaliteit onderbelicht gebleven. Om geen ongewenste onderlinge afhankelijkheid te creëren, is daarom vaak gekozen voor parallelle nieuwbouw. Negatief gevolg van deze keuze was wel dat de applicaties met te veel interne interfaces aan elkaar gekoppeld zijn. Met het nieuwe informatiebeleidsplan is het pad van systeemintegratie definitief ingeslagen.
- Beheerprocessen zijn, afgezet tegen de toegenomen complexiteit van de ICT-infrastructuur, op een aantal punten onvoldoende ontwikkeld. Met name valt hier te denken aan de processen incidentmanagement en change management.
- Functioneel beheer was versnipperd georganiseerd.
- Relatief veel externe inhuur
- Bij het bespreken van de keteninformatisering is de indruk dat vooral naar technische aspecten wordt gekeken, formats, protocollen, etc. Hier ligt een grote verbeteringsmogelijkheid als het CAK-BZ als ketenregisseur meer aandacht kan geven aan de functionele aspecten van de automatisering, bijvoorbeeld door de effecten van vertraagd aanleveren in de keten te analyseren en door het inbouwen van signaleringsmogelijkheden voor het optreden hiervan. Hiervoor is de samenwerking van functioneel beheer en systeemarchitectuur van belang.

Er is echter uit de interviews niet gebleken dat bovenstaande zaken tot grote operationele problemen heeft geleid. Als er niets verandert, is de voorspelling dat dit wel tot problemen zou kunnen leiden, maar dat lijkt onnodige ongerustheid. In 2007 zijn namelijk de eerste belangrijke stappen gezet om de ICT-afdeling te professionaliseren. Allereerst zijn er workshops en gesprekken geweest met verschillende medewerkers door de hele organisatie ('Het knelpuntentraject'). Dit heeft geleid tot een verbeterplan ('Het verbeterplan', november 2007), waarin de knelpunten zijn gedefinieerd, inclusief de verbeteracties. Voor een deel zijn deze acties ook al uitgevoerd en verbeterpunten gerealiseerd. Met het ICT-beleidsplan van 2008-2012 is een volgende stap gezet op meer strategisch niveau.

Uit deze plannen komen onder andere de volgende strategische veranderingen naar voren:

Frontoffice

- Inflow-systeem waarin cliëntcontacten worden vastgelegd.
- Track- and tracing-systeem: cliëntvraag + uitgezette acties naar backoffice worden vastgelegd.

Kwaliteitssysteem

Sinds 1997 heeft het CAK-BZ te maken met inkomensgegevens, vanwege de inning van eigen bijdragen. Het CAK-BZ heeft zich daarom vanaf dat moment gericht op informatiebeveiliging. In 1997 is daarvoor het ISO 27001 certificaat behaald. In 2003 is het CAK-BZ hiervoor gehercertificeerd. In 2007 had een nieuwe hercertificering moeten plaatsvinden. Ook wilde het CAK-BZ in dat jaar het ISO 9001-certificaat behalen en heeft voor beide een 0-meting laten uitvoeren. Tekortkomingen hiervoor betroffen onder meer incidentmanagement, change management en KPI's. Vanwege de turbulente ontwikkelingen is de certificering 9001 en hercertificering 27001 uitgesteld. De directie besloot hiertoe, omdat de prioriteit moest worden gegeven aan een aantal operationele zaken.

Het CAK-BZ heeft de ambitie om in 2009 zowel ISO 9001 als 27001 te halen. Hiervoor wil zij eind 2009 een 0-meting⁵ laten uitvoeren. De directie staat hierachter, maar is wel van mening dat certificering een middel is, geen doel. De prioriteit moet liggen op de productie. Inmiddels is een nieuwe kwaliteitscoördinator aangenomen die zich gaat richten op ISO 9001.

Het CAK-BZ heeft de veiligheid van informatiesystemen in het verleden gegarandeerd met het ISO 27001-certificaat. Nu dit is losgelaten borgt zij de veiligheid op twee manieren:

1. Een extern bureau doet jaarlijks een penetratiepoging van de infrastructuur. Afgelopen jaar scoorde het CAK-BZ hier goed op; er werden slechts drie kleine afwijkingen vastgesteld.
2. Een extern bureau heeft onlangs geprobeerd via het callcenter persooninformatie los te krijgen. Op deze toets heeft het CAK-BZ goed gescoord, alle pogingen mislukten.

Een beveiligingscommissie ziet momenteel toe op de beveiliging.

4.4.4 Cultuur

Uit interviews binnen en buiten de organisatie en uit observaties komen de volgende cultuurkenmerken naar voren. De cultuur van het CAK-BZ kan worden gekenmerkt als een vriendelijke, dienstbare, behulpzame cultuur. Er heerst een goede sfeer, er wordt hard gewerkt en men is loyaal aan het bedrijf en aan de cliënt. Dominante kenmerken zijn vooral de uitvoerende en ad hoc stijl van werken. Medewerkers en leidinggevenden zijn vooral oplossingsgericht en pragmatisch ingesteld.

In de gesprekken met stakeholders wordt aangegeven dat de klantgerichtheid al wel is verbeterd, maar nog onvoldoende tegemoet komt aan de eisen en verwachtingen.

⁵ Conform Informatiebeleidsplan.

4.4.5 Besturend proces

Het besturend proces is in ontwikkeling. Naar aanleiding van het businessplan 2007-2009 zijn vijf beleidsthema's benoemd voor de komende jaren:

1. Planning & controlcyclus.
2. Structuur & besturing.
3. Interne en externe communicatie.
4. Management development.
5. Ketenpartners.

Aan de hand van deze beleidsthema's worden de doelstellingen 'strategisch anticiperen' en 'operationeel excelleren' verder vormgegeven. Geïnterviewden geven aan dat zowel de ontwikkeling op de beleidsthema's als op de meerjarendoelstelling enigszins moeizaam verloopt. De focus lag en ligt sinds de formulering van het meerjarenbeleid op de voorbereiding en uitvoering van de EB-regelingen, het oplossen van de crisis naar aanleiding van de overheveling van de EB-regeling ZmV is ontstaan, en voorbereiding op nieuwe taken, zoals de Wtmg.

De voorbereiding op nieuwe ontwikkelingen vindt momenteel deels in projectvorm plaats en deels in de lijn. Het volgen van strategische ontwikkelingen lijkt vooral afhankelijk van toevallige input. Het is onduidelijk hoe de voorbereiding op deze ontwikkelingen wordt geïnitieerd en wordt uitgewerkt.

Vorbereiding op uitbreiding taken is tot nu toe sterk gericht geweest op het operationeel inrichten. Er werden geen risicoanalyses, geen beheersmaatregelen en geen randvoorwaarden aan gekoppeld. Onlangs is voor het eerst, op verzoek van VWS, een uitvoeringstoets voor de nieuwe Wtmg gemaakt. Het CAK-BZ heeft hierin nog geen routine.

De verantwoordingsystematiek en verantwoordingsstijl is nog in ontwikkeling. Naar aanleiding van de hoeveelheid klachten na de invoering van de Eigen Bijdrageregeling ZmV is op verzoek van VWS een tweewekelijkse rapportage opgesteld. Voor die tijd vonden geen gestructureerde overleggen en geen rapportages plaats. Dit hangt deels samen met de diffuse verantwoordelijkheid van VWS ten opzichte van het CAK. De NZa houdt formeel toezicht op doelmatigheid en rechtmatigheid. Aan de NZa wordt jaarlijks bestuurlijk verantwoording afgelegd. Naar VWS bestaat een dergelijke verantwoording niet.

Bij de verandering van de organisatiestructuur is ook integraal management ingevoerd, maar dit is nog beperkt geoperationaliseerd en blijkt nog onvoldoende, zo komt uit de gesprekken en documenten naar voren. De TVB zijn in concept uitgewerkt en leidinggevend worden nu betrokken bij verdere uitwerking hiervan. De verantwoordelijkheden voor afdelingsmanagers moeten nog worden uitgewerkt. De unitmanagers sturen nu nog verschillend, de een stuurt vooral op kosten en formatie (binnen budgetkader), de ander stuurt ook op ontwikkeling van medewerkers aan de hand van bijvoorbeeld POP-gesprekken.

In interviews werd aangegeven dat het jaar 2008 zich kenmerkt als operationeel en ad hoc, waardoor men aan veel voornemens niet is toegekomen. Deze voornemens zullen in de jaarplannen 2009 weer terugkomen. Het CAK-BZ wil toe naar minder operationeel en ad hoc werken en sturen. Gesprekspartners geven aan dat hiervoor HR-beleid nodig is, zoals momenteel ontwikkeld wordt. Ook acht men meer wisselwerking tussen de afdelingen noodzakelijk. Hiervoor is een cultuurverandering vereist en zijn hogere kwalificaties, opleidings-, werk- en denkniveau nodig. Welwillendheid en enthousiasme zijn nadrukkelijk aanwezig, zo werd aangegeven.

4.4.6 Primair proces

Het CAK-BZ voert momenteel vier wettelijke taken uit:

1. Bevoorschotting AWBZ zorgaanbieders.
2. Eigen Bijdrageregeling Zorg zonder Verblijf.
3. Eigen Bijdrageregeling Wmo.
4. Eigen Bijdrageregeling Zorg met Verblijf.

De *bevoorschotting van de zorgaanbieders* (AWBZ-gelden) is een geroutineerd en glad lopend proces. Een enkele keer werd hierover tijdens een interview een opmerking gemaakt. Dit betrof dan het feit dat de eindafrekening van de bevoorschotting niet geheel spoot met het verantwoordingsjaar, omdat er ook andere uitkeringen in meegenomen zijn, die niet gespecificeerd worden aangegeven. De wens werd dan ook geuit voor een meer gespecificeerde eindafrekening.

De *Eigen Bijdrageregeling Zorg zonder Verblijf* verloopt inmiddels redelijk goed, zo blijkt uit de interviews. Er is sprake van minder uitval, minder meldingen en klachten. Dit geldt feitelijk ook voor de *Eigen Bijdrageregeling Wmo*. Na een periode met aanvangsperikelen en het feit dat de uitvoering van de Wmo ook voor gemeenten nieuw was, zijn inmiddels de meeste knelpunten opgelost. Het merendeel van ondervraagde gemeenten geeft aan te spreken te zijn over het contact met het CAK. Sommige gemeenten ervaren nog een aantal knelpunten; er ontbreken nog steeds cliënten in de systemen (niet-overgedragen dossiers) en sommige gemeenten geven aan het liefst zelf de eigen bijdragen te willen opleggen.

De meeste knelpunten doen zich voor in de *Eigen Bijdrageregeling Zorg met Verblijf*. De bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage is (noodgedwongen) gebaseerd op de loongegevens. Deze situatie was van toepassing in 2008. De berekening is niet gebaseerd op het verzamelinkomen omdat deze gegevens tijdelijk niet beschikbaar waren bij de Belastingdienst. Deze loongegevens leiden in veel gevallen tot een (onterecht) hogere eigen bijdrage. Veel van de aangeleverde gegevens van de zorgaanbieders en zorgkantoren zijn incorrect en/of worden te laat aan het CAK-BZ beschikbaar gesteld. Incorrecte zorggegevens leiden bij het CAK-BZ tot uitval en moeten opnieuw worden geverifieerd door zorgkantoor, dan wel zorgaanbieder. Deze verificatie leidt begrijpelijkerwijze tot vertraging in de facturering van eigen bijdragen. De individuele cliënt ondervindt hiervan veruit de meeste hinder, omdat men na enkele maanden wordt verrast door een hoge eigen bijdrage rekening.

De grootste knelpunten zijn echter ontstaan na de overheveling van deze Eigen Bijdrageregeling Zorg met Verblijf. De strekking van de regeling was al sinds lange tijd bij de uitvoeringsinstanties bekend; de AmvB voor de overheveling van de eigen bijdrage voor Zorg met Verblijf was immers al in oktober 2006 in het Staatsblad gepubliceerd. Omdat de aankondiging van de feitelijke invoeringsdatum van deze nieuwe regeling laat bekend werd, is deze door het CAK-BZ op het laatste moment in de ICT-systemen geïmplementeerd. De ICT-systemen zijn, door de hierdoor te korte voorbereidingstijd, te weinig en te oppervlakkig getest, waardoor er bij aanvang fouten optraden.

Het grootste knelpunt is echter ontstaan door de gebrekkige informatie en communicatie met cliënten omtrent het aflopen van de overgangsregeling. Doelbewust is er voor gekozen geen publieksvoorlichtingcampagne te starten omdat de uitwerking van de regeling geen generiek karakter kende. Omdat de inkomensgevolgen per doelgroep sterk verschilde is er voor gekozen de zorgcliënten individueel te informeren. De uitleg werd gegeven op de beschikking die gedurende de eerste weken in 2008 aan zorgcliënten is verzonden. Omdat er vooraf geen informatievoorziening en communicatie had plaatsgevonden, werden veel cliënten onaangenaam verrast door een eigenbijdragenota. Als gevolg hiervan heeft het CAK-BZ een geweldige grote stroom telefonische meldingen, e-mails en klachten te verwerken gekregen. Op deze onverwachte aantallen was men onvoldoende voorbereid.

Inmiddels neemt het aantal nieuwe meldingen van cliënten geleidelijk aan af, maar kampt het CAK-BZ nog met een achterstand en bevinden zich nog meldingen in het 'herhaalcircuit'. Hieronder worden de herhaalmeldingen van cliënten verstaan.

Een ander veel gehoord aspect is de lange doorlooptijd van de eigen bijdragenota. Het duurt relatief lang voordat een cliënt een nota krijgt. Die nota betreft dan na verloop van tijd meerdere perioden en betreft als gevolg daarvan dan ook een hoog bedrag. Voornamelijk dit laatste wordt door cliënten niet erg gewaardeerd. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de vertraging een gevolg is van de gemaakte afspraken tussen partijen. Nadat 4 weken zorg is ontvangen wordt 4 weken administratieve verwerkingstijd door de zorgaanbieders in acht genomen. Pas na afloop van deze periode ontvangt het CAK-BZ de gegevens.

Het verwerken van de zorggegevens vindt voor ongeveer 30% handmatig plaats, omdat de zorgaanbieders de gegevens nog niet geautomatiseerd aanleveren. Het CAK-BZ is hierop ingespeeld, maar handmatige invoer levert een grotere foutenkans op.

De verwerking per periode levert een fors aantal mutaties op. Per week worden circa 10.000 mutaties in cliëntgegevens verwerkt.

De sturing van het primaire proces vindt plaats aan de hand van een beperkt aantal sturingsparameters. De werkvoorraden vormen hierin de belangrijkste sturingsparameter. Indien de werkvoorraden oplopen worden andere teams vanuit dezelfde unit c.a. afdeling ingeschakeld om de werkvoorraad in te lopen.

De primaire processen van de frontoffice zijn in de afgelopen periode moeizaam verlopen. Door de vloedgolf aan meldingen van cliënten over de eigen bijdrage (vooral Zorg met Verblijf) heeft de front office een capaciteitsprobleem gehad. Het Callcenter raakte overbelast en overvraagd. Men heeft weliswaar een uitbreiding kunnen realiseren (inhuur van derden). Echter, deze uitbreiding was aanvankelijk nog onvoldoende ingewerkt om alle vragen adequaat te kunnen beantwoorden. Een veel gehoorde opmerking tijdens de interviews was de slechte telefonische bereikbaarheid van het CAK-BZ in de afgelopen periode. Ook de maildienst was overbelast en overvraagd in deze periode.

Kijkend naar de werkprocessen van de front office dan valt op dat er niet voldoende wordt gewerkt met belscripts, de Frequently Asked Questions slecht worden bijgehouden en gepubliceerd en er geen monitoring plaatsvindt van de doorlooptijden van de afhandeling van vragen en de daarop uitgezette acties. Ook vindt er geen terugkoppeling plaats van de uitgevoerde acties en getroffen maatregelen naar aanleiding van de gestelde vragen. Het Unitmanagement is zich hiervan bewust. De nieuwe unitmanager heeft zich dan ook als eerste prioriteit gesteld om de bereikbaarheid te verbeteren en de procesindicatoren te identificeren en te monitoren.

Het aantal handelingen naar aanleiding van een telefonische melding is gemiddeld genomen hoog. Bijvoorbeeld een verzoek tot peiljaarverlegging vraagt om 27 handelingen, zoals het schakelen tussen verschillende schermen in het systeem. Dit maakt dat een telefoongesprek van 3 à 4 minuten soms meer dan 5 minuten nabewerkingstijd vergt.

4.4.7 Ondersteunde processen

Inmiddels is de capaciteit van de afdeling Communicatie uitgebreid en is er voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. Dit voorlichtingsmateriaal is aan de hand van feedback vanuit het klantenpanel ontwikkeld. Dit klantenpanel toetst de begrijpelijkheid en leesbaarheid van conceptbrochures. Wat opvalt, is dat er betrekkelijk weinig informatie op de website van het CAK-BZ wordt vermeld.

Het *HRM-beleid* is momenteel in ontwikkeling. Management development is één van de vijf meerjarenbeleidsthema's dat actief in gang is gezet. Tijdens dit management developmenttraject worden onder andere leiderschapsvaardigheden verder ontwikkeld. Aangegeven is dat er nog relatief veel beroep wordt gedaan op personeelsadvies en morele support van de leidinggevende vanuit de unit HRM. Integraal management bevindt zich nog in het stadium van ontwikkeling. De uitvoering van HRM-beleid, zoals POP-gesprekken met de medewerker, wordt op dit moment nog wisselend uitgevoerd en is afhankelijk van betreffende leidinggevende.

De planning & controlcyclus is voor circa 70% geregeld. Zo is de jaarplanning aan de hand van een spoorboekje uitgelijnd en worden maandrapportages, kwartaalrapportages, financiële maand- en kwartaalrapportages, financiële deelrapportages en ziekteverzuimrapportages opgesteld. De inhoud van de unit- c.q. jaarplannen zijn nog wat summier en de ontwikkeling van KPI's verloopt wisselend.

De jaarplannen worden niet vanuit een strategisch kader opgezet.

Ten aanzien van financial control werd aangegeven dat de controllersfunctie nog in ontwikkeling is, de taakverdeling tussen financiële administratie en interne controle moet nog verder worden verhelderd.

4.5 Conclusie

Er gaat veel goed. Het primaire proces zoals bevoorschotting loopt goed. Het primaire proces rond ZzV en Wmo verloopt ten opzichte van ZmV-proces beter. De processen in de frontoffice kampen nog met achterstanden en er bevinden zich nog meldingen van cliënten in het herhaalcircuit.

Het CAK-BZ heeft een snelle groei van de omvang van de organisatie doorgemaakt, waarbij geconstateerd wordt dat de ontwikkeling van de organisatie hiermee geen gelijke tred heeft gehouden.

De CAK-BZ-organisatie kenmerkt zich als sterk uitvoerend. Waar improvisatie en ad hoc oplossingen bedenken sterke punten van de organisatie zijn, delven (middel)langetermijn-ontwikkelingen en beleidvoornemens hierdoor het onderspit. Strategisch anticiperen is dan ook nog beperkt aanwezig en ontwikkeld in de organisatie. Diverse initiatieven voor verdere ontwikkeling en professionalisering zijn genomen, maar raken op de achtergrond zodra er in de uitvoering iets gebeurt. Dit geldt feitelijk voor de ontwikkeling op alle beleidsterreinen. Wij constateren dat een meer professionele voorbereiding op nieuwe taken en ontwikkelingen begint te komen: risico-analyses maken, beheersingsmaatregelen voorbereiden en treffen en het vaststellen van randvoorwaarden waaronder de regeling verantwoord kan worden uitgevoerd. Het CAK-BZ heeft hier nog geen routine in ontwikkeld.

Dit vraagt om een stevigere professionalisering in de top van de organisatie (directie, unitmanagers en beleidsondersteuning).

4.5.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Met de bevindingen van deelonderzoek B kan de centrale vraagstelling worden beantwoord. Deze luidde als volgt:

In welke mate is het CAK-BZ voldoende toegerust om de aan haar opgelegde taken adequaat uit te voeren? Wat gaat goed, welke verbeterpunten zijn te onderkennen en hoe moet dit worden georganiseerd?

Wij beantwoorden deze onderzoeksvraag per deelvraag.

1. *Wat is de gewenste kwaliteit van de uitvoering, ofwel wanneer is de uitvoering op orde, wat is het gewenste prestatieniveau?*

De bevoorschotting van zorgaanbieders verloopt correct als deze tijdig per periode en conform beschikking wordt uitgevoerd. De eigenbijdrageregelingen worden correct uitgevoerd als de eigen bijdrage correct wordt opgelegd en per periode wordt geïnd bij de betreffende cliënt. Daarnaast wordt van het CAK-BZ verwacht dat zij hiertoe gebruik maken van gegevens van de Belastingdienst, de Gemeentelijke Basis Administratie, gemeenten ten aanzien van uitvoering Wmo, zorgkantoren en zorgaanbieders. Tevens wordt van het CAK-BZ verwacht dat zij erop toezien dat deze door derden beschikbaar gestelde gegevens correct en tijdig worden aangeleverd. Het CAK-BZ geeft informatie aan de individuele cliënt over de regelingen, is het adres waaraan de mutaties doorgegeven worden en behandelt klachten en bezwaren naar aanleiding van de opgelegde eigen bijdrage.

2. *Welke factoren bepalen het prestatieniveau van het CAK-BZ?*

Als eerste dient de ketenkwaliteit als bepalende factor voor het prestatieniveau te worden genoemd. In onderzoeksdeel A is al geconstateerd dat de kwaliteit van de keten zwak genoemd kan worden. Het toezicht op de keten is diffuus vormgegeven en de ketenregie ontbreekt. Het CAK-BZ is daarmee afhankelijk van de mate waarin ketenpartners afspraken nakomen dan wel hun taken uitvoeren. Niet alle afspraken zijn even duidelijk en 'hard' vastgelegd in convenanten of Service Level Agreements. Het maakt het daarom voor het CAK-BZ ook buitengewoon moeilijk om ketenpartners aan te spreken op gebreken.

Als tweede bepalende factor voor het prestatieniveau kunnen de ontbrekende communicatie en informatie voorafgaand aan de invoering van de eigen bijdrage regeling, de overgangsregeling en de gewenningsbijdrage betreffende Zorg met Verblijf worden genoemd. Het is vooral dit gebrek aan tijdige communicatie geweest dat de crisissituatie bij het CAK-BZ heeft ingeleid. Het besluit om de communicatie te laten plaatsvinden via de beschikking is achteraf beschouwd een weinig gelukkige keuze geweest.

Als derde factor achten wij de sterk op uitvoering gerichte organisatie en het weinig strategisch anticiperen van het CAK-BZ bepalend. Risicoanalyses, beheersingsmaatregelen en afspraken over randvoorwaarden waaronder de verschillende regelingen adequaat hadden kunnen worden uitgevoerd, hebben hier ontbroken.

3. *Voldoet het CAK-BZ momenteel aan het gewenste prestatieniveau? Wat gaat er goed, wat kan verbeterd worden?*

Ten aanzien van drie van de vier taken constateren wij dat het CAK-BZ redelijk tot goed aan het gewenste prestatieniveau voldoet. Ten aanzien van de vierde taak (eigenbijdrageregeling Zorg met Verblijf) zijn verbeteringen te constateren. Zoals eerder aangegeven, is hier voornamelijk de ketenkwaliteit debet aan. Achteraf moet geconstateerd worden dat er hardere afspraken nodig waren geweest om de afhankelijkheid van de kwaliteit van de gegevens te kunnen beïnvloeden. Bovendien hadden afspraken gemaakt moeten worden over de randvoorwaarden waaronder het CAK-BZ de regeling adequaat en verantwoord in uitvoering kon nemen.

4. *Kan het CAK-BZ voldoen aan het gewenste prestatieniveau?*

Indien de kwaliteit van de keten niet verbetert, kan geen enkele partij, dus ook het CAK-BZ niet voldoen aan het gewenste prestatieniveau. Het CAK-BZ beschikt niet over de middelen om de kwaliteit in de keten af te dwingen. Om die reden is het ook noodzakelijk om voldoende aandacht te blijven besteden aan individuele problemen.

5. *Beschikt het CAK-BZ over de juiste en voldoende middelen om haar (wettelijke) taken uit te voeren, conform het gewenste prestatieniveau? Hierbij dient te worden gedacht aan ICT, de bemensing en de overige middelen.*

Los van de hiervoor gestelde conclusies zal het CAK-BZ naar de toekomst toe, zeker bij een verdere uitbreiding van het takenpakket, moeten investeren in een verdere doorprofessionalisering van de organisatie. Het anticiperen op ontwikkelingen en het maken van strategische keuzes daarin zijn van groot belang. Ook de verdere ontwikkeling van de organisatie, waarbij de leidinggevende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per leidinggevend niveau verder uitkristalliseren, moet hierbij worden genoemd. Bij een organisatieomvang als bij het CAK-BZ is het vinden van ad hoc oplossingen en operationele sturing vanuit de top niet meer haalbaar. Routines moeten worden ontwikkeld. Dit vergt ontwikkeling van de capaciteit en kwaliteit van de top van de organisatie.

4.6 Aanbevelingen

Investeer verder in strategieontwikkeling en in organisatieontwikkeling. Wij bevelen aan om aansluiting te zoeken bij initiatieven van andere uitvoerende organisaties, te denken valt aan organisaties uit de handvestgroep Publiek Verantwoord en bijvoorbeeld de rijksbrede benchmarkgroep.

Pak de reeds voorgenomen plannen voor het verder op orde brengen van de beheersstructuur zo snel mogelijk weer op.

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.

5. Onderzoeksrapport C: de Bestuurlijke structuur van het CAK-BZ

5.1 Aanleiding voor het (deel)onderzoek

Bezien vanuit het perspectief van de overheidshuishouding is het CAK-BZ 'een vreemde eend in de bijt'. De organisatie verricht tal van administratieve handelingen, die voortvloeien uit het wettelijk kader: de AWBZ, de Wmo en de Zorgverzekeringswet. Daarbij valt op dat in de wet wel de taken van het CAK-BZ worden beschreven, maar dat de organisatie als zodanig niet letterlijk wordt genoemd. Vanuit historisch perspectief (de oorspronkelijke kassierfunctie) is de thans bestaande positionering te plaatsen. Mede door de stormachtige groei die de organisatie de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en de positie die zij in de uitvoering van de AWBZ inneemt, ligt de vraag voor of de huidige bestuurlijke constellatie recht doet aan de dagelijkse praktijk en de actuele verantwoordelijkheden.

Het CAK-BZ is een besloten vennootschap (B.V.). Voor de wettelijke taken met betrekking tot het innen van eigen bijdragen AWBZ en Wmo is het CAK-BZ een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De privaatrechtelijke rechtsvorm zorgt in de praktijk voor een aantal problemen van bestuurlijke aard. Kern van deze problemen is de onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen het Ministerie van VWS en het ZBO.

Daarover stelde staatssecretaris Bussemaker in het spoeddebat over de eigen bijdrage AWBZ van 6 maart 2008 het volgende: 'Wij moeten ons erop beraden hoe de positie van het CAK-BZ en de sturingsmogelijkheden van het departement bij het CAK-BZ beter kunnen worden. [...] De formele relatie die ik met het CAK-BZ heb, belemmert mij thans om bijvoorbeeld beleidsregels te maken over de taakuitvoering en om het bestuur van het ZBO te benoemen en in uiterste instantie te ontslaan. [...] Het CAK-BZ is een vreemde eend in de bijt van de uitvoeringsorganisaties, want het is een privaatrechtelijke ZBO. Dat is atypisch in zorgland en het is ook in zijn algemeenheid atypisch. Het kabinet heeft al eerder aangegeven van privaatrechtelijke ZBO's af te willen. Het is in dat verband goed om een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de organisatie van het CAK-BZ, in relatie tot het takenpakket en de bestuurlijke inbedding van deze taken.'

In dit rapport wordt de bestuurlijke constellatie nader onderzocht en daarbij staat de volgende vraagstelling centraal:

Hoe dient het CAK-BZ idealiter gepositioneerd te worden ten aanzien van het Ministerie van VWS? Welke verhouding tussen de beide organisaties leidt tot heldere verantwoordelijkheden?

De verdere uitwerking van deze vraagstelling ziet er als volgt uit:

1. *Op welke wijze dienen de (wettelijke) taken van het CAK-BZ ondergebracht te worden, zodanig dat de relatie met het Ministerie van VWS helder wordt?*
2. Alternatieven hierbij zijn:
 - onderbrenging bij VWS, als dienst in een gewoon onderdeel;
 - onderbrenging bij een agentschap (baten-lastendienst);
 - onderbrenging bij een (nieuw of bestaand) publiekrechtelijk ZBO, dat valt onder de rechtspersoonlijkheid van de staat of met eigen rechtspersoonlijkheid;
 - onderbrenging van taken elders;
 - continuering van de huidige situatie waarbij positionering en verantwoordelijkheden worden verhelderd.
3. *Deze opties worden vervolgens onderzocht op hun consequenties (voor- en nadelen) op de volgende terreinen:*
 - juridisch;
 - politiek en bestuurlijk;
 - bedrijfsmatig;
 - financieel;
 - personeel.
4. *Op basis hiervan wordt een afwegingskader gemaakt.* Een dergelijk afwegingskader vereenvoudigt de eigen keuze van de opdrachtgever. Tevens biedt het afwegingskader basis voor aanbevelingen.
5. Indien op basis van de uitkomsten wordt geconstateerd dat het is aan te bevelen de rechtspositionele positie van het CAK-BZ te wijzigen, dan zal moeten worden voorzien in een *transitietraject*. Op hoofdlijnen zal worden aangegeven wat de mogelijkheden voor een dergelijk traject zijn en zal een indicatie worden gegeven van de tijd die hiermede is gemoeid.

5.2 Analyse van de huidige situatie

5.2.1 Inleiding – beschrijving van het premiegefinancierde deel van de zorgsector

De Algemene Rekenkamer schetste najaar 2006 in haar rapport over verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak het volgende beeld van het premiegefinancierde deel van de zorgsector (voorafgaande aan de invoering van het nieuwe zorgstelsel):

‘Het betreft in de eerste plaats de uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), het Centraal Administratie Kantoor bijzondere zorgkosten (CAK) en de ziekenfondsen voor de uitvoering van de Ziekenfondswet. Op 31 december 2004 waren er 57 uitvoeringsorganen AWBZ, waarvan er 22 ook ziekenfonds waren. Verder maakten in 2004 zes zogenoemde *topstructuurorganen* van de zorg deel uit van het premiegefinancierde cluster. Dit zijn het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ), het College tarieven gezondheidszorg (CTG), het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ), het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) en de Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO). [...] De stelselwijzigingen betekenen wijzigingen in het beheer en de toezichtstructuur. De volgende drie van de zes topstructuurorganen gaan op termijn verdwijnen als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT):

- **SUO:** SUO heeft geen rol meer in het nieuwe zorgstelsel. Tot 1 januari 2009 draagt SUO nog wel zorg voor rechtmatigheidscontroles en afwikkeling van claims op grond van de WTZ 1998 uit de periode tot en met 2005. Daarna wordt die taak – voor zo ver nog niet afgerond – overgenomen door het CVZ.
- **CBZ:** De belangrijkste wettelijke taken gaan verdwijnen. Het CBZ zal – op termijn – als RWT worden opgeheven. Er wordt onderzocht of het CBZ omgevormd kan worden tot een privaat expertisecentrum voor de bouw. Deze veranderingen krijgen hun beslag in de jaren tot 2012.
- **CSZ:** Alleen het verlenen van goedkeuring bij de verkoop van onroerende zaken blijft vooralsnog een overheidstaak. Deze taak zal mogelijk ondergebracht worden bij het Ministerie van VWS. Het CSZ zal worden opgeheven.

De andere drie worden omgevormd tot **twee** topstructuurorganen:

Het CVZ verzorgt het pakketbeheer (adviesing aan de minister over de samenstelling van het verplichte basispakket) en beheert het risicovereveningsfonds. Het CVZ heeft bovendien een wettelijke taak op het terrein van de coördinatie van de uitvoering van de AWBZ.

- Het CTZ en het CTG worden samengevoegd tot de Nederlandse Zorgautoriteit met als taken toezicht en prijsvorming op de markt van zorginkoop, zorgverlening en zorgverzekeringen. Voor zover delen van markten worden vrijgegeven voor concurrentie, draagt de NZa bij aan goede marktcondities door bijvoorbeeld op vrijgegeven markten consumenten te voorzien van voldoende informatie, op niet vrijgegeven markten kan zij onder andere de tarieven of productomschrijvingen bepalen.⁶

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 850, nr. 40. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (brief van 26 oktober 2006).

5.2.2 Het Programma Vernieuwing Rijksdienst en de gevolgen voor VWS

'Doel van het programma is het realiseren van een rijksdienst die:

- snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen;
- minder (complexe) regels en administratieve lasten produceert;
- beleid maakt dat uitvoerbaar is en beleid afschaft dat uitgewerkt is;
- resultaten laat zien en optreedt waar het nodig is;
- op professionele wijze diensten of op andere wijze taken uitvoert en optreedt zonder aanzien des persoons;
- efficiënt en competent werkt en geen geld verspilt;
- een goede werkgever is voor ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren.

[...] Alleen afslanken is niet voldoende, ook de kwaliteit van de ambtelijke dienst moet omhoog. Kwaliteit in de beleidsvoorbereiding, kwaliteit in de uitvoering, kwaliteit in de handhaving. Voor iedereen gaan de eisen omhoog, dus ook voor de ambtenaren. Het land heeft recht op een zo goed mogelijk bestuur en dus ook een zo goed mogelijke ambtelijke dienst. Dat is de kern van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. [...] Het overgrote deel van de rijksambtenaren voert beleid uit. Onder uitvoering wordt in dit verband begrepen de rechtstreekse uitvoering van beleid zoals die plaatsvindt in direct onder het Rijk ressorterende uitvoerende diensten. Deze diensten zijn veelal onderdeel van het Rijk zelf, zoals de Belastingdienst, Rijkswaterstaat of het Gevangeniswezen. Maar soms zijn uitvoeringstaken ook ondergebracht in zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), zoals het UWV, het Kadaster, de Sociale Verzekeringsbank en de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW). [...] Het kabinet wil ook bevorderen dat de besturing van uitvoeringsorganisaties waar nodig verbetert. Te vaak is sprake van onvolkomenheden in de relatie tussen het kerndepartement en uitvoeringsorganisaties. Soms bemoeit het kerndepartement zich te veel met de uitvoering en worden er intensieve regels en kaders gesteld die een optimale uitvoering vaak eerder dwarsbomen dan bevorderen. Maar ook het omgekeerde geldt: het departement bemoeit zich te weinig met strategische uitvoeringszaken en heeft de informatievoorziening niet goed geregeld. Zodoende kan essentiële informatie over door uitvoerders ervaren knelpunten bij de uitvoering van beleid niet doordringen tot het kerndepartement. Dat geldt voor alle uitvoeringsorganisaties, maar met name ook voor de ZBO's. Bij die laatste is het vinden van een goed evenwicht tussen enerzijds de in de naam besloten liggende zelfstandigheid en anderzijds de eisen die de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid nu eenmaal stelt moeilijk te vinden.⁷

⁷ Nota Vernieuwing Rijksdienst (VRD), aangeboden aan de Tweede Kamer op 25 september 2007

Ten aanzien van de plannen van het Ministerie van VWS ter onderbouwing van de vernieuwing van de Rijksdienst wordt in de eerste voortgangsrapportage van mei 2008 het volgende gemeld: 'het ministerie heeft in het plan 'Samen zorgen voor beter' aangegeven dat aan de opgedragen taakstelling (in fte en in euro) zal worden voldaan. VWS levert een bijdrage aan de vernieuwing van de Rijksdienst door te streven naar een hogere kwaliteit in de beleidsvoorbereiding, kwaliteit in de uitvoering en kwaliteit in de handhaving.

De invalshoek die VWS daarbij heeft is: minder drukte en minder (en gericht) beleid. Daarvoor is een andere manier van werken en een verbetering van de beleidscyclus van belang. Een kleiner VWS: er zijn **888 fte** (tussen 2008-2011) minder. Er zijn taken vervallen in de (management)-ondersteuning en op een aantal thema's en dossiers is sprake van een verminderde inzet.⁸

Het CAK-BZ staat momenteel op de reservelijst ten aanzien van de taakstelling (zie bijlage 2 van de Nota Vernieuwing Rijksdienst – uitleg telmethode monitoren fte-taakstelling). Het valt echter niet uit te sluiten dat in de nabije toekomst het CAK-BZ alsnog deel uit gaat maken van de taakstellingsoperatie van het kabinet. Ook met de huidige status van privaatrechtelijk ZBO, want bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank is ook meegenomen in de taakstelling.

5.3 Wettelijke taken van CAK-BZ

5.3.1 Wettelijke taken en ZBO-status

De wettelijke taken van het CAK-BZ werden eerder uiteengezet in paragraaf 2.2.

Het CAK-BZ is gelet op alle wettelijke taken een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) zoals bedoeld in artikel 91, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001 (Cw) en gelet op de taken genoemd onder de punten 2 en 3 zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Deze categorieën zijn niet wederzijds uitsluitend. Elke rechtspersoon, die wettelijke taken verricht is RWT. Omdat het CAK full-time bezig is met de uitvoering van de ZBO/RWT-taken (alle private activiteiten zijn ondergebracht in een aparte B.V.) is sprake van een voltijd/full-time ZBO, in tegenstelling tot deeltijd ZBO's (zoals bijvoorbeeld APK garages of scholen).

Daarmee zijn alle ZBO's met eigen (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid rechtspersonen met wettelijke taken. Echter niet alle rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige bestuursorganen, omdat niet alle wettelijke taken de status van (zelfstandig) bestuursorgaan impliceren.

⁸ Programma Vernieuwing Rijksdienst, eerste voortgangsrapportage, mei 2008.

Volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een ZBO:

'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister' (zie artikel 1, onder a).

Niet elke wettelijke taak bekleedt een (orgaan) van een rechtspersoon met openbaar gezag. Het moet gaan om een zogenaamde bestuursbevoegdheid, een bevoegdheid om publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Het feit dat een ZBO niet ondergeschikt is aan een minister betekent echter ook, dat pas sprake is van een ZBO indien (het orgaan van) de rechtspersoon deze bevoegdheden op eigen titel uitoefent en niet bijvoorbeeld in mandaat. De onder 2 en 3 genoemde taken van het CAK-BZ zijn bestuursbevoegdheden. Er worden besluiten genomen in de zin van het artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht waardoor rechtsgevolgen voor burgers intreden. Op basis van deze taken kan men dus een ZBO-status afleiden. De onder 1 en 4 genoemde taken betreffen echter feitelijke handelingen. Uit deze laatste twee taken laat zich aldus geen ZBO-status afleiden.

5.3.2 Instellingsmotief: strikt regelgebonden uitvoering

De twee ZBO-taken van het CAK-BZ laten zich zonder meer kwalificeren als strikt regelgebonden uitvoering, als bedoeld in artikel 3, eerste lid onder b, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De Kaderwet kent drie instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen

- a. Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
- b. Strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.
- c. Participatie van maatschappelijke organisaties, die in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Volgens het rapport van de Commissie-Gerritse (officieel begeleidingsteam Kaderwet ZBO's), die midden 2007 rapporteerde⁹ over het onder de Kaderwet brengen van bestaande ZBO's, geldt vooral ten aanzien van het onder b. genoemde motief een restrictieve interpretatie.¹⁰ De Commissie geeft daarbij aan dit motief op zich zelf niet meer als voldoende te beschouwen voor het instellen van een ZBO.

⁹ 'ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, Kamerstukken II, 25268 en 29362 nr. 46.

¹⁰ Zie ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, p.6 en 13.

De Commissie geeft echter ook aan dat het niet wenselijk is om reeds bestaande ZBO's 'naar binnen te halen'¹¹, daarbij wordt vooral ook gewezen op de transactiekosten. Wel moeten ook deze ZBO's zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor februari 2010 onder de Kaderwet worden gebracht¹².

5.4 Huidige vormgeving van CAK-BZ

5.4.1 Rechtsvorm en organisatiestructuur

Het CAK-BZ is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (artikel 175, boek 2 Burgerlijk Wetboek). De aandelen van deze B.V. zijn voor 100% in handen van een stichting, genaamd Stichting Groene Duinweg. De bestuurders van de Stichting worden benoemd door Zorgverzekeraars Nederland (zie artikel 3, derde lid Statuten Groene Duinweg).

CAK-BZ B.V. is zelf voor 100% aandeelhouder van twee dochterondernemingen, CAK-Zorgverzekeraars B.V. en CAK-LinkinCare B.V. In deze dochterondernemingen zijn de private activiteiten ondergebracht¹³. CAK-BZ B.V. voert zelf, naar eigen zeggen, geen private activiteiten uit. (De organisatiestructuur staat schematisch weergegeven op de volgende bladzijde).

De aandeelhouder, Stichting Groene Duinweg benoemt het bestuur van het CAK-BZ (directie) en de Raad van Commissarissen (RvC) van het CAK-BZ (zie artikel 13, tweede lid van de statuten CAK-BZ B.V.).

Het maatschappelijk kapitaal van de vennootschap bedraagt € 227.000,- verdeeld in 500 aandelen van nominaal € 454,- (zie artikel 3 van de statuten CAK-BZ B.V.). Aandelenoverdracht vereist goedkeuring van de Algemene Vergadering (zie artikel 12, tweede lid statuten CAK-B.V.). De B.V. kan ook certificaten van aandelen uitgeven (zie artikel 8 van de statuten CAK-BZ B.V.).

¹¹ ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, p. 7 en 13.

¹² ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, p. 9.

¹³ De onderbrenging van private activiteiten in een andere rechtspersoon, helpt RWT's om zogenaamde kruissubsidiëring (het inzetten van publieke gelden om private activiteiten goedkoper aan te bieden) te voorkomen. Belangrijk is echter ook in transacties over en weer dit verbod in acht te nemen.



Het CAK-BZ is aldus een privaatrechtelijk ZBO. Op privaatrechtelijke ZBO's zijn de hoofdstukken 1, 3, 5 en 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Op grond artikel 37, zijn bovendien de meeste bepalingen betreffende beheer en verantwoording bij publiekrechtelijke ZBO's van overeenkomstige toepassing op privaatrechtelijke ZBO's.

Om het CAK-BZ onder de Kaderwet te brengen, zal een groot aantal van de bepalingen moeten worden opgenomen in de statuten van het CAK. De bevoegdheid tot statutenwijziging is echter voorbehouden aan het bestuur van het CAK-BZ, na schriftelijke goedkeuring van Zorgverzekeraars Nederland (zie artikel 9, eerste lid statuten CAK-B.V.). De minister van VWS mist dus zelf de bevoegdheid (initiatief te nemen) de statuten te wijzigen en daarmee te zorgen dat het CAK voldoet aan de Kaderwet ZBO's. Het blijft aangewezen op de medewerking van het bestuur van het CAK-BZ en Zorgverzekeraars Nederland.

5.5 VWS en het aanmeldingstraject voor de Kaderwet ZBO's

De ZBO's van VWS die aangemeld zijn voor de Kaderwet verschillen nogal van bestuurlijk-juridische vormgeving: Zorgonderzoek Nederland (ZON), CCMO, CVZ, Zorgautoriteit en CBG zijn allen publiekrechtelijke ZBO's. ZON, CVZ en Zorgautoriteit beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid, terwijl CBG en CCMO niet beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid en daarmee maken zij onderdeel uit van de Rechtspersoon Staat. CBG heeft een afwijkende structuur doordat het ondersteunende apparaat beschikbaar wordt gesteld door VWS in de vorm van het agentschap CBG. De Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS) is een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting) en de Registratiecommissies Medische Beroepen zijn privaatrechtelijke deeltijd-ZBO's.

Wat de publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid - ZON, CVZ en Zorgautoriteit – met elkaar gemeen hebben, is het feit dat ze **niet** beschikken over een Raad van Toezicht. Dit is

grotendeels in lijn met de 'geest' van de Kaderwet ZBO's en de rapportage van de Commissie-Gerritse (ZBO's binnen kaders)¹⁴ over het bijbehorende aanmeldingstraject.

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's is het weliswaar niet verboden om als ZBO te beschikken over een Raad van Toezicht, maar wordt het wel onmogelijk gemaakt om als Raad van Toezicht nog langer te beschikken over bevoegdheden die (wettelijk) aan de betreffende ministers moeten toebehoren, waaronder de benoeming en de bezoldiging van bestuurders.

In de brief van de minister van VWS aan de minister van BZK over de Kaderwet ZBO's staat overigens het volgende vermeld over het CAK: 'de ZBO-taak van het CAK-BZ heeft betrekking op de vaststelling en inning van eigen bijdragen Wmo (artikel 16) en AWBZ (Bijdragebesluit Zorg en het Administratiebesluit Bijzondere ziektekosten). De ZBO-status is een gevolg van recente wetgeving. Het betoog dat geldt voor de uitvoeringsorganen van de AWBZ gaat ook op voor het CAK. Het is op dit moment niet mogelijk om in te gaan op de vormgeving van dit ZBO en daarmee vooruit te lopen op politieke besluitvorming van dit kabinet.'¹⁵

5.6 Aansturing van en toezicht op zelfstandige uitvoeringsorganisaties door VWS

5.6.1 Inleiding

Het Ministerie van VWS beschikt tot op heden niet over één document waarin haar centrale sturingsvisie is neergelegd. De aansturing van de uitvoeringsorganisaties is verdeeld over en daarmee een verantwoordelijkheid van de verschillende directoraten-generaal. De Directeur-Generaal (hierna DG) Curatieve Zorg stuurt het merendeel van de ZBO's aan in de zorgsector: de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het College Bouw Zorginstellingen (CBZ) en het College Sanering Zorginstellingen (CSZ). De DG Langdurige Zorg stuurt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) aan.

Uit de brief van VWS over het functioneren van de ZBO's (over CSZ, CBZ, CVZ en Zorgautoriteit) in het jaar 2006 kan men herleiden op welke wijze VWS dit beoordeelt in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid:¹⁶

'Volgens de wet dienen de ZBO's verslag uit te brengen over de uitvoering van de wettelijke taken in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun werkwijze in het bijzonder. De verslagen van werkzaamheden die de ZBO's daartoe hebben opgesteld, zijn getoetst aan een beoordelingskader dat mijn departement heeft ontwikkeld. Voor het kunnen maken van een beoordeling zijn transparantie van het beheer en van werkzaamheden van groot belang. Aan de hand van het kader worden onder meer de volgende vragen beantwoord:

- Wat is de algemene indruk van het (inhoudelijk) functioneren?
- Realiseerden de ZBO's wat in het werkplan was voorgenomen?
- Sluiten de uitgevoerde werkzaamheden aan bij de wettelijke taken?

¹⁴ ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, Kamerstukken II, 25268 en 29362 nr. 46.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57 (brief van 31 januari 2008).

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 45 (brief van 8 oktober 2007).

- Is voldoende rekening gehouden met het beleid van VWS?
- Zijn de activiteiten en producten van voldoende kwaliteit?
- Is er een koppeling gelegd tussen gerealiseerde activiteiten, totale kosten en overheadkosten?
- Hoe verantwoorden de ZBO's zich over de bedrijfsvoering?

Daarnaast is gekeken naar de tijdigheid en de bruikbaarheid van uitvoeringstoetsen en de kwaliteit van regelingen en van signaleringen over actuele ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk.'

Op een meer abstracte wijze kan men de verschillende (deel)relaties tussen het Ministerie van VWS en haar uitvoeringsorganisaties als volgt beschrijven:

- Beleidsbepaler versus beleidsadviseur (adviesrelatie).
- Opdrachtgever versus opdrachtnemer (contractrelatie).
- Moeder versus dochter (eigenaarsrelatie).
- Toezichthouder versus onder toezicht staande (toezichtsrelatie).'

5.6.2 Aansturing van het CAK-BZ door VWS

In 2002 is er een brief gestuurd aan het CVZ over het CAK-BZ met daarin ook de taakverdeling binnen VWS ten opzichte van het CAK. Daarin staat dat het initiatief met betrekking tot de eigen bijdrage bij de directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaarden (MEVA) ligt, evenwel in coördinatie met de directie Zorgverzekeringen. De directie Zorgverzekeringen stemt tevens af met het CVZ dat het CAK-BZ aanstuurt.

Sinds een paar jaar bestaat er een departementale werkgroep Eigen bijdrage care onder voorzitterschap/leiding de directeur Zorgverzekeringen. De verantwoordelijkheid en coördinatie voor de uitvoering van de eigen bijdrage AWBZ is bij de directie Zorgverzekeringen komen te liggen. De contacten met het CAK-BZ over de AWBZ-bijdragen geschieden mede daardoor inmiddels vaak door de directie Zorgverzekeringen. Ook de directie MEVA heeft zelfstandig contact met het CAK. De ontwikkelingen met betrekking tot de eigen bijdrage Wmo worden in de werkgroep eigen bijdrage care eveneens gevolgd. Sinds de discussies met de Tweede Kamer die in november 2007 begonnen zijn, is het 'accounthouderschap' voor het CAK-BZ duidelijker bij de directie Zorgverzekeringen komen te liggen. De verantwoordelijkheid voor de financiering van de taken (beheerskosten) van het CAK-BZ ligt bij de directie Zorgverzekeringen. Er is na de brief van 2002 wel wat veranderd tussen de verantwoordelijkheid en bemoeienis van VWS en het CVZ met betrekking tot het CAK. Er zijn veel meer rechtstreekse contacten tussen VWS en het CAK-BZ over de uitvoering van taken en het CVZ maakt een terugtrekkende beweging in relatie tot het CAK.

De verantwoordelijkheden binnen VWS zijn echter duidelijker met betrekking tot de publiek-rechtelijke ZBO's. Ook in wettelijke voorschriften is, door de publiekrechtelijke status, duidelijker geregeld wat van deze organisaties richting de minister/staatssecretaris verwacht wordt. Bij het CAK-BZ is dit nog sterk in ontwikkeling. De bemoeienis vanuit VWS met het CAK-BZ valt te herleiden tot meerdere directies: MEVA, Langdurige Zorg, Maatschappelijke Ondersteuning (MO) en Zorgverzekeringen. Hierdoor is er bemoeienis vanuit twee directoraten-generaal, namelijk het DG Langdurige Zorg (DGLZ) en het DG Jeugd en Maatschappelijke Zorg (DGJ&M). Echter, ook

vanuit de DG Curatieve Zorg is er een zekere bemoeienis met het CAK-BZ ontstaan met het in het leven roepen van de compensatieregeling eigen risico. Een directe bemoeienis vanuit de directie LZ met het CAK-BZ is er op dit moment nauwelijks meer. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo ligt geheel bij de directie MO. De directie MO heeft periodiek overleg met het CAK. Wel ligt er een link met betrekking tot de anticumulatie AWBZ. Het verzoek aan het CAK-BZ de voorgenomen regeling voor de tegemoetkoming in de meerkosten van gehandicapten en chronisch zieken uit te gaan voeren, is gebeurd vanuit de directie MEVA. Thans ligt de coördinatie bij de directie Zorgverzekeringen. De formele opdrachtbrief aan het CAK-BZ met betrekking tot alle regelingen zal vanuit de directie Zorgverzekeringen is inmiddels gestuurd.

Leggen we de huidige situatie waarin zowel het Ministerie van VWS als het CAK-BZ verkeren langs de eerder vermelde uitsplitsing van deelrelaties dan ontstaat er een **diffuus beeld**:

- De *beleidsrelatie* is momenteel te eenzijdig opgebouwd, want de hoofdrol is weggelegd voor wettelijke en beleidsmatige wijzigingen vanuit de verschillende geledingen van het Ministerie van VWS. Tot voor kort heeft het CAK-BZ geen enkele uitvoeringstoets opgeleverd ten aanzien van dit soort wijzigingen.
- Van een *contractrelatie* is feitelijk geen sprake. De uitvoering door het CAK-BZ vindt zijn basis in de wettelijke verankering van de taken. Het CAK-BZ voert wettelijke taken uit en daarmee lijkt veel gezegd. Dit wordt mede ingegeven door het tot op heden ontbreken van directe bevoegden van de minister van VWS in het CAK. Tevens is er sprake van een groot aantal (semi)opdrachtgevers die allen een directe link hebben met het CAK. De coördinatie vanuit het Ministerie van VWS is onvoldoende eenduidig belegd. De (historische) rol van het CVZ ten aanzien van het CAK-BZ vertroebelt het beeld nog verder.
- Dit wordt nog versterkt door de omstandigheid dat de zorgverzekeraars de 'werkelijke' *eigenaren* zijn van het CAK-BZ via de Stichting Groene Duinweg. Er is dan ook geen sprake van een moeder-dochterrelatie tussen het Ministerie van VWS en het CAK.

5.6.3 Toezicht op het CAK-BZ door VWS

Het toezicht op de zelfstandige uitvoeringsorganisaties is eveneens verdeeld over de betrokken directoraten-generaal. Het Ministerie beschikt niet over een aparte eenheid of directie die het toezicht op de uitvoeringsorganisaties voor haar rekening neemt.

Voor het toezicht op de premie- en begrotingsgefinancierde RWT's beschikte het Ministerie van VWS in 2004 over een toezichtsvisie uit 1997. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar RWT4-onderzoek dat deze toezichtsvisie aan actualisering toe was.

'Begin 2006 heeft het ministerie in het licht van de wijzigingen in het zorgstelsel een toezichtsvisie voor de curatieve zorg uitgebracht «Verdien(d) vertrouwen». [...] In het nieuwe zorgstelsel streeft de Minister geen inzicht meer na in de rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen die gemoeid zijn met de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (bij de AWBZ nog wél). De minister oefent daarop dus ook geen toezicht meer uit.'¹⁷

Het Ministerie van VWS heeft het 'toezicht' voor een deel van het takenpakket van het CAK-BZ uitbesteed aan enerzijds de Nederlandse Zorgautoriteit en anderzijds het CVZ. De (wettelijke) monitorfunctie op (een deel van) de uitvoeringskosten van het CAK-BZ – uitgevoerd door het CVZ – laat zich overigens in de praktijk niet kenschetsen als toezicht. Zeker niet in vergelijking tot het toezicht van de NZa waarbij de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de AWBZ centraal staat. (Het toezicht op de Wmo-taak van het CAK-BZ dient nog te worden vormgegeven.) Met andere woorden, de *toezichtsrelatie* tussen het Ministerie van VWS en het CAK-BZ is 'getrapt' en daarmee is er geen sprake van een directe toezichtsrelatie.

5.7 Sturingsmogelijkheden op privaatrechtelijke ZBO's

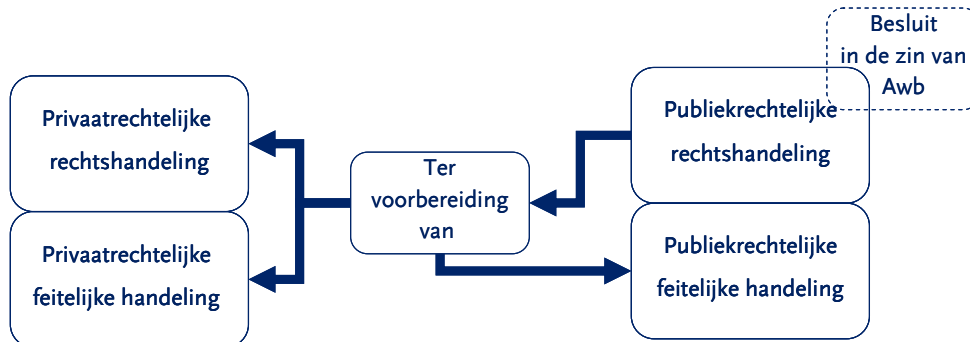
Het oordeel dat in de huidige situatie de sturingsmogelijkheden van de minister te beperkt zijn heeft ook te maken met de privaatrechtelijke vormgeving van het CAK.¹⁸ Het CAK-BZ als rechtspersoon is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Net als bij andere privaatrechtelijke rechtspersonen is het grootste gedeelte van rechtshandelingen die door onderdelen van deze organisatie worden verricht, privaatrechtelijk van aard. Het ZBO is strikt genomen alleen de directie van het CAK. Deze is gerechtigd tot het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen. In een organisatie als het CAK-BZ zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen en publiekrechtelijke rechtshandelingen echter zeer nauw verweven, terwijl de bevoegdheden van de minister van VWS vooral zien op de publiekrechtelijke rechtshandelingen.

Elk ZBO kan zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen verrichten. Een rechtshandeling is een op een rechtsgevolg gerichte handeling. Maar ook feitelijke handelingen kunnen een rechtsgevolg hebben. Besluiten in de zin van de Awb (zie artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht) zijn publiekrechtelijke rechtshandelingen.

Met betrekking tot het toezicht op die verschillende handelingen kan onderscheid worden gemaakt tussen toezicht op handelingen (goedkeuring en spontane vernietiging) en toezicht op personen (benoeming en ontslag). Eén en ander is weergegeven in het volgende figuur.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 850, nr. 40. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (brief van 26 oktober 2006).

¹⁸ Privaatrechtelijke vormgeving van ZBO's is toegestaan en komt veelvuldig voor in de praktijk. Er kleven echter bepaalde bezwaren aan deze privaatrechtelijke vormgeving. Deze bezwaren maken dat o.a. de Kaderwet ZBO's en de Commissie Gerritse een voorkeur uitspreken voor publiekrechtelijke vormgeving van voltijd ZBO's (i.t.t. deeltijd ZBO's).



Het publiekrechtelijke toezicht mag niet het civiele rechtspersonenrecht en de privaatrechtelijke handelingen van rechtspersonen doorkruisen. Dit betekent dat er geen publiekrechtelijke bevoegdheid mag worden geschapen op basis waarvan de minister via een besluit een privaatrechtelijke (rechts)handeling van het ZBO mag vernietigen.

Wel kan het publiekrecht bepalen dat de minister het besluit van een bestuursorgaan ter voorbereiding van de privaatrechtelijke rechtshandeling kan vernietigen. Iets anders is dat de statuten van een privaatrechtelijk ZBO kunnen bepalen dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen van het bestuur onderworpen zijn aan de goedkeuring van een ander orgaan van het ZBO. Daarmee is echter het toezicht op privaatrechtelijke rechtspersonen altijd omslachtiger dan publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's.

5.8 Afwegingskader

5.8.1 Uitgangspunten voor een verandering in de bestuurlijke structuur

Ten aanzien van de mogelijke verandering in de bestuurlijke structuur dienen in ieder geval de volgende twee uitgangspunten in acht te worden genomen:

- De uiteindelijke keuze voor een verandering (in de bestuurlijke structuur) is een **gezamenlijke** verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS en het CAK.
- De arbeidsvoorwaarden van het (huidige) personeel van het CAK-BZ dienen gelijk c.q. gelijkwaardig te blijven bij een verandering.

5.8.2 Bestuurlijk-juridisch normenkader

Het CAK-BZ is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid met wettelijke taken. De wettelijke taken van het vaststellen van eigen bijdragen in het kader van de AWBZ en de Wmo hebben vanuit het bestuurlijk organisatierecht bekeken nog een belangrijke consequentie: het CAK-BZ is een bestuursorgaan. Omdat het hier gaat om een bestuursorgaan, hetgeen onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid fungeert, is sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

5.8.3 Privaatrechtelijke rechtspersonen met wettelijke taak

Het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen (vooral stichtingen) voor verschillende doeleinden is geen zeldzaam verschijnsel in de publieke sector. Naast de vele voordelen die dit heeft, zijn er ook enkele risico's aan verbonden.

Bestuursbevoegdheden, die gelden in de publiekrechtelijke sector, zijn niet vanzelfsprekend van toepassing op privaatrechtelijke rechtshandelingen, verricht door privaatrechtelijke rechtspersonen. Omgekeerd is het zo dat in enkele gevallen door de rechter geconstateerd moest worden dat privaatrechtelijke rechtspersonen achteraf als bestuursorganen moesten worden aangemerkt, omdat deze bestuursbevoegdheden uitoefenden¹⁹.

Eén en ander heeft ertoe geleid dat de minister van Financiën een kader heeft opgesteld voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij stichtingen²⁰. Uitgangspunt hierbij is dat de publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur verdient boven een privaatrechtelijke stichting en dat daarom de rijksoverheid in beginsel niet betrokken zou moeten zijn bij de oprichting van stichtingen²¹.

Er kan echter sprake zijn van een uitzondering op dit beginsel. In dat geval dient de procedure van artikel 34 Cw te worden gevolgd. Dit betekent dat de betreffende minister aan de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en de Staten-Generaal aannemelijk moet maken dat de oprichting van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelen. In de uitzonderingsgevallen dienen de uitgangspunten die in het stichtingenkader zijn opgenomen in aanmerking te worden genomen²².

5.8.4 RWT's

De rechtspersonen met een publieke taak hebben in de laatste jaren veelvuldig de aandacht getrokken van de Algemene Rekenkamer (ARK), die meerdere rapporten heeft gewijd aan dit thema²³. Veel aandacht ging daarbij uit naar het vraagstuk van de interne governance en het naleven van Europese wet- en regelgeving met betrekking tot markt en overheid (aanbestedingsrecht, staatssteun, mededingingsrecht), in het bijzonder waar het gaat om de private activiteiten van een RWT. Immers, het is niet alleen de rechtspersoon zelf maar ook het Rijk dat risico's loopt indien deze regels worden geschonden. Inmiddels heeft een aantal RWT's de Handvestgroep opgericht om elkaar te committeren aan beginselen van good governance.

Bij de oprichting van een nieuwe privaatrechtelijke RWT moeten deze principes en uitgangspunten meteen worden verankerd.

5.8.5 ZBO's

De zelfstandige bestuursorganen hebben gedurende het afgelopen jaar in de belangstelling gestaan. In het voorjaar van 2007 trad de Kaderwet ZBO's in werking, die een relatief eenvormig kader voor ZBO's bevat.

¹⁹ ABRvS 10-11-1995, *Stichting silicose oud mijnwerkers*

²⁰ *Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij stichtingen*, Kamerstukken II, 2006-2007, 25268, nr. 42.

²¹ *Supra*, p. 4.

²² *Supra* noot 2, p. 4-5.

²³ Zie. o.a. Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, ARK (oktober 2006)

In de zomer rapporteerde het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, ook bekend als de Commissie-Gerritse, over de bestaande ZBO's die onder de Kaderwet moeten worden gebracht²⁴. Inmiddels hebben de bewindslieden aan de Kamer gerapporteerd over de bestaande ZBO's, die zij voornemens zijn onder de Kaderwet te brengen.

De Kaderwet vormt tot op zekere hoogte het sluitstuk van de discussie over ZBO's in de jaren 90 en het antwoord van de wetgever op de aanbevelingen van de Commissie-Kohnstamm²⁵. De wet reguleert niet alleen de instellingsgronden voor ZBO's, maar ook de sturings- en toezichtrelatie met het vakdepartement, inclusief de bevoegdheden van de minister. Bovendien bevat de Kaderwet bepalingen die van belang zijn voor de interne governance en de financiële bedrijfsvoering.

Daarnaast is van belang dat de Kaderwet een duidelijke voorkeur bevat voor publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's (zie artikel 4 Kaderwet). De keuze voor een privaatrechtelijk ZBO zou dus gemotiveerd moeten worden op basis van de uitgangspunten die hiervoor in de Kaderwet zijn opgenomen.

Gelet op het bovenstaande zijn enkele aandachtspunten te formuleren. De minister moet zijn ministeriële verantwoordelijkheid kunnen waarmaken en daarvoor over voldoende bevoegdheden beschikken:

- a) De toezichtbevoegdheden van de minister dienen effectief te zijn, zonder dat daardoor de onafhankelijke taakuitoefening in het geding komt.
- b) Het instellen van een privaatrechtelijk ZBO leidt tot enkele risico's, die beheerst moeten worden.

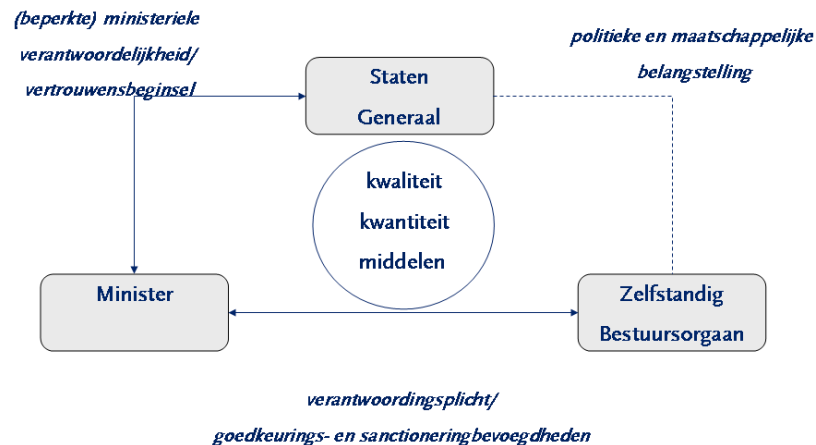
Ondanks de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid bij ZBO's is er nog wel sprake van ministeriële verantwoordelijkheid. Dit geldt dus ook voor het CAK. De Kaderwet ZBO's geeft de minister bevoegdheden om zijn beperkte verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Het CAK-BZ is echter nog niet onder de Kaderwet gebracht.

Ook al is de minister niet volledig verantwoordelijk, de politieke en maatschappelijke belangstelling voor de (zelfstandige) uitvoering bestaan onverminderd. Dit is van groot belang voor het CAK-BZ en de minister.

²⁴ Zie Kamerstukken II, 2006-2007, 25268 en 29362, nr. 46.

²⁵ Kamerstukken II 2004-2005, 25268, nr. 20.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Zoals boven vermeld blijkt uit verschillende beleidsstukken als ook uit de Kaderwet ZBO's een zekere voorzichtigheid ten aanzien van het beleggen van publieke taken bij privaatrechtelijke rechtspersonen. De verklaring hiervoor is dat de toezichts- en sturingsbevoegdheden van de minister beperkt zijn bij privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen. Daarom moet bij de vormgeving voldoende aandacht aan dit vraagstuk worden besteed.

5.8.6 Mogelijkheden en alternatieven voor toekomstige vormgeving

Voor de onderbrenging van de wettelijke taken van het CAK-BZ bestaan, bekeken vanuit het bestuurlijke organisatierecht verschillende mogelijkheden. Deze alternatieven kunnen worden ingedeeld op een schaal van intern tot geprivatiseerd:

1. **Intern:**
 - a. Ambtelijke dienst van het ministerie van VWS.
 - b. Baten-lastendienst van het ministerie van VWS.
2. **Zelfstandig (bestuursorgaan):**
 - a. Publiekrechtelijk ZBO, behorend tot de rechtspersoon Staat.
 - b. Publiekrechtelijk ZBO, met eigen rechtspersoonlijkheid.
3. **Zelfstandig (bestuursorgaan)/geprivatiseerd:**
 - Aanpassing/handhaving van de huidige situatie met een privaatrechtelijk ZBO.
4. **Geprivatiseerd/uitbesteding:**
 - a. Onderbrengen in een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder ZBO status.
 - b. Uitbesteding aan een private partij.

Op deze alternatieven zal hieronder worden ingegaan.

5.8.7 Intern

a. Opdracht aan een ambtelijke dienst

Het is niet geheel onvoorstelbaar dat de wettelijke taken van het CAK-BZ zouden worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid door een ambtelijke dienst van het ministerie. Deze wettelijke taak behelst niet het uitvoeren van bestuursbevoegdheden. Dit geldt vooral voor de uitvoering van de vaststelling van de eigen bijdrage in het kader van AWBZ en Wmo, evenals voor het compenseren van het eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet. Gelet op hetgeen wij boven in paragraaf 5.3.2 hebben vermeld over strikt regelgebonden uitvoering, zou men juist voor uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid moeten kiezen indien opnieuw zou worden begonnen met het beleggen van de onderhavige taken.

b. Opdracht aan agentschap/baten-lastendienst

In het kabinetstandpunt naar aanleiding van het rapport Kohnstamm is vastgelegd dat geen nieuwe ZBO's zullen worden ingesteld voor strikt regelgebonden uitvoering. Baten-lastendiensten gelden in de kabinetsopvatting als een goed alternatief. Bij een baten-lastendienst²⁶, voorheen agentschap genoemd, gaat het om een uitvoeringsorganisatie met een resultaatgericht besturingsmodel die onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt. Agentschappen zijn onderdelen van de departementen, maar voeren een afwijkend beheer, namelijk op basis van baten en lasten (zie artikel 10 van de Comptabiliteitswet). Agentschappen beschikken dus niet over eigen rechtspersoonlijkheid, maar vormen onderdeel van de rechtspersoon Staat. Bovendien vallen agentschappen onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister tot wiens departement zij behoren.

Baten-lastendiensten zijn binnen de Rijksoverheid geïntroduceerd met als doel om de prestatiegerichtheid van de uitvoering te verbeteren. Het is ook een concretisering van de gewenste koppeling tussen beleid en uitvoering.

Er gelden drie instellingsvoorwaarden voor baten- en lastendiensten:

1. Kunnen aantonen van doelmatigheidsverbetering (vooral kostprijs per product of dienst).
2. Kostprijsmodel, waarmee een koppeling ontstaat tussen producten en diensten.
3. Resultaatgericht besturingsmodel (sturen op kwantiteit, kwaliteit en prijzen van producten en diensten).

Voorts geldt het zogenaamde moratoriumprincipe: er worden geen nieuwe baten-lastendiensten ingesteld zolang er serieuze onvolkomenheden zijn in het financiële beheer bij andere baten-lastendiensten van hetzelfde departement.

De minister van VWS kan sturen op het uit te voeren programma en de resultaten worden aan hem toegerekend; een agentschap valt immers onder zijn volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Voordeel van deze variant is ook dat sprake kan zijn van een relatief eenvoudige personele

²⁶ Zie Regeling baten-lastendiensten 2007.

implementatie indien de dienst vanuit het departement wordt overgezet naar een baten-lasten-dienst; de betrokken medewerkers zijn en blijven rijksambtenaar. Nadeel van deze variant is wel dat hij minder past bij het meer over laten aan maatschappelijke krachten. In deze variant is de gewenste samenwerking met andere sectoren slecht verankerd. Nadeel is ook dat deze variant niet (wezenlijk) bijdraagt aan de in het regeerakkoord vastgelegde reductie van het ambtenaren-apparaat.

Rechtshandelingen die door een dienst van VWS of een agentschap van VWS worden verricht, verricht deze namens het Rijk. Indien men de lijn tussen de twee B.V.'s waarin tegenwoordig de private activiteiten (van het CAK-BZ) zijn ondergebracht en het huidige CAK niet volledig wil doorknippen, zouden deze B.V.'s staatsdeelnemingen moeten worden. Uiteraard is het ook mogelijk de aandelen over te dragen aan een andere private partij.

5.8.8 Publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, gaat het (de naam zegt het al) om zelfstandige, bij wet ingestelde bestuursorganen. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot de wettelijk vastgelegde bevoegdheden. De benaming zelfstandig bestuursorgaan benadrukt in het licht van het bestuurlijk organisatierecht twee belangrijke aspecten. Ten eerste is sprake van een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Algemene Bestuursrecht. Ten tweede is sprake van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Door de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn ook de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de taak die het zelfstandig bestuursorgaan behartigt beperkter dan elders. In staats- en bestuursrechtelijke zin wordt daarom de onafhankelijkheid van de taakuitoefening van een ZBO gegarandeerd door de status als **zelfstandig** bestuursorgaan en door concrete bepalingen in een Instellingswet.

De voordelen van vermindering van ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal. Daarnaast gelden meer pragmatische argumenten (die overigens niet in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn verwerkt): het moet gaan om taken in een stabiele beleidsomgeving, met geringe politieke gevoeligheid en uitvoeringshandelingen met een professioneel-technisch karakter.

De discussie over de rechtspersoonlijkheid van zelfstandige bestuursorganen is in het verleden vooral en voornamelijk met juridische argumenten gevoerd. De thans geldende tekst van artikel 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving²⁷ spreekt daarom ook van het afzonderen van vermogen als grond voor het verlenen van rechtspersoonlijkheid. Daarmee is het belangrijkste argument voor rechtspersoonlijkheid van privaatrechtelijke aard en betreft het zelfstandig deelnemen aan het privaatrechtelijke verkeer.

²⁷ Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken van november 1992, nr. 92M008 337, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals laatstelijk gewijzigd op 14 oktober 2004, nr. 04M469558.

Verwijzingen naar onafhankelijkheid, gezagsrelaties en dergelijke werden in het verleden geacht de indruk te wekken dat men rechtspersoonlijkheid op grond van de verkeerde motieven wilde toekennen. Men maakte zich daarmee kwetsbaar tijdens het wetgevingstraject. Onlangs is echter een wijzigingsvoorstel voor de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt aangenomen.²⁸ De tekst van artikel 124d nieuw bevat ten behoeve van het eerste lid de volgende toelichting:

[‘In bepaalde gevallen kan het voor een goede taakvervulling van belang zijn dat de organisatie waarvan een zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt, op eigen titel – dat wil zeggen los van de rechtspersoon Staat der Nederlanden – aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan deelnemen. Het zelfstandig bestuursorgaan heeft dan de mogelijkheid zelfstandig contracten te sluiten of personeel aan te nemen, wat voor het onafhankelijk verrichten van zijn publieke taak van belang kan zijn. Zonder rechtspersoonlijkheid kunnen die bevoegdheden alleen worden uitgevoerd indien de minister daartoe volmacht of mandaat heeft verleend. In die gevallen kan rechtspersoonlijkheid door de wet worden toegekend. In de memorie van toelichting moet een uitdrukkelijke motivatie worden opgenomen. De daardoor ontstane vermogensrechtelijke bevoegdheden kunnen overigens uitsluitend worden uitgeoefend ter verwezenlijking van de bestuurstaak van het zelfstandig bestuursorgaan: zie artikel 14 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

In de afweging over het toekennen van rechtspersoonlijkheid dient telkens te worden betrokken of het personeel een aanstelling bij een aparte organisatie zou prefereren boven een aanstelling in algemene rijksdienst en of het bestuur/de directie de verantwoordelijkheid voor het personeel, de organisatie, het financieel beheer en wat dies meer zij, kan dragen.’

Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat men voornemens is van de restrictieve interpretatie van rechtspersoonlijkheid bij ZBO's af te stappen²⁹. Slechts indien het ZBO rechtspersoonlijkheid verkrijgt, kan op eigen titel worden deelgenomen aan het privaatrechtelijk verkeer.

Hoewel de discussie over rechtspersoonlijkheid in eerste instantie op juridische grondslag gevoerd zal worden, mogen ook andere aspecten niet veronachtzaamd worden. Immers, in de praktijk zijn bestuurlijke, strategische en financiële overwegingen vaak van even zo groot belang. Hieronder zal daarom worden ingegaan op juridische, bestuurlijke, strategische en financiële en begrotings-technische argumenten.

a. ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid, behorend tot de rechtspersoon Staat

Veel zelfstandige bestuurorganen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid. Dit geldt onder andere voor de Nma en de Commissie Gelijke Behandeling, twee ZBO's waarbij de onafhankelijkheid als instellingsmotief geldt.

Bestuursorganen zijn altijd organen van een rechtspersoon. ZBO's die niet over eigen rechtspersoonlijkheid beschikken zijn daarom onderdeel van de rechtspersoon Staat. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat het personeel van een dergelijk ZBO werknemer is van het Rijk (in de meeste gevallen rijksambtenaar).

²⁸ Zie Stcrt. 176, p. 2)

²⁹ Uiteraard bepaalt artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat het personeel van een ZBO onder het gezag staat van het ZBO en alleen daaraan verantwoording aflegt.

Indien het CAK-BZ een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid zou worden zouden de werknemers van het CAK-BZ VWS ambtenaren moeten worden, hetgeen tevens gevolgen heeft voor de taakstelling van VWS.

Ook de rechtshandelingen die een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid verricht, verricht deze namens het Rijk. Dit betekent ook dat de twee B.V.'s waarin tegenwoordig de private activiteiten zijn ondergebracht, Staatsdeelnemingen zouden worden.

b. ZBO met eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid

Bij een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid wordt bij of krachtens wet een rechtspersoon ingesteld (zie ook artikel 1, tweede lid van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Een orgaan van deze rechtspersoon wordt bij of krachtens wet met openbaar gezag bekleed.

Een publiekrechtelijke rechtspersoon neemt zelfstandig deel aan het (privaatrechtelijke) maatschappelijke verkeer. Zij kan zelfstandig en op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, personeel aannemen en andere rechtspersonen oprichten. De bevoegdheden van de rechtspersoon en haar organen zijn in de Instellingswet geregeld.

Op publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid zijn in beginsel de rechtspositieregels voor rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing (zie artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Bij algemene maatregel van bestuur kan hiervan echter worden afgeweken.

In haar rapport geeft de Commissie-Gerritse aan dat praktische redenen een goede reden vormen of af te wijken van de bovengenoemde bepaling. Het reeds bestaan van een goedpassende en goed functionerende cao vormt een dergelijke reden³⁰.

Volgens de Nota vernieuwing rijksdienst, wordt het personeel van een ZBO opgeteld bij het moederdepartement indien het gaat om een ZBO met meer dan 50 fte werknemers en het ZBO een fulltime ZBO is. De meeste publiekrechtelijke ZBO's worden automatisch aangemerkt als fulltime ZBO's³¹.

5.8.9 Privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Deze variant behelst het handhaven van de huidige situatie, wellicht met aanpassingen.

Het CAK-BZ is een privaatrechtelijk ZBO. De Kaderwet geldt ook ten aanzien van privaatrechtelijke ZBO's, en deze kunnen door de desbetreffende bepalingen op te nemen in de statuten onder de Kaderwet worden gebracht. De minister heeft echter onder de huidige constructie geen bevoegdheid die hem in staat stelt (het initiatief te nemen) de statuten te wijzigen. De bevoegde organen daarvoor zijn organen van de B.V.. Om de zorgen dat het CAK aan de Kaderwet voldoet moet hij dus afspraken maken met de aandeelhouders en Commissarissen van CAK-BZ B.V.

.Er zijn in beginsel twee mogelijkheden om te realiseren dat de minister zelf de bevoegdheid tot statutenwijziging verkrijgt:

³⁰ ZBO's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's, p. 10, punt 8.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3 (zie bijlage 2)

1. Een aandelenoverdracht van de stichting Groene Duinweg aan de Staat, waarbij de minister de Staat vertegenwoordigt; en
2. het omzetten van de rechtsvorm van het CAK-BZ van een B.V. naar een stichting, alsmede statutenwijziging waardoor de Minister doorslaggevende invloed en bevoegdheden verkrijgt³².

In het eerste geval zou de Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid van toepassing zijn³³. Volgens deze nota is één van de voorwaarden voor het oprichten van een rijksdeelneming echter, dat de vennootschap de aangewezen rechtsvorm is³⁴. Juist hierover zou een staatsdeelneming CAK-BZ kunnen struikelen. Immers, volgens ons is het niet strikt noodzakelijk dat het CAK-BZ (gelet op haar taken) een B.V. zou moeten zijn. Daarom biedt het tweede alternatief perspectieven.

Omzetting van een B.V. in een stichting geschiedt met inachtneming van artikel 18, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Boven het genoemde artikel moet onder andere aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

Voor omzetting zijn vereist:

1. een besluit tot omzetting, genomen met inachtneming van de vereisten voor een besluit tot statutenwijziging en genomen met de stemmen van ten minste negen tienden van de uitgebrachte stemmen;
2. een besluit tot wijziging van de statuten;
3. een notariële akte van omzetting die de nieuwe statuten bevat; en
4. een rechterlijke machtiging (omdat het om de omzetting van een B.V. gaat).

In overeenstemming met artikel 18, achtste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt door omzetting het bestaan van de rechtspersoon **niet** beëindigd. Aldus zouden de aanwijzingsbesluiten met betrekking op het CAK-BZ ook naar omzetting van kracht blijven.

Het stichtingenkader is op dit alternatief niet van toepassing, aangezien dat kader niet van toepassing is op het oprichten van privaatrechtelijke ZBO's en RWT's³⁵.

³² CAK-BZ is voor 1994 een stichting geweest. Pas 1994 werd de stichting omgezet in een B.V.

³³ *Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid*, Kamerstukken II, 2007-2008, 28165, nr. 69.

³⁴ *Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid*, p. 13.

³⁵ *Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij stichtingen*, Kamerstukken II, 2006-2007, 25268, nr. 42, p. 3.

5.8.10 Geprivatiseerd/uitbesteed aan (overheids)stichting of (overheids-)B.V.

Deze variant behelst verlening van een opdracht tot uitvoering van taken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon. In die constructie geeft de minister van VWS (namens de staat) voor een bepaalde duur een door hem omschreven opdracht; het bestek voor de aanbesteding bevat de eisen waaraan de opdracht moet voldoen. De verlening van de opdracht leidt tot een privaatrechtelijke overeenkomst met de stichting. Deze variant levert een heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie op.

Als gezegd, is de stichting een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder winstoogmerk; stichtingen kunnen zowel worden opgericht door particulieren, als door de overheid. Het inschakelen van een stichting voor de uitvoering van deze opdracht heeft verschillende voordelen. In de eerste plaats kan de minister in het bestek op voorhand omschrijven wat hij van de stichting verwacht. In de tweede plaats biedt het contract een eenduidig instrument voor sturing door de minister op de uitvoering van de opdracht. In de derde plaats kan bij deze opdrachtverlening ook de voorwaarde worden gesteld dat de stichting bepaald personeel van de minister overneemt. In zoverre kan opdrachtverlening aan een stichting bijdragen aan reductie van het aantal ambtenaren.

In de vierde plaats kan bij de oprichting van de stichting in de statuten worden geregeld dat de minister invloed heeft op het bestuur, de financiën, etc. Dit biedt de minister extra mogelijkheden voor sturing. Dit (mede)oprichten van de stichting door de minister moet dan natuurlijk wel passen in het stichtingenbeleid, zoals dat hiervoor reeds is geschetst. In de vijfde plaats is opdrachtverlening aan een al bestaande stichting in zoverre eenvoudig dat kan worden aangesloten bij een al bestaande organisatie; oprichting van een nieuwe stichting is dan niet nodig.

Aan opdrachtverlening aan een stichting zitten ook nadelen. Een eerste nadeel is dat de mogelijkheden voor uitoefening van invloed in de regel minder zijn dan als de opdracht binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd. Dit geldt zeker als de minister niet als (mede)oprichter van de stichting ervoor heeft gezorgd dat hij invloed heeft op stichtingsbestuur en de financiën. Een tweede nadeel is dat opdrachtverlening door de staat aan een andere rechtspersoon in beginsel altijd moet geschieden via het volgen van een aanbestedingsprocedure als de opdrachtsom hoger is dan het drempelbedrag voor het voeren van een aanbestedingsprocedure. Het verlenen van een opdracht tot uitvoering van de taken (bepaalde onderdelen van) namelijk te kwalificeren als een opdracht voor de verlening van bepaalde diensten.

Deze aanbestedingsplicht impliceert dat de minister niet vrij is in zijn keuze om te bepalen aan welke rechtspersoon hij de opdracht gunt; de opdracht gaat naar de aanbieder wiens aanbod het beste voldoet aan de gunningcriteria.

Op deze aanbestedingsplicht bestaat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU slechts in zeer beperkte mate een uitzondering, te weten in het geval van inbesteding. Van inbesteding is kort samengevat sprake indien³⁶:

- de minister doorslaggevende invloed kan uitoefenen op de strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen van de B.V. of stichting; en
- de B.V. of stichting niet meer dan marginaal (circa 10%) marktactiviteiten verricht.

De tweede variant is een variant waarin de minister de opdracht via aanbesteding gunt aan de bidder met het beste c.q. goedkoopste aanbod. De voorkeur van de minister voor een bepaalde stichting is dan irrelevant. In deze variant maakt het niet uit of de minister met derden een stichting opricht of dat het om een stichting gaat waarop de minister geen enkele invloed of controle heeft. Goed beschouwd gaat het in deze variant om uitbesteding. Het maakt in deze variant ook niet uit of het hier gaat om verlening van de opdracht aan een stichting of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon en of de rechtspersoon al dan niet op het maken van winst is gericht. Op verlening van de opdracht aan een onderneming (een organisatie die op winst is gericht) gaat de beschrijving van de volgende variant in.

Aanbesteden aan private onderneming

Het laatste alternatief voor verzelfstandiging betreft het aanbesteden aan één of meer private ondernemingen dan wel een consortium van bedrijven. Het gaat hierbij om privaatrechtelijke rechtspersonen met winst oogmerk. Het besturend orgaan gaat hiermee geen hiërarchische, maar een contractuele relatie aan in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst.

Het is ook denkbaar om met gekwalificeerde aanbidders met relatief lage tarieven zogenaamde mantelovereenkomsten aan te gaan. Deze preferred suppliers kunnen dan tegen in de mantelovereenkomst overeengekomen tarieven concrete opdrachten uitvoeren.

Deze aanbestedingsvariant past ook heel goed bij het beleid om de behartiging van publieke belangen primair bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen neer te leggen:

- het is effectiever; je kunt gebruik maken van specialistische kennis van diverse marktpartijen;
- het is efficiënter; de tucht van de markt leidt tot snellere productontwikkeling en tot een goedkopere productie;
- het is flexibeler; je kunt makkelijker inspelen op een veranderende vraag en daartoe gespecialiseerde marktpartijen inschakelen;
- er zijn betere garanties op het punt van continuïteit (verminderde kwetsbaarheid).

³⁶ HvJ EG, zaken C-107/98 Teckal , 18 november 1999, C-458/03 Parking Brixen, 13 oktober 2005 en C-340/04 AGESP, 11 mei 2006, C-295/05 Asemfo t. Tragsa, 19 april 2007.

5.9 Alternatieven en toetsingscriteria

Boven in paragraaf 5.8.6 zijn de verschillende alternatieven voor vormgeving van het CAK-BZ genoemd. Het gaat kort gezegd om:

- onderbrenging bij VWS, als dienst in een gewoon onderdeel;
- onderbrenging bij een agentschap (baten-lastendienst) van VWS;
- onderbrenging bij een (nieuw of bestaand) publiekrechtelijk ZBO, dat valt onder de rechtspersoonlijkheid van de staat of met eigen rechtspersoonlijkheid;
- continuering van de huidige situatie waarbij positionering en verantwoordelijkheden worden verhelderd; en
- onderbrenging van taken elders.

Deze opties kunnen vervolgens worden onderzocht op hun consequenties op de volgende aspecten: juridisch, politiek en bestuurlijk, bedrijfsmatig, financieel en personeel. Het afwegingskader is schematisch op de volgende bladzijde weergegeven.

<i> criterium/ Alternatief</i>	<i> Juridisch</i>	<i> Beleidsuitgangs- punten verzelfstan- digingen</i>	<i> Bedrijfsmatig</i>	<i> Financieel</i>	<i> Personeel</i>
Intern ● Ambtelijke dienst					
Intern ● Baten-lastendienst					
Publiekrechtelijk ZBO ● Rechtspersoon Staat					
Publiekrechtelijk ZBO ● Eigen rechts- persoonlijkheid					
Privaatrechtelijk ZBO ● Aanpassing huidige situatie					
Privatiseren/ Uitbesteden					

5.10 De weging van de verschillende opties

5.10.1 Consequenties alternatieven gelet op criteria

In het volgende zullen wij de verschillende alternatieven onderzoeken op hun juridische, beleidsmatige, bedrijfsmatige, financiële en personele consequenties. Hierna zullen wij aangeven hoe deze consequenties kunnen worden gewogen en welk alternatief op grond daarvan de voorkeur verdient.

5.10.2 Intern: Ambtelijke dienst

Juridisch

Het alternatief ambtelijke dienst betekent dat de wettelijke taken van het CAK-BZ inclusief de ZBO-taken onder directe ministeriële verantwoordelijkheid moeten plaatsvinden. Dit betekent wijziging van de wetten en regelgeving waarin deze taken worden opgedragen aan het CAK. Vervolgens moeten deze taken worden ondergebracht bij het ministerie. Via mandaatbesluiten moeten deze bevoegdheden en de bevoegdheden voor het bezwaartraject worden toebedeeld aan ambtenaren van het ministerie.

Niet vereist is dat de rechtspersoon CAK-BZ wordt opgeheven. Deze kan in beginsel immers ook zonder de wettelijke taken voortbestaan. Echter, omdat zonder taken het CAK-BZ nooit werkgever voor al zijn personeel kan blijven, kleven aan dit alternatief voor VWS politieke consequenties.

Voor het CAK-BZ zou dit alternatief een groot aantal juridische consequenties kunnen hebben waar het gaat om de contractuele relatie met ICT-leveranciers en andere leveranciers, lopende arbeidscontracten, etc.

De private activiteiten van het CAK-BZ kunnen niet gemakkelijk over worden geheveld naar VWS. Ten eerste gelden ten aanzien van het uitvoeren van private activiteiten strengere regels voor onderdelen van het Rijk dan voor ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid. Ten tweede ligt het risico van de contractuele aansprakelijkheid dan bij het Rijk, waardoor grote terughoudendheid bij uitvoering van private activiteiten is geboden.

Mocht men ervoor kiezen de twee B.V.'s waarin de private activiteiten zijn ondergebracht over te dragen aan het Rijk, gelden de beleidsregels voor Rijksdeelnemingen.

Beleidsuitgangspunten

Dit alternatief past bij de huidige beleidsuitgangspunten ten aanzien van de strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Wij kennen in ieder geval een ander prominent geval van een ZBO dat op grond van deze overweging terug wordt gehaald: de Informatie Beheergroep van het Ministerie van OCW. Echter, de Commissie-Gerritse kiest het 'terughalen' van ZBO's binnen de grenzen van een departement bewust niet als uitgangspunt. Transactiekosten (tijd en middelen) zijn immers een belangrijke overweging om taken die tot nu toe zelfstandig werden uitgevoerd ook in de toekomst zelfstandig te laten uitvoeren.

Met het terughalen van de taken is ook 'terughalen' van personeel verbonden. Een beweging waarbij een dergelijk groot aantal werknemers wordt aangesteld bij het ministerie staat echter ook haaks op huidige beleidsuitgangspunten, waaronder de vernieuwing van de Rijksdienst.

Het terughalen van de CAK-BZ-taken naar het ministerie past niet goed bij het staande beleid ten aanzien van het zorgveld. Indien die CAK-BZ-taken bij het departement worden ondergebracht zou immers beredeneerd moeten worden in hoeverre dit niet ook kan gelden ten aanzien van de (strikt regelgebonden uitvoerings-) taken van andere zorg-ZBO's. Daarnaast past vooral de betalingstaak van het CAK-BZ voor de zorgverzekeraars (aan de zorgaanbieders) niet bij de taken van een ministerie.

Bedrijfsmatig

Zelfstandige uitvoering, zo wordt vaak aangenomen, levert voordelen op voor efficiënte en effectieve uitvoering. Uiteraard gaat het te ver om van zelfstandige uitvoering te spreken als voorwaarde of garantie van goede bedrijfsmatige uitvoering. Bij het terughalen moet bovendien worden bedacht, dat VWS in staat zou moeten zijn op de kwaliteit van de uitvoering ten minste op het zelfde niveau te houden, nadat de taken terug worden gehaald. Dit vormt echter een grote uitdaging, niet in de laatste plaats op grond van de inzet van een grote hoeveelheid ICT-middelen.

Financieel

Indien de taken van het CAK-BZ en eventueel ook personeel terug naar VWS worden gehaald zijn daarmee hoge transactiekosten verbonden. Daarnaast valt te beargumenteren, dat de uitvoering van de taken bij VWS op de lange termijn meer zou kosten. Immers, de werknemers van het CAK-BZ hebben nu privaatrechtelijke arbeidscontracten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Echter, indien VWS deze taken zelf zou uitvoeren wordt VWS direct verantwoordelijk voor het personeel en de personeelskosten.

Personeel

Op personeel vlak zouden door dit alternatief grote consequenties kunnen ontstaan. Wij gaan ervan uit dat VWS zonder personeel van het CAK-BZ over te nemen de taken niet zou kunnen uitvoeren. Voor deze personeelsleden zou de rechtspositionele verandering grote gevolgen kunnen hebben. De rechtspositie van ambtenaren kent zowel voordelen als nadelen ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspositie. Verschillen zijn vooral ook gelegen in de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals een auto van de zaak. Te voorspellen is dat mocht dit alternatief worden gekozen, taai onderhandelingen met het personeel zullen volgen.

5.10.3 Intern: Baten-lastendienst

De baten-lastendienst verschilt niet veel van het gewone dienstonderdeel wat de consequenties betreft. Wij beperken ons hier tot het noemen van de verschillen met het vorige alternatief.

Juridisch

Geen verschillen.

Beleidsuitgangspunten

Geen verschillen.

Bedrijfsmatig & Financieel

Een baten-lastendienst werkt, de naam zegt het al op basis van een baten-lastenstelsel. In zoverre zou dit alternatief beter aansluiten bij de huidige situatie dan een gewoon dienstonderdeel dat met een kasverplichtingenstelsel werkt. Voor het overige geldt al hetgeen boven over het gewone dienstonderdeel is gezegd.

Personeel

Geen verschillen.

5.10.4 Publiekrechtelijk ZBO: Rechtspersoon Staat

Juridisch

Dit alternatief betekent dat krachtens instellingswet een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid zou moeten worden ingesteld. Vanuit het CAK-BZ bekeken betekent dit bovendien een grootschalige reorganisatie, waarvoor rekening gehouden dient te worden met de bevoegdheden van de medezeggenschap volgens de Wet op de ondernemingsraden.

Het personeel wordt dan ambtenaar bij VWS. VWS is daarnaast ook verantwoordelijk voor materieel, huisvesting en dergelijke. Ten aanzien van de private activiteiten geldt ook hier dat deze niet gemakkelijk over kunnen worden geheveld naar VWS. De regels die gelden ten aanzien van het Rijk en het risico voor contractuele aansprakelijkheid gelden in even grote mate als bij de ambtelijke dienst en de baten-lastendienst.

Bij Instellingswet wordt het CAK-BZ meteen onder de Kaderwet gebracht. De bevoegdheden van de Minister kunnen eenduidig worden geregeld.

Beleidsuitgangspunten

Eenzijds past dit alternatief goed bij de voorkeur voor de publiekrechtelijke organisatievorm bij ZBO's die zowel in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als ook in staande kabinetsbeleid is verankerd. Anderzijds stelt zich de vraag waarom men dan niet meteen zou moeten kiezen voor de ambtelijke dienst of het agentschap. Immers, bij een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid haalt men in essentie alles naar 'huis' (personeel, materieel, huisvesting) behalve de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Echter, gelet op hetgeen boven is gezegd over het instellen van ZBO's bij strikt regelgebonden uitvoering, zou men dan juist beter voor uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid kunnen kiezen. Met andere woorden, dit alternatief lijkt geen voordelen te hebben boven het volledig intern organiseren en het handhaven van eigen rechtspersoonlijkheid.

Daarnaast zou een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid in het zorgveld een atypische verschijning zijn. Het gros van de andere ZBO's is publiekrechtelijk en heeft eigen rechtspersoonlijkheid. Gelet op het bovengenoemde zou het nota bene meer voor de hand liggen om het CAK-BZ onder te brengen bij een ander publiekrechtelijk ZBO indien men de eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig acht. Immers, op basis van de Kaderwet kunnen meerdere organen van een publiekrechtelijke rechtspersoon worden aangewezen als ZBO.

Bedrijfsmatig

In bedrijfsmatig opzicht betekent het ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid een grote verandering. Aan de ene kant kan het CAK-BZ verder als organisatorische eenheid bestaan. Aan de andere kant zou men dan echter onderdeel zijn van het ministerie. Dit betekent juist voor de bedrijfsvoering dat allerlei bevoegdheden alleen via de organieke regelgeving van het departement (mandaten en organisatiebesluiten) bij het CAK-BZ terecht kunnen komen.

Financieel

Ook in dit geval zouden hoge transactiekosten verbonden zijn met het naar binnen halen van personeel en materieel. Daarnaast valt te beargumenteren, dat de uitvoering van de taken door ambtenaren van VWS, ter beschikking gesteld aan het ZBO op de lange termijn meer zou kosten. Immers, de werknemers van het CAK-BZ hebben nu privaatrechtelijke arbeidscontracten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Echter, bij een ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid wordt VWS direct verantwoordelijk voor het personeel en de personeelskosten.

Personeel

Op het personele vlak zouden door dit alternatief grote consequenties ontstaan. Wij gaan ervan uit dat men het personeel van het huidige CAK-BZ voor het grootste gedeelte over zou moeten nemen. Voor deze personeelsleden zou de rechtspositionele verandering grote gevolgen kunnen hebben. De rechtspositie van ambtenaren kent zowel voordelen als nadelen ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspositie. Verschillen zijn vooral ook gelegen in de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals een auto van de zaak. Te voorspellen is dat mocht dit alternatief worden gekozen, taaië onderhandelingen met het personeel zullen volgen. Daarbij spelen ook de formele onderhandelingen met de medezeggenschap gelet op de op Wet op de ondernemingsraden een rol van betekenis.

5.10.5 Publiekrechtelijk ZBO: eigen rechtspersoonlijkheid

Juridisch

Dit alternatief betekent dat krachtens instellingswet een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid zou moeten worden ingesteld. Vanuit het CAK-BZ bekeken betekent dit een minder grote reorganisatie dan bij de variant zonder rechtspersoonlijkheid. Zo kan bijvoorbeeld zelfs de Raad van Commissarissen als Raad van Toezicht of Raad van Advies gehandhaafd blijven.

In het bijzonder omdat het personeel zijn huidige rechtspositie kan behouden, zijn de bevoegdheden van de medezeggenschap beperkter. Het personeel kan namelijk bij een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid verder in privaatrechtelijke rechtsbetrekking worden aangesteld.

Bij Instellingswet wordt het CAK-BZ meteen onder de Kaderwet gebracht. De bevoegdheden van de Minister kunnen eenduidig worden geregeld.

Private activiteiten – indien deze ook in de toekomst wenselijk worden geacht – kunnen in de bestaande B.V.'s worden onderbracht. De nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon CAK-BZ kan dan als rechtsopvolger van de huidige CAK-BZ B.V. voor 100% aandeelhouder van deze rechtspersonen worden.

Beleidsuitgangspunten

Dit alternatief past goed bij de voorkeur voor de publiekrechtelijke organisatievorm bij ZBO's die zowel in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als ook in staande kabinetsbeleid is verankerd. De eigen rechtspersoonlijkheid laat zich, gelet op de voorgenomen wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, goed beargumenteren. Bovendien kan ook hier worden gewezen op de bevindingen van de Commissie-Gerritse ten aanzien van transactiekosten.

Daarnaast zou een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid aansluiten bij (het gros van) de andere ZBO's in het zorgveld. Gelet op het boven bij de beleidsmatige overwegingen ten aanzien van het ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid genoemde, zou men bovendien kunnen nadenken over de mogelijkheid van fusie met een andere ZBO. Immers, op basis van de Kaderwet kunnen meerdere organen van een publiekrechtelijke rechtspersoon worden aangewezen als ZBO.

Bedrijfsmatig

Bedrijfsmatig kan het CAK-BZ als publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid verder zo werken als dat tot nu toe gebruikelijk was.

Financieel

Ook ten aanzien van financiering doen zich geen verschillen voor met de huidige situatie.

Personeel

Het personeel kan, gelet op de mogelijkheid voor privaatrechtelijke rechtsbetrekking bij ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid en de uitspraken van de Commissie-Gerritse hierover, zijn huidige rechtspositie ongewijzigd behouden.

5.10.6 Privaatrechtelijk ZBO: Aanpassing huidige situatie

Juridisch

Dit alternatief betekent dat het CAK-BZ als privaatrechtelijk ZBO blijft gehandhaafd. Om aan de Kaderwet ZBO's te kunnen voldoen moeten de statuten van het CAK worden gewijzigd, overeenkomstig de bepalingen in de Kaderwet.

Zowel bij handhaving van de B.V. als bij omzetting in een stichting kunnen de bevoegdheden van de minister worden opgenomen in de statuten. Bij handhaving van de B.V. kan men bovendien nadenken over een aandelenoverdracht, immers de privaatrechtelijke rechten van aandeelhouders en de bevoegdheden van de minister overeenkomstig de Kaderwet botsen met elkaar. Dit betekent dat een privaatrechtelijk full-time ZBO (volledig onder de Kaderwet) met de rechtsvorm B.V. en met privaatrechtelijke aandeelhouders een zeer moeilijk denkbare constructie is

De bevoegdheden van de Minister kunnen hoe dan ook eenduidig worden geregeld in de statuten van het CAK, om zo tot toepassing van de Kaderwet te komen.. Vanuit het CAK-BZ bekeken betekent dit een reorganisatie.

De Raad van Commissarissen kan worden behouden of als Raad van Toezicht of Raad van Advies.

In het bijzonder omdat het personeel zijn huidige rechtspositie kan behouden, zijn de bevoegdheden van de medezeggenschap beperkter. Het personeel kan namelijk bij een privaatrechtelijk ZBO verder in privaatrechtelijke rechtsbetrekking worden aangesteld.

De minister kan van zijn bevoegdheden gebruik maken door het CAK-BZ onder de Kaderwet te brengen.

De private activiteiten van het CAK-BZ kunnen verder in de bestaande B.V.'s worden onderbracht. Het CAK-BZ blijft dan voor 100% aandeelhouder van deze rechtspersonen.

Beleidsuitgangspunten

Zoals eerder vermeld, is er sprake van een voorkeur voor de publiekrechtelijke organisatievorm bij (full-time) ZBO's die zowel in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als ook in staande kabinetsbeleid is verankerd. Echter, er is geen verbod op het gebruik van privaatrechtelijke ZBO's en deze kunnen onder de Kaderwet worden gebracht. Gelet op het feit dat de meeste zorg-ZBO's de publiekrechtelijke rechtsvorm kennen, zou het CAK-BZ ook bij dit alternatief de 'odd one out' blijven. Daarmee heeft deze variant niet het karakter van een lange-termijnoplossing. Gelet op de mogelijke voortzetting van grootschalige veranderingen in het veld van AWBZ/Wmo/Zorgverzekeringswet, kan het echter onder omstandigheden zinvol zijn om geen onomkeerbare feiten te scheppen. De omzetting van een privaatrechtelijk ZBO naar een publiekrechtelijk ZBO is immers eenvoudiger te realiseren dan de omgekeerde beweging. Vanuit beleidsmatige uitgangspunten kan dit alternatief hoogstens als tussenoplossing maar niet als lange-termijnoplossing worden gezien.

Bedrijfsmatig

Bedrijfsmatig kan het CAK-BZ verder zo werken als dat tot nu toe gebruikelijk was.

Financieel

Ook ten aanzien van financiering doen zich geen verschillen voor met de huidige situatie.

Personeel

Ook hier doen zich dan geen veranderingen voor.

5.10.7 Privatiseren/Uitbesteden

Juridisch

Bij deze variant is sprake van een opdrachtrelatie met een andere rechtspersoon. Indien men ten behoeve van de opdrachtrelatie gebruik maakt van de inbestedingsconstructie is er sprake van een aanbestedingsvrije relatie. In andere gevallen moet de opdracht worden aanbesteed.

De opdrachtnemer draagt een juridisch risico voor de goede uitvoering van de taken. De variant veronderstelt dat de wettelijke taken terug worden getrokken en dus de bestaande wet- en regelgeving wordt gewijzigd. Dit betekent ook dat de taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid zullen moeten worden uitgevoerd. Het CAK-BZ kan dan niet meer op eigen titel beschikkingen nemen. Het CAK-BZ kan als zodanig blijven bestaan maar is dan niet langer ZBO/RWT.

Beleidsuitgangspunten

Beleidsmatig is deze variant moeilijk in te schatten. Zij past in het beleid van strikt regelgebonden uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en een vernieuwde rijksdienst met kerntaken en het uitbesteden van veel feitelijke werkzaamheden. Echter, deze variant schept niet per definitie meer helderheid in de relatie en verantwoordelijkheden. Bovendien ligt het dan misschien meer voor de hand de werkzaamheden te laten uitvoeren door een reeds/nog steeds bestaand ZBO.

Bedrijfsmatig

Bedrijfsmatig kan het CAK-BZ verder zo werken als dat tot nu toe gebruikelijk was. Een aantal bevoegdheden en de corresponderende verantwoordelijkheden ontbreken dan echter. De relatie met VWS wordt dan een opdrachtnemer-opdrachtgeversrelatie (juridisch).

Financieel

Er wordt betaald voor geleverde eenheid maal product.

Personeel

Het personeel kan zijn huidige rechtpositie behouden.

5.11 Weging van de alternatieven

Gelet op de analyse van de huidige situatie, de uitgangspunten voor verandering en het bestuurlijk-juridische normenkader constateren wij een aantal beleidsmatige tendensen die richtinggevend zijn voor de oplossingsrichting voor nieuwe vormgeving van het CAK-BZ:

1. Publiekrechtelijk (ZBO), tenzij....
 - van B.V. naar publiekrechtelijke vormgeving.
2. Van een Raad van Commissarissen naar een Raad van Advies
 - geen (private) aandeelhouders bij RWT's en geen Raden van Commissarissen of Toezicht.
3. Van hybride governance naar eenduidige vormen van sturing, verantwoording en toezicht.
4. Van de huidige situatie naar een vernieuwde rijksdienst.

Daarnaast constateren wij het grote belang van een juridisch goed doordachte vormgeving waarbij vooral de instrumenten die de minister zou moeten hebben om te sturen en ter verantwoording te roepen, goed geregeld moeten zijn.

Ten slotte vraagt in de specifieke situatie van het CAK-BZ het personele aandachtspunt om veel zorgvuldigheid. Het CAK-BZ heeft teveel werknemers om deze probleemloos en in één keer binnen VWS (of een andere organisatie te kunnen onderbrengen). Bovendien is het personeel werkzaam op basis van een aanstelling naar burgerlijk recht, en zal naar verwachting niet snel genoeg nemen met een ambtelijke status.

Indien men nu opnieuw zou beginnen zou vormgeving binnen het departement (als reguliere dienst of baten-lastendienst) voor de hand liggen. Dit is echter gelet op de bestaande situatie onwenselijk, en bovendien gelet op de overwegingen van de Commissie-Gerritse onnodig.

De volledig geprivatiseerde varianten vallen af omdat deze ieder hun eigen complicaties meebrengen. Bovendien laat zich niet goed verdedigen waarom men een ZBO/RWT ontmantelt en vervolgens een groot gedeelte van de werkzaamheden weer bij dezelfde organisatie neerlegt via een andere constructie.

Op de lange termijn ligt daarom een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid het meest voor de hand. Dit kan gebeuren door het 'omzetten' van het CAK.

Aanpassing van de huidige situatie ligt voor de hand indien men geen onomkeerbare stappen wil nemen, om zodoende eerst tijd te krijgen om de sturings-, toezichts- en verantwoordingsrelatie vanuit VWS volledig 'state of the art' te maken en het zorgveld beleidsmatig verder te doordenken. In dat geval ligt het echter voor de hand de minister via de privaatrechtelijke weg meer instrumenten te geven (aandelenoverdracht of omzetten in een stichting). Het CAK-BZ zou dan vervolgens als privaatrechtelijk ZBO onder de Kaderwet moeten (en kunnen) worden gebracht.

5.12 Conclusies

Op basis van het bestuurlijk-juridische normenkader en de afweging van de verschillende alternatieven komen wij tot de volgende conclusies:

1. Indien men anno 2008 bij nul zou beginnen zouden de wettelijke taken van het CAK-BZ binnen het moederdepartement (moeten) worden uitgevoerd, al dan niet met behulp van uitbesteding van verschillende werkzaamheden.
2. Gelet op de bestaande situatie, lijkt een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid de enig werkbare en haalbare oplossing voor de lange termijn, gelet op de weging van alle criteria.
3. Aanpassing van de huidige situatie heeft louter het karakter van een tussenoplossing.

Het boven geschetste afwegingskader en de weging van de verschillende criteria hebben nadrukkelijk de bedoeling de afweging en uiteindelijk de keuze door partijen te faciliteren en niet deze keuze voor partijen te maken. De uiteindelijke keuze voor een verandering (in de bestuurlijke structuur) is een **gezamenlijke** verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS en het CAK-BZ (de directie en de Raad van Commissarissen). Echter, een aantal factoren dient hoe dan ook bij deze afweging te worden betrokken:

1. De termijn voor het brengen van ZBO's onder de Kaderwet; voor februari 2010.
2. De langetermijnvisie op het veld AWBZ, Wmo, Zvw en de onderlinge relatie tussen de wetten.
3. De langetermijnvisie op ZBO's en hun positionering in het zorgveld.
4. De transactiekosten van een oplossingsrichting.
5. De capaciteiten en mogelijkheden van VWS om de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder volledig professioneel in te vullen.

5.13 Transitietraject

De huidige situatie en status van het CAK-BZ hebben tot op zekere hoogte het karakter van een zeer langdurige tussenoplossing. Zowel de vormgeving als ook de status van het CAK-BZ weerspiegelen 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-BZ echter verkeerd uitgerust voor de uitdagingen van de komende decennia. Ervan uitgaande dat de ZBO-taken en overige wettelijke taken in de huidige vorm blijven bestaan, is onderbrenging in een publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid op de lange termijn de enig haalbare en werkbare oplossing, gelet op de criteria als opgenomen in het afwegingskader. De vraag of de (vier) wettelijke taken ook in de toekomst bij dezelfde rechtspersoon en/of bij hetzelfde ZBO moeten worden ondergebracht dient mede aan de hand van de langetermijnvisie op de AWBZ, Wmo en Zvw, het zorgterrein en de zorg-ZBO's te worden beantwoord.

Onze inschatting is dat de betrokken partijen deze analyse na verdere afweging zullen delen en dat eventuele meningsverschillen louter zullen bestaan ten aanzien van het te volgen traject en de precieze voorwaarden waaronder het publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid vorm moet worden gegeven.

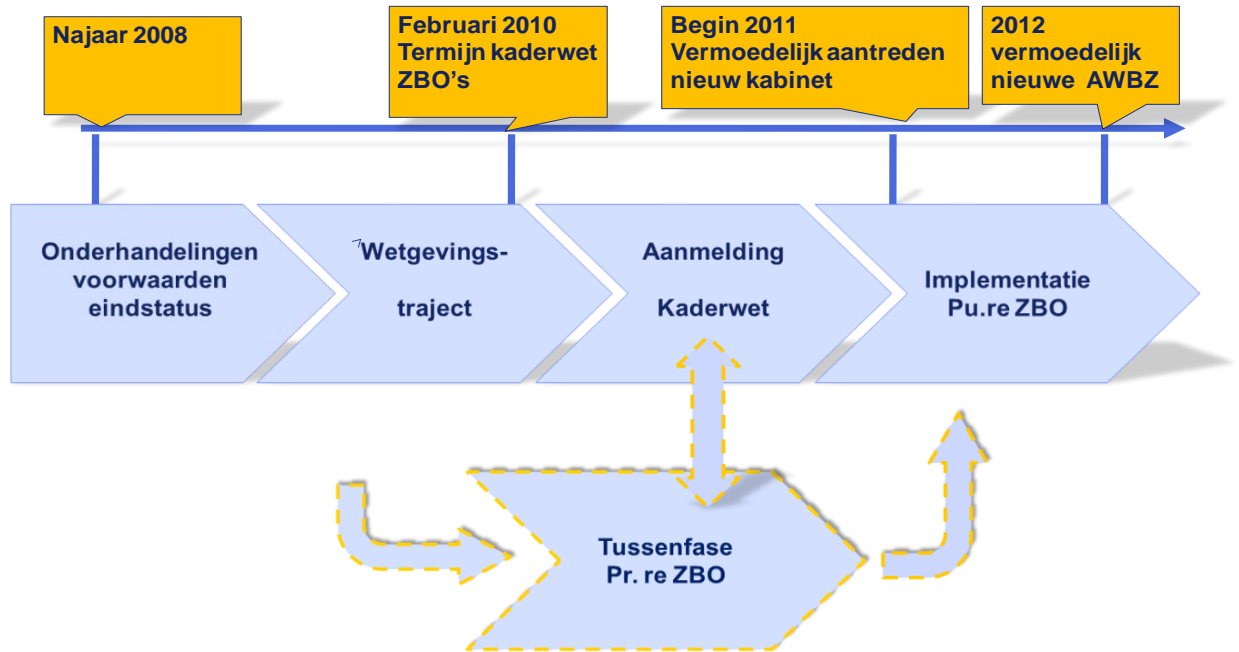
Aanpassing van de huidige situatie kan slechts als tussenoplossing worden gezien. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat het toewerken naar een tussenoplossing ertoe kan leiden dat ondanks alle oprechte intenties, de tussenoplossing tot (semi) eindoplossing wordt. Een tussenoplossing – in de juiste betekenis van het woord – is echter een oplossing voor een tussenperiode omdat de uiteindelijke oplossing niet meteen haalbaar lijkt. Mede daarom adviseren wij het traject naar de toekomst toe zo in te steken dat naar een uiteindelijke publiekrechtelijke status met eigen rechtspersoonlijkheid wordt toegewerkt. Mocht op enig moment blijken dat deze uiteindelijke status niet haalbaar is, dan kan de aanpassing van de huidige situatie als tussenoplossing worden gekozen, met dien verstande dat een privaatrechtelijk CAK-BZ onder dezelfde voorwaarden onder de Kaderwet wordt gebracht, als dit bij een publiekrechtelijk CAK-BZ het geval zou zijn.

De eerste fase van toewerken naar de eindoplossing bestaat ons inziens uit een gemeenschappelijke verkenning van de voorwaarden waaronder het CAK-BZ als publiekrechtelijk ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid kan worden ingesteld en onder de Kaderwet kan worden gebracht. Gedurende deze onderhandelingsfase dienen 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-BZ en de begrotingscyclus van VWS;
- de arbeidsvoorwaarden van het personeel;
- de (mogelijke) relatie met de taakstellingoperatie van het kabinet;
- de rol van de huidige Raad van Commissarissen;
- een herdefinitie van de 'toezichtstaken' van het CVZ en de NZa;
- heroverweging van de wenselijkheid van private taakuitvoering door dochters van CAK.

Het gehele traject verloopt tegen de achtergrond van de uiterlijke termijn voor het onder de Kaderwet brengen van ZBO's (februari 2010) en de nieuwe richtdatum voor verdere aanpassing van de AWBZ (2012). Schematisch kan het traject als volgt worden geschetst:

Berenschot



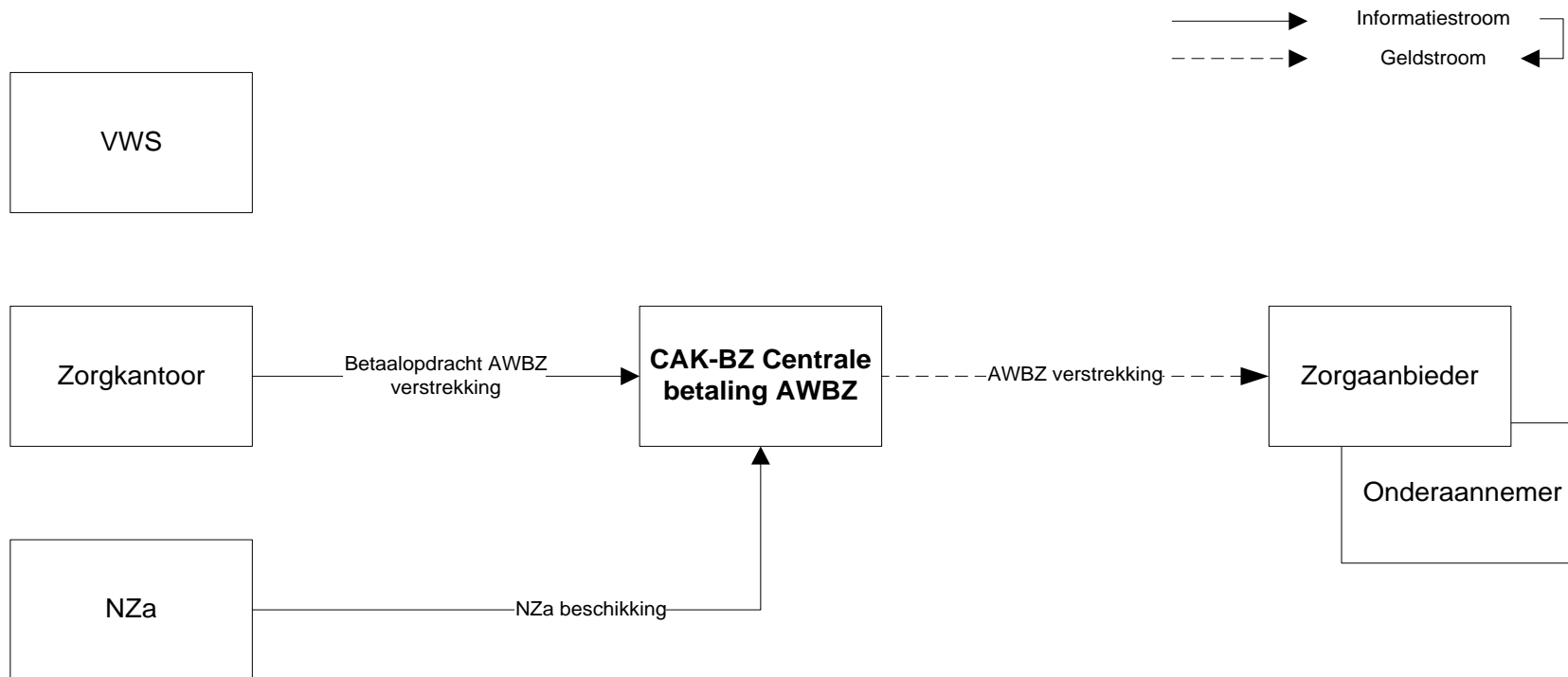
Om dit transitietraject te kunnen bewerkstelligen, zullen de verschillende (deel)relaties tussen VWS en het CAK-BZ moeten worden versterkt. Met name de beleidsrelatie en de contractrelatie dienen te worden versterkt.

Bijlage 1

Processchema's informatieketens

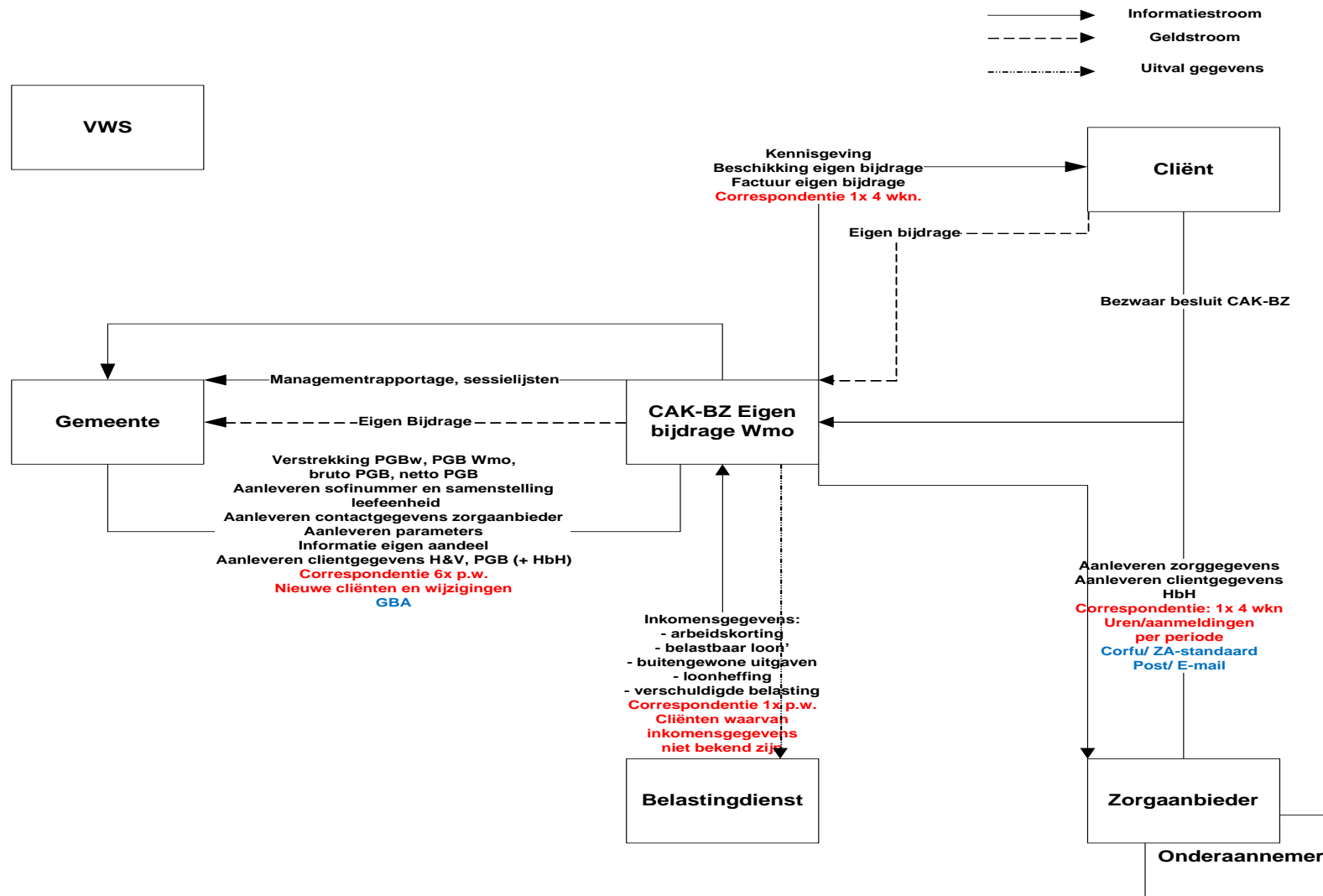
Berenschot

Processchema bevoorschotting

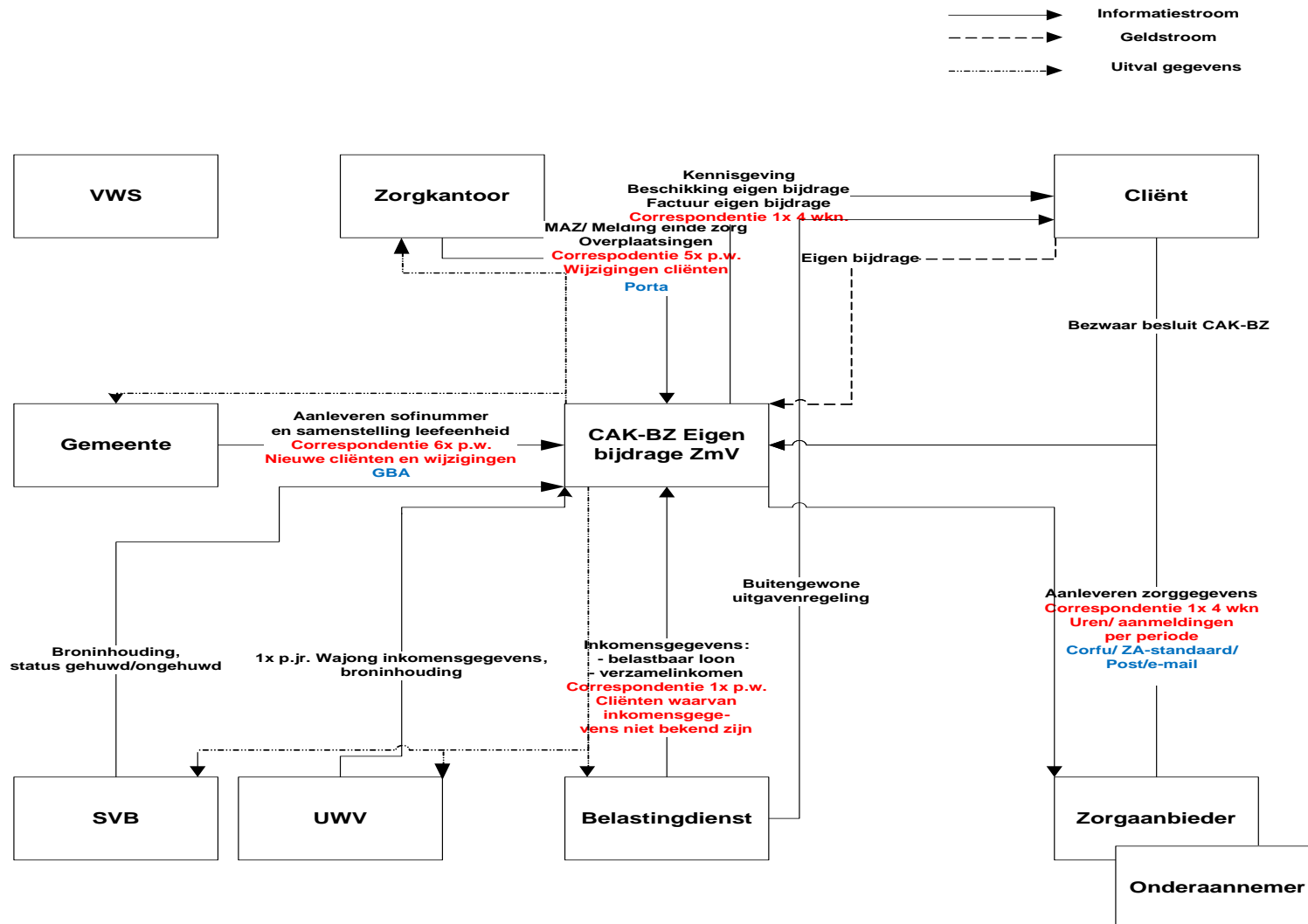


Berenschot

Processchema Eigen Bijdrage WMO

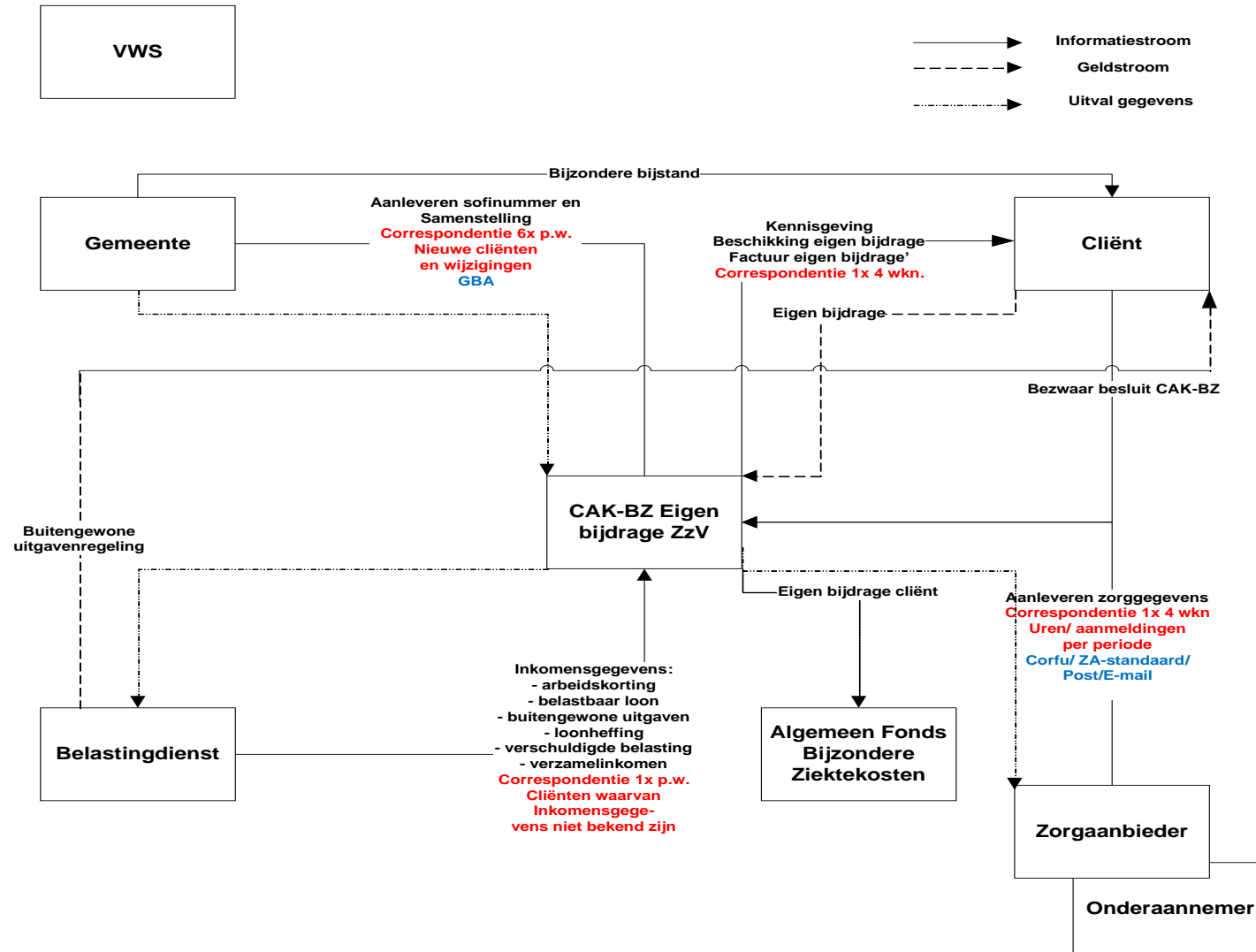


Processchema AWBZ – Zorg met verblijf



Berenschot

Processchema AWBZ Zorg zonder Verblijf



Bijlage 2

**Rapportage overhead benchmark
CAK-BZ**

**Drs. M.P.M. Huijben
Drs. M. Hanekamp**

juli 2008

Deelrapportage Benchmark Overhead CAK-BZ

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Vraagstelling van het benchmarkonderzoek	1
1.2 Aanpak van het benchmarkonderzoek	1
1.3 Aanpak, in stappen	3
1.4 Waarde en beperking van het onderzoek	3
1.5 Opbouw van de rapportage	3
2. Conclusies van het onderzoek onder publieke organisaties	4
2.1 Enkele algemene conclusies over de omvang van de overhead	4
2.2 Enkele algemene conclusies over de kwaliteit van de overhead	7
3. Specifieke conclusies over de situatie bij uw organisatie	15
4. Hoe optimaliseer ik mijn overhead?	19
4.1 Factoren die de omvang van de overhead bepalen	19
4.2 Op welke factoren hebben we invloed en op welke niet?	21
4.3 Het inrichten van de overheadfuncties	22
4.4 Tot slot: normeer de overhead	24

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling van het benchmarkonderzoek

Hoe verhoudt de overhead van uw organisatie zich tot die van andere publieke organisaties? Welke factoren leiden ertoe dat sommige publieke organisaties kunnen volstaan met een relatief kleine overhead? En tot welke aanbevelingen leidt dit voor het inrichten van de overhead?

Dit zijn de vragen waarop deze rapportage een antwoord gaat geven, om zodoende een objectieve bijdrage te leveren aan de discussie hierover binnen uw organisatie. Wij doen dat op basis van een benchmarkonderzoek naar de omvang van de overhead. Aan dit onderzoek hebben in totaal ruim 1050 organisaties in 18 sectoren deelgenomen.

1.2 Aanpak van het benchmarkonderzoek

De kern: het eenduidig vergelijken

De kern van een goed benchmarkonderzoek is dat we eenheden vergelijken die door alle deelnemers eenduidig worden gemeten. Dit voorkomt dat we appels met peren vergelijken. De meeteenheid die in dit onderzoek centraal staat, is het aantal formatieplaatsen van de overheadafdelingen (inclusief vacatures).

Wij vergelijken de overhead van uw organisatie met de overhead van:

- De meest vergelijkbare deelpopulatie uit onze database (zie hoofdstuk 3).
- Daarnaast geven we aan hoe de overhead in deze deelpopulatie zich verhoudt tot die van de overige sectoren in onze database.

Doel overhead

Het begrip overhead heeft een negatieve klank. Het wordt vaak geassocieerd met het “vet” van de organisatie. De discussie over overhead gaat vaak vooral over de omvang ervan, niet over het nut. Dat is in onze optiek onterecht. Overhead vervult een belangrijke functie. De overhead van een organisatie heeft als doel het sturen van de organisatie en het ondersteunen van ‘het primaire proces’, ofwel de uitvoering. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant. Ze leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

Definitie overhead

Voor een generieke discussie over de overhead, is het van belang dat iedereen daaronder hetzelfde verstaat. En juist dat is niet het geval, met veel begripsverwarring tot gevolg. Het is immers moeizaam discussiëren, wanneer de ene gesprekspartner bij overhead denkt aan alle niet direct productieve uren, terwijl een andere gesprekspartner het heeft over alle centrale staffuncties.

En een derde rekent ook de decentrale staffuncties en het management tot de overhead. Daarbij is nog niet eens zo belangrijk wat goed of fout is, maar wel dat een gemeenschappelijke taal nodig is om de discussie generiek te kunnen voeren.

De literatuur biedt in eerste instantie geen oplossing voor dit probleem. Daarvoor zijn de definities die we daarin aantreffen te grofmazig. Daarom hebben we gekozen voor een gedetailleerde omschrijving van het begrip overhead. Wij maken onderscheid in “generieke overhead” en “sectorspecifieke overhead”. Onder generieke overhead verstaan wij alle centrale en decentrale formatie van de volgende functies:

1. Bestuur/directie, lijnmanagement en managementondersteuning.
2. Personeel en organisatie.
3. Financiën en control.
4. Informatisering en automatisering.
5. Marketing en communicatie.
6. Juridische zaken.
7. Facilitaire zaken.

Tot sectorspecifieke overhead rekenen wij daarnaast:

8. Overige indirecte functies.

Dit betreft functies die niet tot de generieke overhead behoren, maar ook niet tot het primaire proces van de organisatie. Een voorbeeld is iemand die roosters maakt in het voortgezet onderwijs of een studentendecaan bij een universiteit. De generieke overhead vinden we terug bij elke organisatie. De sectorspecifieke overhead treffen we alleen aan in dezelfde sector. Voor de functies in deze laatste categorie beschikken wij niet voor alle delen van de publieke sector over voldoende vergelijkingsmateriaal. Het belang is dan vooral dat we deze functies in beeld hebben en helder hebben dat ze niet tot de generieke overhead behoren.

Verhouding overhead tot primair proces

In onze optiek dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces ('de uitvoering'). Wij drukken de omvang van de overhead in de rapportage dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel. Wij hanteren daarbij het aantal formatieplaatsen als meeteenheid. Dit bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de belangrijkste werklastbepalende factor voor de overheadafdelingen.

Daarnaast brengen wij de kosten van deze functies in beeld. Het gaat om de volgende kosten:

- Salariskosten;
- kosten van uitbesteding van activiteiten en inhuur van personeel;
- materiële kosten;
- huisvestingskosten.

In de toelichting op de vragenlijst (bijlage 2) lichten wij deze begrippen toe.

1.3 Aanpak, in stappen

Wij hebben de volgende onderzoeks-aanpak gevolgd, in stappen:

1. Het ontwikkelen van een schriftelijke vragenlijst. Deze is op basis van groepsbijeenkomsten met een groot aantal deelnemende organisaties aangescherpt.
2. Het versturen van de vragenlijst aan alle deelnemende organisaties. De organisaties hebben de vragenlijst vervolgens ingevuld. Zij konden zich daarbij laten ondersteunen door onze helpdesk. In bijlage 1 hebben wij de gehanteerde vragenlijst opgenomen.
3. Nadat wij de ingevulde vragenlijsten retour hebben ontvangen van de deelnemers, hebben wij deze vervolgens gecontroleerd op volledigheid en consistentie, om ze daarna te analyseren.
4. Vervolgens hebben wij interviews gehouden met de deelnemende organisaties, met als doel de aangeleverde informatie te verifiëren en om verklaringen te vinden voor de verschillen.
5. Het nader analyseren van het cijfermateriaal en de informatie uit de interviews.
6. Het opstellen van deze rapportage.

1.4 Waarde en beperking van het onderzoek

De waarde van dit benchmarkonderzoek is dat u objectieve en eenduidig gemeten informatie verkrijgt over de omvang van de overhead van uw organisatie vergeleken met die van andere publieke organisaties. Daarnaast krijgt u informatie over de factoren die ertoe leiden dat bepaalde organisaties kunnen volstaan met een relatief kleine overhead, hetgeen leidt tot algemene aanbevelingen voor het optimaal inrichten van de overhead.

De beperking van dit onderzoek is ons inziens gelegen in het volgende. Elke organisatie is uniek. Een benchmarkonderzoek kan hier nooit geheel recht aan doen. De in deze rapportage gepresenteerde cijfers moet u dan ook beschouwen als indicatie. Benchmarkonderzoek kan uw veronderstellingen bevestigen of kan juist 'verwonderpunten' opleveren. Indien dat laatste het geval is, is een nadere analyse van de specifieke situatie in uw organisatie van belang.

1.5 Opbouw van de rapportage

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 presenteren wij de algemene conclusies van het onderzoek. De specifieke conclusies voor uw organisatie hebben wij opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4, tenslotte, gaan wij in op de vraag: hoe optimaliseer ik mijn overhead? In de bijlage hebben wij gedetailleerde vergelijkingscijfers over uw organisatie opgenomen.

2. Conclusies van het onderzoek onder publieke organisaties

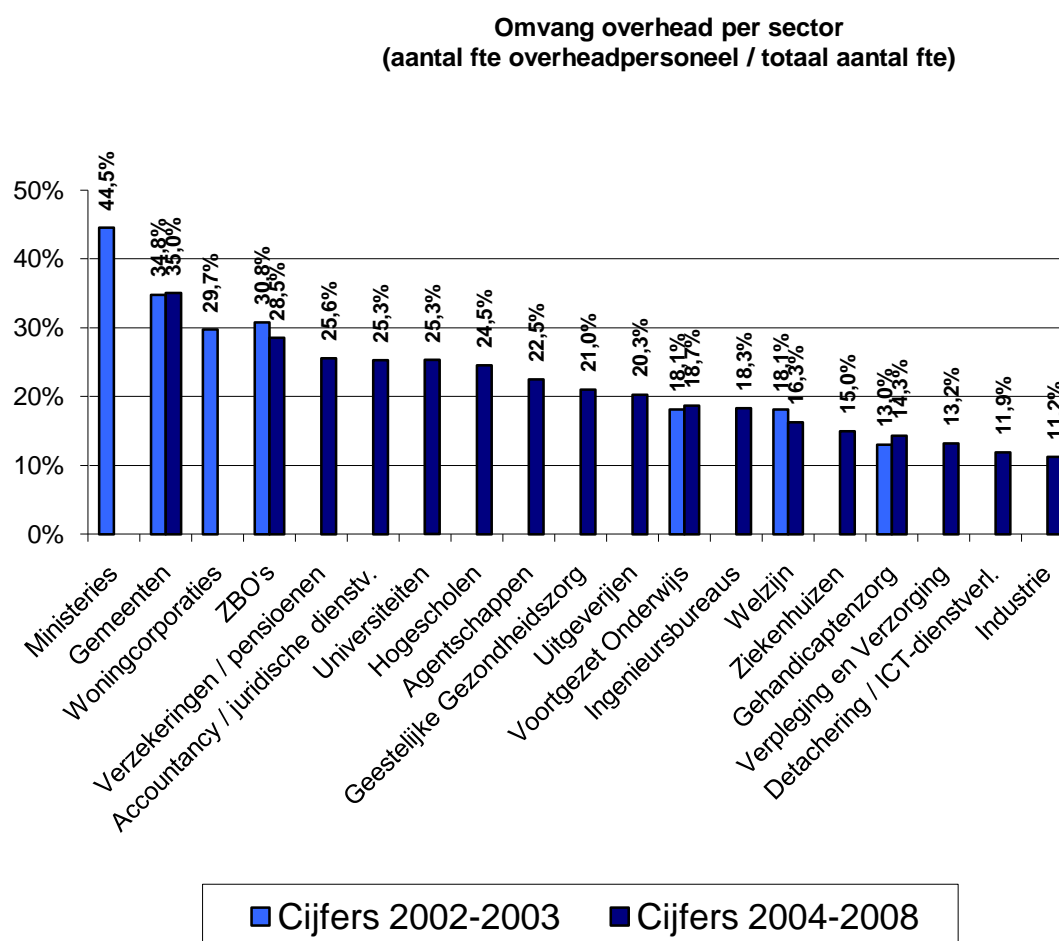
Wij presenteren nu de conclusies van het benchmarkonderzoek. Wij onderscheiden daarbij:

- Enkele algemene conclusies over de omvang van de overhead.
- Enkele algemene conclusies over de kwaliteit van de overhead.

2.1 Enkele algemene conclusies over de omvang van de overhead

Tussen sectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead.

In de volgende grafiek presenteren wij het gemiddelde overheadpercentage voor elk van de door ons onderzochte sectoren.



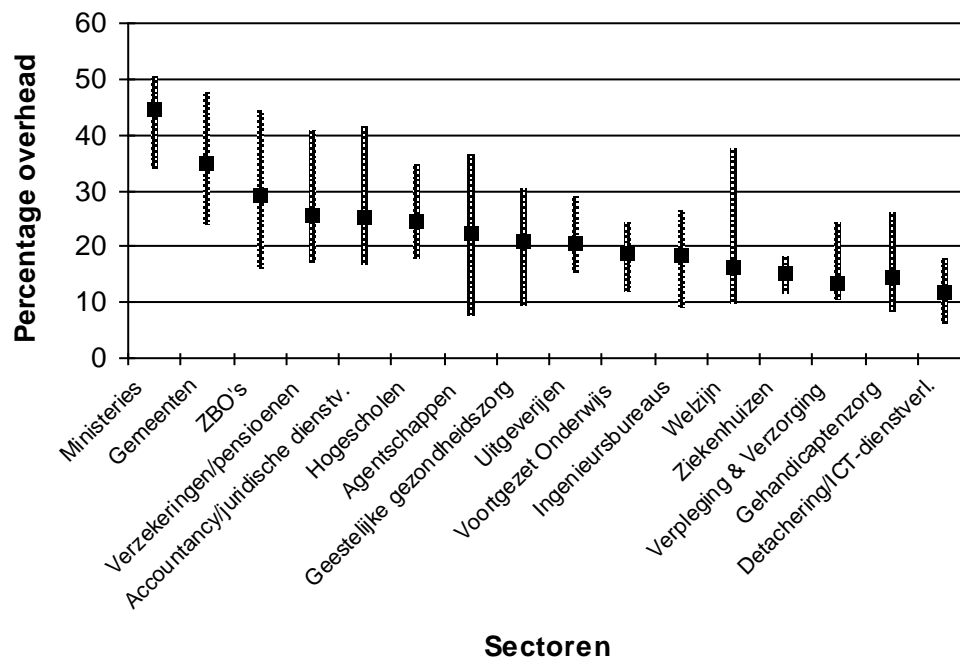
De verschillen tussen de diverse sectoren zijn groot. In de publieke sector treffen we een substantieel lagere overhead aan bij de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead bij de meer beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties.

Wanneer we inzoomen op private sectoren, zien we een hogere overhead bij verzekeraars, pensioenuitvoerders, accountants en juridische dienstverleners. Anderzijds is de overhead bij ingenieursbureaus en vooral bij detachingsorganisaties en ICT-dienstverleners veel lager.

Binnen sectoren zijn de verschillen groot

Ook tussen organisaties binnen elk van de sectoren zijn de verschillen opvallend groot. Onderstaande grafiek laat de spreiding per sector zien. De grafiek laat per sector het verschil tussen de laagst en hoogst gemeten overhead zien, evenals het gemiddelde.

Spreiding overhead per sector



De organisatie met de grootste overhead in een sector heeft veelal een twee keer zo grote overhead als de organisatie met de kleinste overhead. Dat is een enorm verschil, dat nog meer bevreemding wekt dan de verschillen tussen sectoren. Immers, organisaties in één sector hebben in grote lijnen dezelfde taak, hetzelfde primair proces. De belangrijkste verklarende factor voor de verschillen vervaldaarmee.

De omvang van deze verschillen maakt ook dat het gemiddelde niet de enige maatstaf mag zijn, waaraan organisaties zich spiegelen. In het gemiddelde zitten immers ook de organisaties met een zeer hoge overhead. Zoals we later in dit rapport zullen betogen, is het belangrijk om daarnaast te kijken naar een andere maatstaf, de zogenaamde 'kwartielscore': een kwart van de organisaties in een sector heeft een overhead die lager is dan dit getal.

Oorzaken voor de verschillen tussen de diverse sectoren³⁷

Waarom hebben beleidsmatig en politiek geïënteerde organisaties relatief meer overhead dan uitvoerende organisaties? Wij concluderen dat twee factoren hierbij van doorslaggevend belang zijn:

1. Het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen.
2. De mate waarin sprake is van een krappe financiering van de overhead.

Wij lichten deze factoren hierna toe.

Ad 1. Het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen

Bij de organisaties met een hoge overhead (ministeries, gemeenten en woningcorporaties) is het dienstverleningsniveau van de overheadafdelingen duidelijk hoger dan bij de sectoren met een lage overhead. Bij instellingen in de sectoren welzijn, zorg en onderwijs is dit veel soberder. De afdelingen zijn daar vooral gericht op het voeren van een goede administratie en het uitvoeren van de meer beheersmatige staftaken. Zij leveren nauwelijks een bijdrage aan het sturen van de organisatie en er is nauwelijks sprake van beleidsontwikkeling met visie op de toekomst.

Ad 2. De mate waarin sprake is van een krappe financiering van de overhead

Instellingen in de sectoren welzijn, zorg en onderwijs kijken veel kritischer naar de omvang van hun overhead dan ministeries, gemeenten en woningcorporaties. Dit heeft alles te maken met de krappe financiering van deze instellingen, die hen daartoe noodzaakt. Alle middelen die worden ingezet voor ondersteuning gaan ten koste van het primair proces, ofwel de uitvoering. Daardoor staat bij deze instellingen, en vooral bij hun subsidieverstrekters, overhead in een negatief daglicht. Men kijkt vaak nauwelijks naar het nut van de overhead, men spreekt vooral over de kosten. Dat ligt ten dele aan de subsidieverstrekker, die geen overhead wil maar uitvoering van bepaalde taken. En ten dele ligt het aan de instellingen, die onvoldoende duidelijk maken wat het nut van de overhead is en dat hieraan een bepaald minimumniveau is verbonden.

³⁷ Zie ook: Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A. *Overhead in de publieke sector: benchmark laat grote verschillen zien*, Tijdschrift Controlling, oktober 2003. En: Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A. *Overhead in de publieke sector: op zoek naar een norm*. Tijdschrift Controlling, oktober 2006.

2.2 Enkele algemene conclusies over de kwaliteit van de overhead

Naast het gedetailleerd in kaart brengen van de omvang van de overhead, hebben wij ons in de afgelopen jaren gericht op twee vragen:

1. Welk relatie is er tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead?
2. Is er een norm te bepalen voor de omvang van de overhead?

Ad 1. Welk relatie is er tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead?

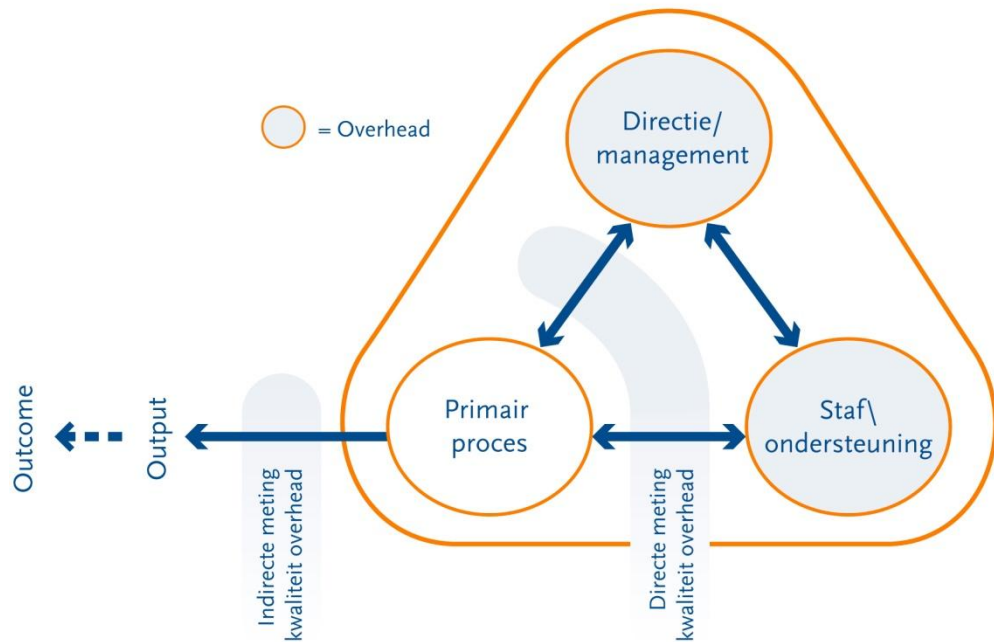
Het Kenniscentrum Benchmarking heeft de afgelopen jaren zowel kwantitatieve benchmarks uitgevoerd als meer kwalitatieve benchmarks. Op basis van deze onderzoeken hebben wij gekeken of er een relatie bestaat tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead. Wij hebben dit onderzocht onder 60 organisatie in drie delen van de publieke sectoren: onderwijs, zorg en welzijn. Voordat het resultaat daarvan wordt weergegeven, gaan we eerst in op de vraag hoe je kwaliteit van overheadfuncties kunt meten. Globaal zijn er ons inziens twee methoden om de kwaliteit van overheadfuncties te beoordelen:

- *De indirecte methode:* het afmeten van de kwaliteit van de overhead aan de mate waarin de organisatie voldoet aan haar doelstellingen.
- *De directe methode:* het afmeten van de kwaliteit van de overhead aan de concrete activiteiten die de overheadfuncties verrichten en het directe resultaat daarvan.

De indirecte methode

In theorie moet de kwaliteit van de overhead mede af te lezen zijn aan de output van de organisatie: hoe beter de organisatie gestuurd en ondersteund wordt des te beter de prestaties. In de praktijk stuit dat op problemen. Er zijn immers ook andere factoren van invloed, zoals de kwaliteit van het primaire proces en mogelijke externe factoren. Dit maakt het verband tussen de kwaliteit van de overhead en de output meer indirect en daarmee moeilijk meetbaar. Onderstaande afbeelding illustreert het verschil tussen de beide methoden.

Overhead in publieke organisaties



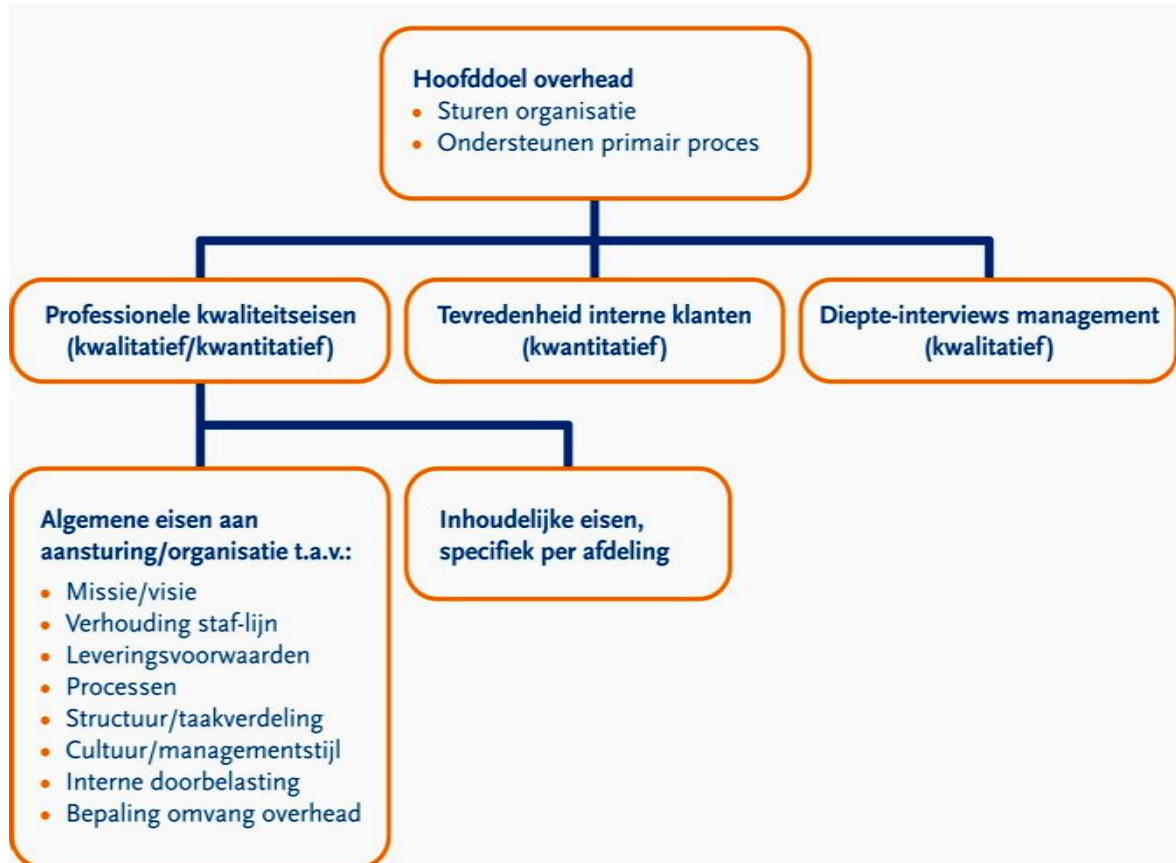
De directe methode

In onze adviespraktijk hanteren wij de directe methode om de kwaliteit van de overheadfuncties te beoordelen. Hierbij meten we de kwaliteit van overhead af aan de concrete overheadactiviteiten en het directe resultaat daarvan. Wij hebben deze als volgt geoperationaliseerd. Wij gaan uit van drie invalshoeken:

1. Toetsing aan door ons opgestelde professionele kwaliteitseisen.
2. Kwantitatieve meting van de tevredenheid van interne afnemers.
3. Kwalitatieve beoordeling door middel van interviews met directie en lijnmanagement.

De volgende afbeelding illustreert deze werkwijze.

Kwaliteit overhead



In onze optiek kun je aan elk van de acht overheadfuncties twee soorten professionele kwaliteitseisen stellen: enerzijds eisen ten aanzien van de aansturing en organisatie en anderzijds ten aanzien van inhoudelijke aspecten. Op basis daarvan hebben wij een instrument ontwikkeld met 25 algemene eisen die gelden voor alle overheadfuncties, en voor elk van de acht overheadfuncties 25 inhoudelijke eisen. We noemen hierna enkele voorbeelden van de inhoudelijke eisen.

Enkele voorbeelden voor de functie Informatisering en Automatisering:

Applicaties & gegevens	Ja	Nee
a. De I&A-afdeling weet welke medewerker welke applicatie gebruikt.	a	0 0
b. De I&A-afdeling beheert de licenties van de in gebruik zijnde applicaties.	b	0 0
c. Alle sectoren/diensten gebruiken dezelfde applicaties voor soortgelijke werkzaamheden. Er is bijvoorbeeld slechts één tijdschrijfapplicatie.	c	0 0
d. Gegevens worden slechts eenmalig in een applicatie ingevoerd. Daar waar nodig zijn applicaties onderling gekoppeld.	d	0 0
e. Gegevensverzamelingen bij verschillende sectoren/diensten sluiten bij elkaar aan en zijn op elkaar afgestemd.	e	0 0

Enkele voorbeelden voor de functie Financiën en Control:

Mandaten	Ja	Nee
a. Mandaten betreffen de toewijzing van de bevoegdheid tot handelen: contracten sluiten, betalingen verrichten, en dergelijke. De financiële afdeling heeft een tabel opgesteld waarin men bevoegdheden heeft toegewezen aan personen. Daarin is vastgelegd welke personen 'tekenbevoegd' zijn en tot welk bedrag.	a	0 0
b. Een medewerker van de financiële afdeling houdt de mandaatregelingen bij.	b	0 0
c. De mandaten worden gebruikt bij introductie van personeel en bij controles.	c	0 0

Bij het meten van de kwaliteit zijn wij uitgegaan van de drie hiervoor genoemde invalshoeken. Bij het meten van de kwantiteit zijn wij uitgegaan van de omvang van de overhead in f.t.e.'s uitgedrukt als percentage van de totale omvang van de organisatie. Wanneer we beide combineren, levert dit levert het volgende resultaat op. Er blijkt geen significante relatie te bestaan tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van de overhead naar professionele maatstaven. Ook blijkt er geen verband te bestaan tussen de omvang van de overhead en de tevredenheid van interne klanten. Overigens bestaat wel een sterke correlatie tussen deze beide kwaliteitsdimensies. Wij hebben deze verbanden onderzocht voor de 60 organisaties in de sectoren gemeenten, welzijn en gehandicaptenzorg die aan het uitgebreide kwaliteitsonderzoek hebben deelgenomen. De derde invalshoek die we hebben toegepast, is de kwalitatieve beoordeling van de overhead, op basis van interviews met directie en lijnmanagement. Deze interviews bevestigen het beeld dat er nauwelijks een verband bestaat tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead. Wel blijkt dat zowel organisaties met een zeer kleine overhead als met een zeer grote overhead daar nadelen van ondervinden.

Bij organisaties met een zeer kleine overhead overheerst 'de waan van de dag'. Ze blussen voortdurend brandjes. De overheadafdelingen houden zich vooral bezig met administreren en met uitvoerende taken. Beleid en visie op de toekomst ontbreken grotendeels. De overheadmedewerkers zitten veelal in de lagere salarisschalen. Dit type organisatie vinden we vooral bij de kleinere organisaties in bijvoorbeeld de welzijnssector.

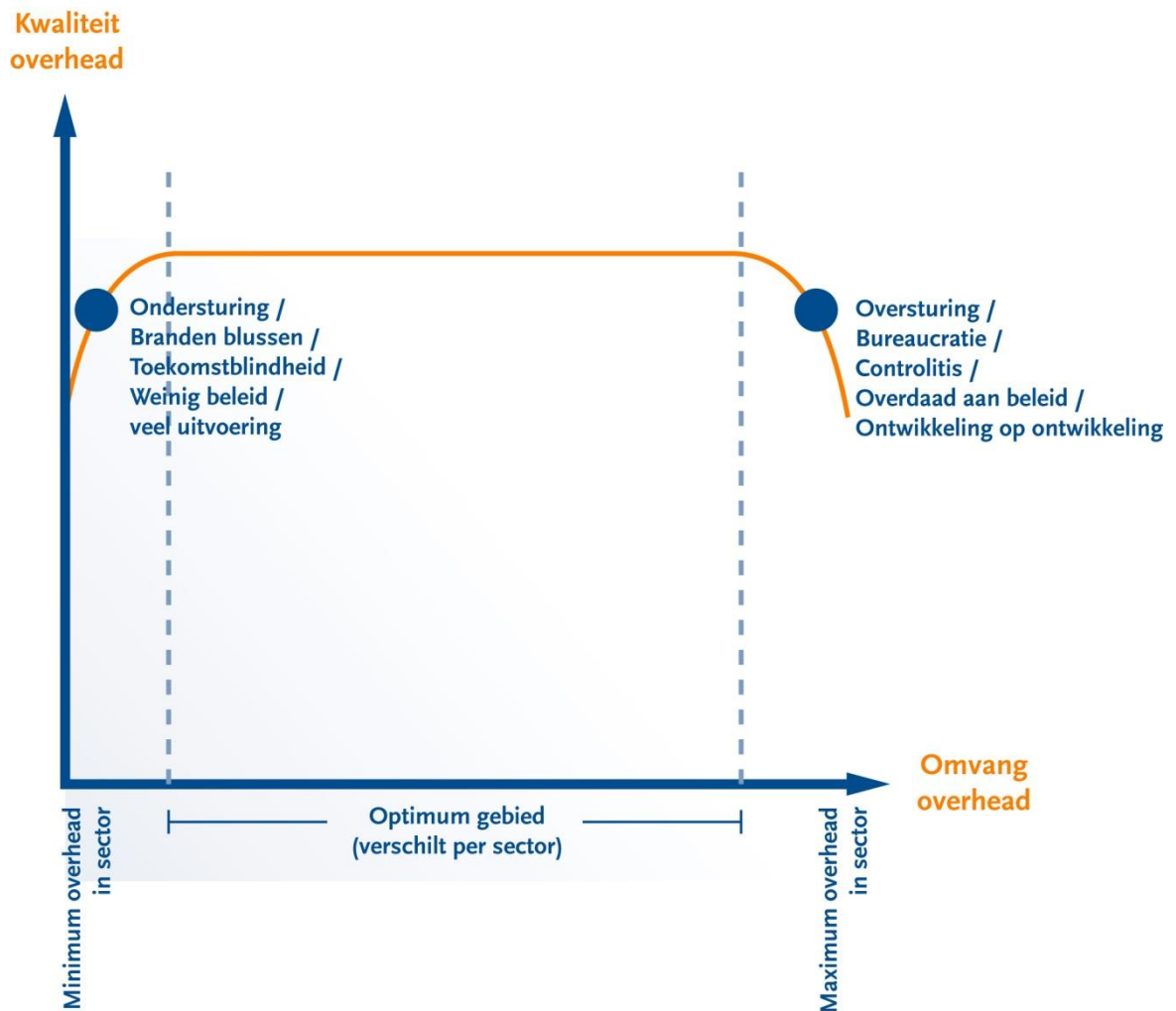
Organisaties met een zeer hoge overhead kenmerken zich door veel bureaucratie, een overmaat aan controle, bemoeizucht, veel nieuw beleid en het voortdurend opstarten van nieuwe ontwikkelingen. The sky lijkt the limit. Voorbeelden zien we vooral bij grote beleidsmatig en politiekgeoriënteerde organisaties, zoals ministeries en grote gemeenten.

Samengevat is onze conclusie als volgt. Binnen sectoren bestaan aanzienlijke verschillen in het overheadpercentage.

Berenschot

Alhoewel de verschillen vaak worden toegewezen aan kwaliteitsverschillen, hebben wij geen significante relatie tussen de omvang en de kwaliteit van de overhead aangetroffen. Wel zien we dat een zeer grote of zeer kleine omvang van de overhead nadelen heeft voor de kwaliteit. Hiernavolgende afbeelding illustreert dit.

Optimale omvang overhead



Ad 2. Is er een norm te bepalen voor de omvang van de overhead?

Het belang van een norm

In onze optiek is het belangrijk om een norm vast te stellen voor de omvang van de overhead. In de huidige situatie hebben veel publieke organisaties dit niet gedaan. De overhead heeft dan vaak de neiging om toe te nemen. Dat komt doordat een goede staffunctionaris het altijd druk heeft. Deels creëert hij zijn eigen werk. Dat moet ook. Het is zijn taak om vernieuwingen vanuit de maatschappij of op vakinhoudelijk gebied te vertalen naar veranderingen in de organisatie. Het betekent echter ook dat de organisatie dient aan te geven hoeveel ruimte hiervoor is. Veelal zien wij dat publieke organisaties bij taakverzwaringen hun overhead daadwerkelijk uitbreiden.

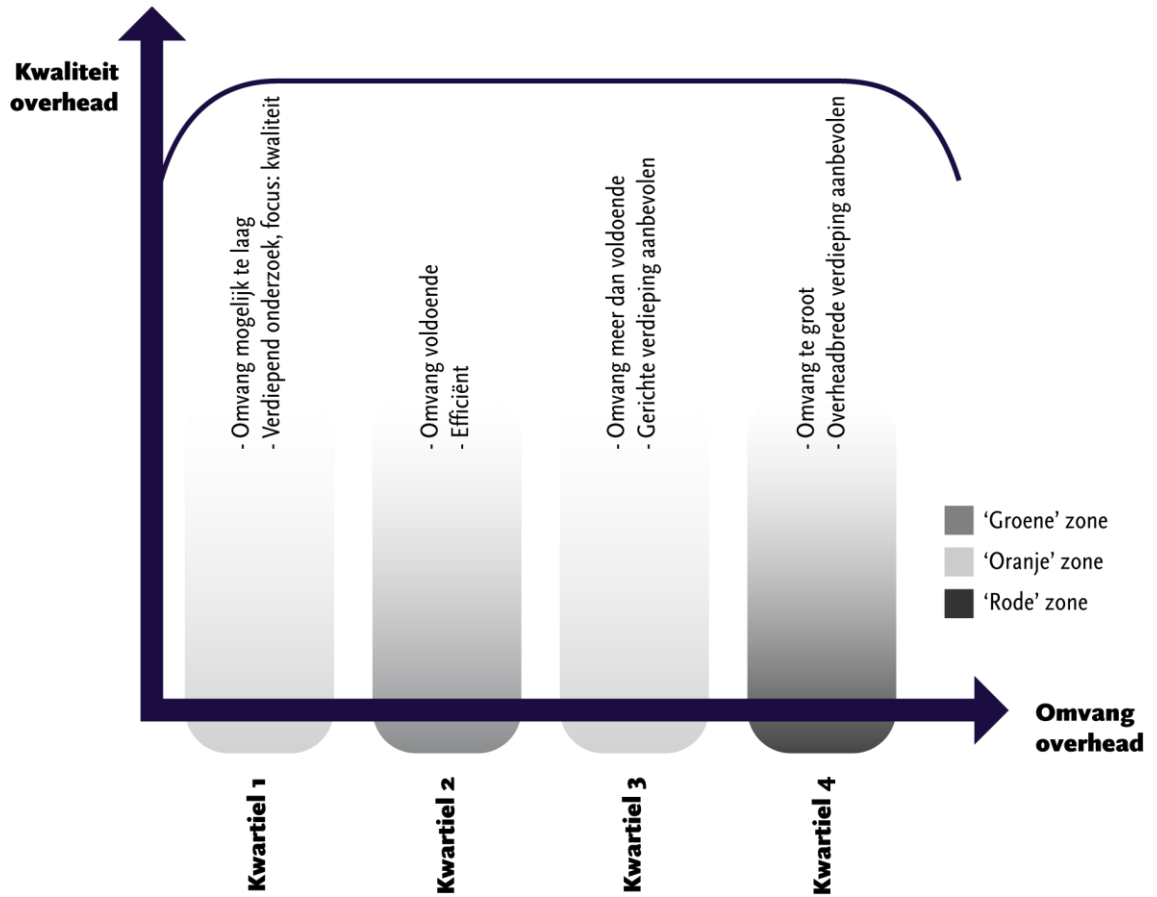
Het tegenovergestelde gebeurt echter zelden: een afname van de werklast resulteert meestal niet in een reductie van de overhead. De waarde van een norm is dat deze een grens aangeeft: hier moeten we het mee doen.

De norm voor de omvang van de overhead

Uit het onderzoek hebben wij een indicatieve norm afgeleid voor de omvang van de overhead. Wij hanteerden vier invalshoeken om tot deze norm te komen: de drie eerder genoemde kwaliteitsdimensies en als vierde invalshoek de doelmatigheid.

De overhead van een organisatie dient ons inziens in eerste instantie te worden vergeleken met andere organisaties in dezelfde sector. De indicator die daarbij centraal staat, is het aantal f.t.e. in overheadfuncties als percentage van het totaal aantal f.t.e. van de organisatie. De overhead van de organisatie kan zich dan grofweg bevinden in vier zones. Elk van deze zones kunnen we definiëren en vervolgens typeren aan de hand van de kleuren van een verkeerslicht. De volgende afbeelding illustreert dit.

Optimale omvang overhead



Zone	Definitie	Toelichting	Typering
Kwartiel 1	Kwart van de organisaties in de sector met de laagste overhead	Efficiënt. Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen a.g.v. van te kleine omvang optreden (beleidsarmoede). Dit betreft vooral organisaties onderin dit kwartiel. Verdiepend onderzoek aanbevolen, met name om vast te stellen of de kwaliteit adequaat is.	'Oranje'
Kwartiel 2	Tweede kwart	Efficiënt, met name wanneer omvang zich onder in deze zone bevindt. Goede kwaliteit is mogelijk.	'Groen'
Kwartiel 3	Derde kwart	Inefficiënt, vooral naarmate het overheadpercentage toeneemt. Goede kwaliteit is mogelijk. Verdiepend onderzoek aanbevolen, uitsluitend gericht op afwijkingen uit het benchmarkonderzoek.	'Oranje'
Kwartiel 4	Kwart van de organisaties in de sector met de hoogste overhead	Zeer inefficiënt. Goede kwaliteit is mogelijk. Wel kunnen nadelen a.g.v. te grote omvang optreden (bureaucratie).. Verdiepend onderzoek aanbevolen voor de overhead als geheel.	'Rood'

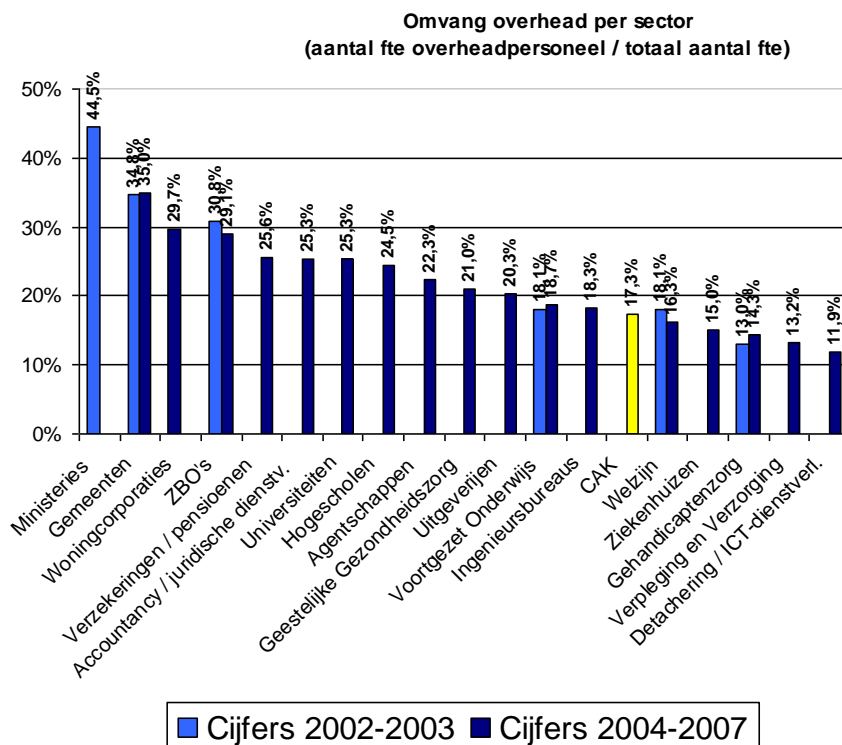
Het model schrijft niet één norm voor, maar biedt een keuzemogelijkheid binnen een bepaalde bandbreedte. Kwartiel 2 (groen) is het meest wenselijk. Een score in kwartiel 4 (rood) betekent dat de overhead te hoog is. Aan een score in de kwartielen 1 en 3 hebben wij de kleurcode oranje toegekend. Dit betekent dat de overhead mogelijk te laag respectievelijk te hoog is en dat nader onderzoek aan te bevelen is. Daarbij is het van belang om te bedenken dat deze benadering met name krachtig is in sectoren die qua primair proces homogeen van aard zijn, organisatie dus die allemaal min of meer dezelfde taak verrichten.

3. Specifieke conclusies over de situatie bij uw organisatie

In deze paragraaf presenteren wij de belangrijkste resultaten voor uw organisatie. Zoals eerder aangegeven bieden wij in deze benchmark objectieve vergelijkingsinformatie over de omvang van uw overhead, maar geven we niet het "finale oordeel". Wij hebben ook geen onderzoek verricht naar de kwaliteit van uw overheadfuncties. Indien zich substantiële afwijkingen voordoen, is een nadere doorlichting van de betreffende functie wenselijk. De waarde van de benchmark is derhalve dat het focus biedt. Het geeft aan op welke terreinen nader onderzoek wel en niet zinvol is.

Omvang overhead

In onderstaande grafiek geven wij aan hoe de omvang van uw overhead zich verhoudt tot die van de andere sectoren.



Omvang per overheadafdeling

In onderstaande tabel hebben wij de overhead van uw organisatie vergeleken met de meest vergelijkbare sectoren.

	CAK	Gemiddelde baten-lastendiensten	Kwartielscore ³⁸ batenlastendiensten	Gemiddelde zelfstandig bestuursorganen	Kwartielscore zelfstandig bestuursorganen
Bestuur/ Directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning	5,5%	7,3%	5,1%	10,1%	8,8%
Personeel en Organisatie	1,9%	2,1%	1,5%	2,3%	2,0%
Financiën en Control	2,6%	4,9%	3,4%	3,5%	3,1%
Informatisering en Automatisering	2,7%	2,0%	1,4%	3,5%	3,1%
Marketing, Communicatie en Kwaliteitszorg	1,4%	1,4%	1,0%	2,1%	1,9%
Juridische Zaken	0%	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%
Facilitaire zaken	3,1%	4,5%	3,1%	6,4%	5,6%
Totale overhead	17,20%	22,5%	15,7%	28,40%	25,0%

In de bijlage hebben wij een gedetailleerde vergelijking opgenomen van de overhead van uw organisatie met die van batenlastendiensten. De belangrijkste afwijkingen zijn daarin voorzien van een kleurcodering.

Oordeel Berenschot

Het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten is verantwoordelijk voor de administratie en registratie van de eigen bijdrage AWBZ, de financiering van AWBZ-instellingen en de uitvoering van de eigen bijdrage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het CAK kent op hoofdlijnen twee primaire processen, waarvan de eerste administratief van aard is en de tweede een informatiefunctie betreft richting burgers. Het CAK is een Besloten Vennootschap. Dit maakt het CAK tot een tamelijk unieke organisatie. Het roept tevens de vraag op waarmee CAK vooral vergelijkbaar is. Er is immers geen tweede CAK. Wij hebben daarom in eerste instantie gekeken hoe de overhead van CAK zich verhoudt tot de andere sectoren in onze database. Daaruit blijkt dat de overhead van het CAK zich bevindt aan de onderkant van de publieke sector.

³⁸ Kwartielscore: een kwart van de organisaties in de sector heeft een lagere overhead dan dit getal.

Ten aanzien van de overhead is het vooral van belang of een organisatie uitvoerend, danwel beleidsmatige activiteiten verricht. Het primair proces van CAK is voornamelijk uitvoerend van aard. Op basis daarvan is in onze optiek een vergelijking met agentschappen (of batenlastendiensten) het meest opportuun. In mindere mate is het CAK ook vergelijkbaar met ZBO's. Ook deze cijfers hebben wij opgenomen. Kanttekening die we daarbij plaatsen is echter dat ZBO's veelal een meer beleidsmatig primair proces hebben, waardoor deze vergelijking minder opgaat.

Uit de vergelijking blijkt dat de overhead van het CAK laag is vergeleken met batenlastendiensten en zeer laag vergeleken met ZBO's. Vermoedelijk speelt daarbij ook de snelle groei van de organisatie een rol. Bij snel groeiende organisaties zien we vaker dat de overhead minder snel toeneemt dan de omvang van het primair proces. De huidige omvang van de overhead van het CAK is dan ook netjes te noemen. Wel ligt het voor de hand dat bij een verdere groei van de organisatie ook de overhead meegroeit, zodanig dat het huidige percentage ongeveer gehandhaafd blijft.

Bekijken we de overhead per functie, dan constateren we het volgende:

- Bestuur, directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning. Daarbij valt op dat vooral de omvang van de secretariaten relatief laag is. Indien dat niet tot knelpunten leidt, is er doorgaans geen reden om dit uit te breiden.
- Personeel en Organisatie: de omvang van deze functie is ongeveer vergelijkbaar met het gemiddelde van batenlastendiensten. Het CAK is bezig meer p&o-taken te beleggen bij managers, zodat de relatieve omvang van de afdeling op termijn zal afnemen.
- Financiën en Control: de huidige formatie is aan de krappe kant. Belangrijk is om alert te zijn op knelpunten en kwaliteitsproblemen. Een omvang van tussen de 3 en 4% is meer gebruikelijk. Batenlastendiensten zitten met 4,9% overigens wel erg hoog, waardoor dit dan ook niet als norm moet worden gehanteerd.
- Informatisering en Automatisering: de huidige formatie van het CAK op dit terrein is wat hoger dan gemiddeld. Deze functie is echter minder goed vergelijkbaar met andere organisaties, aangezien het primair proces van CAK sterk ict-gedreven is. De huidige omvang wekt vanuit dat perspectief dan ook geen verbazing. Batenlastendiensten hebben een erg lage formatie bij deze functie, doordat zij relatief veel taken op dit terrein hebben uitbesteed. Het CAK heeft echter te maken met specifieke (en regelmatig veranderende) wet -en regelgeving die uitbesteding van ICT-taken verhinderen. Het percentage van ZBO's is op dit punt een betere maatstaf, maar ook bij die vergelijking gelden de hiervoor genoemde kanttekeningen.
- Marketing, communicatie en kwaliteitszorg: de huidige omvang is vergelijkbaar met het gemiddeld bij batenlastendiensten. Dit is een nette omvang, vooral gezien het feit dat de afdeling enkele taken verricht (het schrijven van folders), die strict genomen eigenlijk geen overhead zijn.

Berenschot

- Facilitaire zaken: de huidige formatie is beperkt van omvang. Een aantal taken verricht de organisatie niet zelf (restaurantieve voorziening, receptie), maar wordt ingekocht bij de ANWB en maakt daardoor onderdeel uit van de uitbestedingskosten. Deze zijn echter lager dan gemiddeld. Het CAK besteedt verder nauwelijks taken uit.

Voor de meer gedetailleerde resultaten verwijzen we naar de bijlage.

4. Hoe optimaliseer ik mijn overhead?

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de vraag: hoe optimaliseer ik mijn overhead? Wij geven in eerste instantie aan welke factoren nu eigenlijk de omvang van de overhead bepalen en welke daarvan beïnvloedbaar zijn. Daarna formuleren we algemene aanbevelingen voor de inrichting van overheadfuncties.

4.1 Factoren die de omvang van de overhead bepalen

De eerder genoemde grote verschillen in de omvang van de overhead tussen sectoren, maar ook binnen sectoren, roept de vraag op hoe deze zijn te verklaren. Er zijn zeven factoren die de omvang van de overhead van een organisatie bepalen. Hieronder lichten we deze toe.

1. *Het aantal interne klanten*

De belangrijkste bepaler voor de omvang van de overhead is het aantal interne klanten, gemeten als het totaal aantal formatieplaatsen van de organisatie. Dit blijkt uit onze onderzoeken in alle sectoren. Hoe meer medewerkers een organisatie telt, hoe groter de overhead. Dit is een nagenoeg lineair verband. Opvallend daarbij is dat er nauwelijks schaalvoordelen optreden. Een kleine organisatie heeft gemiddeld eenzelfde percentage overhead als een grote organisatie. Ook dit geldt voor alle sectoren die we hebben onderzocht.

2. *De aard van het primair proces (= de sector)*

De tweede meest bepalende factor voor de omvang van de overhead is de aard van het primair proces van een organisatie. Het maakt veel uit tot welke sector een organisatie behoort. We zien immers grote verschillen tussen de diverse sectoren, waarvan we constateerden dat deze op zijn minst voor een deel zijn terug te voeren op rationele gronden. We noemen enkele voorbeelden: een farmaceutisch bedrijf heeft te maken met gezondheidsrisico's van klanten, wat hoge eisen stelt op het terrein van kwaliteitszorg. Een cateringbedrijf heeft slechts een klein eigen kantoorpand nodig, omdat de meeste medewerkers in het bedrijfsrestaurant van hun klanten werken en dus geen eigen werkplek nodig hebben. Er is dus nauwelijks een facilitaire functie nodig en ook de ICT-functie kan beperkt zijn. En een gemeente heeft te maken met een hoge verantwoordingslast, vanuit diverse wetten en regels. Ieder keer dat het kabinet een doeluitkering instelt, moeten gemeenten dit verantwoorden. Gemeenten hebben dan ook een omvangrijke financiële functie.

Het aantal interne klanten en de aard van het primair proces vormen tezamen een belangrijke verklaring voor de omvang van de overhead van een organisatie. Een voorbeeld: een organisatie met 1.000 f.t.e. binnen de sector hogeschole heeft gemiddeld 240 f.t.e. (24% immers) overhead. Een gemeente met 2.000 ambtenaren telt gemiddeld 700 f.t.e. overhead (35%). Tussen individuele organisaties in dezelfde sector treedt overigens een grote variatie op als gevolg van de hierna volgende factoren.

3. *De sturingsfilosofie*

De sturingsfilosofie, de manier van besturen en beheersen van de organisatie, heeft invloed op de omvang van de overhead. Lewy (1987) maakt onderscheid tussen 'tight control' en 'loose control'. Beide stijlen van aansturing hebben grote invloed op de omvang van het aantal formatieplaatsen dat wordt ingezet voor de bedrijfsvoering. In een situatie van 'tight control' zijn de rapportagelijnen namelijk 'zwaarder' dan wanneer er sprake is van 'loose' control.

4. *Het dienstverleningsniveau*

De ene organisatie kiest voor een sobere ondersteuning, de andere voor een zeer luxe. Dit heeft grote invloed op de omvang van de overhead.

In de praktijk kunnen de verschillen in het dienstverleningsniveau aanzienlijk zijn. Zo beschikt in de ene onderneming zelfs de directie niet over een eigen kamer, is er geen bedrijfsrestaurant en verricht het secretariaat alleen de standaardtaken. En in het andere bedrijf hebben alle managers luxe kamers, lunchen medewerkers gratis in het restaurant en kunnen zij brieven en notities aan hun secretaresse dicteren vanuit de auto.

Het zal duidelijk zijn dat het dienstverleningsniveau een goede verklaring kan zijn om af te wijken, maar dat er ook redenen zijn om de toegevoegde waarde van een hoog dienstverleningsniveau kritisch te bezien.

5. *De historie en cultuur*

De historische ontwikkeling van de overhead en de heersende cultuur zijn een belangrijke bepalende factor voor de omvang. Een organisatie gaat naar een bepaalde overhead. Wanneer het normaal is in een organisatie dat elke manager een secretaresse en een adjunct-manager heeft, zijn dit vaak uiterst gevoelige zaken die men niet snel ter discussie stelt. Deze bevinding is overigens niet nieuw. Al in 1958 formuleerde Parkinson een van zijn inmiddels beroemde wetten: de uitvoering van een taak kost evenveel tijd als ervoor beschikbaar is. Met andere woorden: er bestaat volgens hem nauwelijks verband tussen de hoeveelheid werk en het aantal medewerkers dat daarvoor beschikbaar is. Dat wij het aantal interne klanten noemen als de belangrijkste werklasterbepalende factor, geeft aan dat wij het met deze stelling niet geheel eens zijn. Maar ook de historie en cultuur van een organisatie zijn zeker factoren die een rol spelen.

6. *De inrichting van de overhead*

De inrichting van de overhead is van grote invloed op de omvang ervan. Sommige organisaties zijn nu eenmaal veel efficiënter ingericht dan andere. Dat zit hem vooral in een duidelijke afbakening van taken: wie doet wat? Bijvoorbeeld: wie maant de debiteuren aan? Doet het secretariaat dat, de afdeling debiteuren of een projectleider?

De afstemming tussen centrale en decentrale overheadafdelingen laat vaak te wensen over. Daardoor worden taken dubbel uitgevoerd, ontstaan er schaduwadministraties en gaat veel tijd verloren met overleg. Bij veel organisaties is een substantieel deel van de overhead decentraal belegd. Dit maakt een heldere taakverdeling tussen centrale en decentrale overheadafdelingen zeer belangrijk.

Bij organisaties die dit niet goed hebben georganiseerd, zijn de belangrijkste besparingen doorgaans te vinden bij de decentrale afdelingen, bijvoorbeeld door het elimineren van schaduwadministraties en overlap in taken.

7. De betaalbaarheid

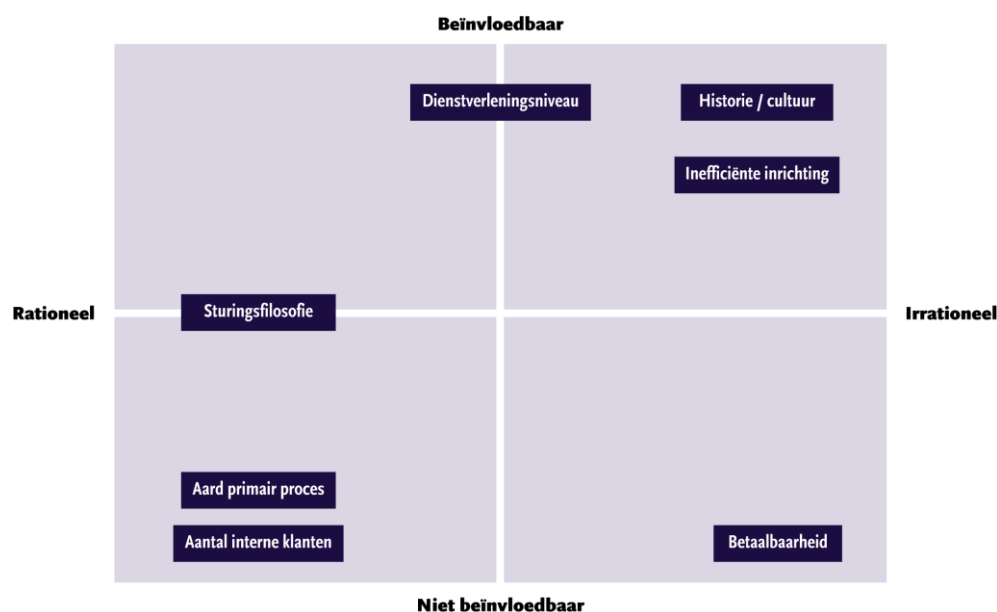
Wanneer je je een Rolls Royce kunt veroorloven, waarom zou je dan in een Opel Corsa gaan rijden? Naarmate een organisatie meer financiële armslag heeft, zien wij de overhead toenemen. En in tijden van financiële krapte kijkt een organisatie kritisch naar de omvang van haar overhead. Op zo'n moment slaan organisaties door naar het andere uiterste, het rücksichtslos bezuinigen, soms nodig om te overleven. Zo hebben bijvoorbeeld advocaten- en notariskantoren een veel ruimere overhead dan strak gestuurde detacheringsorganisaties; zorginstellingen kennen een lagere overhead dan gemeenten en ministeries; en bij organisaties die al jarenlang krap zitten, is de overhead doorgaans lager dan bij andere organisaties.

4.2 Op welke factoren hebben we invloed en op welke niet?

Een boeiende vraag is nu: welke factoren kunnen we beïnvloeden? Ofwel, aan welke knoppen kunnen we draaien, om de omvang van de overhead te wijzigen? En aan welke factoren valt eigenlijk niet te tornen. Een tweede interessante vraag is: welke factoren zijn te beschouwen als rationele verklaringen en welke niet. Rationele factoren zijn een goede verklaring of een bewuste keuze van de organisatie voor een kleinere of juist grotere omvang van de overhead. Irrationele factoren vormen, geredeneerd vanuit de organisatiedoelen, geen goede verklaring.

Op basis van deze twee invalshoeken hebben wij de zeven factoren ingedeeld. Dit leidt tot het volgende schema.

Factoren die de omvang van de overhead bepalen



Beïnvloedbare versus niet-beïnvloedbare factoren

Welke factoren zijn beïnvloedbaar? De eerste drie factoren (aantal interne klanten, aard van het primair proces, sturingsfilosofie) en de zevende factor (de betaalbaarheid) zijn niet beïnvloedbaar. Aan de factoren 4 (dienstverleningsniveau), 5 (historie) en 6 (de inrichting) valt wel te tornen, door keuzes, eisen en gewoonten ter discussie te stellen.

Rationele versus irrationele factoren

Het is daarnaast interessant om rationele en irrationele factoren te onderscheiden. Tot de rationele factoren rekenen we de eerste drie factoren (het aantal interne klanten, de aard van het primair proces en de sturingsfilosofie). Dit zijn goede verklaringen voor een hoge of juist lage overhead van een organisatie.

Tot de irrationele factoren rekenen we de factoren 5 (historie en cultuur), 6 (inrichting) en 7 (betaalbaarheid). Dit zijn geen goede verklaringen voor een grote of juist kleine omvang van de overhead. Denk aan een organisatie die gewend is geraakt aan een overdadige overhead of die de overhead zeer inefficiënt heeft ingericht. Of aan een organisatie die niet zo bewust kijkt naar haar overhead, omdat ze de kosten ervan makkelijk kan betalen.

Met één factor is iets bijzonders aan de hand. Dat is de vierde factor, het dienstverleningsniveau. Wat ons betreft, zit deze factor op de grens tussen rationeel en irrationeel. Een hoog dienstverleningsniveau kan voortkomen uit een bewuste keuze. Maar dan moet het ook resulteren in een hoge productiviteit van medewerkers in het primair proces. Dan verdient deze extra overhead zichzelf terug. Maar juist dit verband ontbreekt in onze onderzoeken. Er is dan ook reden om functies met een hoog dienstverleningsniveau kritisch te bezien. Is het echt nodig dat het secretariaat ook 's avonds aanwezig is? Voegt het echt wat toe dat bij elk sollicitatiegesprek naast de afdelingsmanager een medewerker van de afdeling personeelszaken aanwezig is?

Interessant is dat drie van de beïnvloedbare factoren, tegelijkertijd (deels of geheel) als irrationeel te beschouwen zijn. Het is dus niet alleen mogelijk om aan deze knoppen te draaien, er is ook aanleiding toe!

4.3 Het inrichten van de overheadfuncties

De inrichting van de overhead heeft een belangrijke invloed op de omvang ervan. Onderstaand hebben wij algemene eisen opgenomen die van belang zijn bij het optimaal inrichten van overheadfuncties.

Aspect	Omschrijving ideaalsituatie
Missie, visie en prestatie-indicatoren	De afdelingen hebben een duidelijke missie en een visie op de taken die zij uit dienen te voeren. Zij hebben dit in overleg met elkaar en met hun interne opdrachtgevers vastgesteld. De missie, visie en prestatie-indicatoren zijn vastgelegd in een beknopt afdelingsplan en zijn bekend bij de medewerkers van de afdeling en bij de interne klanten.
Verhouding staf – lijnmanagement	De stafafdelingen ontwerpen de kaders en ondersteunen het lijnmanagement. De directie en het lijnmanagement stellen de kaders vast. Zowel de staf als de lijn draagt de kaders uit en ziet toe op de naleving daarvan.
Producten en dienstverlenings-niveau	Het afdelingsplan bevat tevens een kort en duidelijk overzicht van hun belangrijkste producten en van het dienstverleningsniveau dat wordt geboden. Dit overzicht wordt tevens aan de interne klanten verstrekt. Voorbeelden: wat zijn de taken van het secretariaat, hoe vaak wordt de post rondgebracht, hoeveel managementrapportages in welke vorm worden verstrekt, hoe lang worden dossiers bewaard, etcetera...
Relatie met interne klanten	De afdelingen peilen eens in de circa twee jaar wat de mening is van de interne klanten over de producten. Dit gebeurt zowel schriftelijk als in persoonlijke gesprekken. De afdeling maakt richting interne klanten duidelijk wat de kosten zijn die verbonden zijn aan elk van de producten. Op basis daarvan wordt de interne afnemers een oordeel gevraagd over het nut van de producten en worden ideeën geïnventariseerd voor het aanpassen van producten en procedures.
Structuur en taakverdeling	De taakverdeling binnen de afdeling is helder, zowel voor medewerkers van de afdeling als voor interne klanten. Interne klanten weten wie waarvoor het aanspreekpunt is. Dit is vastgelegd in een beknopt overzicht en eventueel op intranet.
Cultuur en managementstijl	Het management heeft de gewenste cultuur omschreven. Daarin zijn begrippen als resultaat- en klantgericht opgenomen. Het management maakt met medewerkers heldere afspraken en spreekt hen daar ook op aan. Dit blijkt uit verslagen van formele gesprekken en werkoverleg. Medewerkers vinden het belangrijk om resultaat- en klantgericht te werken. Hun houding wordt gekenmerkt door: proactief handelen, meedenken met de klant en adequaat reageren op klachten.
Interne doorbelasting	De beïnvloedbare kosten van producten worden doorbelast aan het 'primaire proces' van de organisatie, op basis van de mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt. Er worden geen interne rekeningen verstuurd, gezien de administratieve rompslomp die dit met zich meebrengt. De niet-beïnvloedbare kosten worden doorbelast op basis van algemene verdeelsleutels die zoveel mogelijk recht doen aan de complexiteit en activiteiten (de vervuiler betaalt). De doorbelasting leidt tot een vruchtbare discussie over het nut van de overheaddiensten in vergelijking tot de kosten.
Verhouding Centraal – decentraal en zelf doen – uitbesteden.	De organisatie heeft helder omschreven welke taken centraal en welke decentraal zijn belegd. Zie ook paragraaf 2.1 over dit onderwerp. Voordelen van centralisatie zijn: geen overlap en minder afstemmingsproblemen binnen de staf, specialisatie, uniformiteit, schaal, minder kwetsbaar en consistenter data. Voordelen van decentralisatie zijn: beter inzicht in primaire proces, directer contact met de klant, maatwerk. Overigens is het belang van elk van deze voor- en nadelen sterk afhankelijk van de exacte wijze waarop de staf georganiseerd wordt. Daarnaast heeft de organisatie een kader opgesteld voor het maken van de keuze tussen zelf doen en uitbesteden.
Bepaling van de omvang van de overhead	Er is een vrij vaste verhouding tussen de omvang van het primaire proces en de omvang van de overhead. Deze verhouding is vastgesteld en wordt vervolgens bewaakt. De organisatie past de volgende methoden toe om de juiste omvang van de staf en ondersteuning vast te stellen: <ul style="list-style-type: none"> ● benchmarken ● overhead-value-analyse: kosten van overhead in verband brengen met oordeel van afnemers over nut en kwaliteit ● doorlichting van specifieke staf en ondersteunende processen. Het is zinvol om deze analyses periodiek uit te voeren. Niet te vaak, want dat geeft onrust. Niet te weinig, want dan neemt de scherpte af. Eens in de drie à vier jaar lijkt een goede norm.

4.4 Tot slot: normeer de overhead

In onze optiek is het belangrijk om een norm vast te stellen voor de omvang van de overhead. In de huidige situatie hebben veel organisaties, dit niet gedaan. De waarde van een norm is derhalve dat deze een grens aangeeft: hier moeten we het mee doen.

Deze benchmark geeft aan op welke terreinen nader onderzoek zinvol is en op welke terreinen dit gezien de omvang niet nodig is.

Om daadwerkelijk tot een norm te komen is aanvullend onderzoek nodig. De meest toegepaste vervolgonderzoeken zijn:

1. *Overhead Value Analyse*. Dit onderzoek heeft als doel om tot een finaal oordeel te komen over de normatieve omvang van de overhead, door de overhead op zijn toegevoegde waarde te beoordelen.
2. *Het doorlichten van werkprocessen*. Dit is relevant indien de veronderstelling bestaat dat er nog efficiencyvoordelen te behalen zijn.
3. *Het onderzoeken van de inrichting van de overheadfuncties*. Dit is relevant indien de veronderstelling bestaat dat de structuur het goed functioneren van de overheadfuncties in de weg staat.

Gedetailleerde resultaten van uw organisatie

CAK-BZ

Totale formatie 417 f.t.e

Legenda celkleuringen

Meer dan 25% onder het gemiddelde
Tussen 0% en 25% onder of boven het gemiddelde
Tussen 25% en 100% boven het gemiddelde
Meer dan 100% boven het gemiddelde



Percentage overhead
(formatie overheadfunctie gedeeld door de totale formatie)

Gemiddelde salarislasten per overheadfunctie op fulltime basis

Formatie uw organisatie	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde	Kwartaalscore	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
TOTAAL GENERIEKE OVERHEAD (EXCL.SECTORSPECIFIEK)	72,12	17,3%	-23%	15,7%	€ 62.775	€ 59.484	6%
TOTAAL OVERHEAD IN RUIME ZIN (INCL. SECTORSPECIFIEK)	72,12	17,3%	-26%	16,3%	€ 62.775	€ 59.711	5%
BESTUUR/DIRECTIE, LIJNMANAGEMENT EN MGT.ONDERSTEUNING	23,00	5,5%	7,3%	-24%	€ 88.957	€ 71.734	24%
Bestuur/directie	2,00	0,5%	0,9%	-49%	€ 146.000	€ 109.226	34%
Lijnmanagement (geen management van stafafdelingen)	16,00	3,8%	2,9%	32%	€ 91.000	€ 93.842	-3%
Beleidsmedewerkers / beleid internationaal	3,00	0,7%	0,6%	22%	€ 65.000	€ 74.078	-12%
Secretariaat bestuur/directie	1,00	0,2%	0,8%	-70%	€ 55.000	€ 42.441	30%
Secretariaat lijnmanagement	1,00	0,2%	1,1%	-78%	€ 48.000	€ 38.644	24%
Overige secretariaten in het primaire proces	-	0,0%	0,9%	0%	€ -	€ 41.489	0%
PERSONEEL EN ORGANISATIE	7,88	1,9%	2,1%	-11%	€ 51.640	€ 54.290	-5%
Hoofd P&O	1,00	0,2%	0,2%	5%	€ 110.000	€ 80.888	36%
Beleidsmedewerkers	-	0,0%	0,6%	0%	€ -	€ 65.287	0%
Personeelsconsulenten / hrm-adviseurs	3,00	0,7%	0,5%	48%	€ 55.000	€ 56.370	-2%
Medewerkers personeelsadministratie	3,88	0,9%	0,6%	64%	€ 34.000	€ 40.069	-15%
Arbocoördinatie	-	0,0%	0,1%	0%	€ -	€ 54.612	0%
Interne opleidingen	-	0,0%	0,1%	0%	€ -	€ 48.937	0%
Loopbaanadvies	-	0,0%	0,0%	0%	€ -	€ 58.811	0%
Secretariaat afdeling personeel en organisatie	-	0,0%	0,1%	0%	€ -	€ 36.297	0%
FINANCIËN EN CONTROL (incl. decentrale bedrijfsbureaus)	11,00	2,6%	4,9%	-46%	€ 54.393	€ 55.216	-1%
Hoofd Financiën en Control	0,90	0,2%	0,5%	-58%	€ 106.000	€ 84.966	25%
Beleidsmedewerkers	-	0,0%	0,8%	0%	€ -	€ 66.580	0%
Controllers	-	0,0%	0,7%	0%	€ -	€ 65.036	0%
I.C. / interne accountantsdienst / E.D.P.-audit	4,92	1,2%	0,2%	647%	€ 58.000	€ 59.335	-2%
Salarisadministratie	5,18	1,2%	0,0%	24899%	€ 42.000	€ 47.940	-12%
Medewerkers financiële administratie	-	0,0%	1,6%	0%	€ -	€ 44.523	0%
Medewerkers treasury	-	0,0%	0,0%	0%	€ -	€ 56.229	0%
Medewerkers A.O.	-	0,0%	0,1%	0%	€ -	€ 55.798	0%
Bedrijfsbureaus	-	0,0%	1,0%	0%	€ -	€ 49.936	0%
Secretariaat afdeling financiën en control	-	0,0%	0,1%	0%	€ -	€ 34.987	0%

CAK-BZ

		Percentage overhead (formatie overheadfunctie gedeeld door de totale formatie)				Gemiddelde salarislasten per overheadfunctie op fulltime basis		
		Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde		Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
INFORMATISERING EN AUTOMATISERING	11,44		2,7%	2,0%	39%			1,4%
Hoofd Informatisering & Automatisering	1,00	0,2%	0,3%	-11%		€ 51.846	€ 59.848	-13%
Beleidsmedewerkers I&A	-	0,0%	0,3%	0%		€ 106.000	€ 79.703	33%
Medewerkers systeem- en netwerkbeheer	4,08	1,0%	0,7%	34%		€ -	€ 66.482	0%
Medewerkers helpdesk	4,36	1,0%	0,1%	811%		€ 50.000	€ 52.671	-5%
Medewerkers technisch applicatiebeheer	-	0,0%	0,4%	0%		€ 42.000	€ 43.777	-4%
Medewerkers internet/intranet (technisch)	1,00	0,2%	0,1%	137%		€ -	€ 53.094	0%
Secretariaat afdeling informatisering en automatisering	1,00	0,2%	0,1%	324%		€ 52.000	€ 53.963	-4%
						€ 48.000	€ 34.702	38%
MARKETING EN COMMUNICATIE	5,80		1,4%	1,4%	-1%			1,0%
Hoofd Marketing en Communicatie	0,80	0,2%	0,1%	46%		€ 60.000	€ 63.526	-6%
Beleidsmedewerkers	-	0,0%	0,4%	0%		€ 80.000	€ 84.092	-5%
Medewerkers interne communicatie	2,00	0,5%	0,2%	125%		€ -	€ 74.073	0%
Medewerkers externe communicatie	1,00	0,2%	0,2%	44%		€ 42.000	€ 52.672	-20%
Medewerkers marketing	-	0,0%	0,1%	0%		€ 42.000	€ 55.041	-24%
Medewerkers kwaliteitszorg	2,00	0,5%	0,2%	170%		€ -	€ 64.100	0%
Medewerkers internet/intranet (inhoudelijk)	-	0,0%	0,1%	0%		€ 79.000	€ 55.830	42%
Secretariaat afdeling marketing en communicatie	-	0,0%	0,1%	0%		€ -	€ 54.852	0%
						€ -	€ 34.559	0%
JURIDISCHE ZAKEN	0,00		0,0%	0,3%	0%			0,2%
Hoofd Juridische Zaken	-	0,0%	0,0%	0%		€ -	€ 69.570	0%
Juridisch medewerkers	-	0,0%	0,2%	0%		€ -	€ 82.168	0%
Secretariaat afdeling juridische afdeling	-	0,0%	0,0%	0%		€ -	€ 69.671	0%
						€ -	€ 36.345	0%
FACILITAIRE ZAKEN	13,00		3,1%	4,5%	-30%			3,1%
Hoofd Facilitaire Zaken	1,00	0,2%	0,2%	3%		€ 41.154	€ 44.278	-7%
Beleidsmedewerkers	-	0,0%	0,6%	0%		€ 79.000	€ 66.216	19%
Medewerkers gebouwbeheer	-	0,0%	0,5%	0%		€ -	€ 49.715	0%
Medewerkers receptie en telefooncentrale	3,00	0,7%	0,2%	202%		€ -	€ 42.783	0%
Catering	-	0,0%	0,0%	0%		€ 27.000	€ 33.966	-21%
Onderhoudsmedewerkers	-	0,0%	0,3%	0%		€ -	€ 34.860	0%
Postverzorging, repro	7,00	1,7%	0,8%	120%		€ -	€ 40.617	0%
Presentatie & Vormgeving	-	0,0%	0,0%	0%		€ 31.000	€ 37.560	-17%
Beveiliging & bewaking	-	0,0%	0,1%	0%		€ -	€ 42.806	0%
Schoonmaak	-	0,0%	0,0%	0%		€ -	€ 48.268	0%
Inkoop	2,00	0,5%	0,3%	39%		€ -	€ 39.330	0%
Bibliotheek / archief	-	0,0%	0,8%	0%		€ 79.000	€ 48.464	63%
Secretariaat afdeling facilitaire zaken	-	0,0%	0,4%	0%		€ -	€ 43.002	0%
						€ -	€ 37.256	0%
OVERIGE INDIRECTE FUNCTIES (SECTORSPECIFIEK)	0,00		0,0%	0,8%	0%			0,6%
Hoofd verkoop	-	0,0%	0,0%	0%		€ -	€ 63.338	0%
Accountmanagers	-	0,0%	0,5%	0%		€ -	€ 76.340	0%
Medewerkers verkoop binnendienst	-	0,0%	0,3%	0%		€ -	€ 70.872	0%
Medewerkers klachtenafhandeling	-	0,0%	0,0%	0%		€ -	€ 46.693	0%
						€ -	€ 49.803	0%

CAK-BZ

KOSTEN OVERHEAD

SALARISLASTEN OVERHEAD EIGEN PERSONEEL

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Bestuur/directie, lijnmanagement en mgt.ondersteuning
Personeel & Organisatie
Financien en Control
Informatisering en Automatisering
Marketing en communicatie
Juridische Zaken
Facilitaire Zaken
Overige indirecte functies (sectorspecifiek)
Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	4.906	€ 5.515	-11%
€	976	€ 1.184	-18%
€	1.435	€ 2.904	-51%
€	1.422	€ 1.162	22%
€	835	€ 1.012	-18%
€	-	€ 209	0%
€	1.283	€ 1.878	-32%
€	-	€ 564	0%
€	10.857	€ 14.428	-25%

KOSTEN INHUUR/UITBESTEDING VAN DE OVERHEADFUNCTIE

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Bestuur/directie, lijnmanagement en mgt.ondersteuning
Personeel & Organisatie
Financien en Control
Informatisering en Automatisering
Marketing en communicatie
Juridische Zaken
Facilitaire Zaken
Overige indirecte functies (sectorspecifiek)
Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	-	€ 359	0%
€	-	€ 272	0%
€	-	€ 661	0%
€	-	€ 2.922	0%
€	-	€ 214	0%
€	-	€ 85	0%
€	271	€ 1.309	-79%
€	-	€ 18	0%
€	271	€ 5.841	-95%

OVERIGE MATERIËLE LASTEN VAN DE OVERHEADFUNCTIE

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	681	€ 2.336	-71%

AUTOMATISERINGSKOSTEN

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Afschrijvingen op hard- en software
Licenties
Overige computerfaciliteiten (bijvoorbeeld datacommunicatie)
Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	9.964	€ 1.859	436%
€	4.098	€ 176	2234%
€	705	€ 1.057	-33%
€	14.767	€ 3.092	378%

Automatiseringskosten per beeldscherm van de totale organisatie

€	10.420	€ 7.045	48%
	1,5	1,4	8%

Aantal beeldschermen per medewerker van de totale organisatie

CAK-BZ

HUISVESTINGSKOSTEN

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Afschrijving gebouwen
 Huur
 Onderhoud gebouwen
 Kapitaallasten
 Wettelijke heffingen
 Energie en water
 Schoonmaak
 Verzekeringen
Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	1.415	€ 303	367%
€	3.055	€ 3.809	-20%
€	712	€ 612	16%
€	-	€ 104	0%
€	26	€ 9	196%
€	405	€ 580	-30%
€	580	€ 508	14%
€	86	-	0%
€	6.281	€ 5.925	6%

Aantal locaties

	3	13	-78%
--	---	----	------

TOTAAL OVERHEADKOSTEN (exclusief automatisering)

/TOTAAL AANTAL FTE GEHELE ORGANISATIE

Salarislasten per FTE
 Inhuur/uitbesteding per FTE
 Materiele lasten overhead
 Huisvestingskosten per FTE
Totaal

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
€	10.857	€ 14.428	-25%
€	271	€ 5.841	-95%
€	681	€ 2.336	-71%
€	6.281	€ 5.925	6%
€	18.090	€ 28.530	-37%

OVERIGE INDICATOREN

Gemiddeld ziekteverzuimpercentage

	Uw organisatie	Gemiddelde baten-lasten diensten	Afwijking t.o.v. gemiddelde
	5,8%	5,5%	7%

Bijlage 3

Geraadpleegde documentatie

Geraadpleegde documentatie

- Organogram CAK-BZ. (n.d.).
- Organisatieoverzicht (n.d.).
- Statuten Centraal Administratiekantoor Bijzondere Zorgkosten d.d. 21 januari 2003.
- Statuten Stichting "Groene Duinweg" d.d. 21 januari 2003.
- Staatsblad. 433 Besluit van 11 september 2006 tot wijziging van het Bijdragebesluit zorg en het Administratiebesluit Bijzondere Ziektekostenverzekering in verband met centralisatie van de uitvoering van de bijdrage en enkele wijzigingen in de bijdrage. D.d. 3 oktober 2006.
- CAK-BZ. (n.d.). Bestuurlijke verantwoording 2007 betreffende werkzaamheden in het kader van de AWBZ. CAK-BZ.
- Informatiebeleidsplan CAK 2008-2012. Versie 0.2. CAK-BZ
- Boer & Croon. (2006). Strategisch anticiperen en operationeel excelleren: Businessplan CAK 2007-2009. Boer & Croon
- CAK-BZ. (2007). Jaarverslag 2006. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Concept jaarverslag 2007. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2006). Begroting 2007 (inclusief jaarprognose 2006) van CAK-BZ B.V., CAK-ZV B.V., LinkinCare B.V. en Stichting Groene Duinweg.
- CAK-BZ. (n.d.). Begroting CAK-BZ 2007. CAK-BZ.
- CAK-BZ. (2006). Begroting 2008 (inclusief jaarprognose 2007) van CAK-BZ B.V., CAK-ZV B.V., LinkinCare B.V. en Stichting Groene Duinweg.
- CAK-BZ. (n.d.). Begroting CAK-BZ totaal 2008. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2007). Halfjaarrapportage CAK-BZ: Eigen Bijdrage Zorg Zonder Verblijf en Financiering Bijzondere Ziektekosten. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Halfjaarrapportage CAK-BZ. Eigen Bijdrage Zorg Zonder Verblijf, Eigen Bijdrage Zorg Met Verblijf en Financiering Bijzondere Ziektekosten. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Unit Centrale Uitvoering Bijdrageregelingen (CUB). Rapportageperiode 1 april tot en met 30 april 2008. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Unit Centrale Uitvoering Bijdrageregelingen (CUB). Rapportageperiode 1 maart tot en met 31 maart 2008. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Unit Centrale Uitvoering Bijdrageregelingen (CUB). Rapportageperiode 1 januari tot en met 29 februari 2008. CAK-BZ
- CAK-BZ. (2008). Rapportages P&O. April 2008. CAK-BZ.
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Unit Informatievoorziening, ICT & Facilitaire Zaken. Rapportageperiode 1 april tot en met 30 april. CAK-BZ.
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Afdeling Informatie & Voorlichting. Rapportageperiode april. CAK-BZ.
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage Afdeling Financiën en control. Rapportageperiode april. CAK-BZ.
- CAK-BZ. (2008). Maandrapportage afdeling FBZ. Rapportageperiode tot en met april 2008. CAK-BZ
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 afdeling: Projecten. Versie 0.5. CAK-BZ
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 afdeling: ICT-beheer & Facilitaire Zaken. Versie 1.0. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 afdeling: Systeemontwikkeling. Versie 0.2. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 afdeling: Informatievoorziening. Versie 0.4. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 unit: Personeel & Organisatie. Versie 0.3. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 unit: Centrale Uitvoering Bijdrageregelingen (CUB). Versie 0.2. CAK-BZ.

- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 unit: Financiën en control. Versie 0.1. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Jaarplan 2008 unit: Financiering Bijzondere Ziektekosten. Versie 1.0. CAK-BZ.
- Procesbeschrijving CAK_primair_totaal(tl): CAK-BZ. Versie 1.4. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Managementreview: CAK-BZ. Versie 3.0. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Uitwijkplan: CAK-BZ. Versie 2.0. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Permanent verbeteren: CAK-BZ. Versie 2.2. CAK-BZ
- Procesbeschrijving P en C cyclus: CAK-BZ. Versie 4.1. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Ontwikkeltraject: CAK-BZ. Versie 2.3. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Beheren documentatiesysteem: CAK-BZ. Versie 3.0. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Maatwerkverzoek: CAK-BZ. Versie 0.10. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Klachten en bezwaren en beroep CER(tl): CAK-BZ. Versie 0.4. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Financieren bijzondere ziektekosten hoofdproces: CAK-BZ. Versie 2.0. CAK-BZ
- Procesbeschrijving Eigen bijdrage intramuraal: CAK-BZ.
- Convenant Belastingdienst en CAK-BZ (2006).
- Aanvulling Convenant Belastingdienst en CAK-BZ (23-03-2007).
- Service Level Agreement (SLA) CAK-BZ ICT en Cendris Document Presentment aangaande ICT dienstverlening. (23-06-2005). Versie 3.0.
- Service Level Agreement (SLA) CAK-BZ en Cendris Document Presentment aangaande diverse facturatie stromen (29-06-2005). Versie 2.0.
- Kamerstuk 25268/45. Zelfstandige bestuursorganen. Brief van WWS d.d. 8 oktober 2007.
- Kamerstuk 25268/59. Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 4 februari 2008.
- Nederlandse Zorgautoriteit. (2007). Algemeen rapport: Uitvoering AWBZ 2006 door de AWBZ-verzekeraars, de concessiehouders en het CAK-BZ. Nederlandse Zorgautoriteit.
- Nederlandse Zorgautoriteit. (2006). Algemeen rapport: Uitvoering AWBZ 2005 door de uitvoeringsorganen, zorgkantoren en CAK-BZ. Nederlandse Zorgautoriteit.
- Programma Verandertraject Functioneel Beheer: Werkplan 2008. Versie 0.3. CAK-BZ
- Huizendveld, H. & Reijmer, C. (17-12-2007). Bevindingen besturing CAK-BZ. Conquaestor
- Knelpunten traject systeemontwikkeling: Het verbeterplan (2007). CAK-BZ
- De Bruijn, A.J.M., Overdijk, T.J.M. & Zaaiman, E. (2008). Third Party Mededeling proces Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2007: CAK-BZ. Versie 1.0. PriceWaterhouseCoopers
- Collectieve arbeidsovereenkomst voor de zorgverzekeraars. Periode 1 juni 2007 tot en met 31 mei 2009.
- CAK-BZ. Uitvoeringsprotocol Gewenningsbijdrage. D.d. januari 2008.
- CAK-BZ. (2007). Oninbaar verklaren eigen bijdrage Zorg Zonder Verblijf. CAK-BZ.
- CAK-BZ (2007). Oninbaar verklaren eigen bijdrage Zorg met Verblijf. CAK-BZ.
- CVZ. (2006). Centralisering uitvoering AWBZ-zorg met verblijf. CVZ.
- CVZ. (2008). Handboek Zorgregistratie AWBZ AZR 2.1. CVZ.
- CVZ. (2007). Besluitvorming AZR 2.1. CVZ

Bijlage 4

Lijst van geïnterviewde personen en leden van de begeleidingscommissie

Lijst van geïnterviewde personen (alfabetisch)

- De heer J. Antjema, projectleider CZ
- Mevrouw E. Arend, beleidsmedewerker, gemeente Den Haag
- Mevrouw M. van Asperen, gemeente Duiven
- De heer R. Bellekom (beleidsmedewerker VNG)
- De heer H. Berendsen, Unithoofd Verzekeraars en Consumenten, directie Zorgmarkten Care, NZa
- De heer van Berkel, Belastingdienst
- De heer M. Boereboom, directeur-generaal Langdurige Zorg, VWS
- Mevrouw A.D. Bolks, teamleider Registratie CAK-BZ
- De heer J. Boonstra, procesmanager, Menzis
- De heer M. Borgers, teamleider Cliëntgegevens CAK-BZ
- De heer W. Brand (beleidsmedewerker BZK)
- De heer E. van den Brink, voorzitter directie CAK-BZ
- De heer H. Bruggeman, contractbeheerder, gemeente Groningen
- Mevrouw Van Bruggen, gemeente Leiderdorp
- Mevrouw J. de Bruin, Stichting Thuiszorg Nederland
- Mevrouw J. van den Burg, unitmanager Centrale Uitvoering Bijdrageregelingen (CUB) CAK-BZ
- Mevrouw V. Dame, medewerker kwaliteit – afdeling Telefoon CAK-BZ
- De heer M. Dekker, klantmanager Gegevensservices, UWV
- Mevrouw I. Dorré, Stichting CCC Thuiszorg
- De heer C. Driessen (voorzitter RvC van CAK-BZ)
- De heer H.C. Duyvendak, gemeente Oegstgeest
- De heer W. van Egmond, unitmanager Financiën & Controle CAK-BZ
- De heer N. Franse, medewerker Informatievoorziening, ICT & facilitaire zaken CAK-BZ
- De heer F. Gardenbroek, afdelingshoofd, directie Maatschappelijke Ondersteuning
- Mevrouw S. Geesing, applicatiebeheerder AZR/administratief medewerker, Menzis
- De heer I. Gerrard, unitmanager Frontoffice CAK-BZ
- Mevrouw B. Giele, medewerker Dataregistratie CAK-BZ
- Mevrouw M. van Goudzwaard, directeur bedrijfsvoering CAK-BZ
- Mevrouw B. van der Graaf, medewerker Data-entry CAK-BZ
- De heer A. Grijzen, beleidsmedewerker, Stichting Thuiszorg Nederland
- De heer R. van der Ham, unitmanager Personeel & Organisatie CAK-BZ
- De heer P. Hasekamp (algemeen directeur Zorgverzekeraars Nederland)
- De heer K. van Hattem, leidinggevende Bedrijfsadministratie/coördinator ICT, Stichting Thuiszorg Midden Gelderland
- Mevrouw E. Heijblom, medewerker afdeling Relatiebeheer CAK-BZ
- De heer D. Hermans (voorzitter Raad van Bestuur CVZ)
- De heer E. Homan (lid Raad van Bestuur NZa)
- Mevrouw T. Hulsmann, controller Afdeling Individuele Voorzieningen, gemeente Rotterdam
- Mevrouw T. Jacobs, coördinator bedrijfsadministratie, Stichting Thuiszorg Midden Gelderland
- Mevrouw J. Karman, gemeente Zeevang
- De heer G. Klein Ikkink, directeur Zorgverzekeringen, VWS
- Mevrouw T. Koops, gemeente Slochteren
- De heer R. Kuppens, Kwaliteitsfunctionaris CAK-BZ

- De heer M. Laterveer, plaatsvervangend directeur, Landelijke Organisatie Cliëntenraden (LOC)
 - De heer M. van der Lee, CVZ
 - De heer R. Lindhout, unitmanager Financiering Bijzondere Ziektekosten CAK-BZ
 - Mevrouw A. van der Meer, procesdeskundige Cliëntenadministratie CAK-BZ
 - De heer B. van der Meijden (beleidsmedewerker VNG)
 - Mevrouw L. Mostert, Manager Care, DSW Schiedam
 - De heer H. Neidig, Manager Centrale & Services, Aveant
 - De heer P. Nelis, coördinator urenregistratie, Stichting Thuiszorg Midden Gelderland
 - De heer A. Poppelaars, directeur, CG-Raad
 - De heer P. Reedijk, medewerker afdeling Correspondentie CAK-BZ
 - De heer A. Renkema, unitmanager projecten & Informatievoorziening
 - De heer G. Rutten, senior beleidsmedewerker, Actiz
 - De heer C. Simons, teamleider AZR, CZ
 - De heer M. Venekamp, beleidsmedewerker, gemeente Den Haag
 - De heer R. Ververs, Projectleider AZR, DSW Schiedam
 - De heer D. Vrolijk, unitmanager Informatievoorziening, ICT & facilitaire zaken CAK-BZ
 - De heer F. de Waard, beleidsadviseur bedrijfsvoering CAK-BZ
 - De heer Q. van Woerdekom, beleidsmedewerker volksgezondheid, CG-Raad
 - De heer E. de Wolf, teamleider ICT-beheer
- Afvaardiging Ondernemingsraad CAK-BZ:
- de heer A. Boersma (woordvoerder commissie Personeel)
 - mevrouw E. Heijblom (voorzitter),
 - de heer R. Waelpoel (secretaris),

Begeleidingscommissie (alfabetisch)

- De heer R. Bellekom (VNG)
- De heer H. Berendsen (NZa)
- Mevrouw J. Engering / Mevrouw R. Wouters (VWS)
- De heer T. van Gorp (ZN)
- De heer G. Klein Ikkink, VWS
- De heer M. van der Lee (CvZ)

Bijlage 5

Betrokken adviseurs van Berenschot

Dit rapport kwam tot stand met medewerking van de volgende adviseurs van Berenschot:

René van Duuren
Peter Bosman
Pauline van den Broek
Gerard Putman
Arjo Boendermaker
Florian Theissen
Piet de Bekker
Annick van Kollenburg
Sharon Prins
Paul van Hal
Mark Huijben
Frank Gortemaker