

De basis op orde brengen



Datum

18 februari 2020

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Contact

Yourai Mol (y.mol@aef.nl)

David Schelfhout (d.schelfhout@aef.nl)

Floor Hoogeboom (f.hoogeboom@aef.nl)

Aris van Veldhuisen (a.vanveldhuisen@aef.nl)

Referentie

GV531

1 Conclusies en aanbevelingen	4
1.1 Algemene conclusies van de evaluatie	5
1.2 Aanbevelingen voor het CAK en VWS	8
1.3 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de veranderopgave van het CAK	11
2 Inleiding	14
2.1 Aanleiding	14
2.2 Vraagstelling	15
2.3 Inhoudelijke focus evaluatie	15
2.4 Leeswijzer.....	16
3 De taken van het CAK	17
3.1 Het CAK in het Nederlandse zorgstelsel.....	17
3.2 Wettelijke taken en bevoegdheden.....	19
3.3 Relevante wetswijzigingen	24
4 Interne organisatie	25
4.1 Functioneren organisatie	25
4.2 Organisatiestructuur.....	29
4.3 Personeel.....	31
4.4 Informatievoorziening en informatiebeveiliging.....	37
4.5 Aanpak veranderopgave CAK	40
5 Doeltreffendheid	43
5.1 Taken CAK	43
5.2 Prestaties.....	46
5.3 Burgerregelingen & omgang met aanbevelingen Ombudsman.....	49
5.4 Ketensamenwerking.....	50
5.5 Klanttevredenheid	52
6 Doelmatigheid	55
6.1 Financiële ontwikkeling.....	55
6.2 Financiële verantwoording.....	57
6.3 Kosteneffectiviteit.....	59
7 Governance	62
7.1 Interne aansturing en checks & balances	62
7.2 Relatie met het ministerie als opdrachtgever en eigenaar.....	64
7.3 Toezicht op het CAK.....	69
Bijlagen	71

1 Conclusies en aanbevelingen

Het CAK is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat in opdracht van het ministerie van VWS regelingen uitvoert. De taken van het CAK zijn voor het merendeel gerelateerd aan de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het CAK is een organisatie die met name administratieve diensten verleent aan burgers, zoals het vaststellen en innen van eigen bijdragen voor zorg.

Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het CAK geëvalueerd. Die evaluatie wordt op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen elke vijf jaar verplicht uitgevoerd.

De voorliggende evaluatie geeft, conform de Kaderwet, een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CAK. De evaluatie kijkt terug op de periode 2013-2018. Daarnaast heeft het ministerie van VWS gevraagd om in de evaluatie ook beknopt vooruit te blikken op de organisatieverandering die het CAK recentelijk (deels in 2019) in gang heeft gezet.

Hieronder zetten wij de conclusies en aanbevelingen op een rij. Daarbij zetten we conclusies en aanbevelingen over de huidige veranderopgave apart, omdat die strikt gezien geen onderdeel van de wettelijke evaluatie zijn en deels betrekking hebben op ontwikkelingen in het jaar 2019. Achtereenvolgens is te vinden:

- **Conclusies van de evaluatie**
 - Aangaande doeltreffendheid
 - Aangaande doelmatigheid
 - Aangaande sturing & governance
- **Aanbevelingen voor het CAK en VWS**
 - Voor het CAK
 - Voor het CAK en VWS gezamenlijk
- **Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de huidige veranderopgave**
 - Conclusies
 - Aanbevelingen

1.1 Algemene conclusies van de evaluatie

1.1.1 Conclusies aangaande doeltreffendheid

De interne werkprocessen van het CAK waren tijdens de evaluatieperiode niet op orde

Onder meer de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vestigde als toezichthouder op het CAK nadrukkelijk de aandacht op de tekortkomingen in de interne beheersing van het CAK. Ook uit andere externe onderzoeken bleek dat de kwaliteitsborging van de primaire processen binnen het CAK onvoldoende was, de ICT was verouderd en dat het CAK onvoldoende zicht had op de stand van zaken binnen de eigen organisatie. Het CAK bleek niet goed in staat om een sluitend beeld op te leveren van de uitvoering van regelingen.

Uit onderzoeken¹ komen verschillende oorzaken voor de geconstateerde problematiek bij het CAK naar boven. Die oorzaken zijn divers van aard: ze hebben zowel betrekking op de organisatiestructuur als de cultuur binnen het CAK. Ook de ICT-inrichting speelde een belangrijke rol.

De cultuur en werkwijzen binnen het CAK waren niet genoeg gericht op verbetering

Binnen het CAK werkte men onvoldoende aan het structureel verbeteren van werkprocessen en het voorkomen van fouten in de processen. Als er zich binnen het CAK fouten voordeden, koos men er voor om deze op te lossen door ‘pleisters te plakken’, in plaats van onderliggende problemen structureel aan te pakken. Het CAK werd door BDO getypeerd als een *activiteitgeoriënteerde organisatie*²: een organisatie waarin medewerkers met name gefocust zijn op het uitvoeren van hun eigen taak. Vaak ontbrak een breder perspectief op de keten waarin deze taken zich bevinden en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn.

De structuur van het CAK belemmerde integrale sturing op waardeketens

Het CAK had gedurende de evaluatieperiode een functionele organisatiestructuur, waarin werkzaamheden voor de regelingen die het CAK uitvoert waren versnipperd over verschillende organisatieonderdelen. Dat maakte het moeilijk om op regelingniveau te sturen of te verantwoorden. Het eigenaarschap voor de resultaten van de activiteiten van het CAK was ook niet voldoende belegd in deze structuur.

De ICT-systemen van het CAK zijn verouderd en complex geworden

Een andere belemmering van de effectiviteit van het CAK was de verouderde staat van de ICT-systemen. De ICT-architectuur werd door een opeenstapeling van wijzigingen in de loop der jaren steeds onoverzichtelijker. Er was onvoldoende aandacht voor het *up to date* houden van de systemen. Ook was de ICT-architectuur in beginsel niet ingericht op het produceren van verantwoording en sturingsinformatie op regelingniveau.

Hoewel de prestaties grotendeels op orde waren, leidden de interne knelpunten ook tot problemen in de uitvoering

Tegen de hierboven beschreven achtergrond is het opvallend dat er in de taakuitvoering van het CAK relatief weinig mis gaat. De prestaties van het CAK waren in de evaluatieperiode grotendeels op orde. Zo voldeed het CAK jaarlijks aan bijna alle prestatieafspraken met VWS/NZa. Ook was de klanttevredenheid relatief hoog. De goede prestaties van het CAK

¹ Deze evaluatie, maar ook eerder onderzoek van met name BDO (*Het CAK in control*, 2019), en rapportages van de NZa

² BDO, ‘Het CAK in control’, 2019

waren, gezien de knelpunten in de interne processen en ICT, voor een groot deel te danken zijn aan de inzet en expertise van medewerkers.

Tegelijkertijd hebben zich in de evaluatieperiode ook verschillende problemen voorgedaan die (deels) te wijten waren aan de interne knelpunten bij het CAK. Het gaat hier onder meer om de problematiek rond stapelfacturen, en de onvolledigheid en onjuistheid van sommige gegevensstromen die het CAK beheert. Die problemen hebben impact gehad op klanten, en hebben op momenten ook druk gezet op de relatie met het ministerie. Daarnaast is relevant dat de NZa in de afgelopen jaren de rechtmatigheid van de inning van eigen bijdragen niet kon vaststellen, omdat het CAK hier onvoldoende inzicht in kon bieden. Wat dat betreft is niet aan te tonen in hoeverre de kwaliteit van de output op dat vlak echt voldoende was.

In de media is in de afgelopen jaren een aantal keer aandacht geweest voor burgers die te maken kregen met tekortschietende dienstverlening door het CAK. Hoewel het hier gaat om soms schrijnende situaties, zijn dit toch uitzonderingsgevallen. Relevant hierbij is dat de taken van het CAK gekarakteriseerd kunnen worden als *dissatisfier*: een correcte uitvoering van de taken wordt verwacht, waardoor fouten al snel opvallen.

Voor een optimale taakuitvoering is het CAK deels afhankelijk van ‘de keten’

Bij de uitvoering van een groot deel van zijn taken is het CAK afhankelijk van de aanlevering van gegevens door ketenpartners. Foutieve of verlate aanlevering kan doorwerken naar problemen in de output van het CAK. Zo was er in de evaluatieperiode veel aandacht voor het probleem van stapelfacturen. In de beeldvorming ligt ‘de schuld’ dan bij het CAK, terwijl het CAK niet verantwoordelijk is voor de foutieve gegevensaanlevering.

In de evaluatieperiode had het CAK niet voldoende kwaliteitschecks in de keten ingebouwd om problemen te voorkomen. Het CAK had moeite om actie te ondernemen op problemen in de gegevensaanlevering. Het oplossen van problemen bleef doorgaans beperkt tot de interne organisatie; er werd weinig gedaan om structurele verbeteringen in de keten(samenwerking) door te voeren. Naar het einde van de evaluatieperiode heeft het CAK hier meer initiatief toe genomen, bijvoorbeeld door de inzet van bestandsvergelijkingen met zorgkantoren. Dit wordt herkend en gewaardeerd door ketenpartners en door de NZa als toezichthouder.

Wijzigingen in het takenpakket stelden het CAK voor problemen

Tijdens de evaluatieperiode kwamen er voortdurend veranderingen op het CAK af, met name in het takenpakket. Er kwamen taken bij, die in een enkel geval ook snel weer werden afgeschaft. Ook binnen bestaande taken waren er diverse veranderingen. Het CAK investeerde in de evaluatieperiode veel energie in dergelijke wijzigingen. De opeenstapeling van wijzigingen zorgde ervoor dat de ICT-architectuur onoverzichtelijk werd.

Fluctuaties in het takenpakket van het CAK zijn het resultaat van het samenspel tussen het CAK en het ministerie van VWS als opdrachtgever en eigenaar. Het CAK nam in dezen vaak een dienstverlenende (*‘can do’*) houding aan tegenover de opdrachtgever. Het CAK was erop gericht om opdrachten uit te voeren, ook als de organisatie in realiteit onvoldoende geëquipeerd was om een wijziging goed op te vangen. Daarnaast zette het CAK, met name aan het begin van de evaluatieperiode, ook zelf actief in op het uitbreiden van het eigen takenpakket. Risico’s voor de uitvoering kwamen niet altijd voldoende in beeld. Er was met name weinig beeld van de cumulatieve impact van de verschillende wijzigingen.

Het ministerie van VWS heeft de capaciteit van het CAK om in zijn taken wijziging na wijziging te implementeren, overschat. VWS vervulde onvoldoende een ‘bufferfunctie’ gericht op het

waarborgen van de continuïteit van het CAK, terwijl dat wel van het departement mag worden verwacht in zijn rol als eigenaar. Tegelijkertijd vroeg het CAK zelf ook weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid van het takenpakket. Doordat de (cumulatieve) impact op de organisatie niet duidelijk was, kon het ministerie hier ook niet goed op acteren.

1.1.2 Conclusies aangaande doelmatigheid

De doelmatigheid van het CAK is niet goed in beeld

Uit de evaluatie blijkt dat er weinig zicht is op de doelmatigheid van het CAK. Het ministerie van VWS beschikt nauwelijks over informatie vanuit het CAK die inzicht biedt in doelmatigheid, zoals bijvoorbeeld de kostprijs van de producten van het CAK. De prestatie-indicatoren die het CAK met het ministerie en de NZa heeft afgesproken, geven geen goed beeld van de doelmatigheid. Er is niet gedefinieerd wanneer er sprake is van doelmatige taakuitvoering, en het is niet duidelijk hoe die zou kunnen worden vergroot. Ook intern heeft het CAK weinig sturingsinformatie op gebied van doelmatigheid. Het CAK werkt aan verbetering op dit punt.

In de sturing van VWS op het CAK was doelmatigheid in de afgelopen periode geen prioriteit. Dit kwam deels doordat de inzet van VWS en CAK meer gericht was op de doeltreffendheid (het op orde krijgen van de prestaties en voorkomen van problemen), waardoor sturing op doelmatigheid niet de eerste prioriteit had.

De doelmatigheid lijkt wel voor verbetering vatbaar

Op basis van kwalitatieve informatie en de ervaring van betrokkenen lijken er verbeteringen in de doelmatigheid mogelijk. Zo is er nu bijvoorbeeld veel inzet van medewerkers nodig om kwaliteitscontroles uit te voeren en verantwoordingsinformatie te produceren. Mede langs de lijn van het veranderprogramma zal er in de komende periode meer aandacht uitgaan naar het verbeteren van de doelmatigheid van het CAK.

1.1.3 Conclusies aangaande sturing en governance

VWS heeft beperkt zicht gehad op kwaliteit, risico's en kwetsbaarheden bij het CAK

Het ministerie van VWS heeft gedurende de evaluatieperiode niet goed in beeld gehad hoe de zaken er bij het CAK voor stonden. Naar aanleiding van signalen van toezichthouder NZa kwamen, stap voor stap, de kwetsbaarheden in de organisatie van het CAK boven water. Er is geen eenduidige oorzaak aan te wijzen voor deze situatie. Deels heeft VWS het CAK niet kritisch genoeg gevolgd. Deels ligt de oorzaak ook bij het CAK, dat vaak niet goed aan de informatiebehoefte van VWS kon voldoen. Het CAK heeft moeite gehad om sturings- en verantwoordingsinformatie te produceren die het ministerie wenste. Daarnaast geven de prestatieafspraken die het CAK met het ministerie en de NZa heeft gemaakt slechts beperkt beeld van de kwaliteit van de output, risico's, en de staat van de bedrijfsvoering bij het CAK. Verder was het CAK, zeker aan het begin van de evaluatieperiode, niet altijd open en transparant richting VWS. Het ministerie had daardoor beperkt beeld 'achter de voordeur'. Dit laatste punt is volgens betrokkenen richting het einde van de evaluatieperiode verbeterd.

In de sturing had de eigenaar moeite om in positie te komen t.o.v. de opdrachtgever

In het sturingsmodel van het CAK is een belangrijke rol weggelegd voor de eigenaar. Die moet, onder meer, de continuïteit van de organisatie waarborgen, en waar nodig tegenwicht bieden richting de opdrachtgever. Zo kan overbelasting van de uitvoeringsorganisatie worden voorkomen. De functie van de eigenaar is essentieel, en voor het CAK zeer relevant. Tijdens de evaluatieperiode heeft de eigenaar die functie nog maar beperkt ingevuld. Dat komt deels

doordat de scheiding van de eigenaar- en opdrachtgeversrol (het zogenaamde driehoeksmodel) pas tijdens de evaluatieperiode werd ingevoerd. De eigenaar had tijd nodig had om te groeien in zijn rol en positie op te bouwen. Ook zorgt de concentratie van het opdrachtgeverschap bij DG Langdurige Zorg binnen VWS, gecombineerd met het feit dat de opdrachtgever de volledige financiering van de beheerskosten realiseert, ervoor dat de opdrachtgever traditioneel gezien een sterke positie heeft in de sturing van het CAK.

De checks and balances zijn aan het eind van de evaluatieperiode verbeterd

Voor een gezonde bedrijfsvoering zijn goed functionerende *checks and balances* in de sturing essentieel, zowel intern binnen het CAK als in zijn relatie met moederdepartement VWS. Gedurende de evaluatieperiode hebben de *checks and balances* in de sturing zich positief ontwikkeld. Een aantal ontwikkelingen heeft daaraan bijgedragen. Aan de kant van VWS werd de scheiding tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar geïntroduceerd, waardoor er meer gebalanceerde sturing mogelijk werd. In de relatie tussen CAK en VWS was er sprake van groeiende openheid aan de kant van met name het CAK. Ook dat komt de sturing ten goede.

Binnen het CAK functioneerden de *checks and balances* niet altijd goed, maar ook dit is in de afgelopen jaren verbeterd. De Raad van Advies (RvA) had een tijd lang een zwakke positie en kon beperkt kritisch vermogen inbrengen. Die positie is recentelijk sterker geworden, onder meer door wisselingen in het bestuur en de leden van de RvA. Ook de positie van de Ondernemingsraad (OR) is versterkt. Er is nu een goede werkrelatie tussen bestuur en OR. Daarnaast was de oprichting van een Cliëntenraad in 2018 een positieve ontwikkeling om het klantperspectief beter bij het CAK in te brengen.

1.2 Aanbevelingen voor het CAK en VWS

1.2.1 Aanbevelingen voor het CAK

Breng met voorrang de basis op orde

In de evaluatieperiode zijn er significante tekortkomingen geconstateerd bij het CAK. De eerste prioriteit voor het CAK in de komende periode dient te zijn om die tekortkomingen aan te pakken en daarmee de basis op orde te krijgen. Daarbij gaat het om de ICT, werkprocessen, cultuur, verantwoordingsinformatie, en de interne sturing en *checks and balances*. Al deze punten zijn reeds onderwerp van het veranderprogramma waar het CAK momenteel mee bezig is. Onder paragraaf 1.3 hieronder gaan we in op de veranderopgave en hoe het CAK daarmee omgaat.

Breng kostprijzen beter in beeld en monitor doelmatigheid

Het CAK dient meer grip te krijgen op de doelmatigheid van de eigen organisatie. Op dit moment zijn de kosten van activiteiten nog niet goed in beeld. Ook het ministerie heeft weinig zicht op de doelmatigheid. Het CAK is momenteel bezig om kostprijzen beter in beeld te krijgen. Met die ontwikkeling zou het CAK verder moeten gaan. Ook zouden het CAK en VWS in gesprek moeten gaan over welke (sturings-)informatie nodig is om de doelmatigheid in beeld te krijgen. De ontwikkeling van interne sturingsinformatie en de informatiebehoefte van VWS, kunnen hand in hand gaan.

Dit betekent niet dat er direct gestuurd moet worden op verlaging van de *going concern* kosten. Het CAK is bezig met een grote organisatieontwikkeling, die komende jaren ook nog zal voortduren. Die ontwikkeling verdient prioriteit boven het verlagen van kosten. Direct gaan sturen op doelmatigheid kan in deze context contraproductief werken. Daarentegen

dient de organisatieverandering er wel toe te leiden dat het CAK uiteindelijk doelmatiger wordt (o.a. via de vernieuwing van het ICT-landschap). Het verdient aanbeveling om de resultaten daarvan te blijven volgen en oog te hebben voor de uiteindelijke opbrengsten van de investering die de opdrachtgever doet ten bate van het verandertraject.

Initieer en faciliteer het gesprek in de keten over structurele verbeteringen

De kwaliteit van de output van het CAK is deels afhankelijk van de keten en de gegevens die vanuit de keten worden aangeleverd. Het CAK kan meer doen om uit deze positie van afhankelijkheid te komen, en zich actiever in te zetten om knelpunten in de keten aan te pakken.

Het CAK kan werken aan structurele verbeteringen vanuit een positie van gelijkwaardigheid met ketenpartners. Een eerste stap is om de samenwerking meer te initiëren en te faciliteren. Daarbij zou het CAK in eerste instantie intensiever het gesprek moeten voeren over de wederzijdse verwachtingen met ketenpartners. Ook helpt het om het begrip van de processen en dynamiek bij verschillende partijen in de keten te vergroten. Ketenpartners staan open voor dit gesprek en waarderen het als het CAK daartoe het initiatief neemt. Het CAK kan van daaruit toewerken naar structurele verbeteringen om de kwaliteit en tijdigheid van gegevensaanlevering te borgen. De recente invoering van bestandsvergelijkingen is een eerste stap in deze richting.

1.2.2 Aanbevelingen voor het CAK en VWS gezamenlijk

Heb bij wijzigingen in het takenpakket aandacht voor de cumulatieve impact

Wijzigingen in taken of mutaties in het takenpakket zijn doorgaans gestuurd door beleidsinhoudelijke en politieke overwegingen. Wijzigingen kunnen politiek gezien soms klein lijken terwijl deze voor de uitvoering significante aanpassingen vragen. Voor het ministerie als opdrachtgever en eigenaar is het cruciaal om met de uitvoerbaarheid rekening te houden. Dit vraagt om een brede toets van de impact van wijzigingen op de organisatie en de ICT-architectuur. Daarnaast moeten CAK en ministerie kijken naar de cumulatieve impact waarvan sprake is bij de opeenstapeling van wijzigingen.

Van zowel CAK als VWS vergt dit een andere opstelling dan voorheen. Voor het CAK is het zaak om de bredere cumulatieve impact goed in beeld te brengen en te communiceren richting VWS. Het CAK heeft richting het einde van de evaluatieperiode al een meer kritische en geëmancipeerde houding aangenomen op dit vlak. Daarmee kan het CAK doorgaan. Van VWS vraagt dit om de uitvoerbaarheid van mogelijke wijzigingen explicieter mee te nemen in de eigen afwegingen, en niet een sluitstuk te laten zijn van het beleidsproces. Daarnaast kan de eigenaar een grotere rol nemen in het bewaken van de uitvoerbaarheid als tegenwicht jegens de opdrachtgever.

Voer het gesprek over wederzijdse informatiebehoefte en werkwijzen

De sturingsrelatie tussen VWS en CAK kan productiever worden. De logica's van beleid en uitvoering botsen nog wel eens. In de evaluatieperiode heeft VWS weinig zicht gehad op de interne realiteit bij het CAK, en kon het departement meer doen om de werkwijzen en logica van de uitvoering te begrijpen. Vice versa kan het CAK ook meer antenne ontwikkelen voor de politiek-beleidsmatige logica van het ministerie. Het CAK kan nog meer meedenken met wat het ministerie nodig heeft om diens verantwoordelijkheid waar te maken.

VWS en CAK kunnen meer in gesprek gaan over wat beide partijen nodig hebben om hun rol in te vullen en elkaar goed te begrijpen. Het CAK heeft de afgelopen periode al grote stappen gezet in het geven van meer transparantie tegenover VWS. Die beweging kan voortgezet

worden. Een volgende stap is om het gesprek te voeren over welke informatie het ministerie van het CAK nodig heeft. Informatievoorziening is nu vaak nog inhoudelijk gedreven, en minder geschikt voor het bestuurlijke niveau. VWS heeft behoefte aan informatie die (op geaggregeerd niveau) zicht geeft op de bedrijfsvoering, de doelmatigheid, de kwaliteit, en risico's in de organisatie. Het CAK zou, zoveel mogelijk pro-actief, moeten inspelen op die behoefte.

Het faciliteren van deze informatiebehoefte kan helpen om de eigenaar beter in positie te brengen. Wanneer de eigenaar meer beeld heeft van de realiteit binnen de organisatie, kan deze zijn verantwoordelijkheid tegenover de opdrachtgever beter waarmaken.

Voer het gesprek over 'wanneer doet het CAK het goed' en formuleer op basis daarvan prestatieafspraken

VWS en CAK zouden moeten streven naar meer ruimte voor 'het goede gesprek'. Op dit moment wordt de relatie bij vlagen nog te veel gekleurd door incidenten en gebeurtenissen. Het gesprek over de bredere, strategische ontwikkeling van het CAK verdwijnt dan naar de achtergrond.

Juist nu het CAK bezig is met een grote organisatieverandering, is het een goed moment om een gesprek te voeren over de missie en maatschappelijke rol van het CAK. Hoe ziet die missie eruit, en wat zijn de verwachtingen van VWS bij het toewerken naar die missie door het CAK? Kernvragen voor de sturing zijn dan: hoe kan VWS vanuit zijn rol het CAK ondersteunen in die missie, en wat heeft VWS van het CAK nodig in termen van bijvoorbeeld informatievoorziening om die bijdrage te kunnen leveren?

Aan het vormgeven van dat 'goede gesprek' kan het formuleren van nieuwe prestatieafspraken (KPI's) een belangrijke bijdrage leveren. Die zouden gebaseerd moeten zijn op de door VWS te formuleren verwachtingen voor het CAK. Nieuwe KPI's zouden meer inzicht moeten geven in de daadwerkelijke publieke waarde die het CAK levert. Ook kunnen de KPI's meer richting geven aan waar het CAK op dient te sturen. Zo kunnen CAK en VWS bijvoorbeeld het gesprek voeren over de vraag wat prioriteit verdient: het verbeteren van het klantcontact of het inzetten op kwaliteitsborging in de keten.

De KPI's kunnen door het CAK doorvertaald worden in de organisatie naar afspraken op regelingniveau en directie- en afdelingniveau. Dit helpt om vorm te geven aan de sturing van de organisatie tijdens en na het verandertraject.

Verduidelijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en eigenaar

Opdrachtgever en eigenaar binnen het ministerie werken nog veel in gezamenlijkheid; verantwoordelijkheden worden in goed overleg ingevuld. Er is nog weinig sprake van functionele spanning tussen opdrachtgever en eigenaar, zoals die wel bedoeld is in het driehoeksmodel. Het verdient aanbeveling om kritisch te reflecteren op de rolinvulling en wederzijdse verwachtingen van eigenaar en opdrachtgever. Wie is waarvoor verantwoordelijk en wat verwachten beide partijen van elkaar? Bijvoorbeeld: wanneer de verantwoordelijkheid voor het borgen van gezonde bedrijfsvoering duidelijk belegd is bij de eigenaar, kan de opdrachtgever meer sturen op inhoudelijke prioriteiten en resultaten.

In de scheiding van rollen is er niet altijd een eenduidig 'goed' of 'fout'. Bijvoorbeeld: op basis van het driehoeksmodel kan gesteld worden dat de eigenaar zorgt voor een doelmatige organisatie. Echter, aangezien de opdrachtgever de beheerskosten volledig financiert, heeft

die een duidelijk belang bij doelmatigheid. Juist waar belang en verantwoordelijkheid niet één-op-één samenvallen, zou het gesprek gevoerd moeten worden.

Focus komende jaren op ingezette verandering en ‘bescherm’ het CAK daarin

Het CAK is bezig met een organisatieverandering die de komende jaren prioriteit en focus verdient. Het is belangrijk om het CAK daar ruimte voor te geven. Die ruimte moet in de loop van de tijd ontstaan. Dat het ministerie van VWS aan het begin van de verandering nauwer betrokken wil zijn, is begrijpelijk. Het zou goed zijn als het CAK gedurende de rit het ministerie comfort kan bieden over de voortgang, zodat VWS geleidelijk aan op gepaste afstand kan komen te staan.

Het bieden van de randvoorwaarden voor verandering betekent ook dat het CAK op een aantal vlakken ontzien zou moeten worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om wijzigingen in het takenpakket. Bij taakwijzigingen zou bekeken moeten worden of deze opgepakt kunnen worden binnen de bredere veranderaanpak, en of deze niet focus weghalen van de organisatieverandering. In het ‘beschermen’ van het CAK komende jaren kan de eigenaar primair een rol nemen.

1.3 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de veranderopgave van het CAK

1.3.1 Conclusies met betrekking tot de veranderopgave

Het CAK heeft op meerdere fronten veranderingen opgestart in de organisatie

Het CAK heeft aan het eind van de evaluatieperiode een aantal grote veranderingen in gang gezet, die de volledige breedte van de organisatie raken. Als eerst ging het CAK aan de slag met een programma om *in control* te komen. Daarin werd gewerkt aan het professionaliseren van het risicomanagement, het versterken van de controlfunctie, en het verbeteren van de financiële administratie en verantwoording. Een tweede verbeterlijn is gericht op ICT. Daarvoor heeft het CAK de *ICT Roadmap* opgesteld, die een meerjarenplanning geeft voor het op orde brengen van de ICT-huishouding van het CAK. Ten derde heeft het CAK een organisatiebrede veranderoperatie ingesteld. Daarin wordt onder andere gewerkt aan een cultuurverandering die moet bijdragen aan de hierboven beschreven verbeterpunten in de werkprocessen van het CAK. Ook een verandering van de structuur, waarin vier regelingdirecteuren een centrale rol krijgen, is onderdeel van deze operatie.

Het doel is om processen meer overkoepelend aan te sturen, organisatieonderdelen beter te laten samenwerken, en meer besef creëren van de rol van het CAK in de bredere keten. Van medewerkers wordt gevraagd om meer te overzien hoe de eigen taak past binnen het grotere geheel van een regeling. Ook moet de organisatie meer gericht worden op het (structureel) voorkomen van problemen in plaats van het (incidenteel) oplossen ervan.

Er is intern en extern vertrouwen in de huidige aanpak

Gesprekspartners die voor deze evaluatie zijn geïnterviewd, zowel binnen als buiten het CAK, delen de analyse van de problemen in de CAK-organisatie. Er is een breed gedeeld beeld van de opgave en de noodzaak voor een aanpak van de problemen. Er lijkt dus een goede voedingsbodem te bestaan voor verandering.

Ook de veranderaanpak en organisatieverandering waar het CAK voor heeft gekozen, vinden breed draagvlak. Het ministerie van VWS en de NZa geven aan dat zij de gekozen aanpak

ondersteunen. Positief in dit kader is dat het huidige bestuur van het CAK groot commitment toont om de verandering door te voeren. Dit wordt door VWS en de NZa herkend. Belangrijk is dat de interne *checks and balances* beter op orde zijn; de Raad van Advies is bijvoorbeeld in staat om samen met het bestuur kritisch te reflecteren op de veranderaanpak. Eveneens belangrijk is dat in de relatie tussen CAK en VWS stappen worden gezet. Het CAK geeft meer dan voorheen openheid en transparantie over de huidige problematiek, en voert gezamenlijk met VWS het gesprek over de benodigde stappen.

De veranderaanpak omvat het merendeel van de verbeterpunten van het CAK

In de opvatting van AEF omvat de ingezette verandering veel van de aspecten waarop het CAK beter kan functioneren. Het CAK heeft voldoende aandacht voor het feit dat de benodigde verandering zowel 'harde' elementen (structuur, bedrijfsvoering) als 'zachte' elementen (cultuur, samenwerking) omvat. Er zijn geen opvallende witte vlekken. Prioriteit voor het CAK zou moeten zijn om de huidige veranderaanpak daadwerkelijk te laten landen in de organisatie.

Gezien de omvang van de problematiek bij het CAK is het navolgbaar dat het CAK heeft gekozen voor een relatief ingrijpend veranderprogramma, dat impact heeft op de volle breedte van de organisatie.

1.3.2 Aanbevelingen met betrekking tot de veranderopgave

Neem de tijd voor de verandering

De omvang van de organisatieverandering betekent dat deze tijd gaat kosten. Een uitdaging is daarbij om te veranderen 'met de winkel open', waarbij kwaliteit en rechtmatigheid steeds gegarandeerd en verantwoord moeten worden. Zeker het culturele aspect van de veranderopgave kost tijd; deze komt niet vanzelf als gevolg van de verandering van de organisatie-structuur of de aansturing.

Een risico is dat het CAK, vanuit goede wil en ambitie, te snel te veel wil. Een ander risico is dat VWS en/of de NZa vanuit hun verantwoordelijkheid te hard gaan sturen of te snel concrete resultaten willen zien. Het verandertempo moet rekening houden met het absorptievermogen van de organisatie. Belangrijk daarbij is om medewerkers steeds mee te nemen en overbelasting te voorkomen.

Zet in op realistisch verwachtingenmanagement

De ingezette verandering omvat vrijwel alle dimensies van de organisatie. Het is een brede en diepgaande opgave. Het is zinvol om zowel intern als bij partijen in de omgeving de verwachtingen realistisch te houden. De verandering zal jaren duren; het CAK zal het niet in één keer goed gaan doen; en in de tussentijd zullen zich nog knelpunten voordoen en zullen er nog fouten gemaakt worden. Het is noodzakelijk dat het CAK in deze opgave enige ruimte houdt (en krijgt) om te leren en bij te sturen. Hoewel een uitgewerkte aanpak noodzakelijk is, laat het pad van de verandering zich niet aan de voorkant helemaal uitstippelen.

Voor het CAK is het zinvol om met omgevingspartijen in gesprek te gaan én te blijven over de stand van zaken en de verwachtingen. Daarnaast is het aan te bevelen om met het ministerie en de NZa in gesprek te gaan over de voorwaarden waaronder het CAK de benodigde ruimte kan krijgen. Het ministerie en de NZa willen in de komende periode immers hun rol kunnen waarmaken, en moeten erop kunnen vertrouwen dat het CAK de komende jaren de kwaliteit en rechtmatigheid van de taakuitvoering blijft waarborgen.

Sluit aan bij de informatiebehoefte van VWS om de verandering samen vorm te geven

Het ministerie van VWS wil betrokken zijn bij de veranderopgave en samen met het CAK keuzes kunnen maken. Het is zinvol om de komende jaren steeds gezamenlijk te reflecteren op de veranderaanpak, de voortgang, risico's, en of er eventueel bijsturing nodig is. De eigenaar zou in dezen zijn positie moeten nemen als verantwoordelijke partij voor de bedrijfsvoering en het toekomstperspectief van de organisatie.

Het ministerie heeft behoefte aan een helder beeld van de veranderaanpak, met de verwachte risico's, het risicomangement, een planning met heldere mijlpalen of gateways, en de wederzijdse afhankelijkheden van de verschillende elementen van de verandering. Ook is er behoefte aan een periodieke monitor over de stand van zaken waarin die elementen terugkomen. Het CAK is hier al mee bezig en heeft een monitor opgesteld. Die monitor kan doorontwikkeld worden op basis van de informatiebehoefte van het ministerie.

Voor beide partijen helpt het om afspraken te maken over de gewenste informatievoorziening. Het helpt het ministerie om zijn rol waar te kunnen maken. Het helpt beide partijen om samen 'het goede gesprek' te kunnen voeren over de verandering. Het stelt daarnaast het CAK in staat om binnen de kaders van die afspraken de ruimte te nemen, en voorkomt sturing op teveel detailniveau.

Neem ketenpartners meer mee in het proces

Ketenpartners geven aan dat zij op de hoogte zijn van de problematiek bij het CAK en dat er een veranderaanpak in gang is gezet. Ze hebben nog minder goed in beeld wat die veranderaanpak precies inhoudt, welke stappen op welke termijn gezet gaan worden, en wat die verandering (eventueel) voor hen gaat betekenen. Om verwachtingen te managen en de relatie met ketenpartners te verstevigen, helpt het om hen mee te nemen in het veranderproces, ook als deze geen directe impact op hen heeft.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Het CAK is op 1 januari 2013 onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) gebracht. De Kaderwet schrijft voor dat elke vijf jaar een evaluatie wordt uitgevoerd van de doeltreffendheid en doelmatigheid van zelfstandig bestuursorganen (zbo's).

Aanvankelijk zou de wettelijke evaluatie van het CAK in 2018 uitgevoerd worden, vijf jaar nadat de organisatie onder de Kaderwet is gebracht. In 2018 heeft de minister van VWS besloten om de evaluatie een jaar later, namelijk in 2019, uit te laten voeren. De reden hiervoor is dat het CAK eind 2018 een externe audit liet uitvoeren naar de maatregelen die de organisatie nam om *in control* te komen. De minister wilde de uitkomsten van dat onderzoek meenemen in de wettelijke evaluatie, met het idee dat er dan een eerste beeld zou zijn van de effectiviteit van de ingezette maatregelen.³ In de praktijk hebben het CAK en VWS begin 2019 besloten om een bredere organisatieverandering in gang te zetten, met onder meer een andere organisatiestructuur. De beweging om *in control* te komen is dus nog niet afgerond. Om deze reden kijkt de voorliggende evaluatie terug op het functioneren van het CAK over een periode van 6 jaar (2013 tot en met 2018).

³ Kamerbrief van de minister van VWS dd. 5 juli 2018, kenmerk 1368579 – 178288 - Z

2.2 Vraagstelling

Conform de Kaderwet dient de evaluatie een beeld te geven van de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van het CAK over de periode 2013-2018. Specifiek heeft het ministerie van VWS voor deze evaluatie de volgende onderzoeksvragen meegegeven:

Hoofdvraag 1: Is het functioneren (taakuitoefening) van het CAK doeltreffend?

De geleverde prestaties dragen bij aan de beleidsdoelen

Deelvragen:

- 1.1 Draagt het functioneren van het CAK bij aan het realiseren van de gestelde doelstellingen?
- 1.2 Voert het CAK wettelijke taken goed uit en gebruikt het zijn bevoegdheden op de juiste wijze?
- 1.3 Welke verbeteringen t.a.v. doeltreffendheid zijn mogelijk?

Hoofdvraag 2: Functioneert het CAK doelmatig?

Prestaties worden geleverd tegen zo laag mogelijke kosten en zo hoog mogelijke kwaliteit

Deelvragen:

- 2.1 Zijn de interne organisatie en bedrijfsvoering efficiënt en toekomstbestendig ingericht?
- 2.2 Is de samenwerking tussen de ketenpartners (lees; gemeentes, zorgaanbieders etc.) efficiënt en effectief?
- 2.3 Zijn de KPI's opgesteld door VWS goede indicatoren om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie te meten?
- 2.4 Welke verbeteringen t.a.v. doelmatigheid zijn mogelijk?

Het ministerie heeft daarnaast verzocht om bij de beantwoording van de onderzoeksvragen specifiek aandacht te besteden aan de overdracht van de Burgerregelingen. Deze zijn per 1 januari 2017 overgekomen van het Zorginstituut Nederland (ZiN) naar het CAK. Specifiek is gevraagd om het rapport 'Zorgen voor de toekomst' (27 september 2016) en het overdrachtsdocument Burgerregelingen (15 december 2016) van de Nationale Ombudsman in de evaluatie te betrekken.

De aanpak voor het uitvoeren van deze evaluatie, en de gebruikte methoden, zijn beschreven in bijlage 3, 'aanpak evaluatie'.

2.3 Inhoudelijke focus evaluatie

Het CAK heeft afgelopen jaren een tumultueuze periode doorgemaakt. De organisatie is sinds medio 2017 bezig om op verschillende vlakken *in control* te komen. Die veranderopgave heeft ook ten tijde van het uitvoeren van deze evaluatie veel impact op de organisatie. Daarnaast heeft het CAK in de evaluatieperiode te maken gehad met (grote) veranderingen in het takenpakket, waarbij de overdracht van de Burgerregelingen per 1 januari 2017 de grootste was. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op deze context van het CAK en de ontwikkelingen in het takenpakket.

De ontwikkelingen bij het CAK zijn op verschillende manieren meegenomen in de (vormgeving van de) voorliggende evaluatie. Ten eerste is er de afgelopen periode al veel

onderzoek gedaan naar de situatie bij het CAK. Daarbij gaat het om de jaarlijkse toezichtsrapportages van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de audits van de Auditdienst Rijk (ADR), maar ook om het externe onderzoek naar de bedrijfsvoering van het CAK dat eind 2018 is uitgevoerd door adviesbureau BDO. Op verzoek van het ministerie van VWS is de voorliggende evaluatie zodanig vormgegeven dat zoveel mogelijk wordt uitgegaan van deze bestaande onderzoeken en audits. Die uitkomsten worden meegenomen in deze evaluatie, zonder bestaande onderzoeken te dupliceren.

Het CAK is ten tijde van het uitvoeren van deze evaluatie sterk in beweging. Sinds medio 2017 is het CAK aan de slag met de veranderopgave 'CAK *in control*'. Daarnaast heeft het CAK begin 2019 besloten om de organisatiestructuur te wijzigen, een verandering die in 2019 ingezet wordt. In deze evaluatie is rekening gehouden met deze ontwikkelingen, om te voorkomen dat de evaluatie een beeld oplevert dat op het moment van publicatie al achterhaald is. Dit houdt het volgende in:

- De evaluatie geeft een overkoepelend beeld van ontwikkelingen in de evaluatieperiode. Dit helpt om de huidige situatie van het CAK in (historisch) perspectief te plaatsen, en om inzichten op te leveren waar zowel het CAK als het ministerie van VWS van kunnen leren.
- Waar mogelijk geeft de evaluatie aanvullende inzichten die kunnen helpen bij het goed vormgeven van de veranderopgave. In de aanbevelingen gaan wij hier nader op in. De evaluatie is echter geen second opinion op de reeds ingezette veranderstrategie.

2.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt vormgegeven:

- In hoofdstuk 3 gaan we in op de positie van het CAK in het Nederlandse zorglandschap, en beschrijven we het takenpakket van het CAK.
- In hoofdstuk 4 richten we ons op de interne organisatie van het CAK. Hier komen thema's aan bod zoals organisatiestructuur en -cultuur, personeelsbeleid, ICT-beleid en aansturing.
- Hoofdstuk 5 richt zich op de doeltreffendheid van het CAK: de manier waarop het CAK zijn wettelijke taken uitvoert en de prestaties die het CAK levert.
- In hoofdstuk 6 komt de doelmatigheid van het CAK aan bod: voert het CAK zijn taken op een doelmatige manier uit, en hoe wordt daarop gestuurd?
- Hoofdstuk 7 behandelt de governance rondom het CAK: de interne *checks and balances* in de organisatie, de sturingsrelatie met het ministerie van VWS en de toezichtsrelatie met de NZa.

In de **bijlagen** is te vinden:

- Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties
- Bijlage 2: Brondocumenten
- Bijlage 3: Aanpak evaluatie
- Bijlage 4: Prestatie-indicatoren
- Bijlage 5: Zelfrapportage CAK over omgang met aanbevelingen Nationale Ombudsman omtrent burgerregelingen

3 De taken van het CAK

3.1 Het CAK in het Nederlandse zorgstelsel

Historisch perspectief

Het CAK werd in 1968 opgericht, samen met de inwerkingtreding van de voormalige Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Gedurende deze eerste jaren was het CAK vooral een centraal betaalkantoor. In de daaropvolgende jaren groeide het CAK aanzienlijk naar aanleiding van de uitbreiding van de AWBZ met zorgvormen zoals wijkverpleging en gezinszorg.

In 2002 fiscaliseerde de overheid de eigen bijdrage in de AWBZ, waardoor het verzamelinkomen van de burger bepalend werd voor de hoogte van diens eigen bijdrage. Voor het uitrekenen van deze bijdrage stond het CAK vanaf dat moment in nauw contact met ketenpartners zoals de zorgkantoren, zorginstellingen, gemeenten, de Belastingdienst, het UVW en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Tot 2007 voerde het CAK enkel AWBZ-regelingen uit in opdracht van zorgverzekeraars en het ministerie van VWS. De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 zorgde ervoor dat een deel van de zorgtaken van de AWBZ onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten kwam te vallen. Het CAK werd verantwoordelijk voor de inning van de eigen bijdrage op grond van de Wmo. Daarmee kreeg het CAK de gemeenten als nieuwe opdrachtgevers erbij.

Het CAK was tot het jaar 2013 een besloten vennootschap (B.V.) in eigendom van zorgverzekeraars, gemoeid met het uitvoeren van publieke taken in opdracht van het ministerie van VWS. Deze rechtsvorm bleek niet langer aan te sluiten op het in de loop der jaren gegroeide takenpakket van het CAK. Het kabinet zocht daarom naar een andere rechtsvorm, waarin de publieke verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken beter werd geborgd.

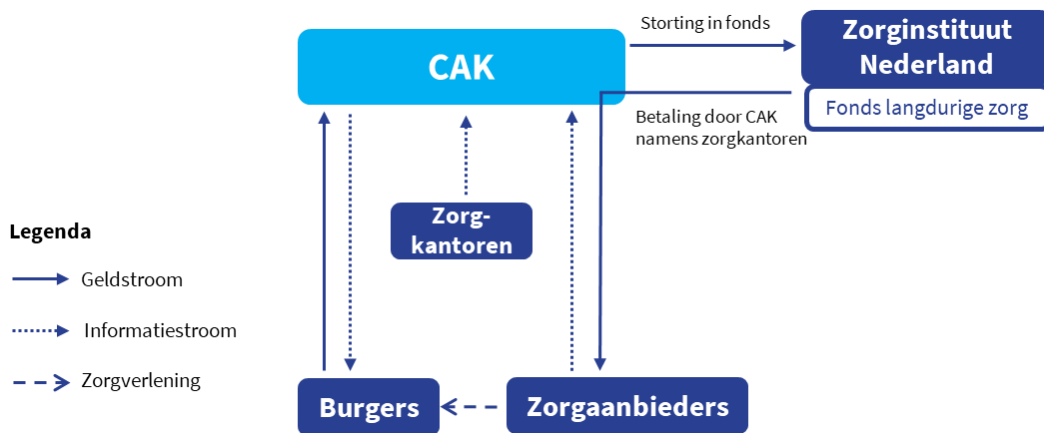
Met ingang van 1 januari 2013 werd het CAK daarom omgevormd naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van VWS.⁴

⁴ CAK, jaarverslag 2012, 32543, nr. 3

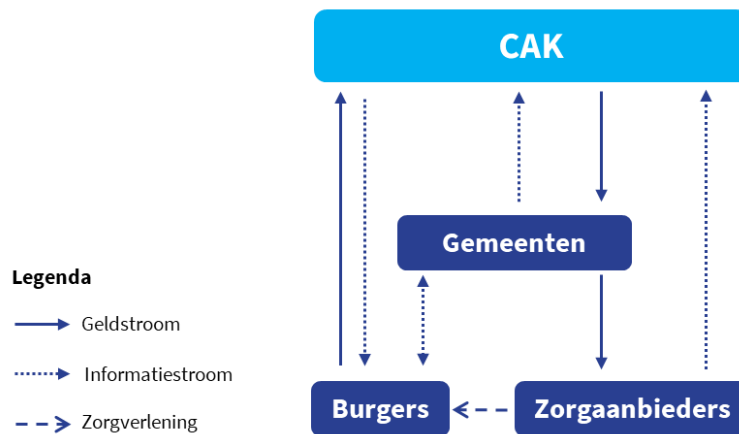
Positie van CAK in het zorgstelsel

Het Nederlandse zorgstelsel is gebaseerd op verschillende wetten. Het CAK heeft van oudsher vooral te maken met (voorlopers van) de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Het CAK voert daarnaast taken uit op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw), met name sinds in 2017 de burgerregelingen aan het CAK werden overgedragen.

Het merendeel van de activiteiten van het CAK heeft betrekking op het innen en berekenen van de eigen bijdragen voor Wlz- en Wmo-zorg. Het CAK heeft daarmee een centrale positie in het zorgveld als het gaat om het beheren van de financiële en administratieve processen en informatiestromen rond eigen bijdragen. De positie van het CAK in het Wlz- en Wmo-landschap is in onderstaande figuren vereenvoudigd weergegeven:



Figuur 3-1 De positie van het CAK in het Wlz-landschap



Figuur 3-2 De positie van het CAK in het Wmo-landschap

In deze velden staat het CAK in verbinding met de volgende organisaties:

- Zorgaanbieders, zorgkantoren en gemeenten wisselen gegevens met het CAK uit over zorggebruik door burgers.
- Op grond van die gegevens, gecombineerd met inkomensgegevens van de belastingdienst (niet weergegeven in de figuur), berekent het CAK de eigen bijdragen die cliënten verschuldigd zijn voor hun zorggebruik in de Wlz of Wmo.
- Het CAK informeert de cliënt over de hoogte van de eigen bijdrage.

- Het CAK int de bijdrage. Deels doet het CAK dat door facturen te versturen aan burgers. Voor een groot deel echter doet het CAK dat door middel van *broninhouding*: het inhouden van de eigen bijdrage op bijvoorbeeld de AOW-uitkering. Hiervoor werkt het CAK samen met partners zoals de SVB en het UWV (niet weergegeven in de figuur).
- In het geval van de Wlz stort het CAK de geïnde eigen bijdrage in het Fonds Langdurige Zorg, dat wordt beheerd door het ZiN.
- Het CAK voert voor de Wlz vervolgens vanuit het Fonds Langdurige Zorg ook de betaling van zorgaanbieders uit. Dat gebeurt namens zorgkantoren.

Het bovenstaande overzicht geeft de belangrijkste ketenpartners van het CAK weer. In aanvulling daarop heeft het CAK te maken met nog twee belangrijke stakeholders (zie hoofdstuk 7 voor een nadere toelichting):

- Het ministerie van VWS is eigenaar en opdrachtgever van het CAK. VWS is verantwoordelijk voor de opdrachtverlening aan het CAK, en houdt toezicht op de uitvoering van de taken en regelingen van het CAK die zijn gefinancierd met begrotingsgeld.
- De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt toezicht op de premiegefinancierde geldstromen van het CAK. De NZa houdt op grond van artikel 16 van de wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz en de Wmo.

3.2 Wettelijke taken en bevoegdheden

Huidig takenpakket CAK

Anno 2019 is het CAK een publieke dienstverlener die in opdracht van het ministerie van VWS regelingen uitvoert. De voornaamste van die regelingen zijn:

- Vaststellen en innen van de eigen bijdrage op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz);
- Vaststellen en innen van de eigen bijdrage op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voor de gemeenten;
- Verrichten van betalingen aan zorgaanbieders op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz);
- Legaliseren van verklaringen voor het meenemen van medicijnen naar het buitenland (Schengenverklaringen);
- Regelingen voor burgers/cliënten die anders buiten het Nederlandse zorgstelsel vallen: de regeling wanbetalers, de regeling onverzekerden, de regeling gemoedsbezwaarden, de regeling onverzekerbare vreemdelingen en de buitenlandregeling (verdragsgerechtigden).

Het volledige takenpakket van het CAK is gebaseerd op de AWBZ, Wlz, Wmo, Jeugdwet, Zvw, Opiumwet, Wtcg en internationale verdragen. In onderstaande tabel staan de wetten en de bijbehorende taken beschreven.

Wetten	Taken van het CAK
Huidige taken	
Wet langdurige zorg (Wlz)	<ul style="list-style-type: none"> – Eigenbijdrageregeling – Financiering van de Wlz-erkende instellingen – Tijdelijke subsidieregelingen Extramuraal Behandeling – Overgangsregeling AWBZ/Wlz-zorg buitenland
Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 en 2015 (Wmo)	<ul style="list-style-type: none"> – Eigenbijdrageregeling

Zorgverzekeringswet (Zvw)	<ul style="list-style-type: none"> — Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV)⁵ — Wanbetalersregeling — Onverzekerdenregeling — Missionarissenregeling — Compensatieregeling zorgverzekeraars voor wanbetalers en onverzekerden — Regeling gemoedsbezwaarden — Vergoeding zorgkosten onverzekerbare vreemdelingen — Verdragsbijdrage gepensioneerden en gezinsleden van grensarbeiders in het buitenland
Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> — Verstrekken Schengen- en Engelstalige verklaringen
Internationale wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> — Internationale afrekening zorgkosten buitenland — Vergoeding kosten orgaan van woonplaats — Vergoeding kosten orgaan van verblijfplaats — Beheerskosten medefinanciering sociaal attachés — Vrijwillige Overeenkomst Zorgkostendekking (VOZD) — Nationaal Contactpunt grensoverschrijdende zorg
Aflopende taken	
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) <i>tot en met 2014</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Eigenbijdrageregeling Zorg zonder Verblijf (EB ZzV) — Eigenbijdrageregeling Zorg met Verblijf (EB ZmV) — Financiering van de AWBZ-erkende instellingen (FI)
Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) <i>tot en met 2013</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Tegemoetkomingsregeling voor chronisch zieken en gehandicapten. Deze taak is formeel per 1 januari 2014 afgeschaft. Het secundaire proces en het proces van uitbetaling gaan door tot en met 2021.
Jeugdwet (Objw) <i>tot en met 2016</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Ouderbijdrage Jeugdwet. Deze taak is per 1 januari 2016 afgeschaft. Het secundaire proces (bezwaar en beroep) en het minnelijke proces van innen gingen door tot en met 2020.
Zorgverzekeringswet (Zvw)	<ul style="list-style-type: none"> — Compensatie van het verplicht eigen risico (CER). Deze taak is formeel per 1 januari 2014 afgeschaft, maar het secundaire proces (beroep) en het proces van uitbetaling gaan door tot en met 2020.
Wet langdurige Zorg (Wlz)	<ul style="list-style-type: none"> — Tijdelijke subsidieregelingen Eerstelijns Verblijf. Deze taak is per 01-01-2017 gestopt.

Ontwikkeling takenpakket

Het takenpakket van het CAK is gedurende de evaluatieperiode sterk veranderd. In 2013 bestond het takenpakket uit de volgende onderdelen:

⁵ Dit is formeel geen zvw-regeling, maar hier geplaatst omdat het hier gaat om de vergoeding van Zvw-zorg.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

- Eigenbijdrageregeling Zorg zonder Verblijf
- Eigenbijdrageregeling Zorg met Verblijf
- Financiering van de AWBZ-erkende instellingen

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- Eigenbijdrageregeling Wet maatschappelijke ondersteuning

Zorgverzekeringswet (Zvw)

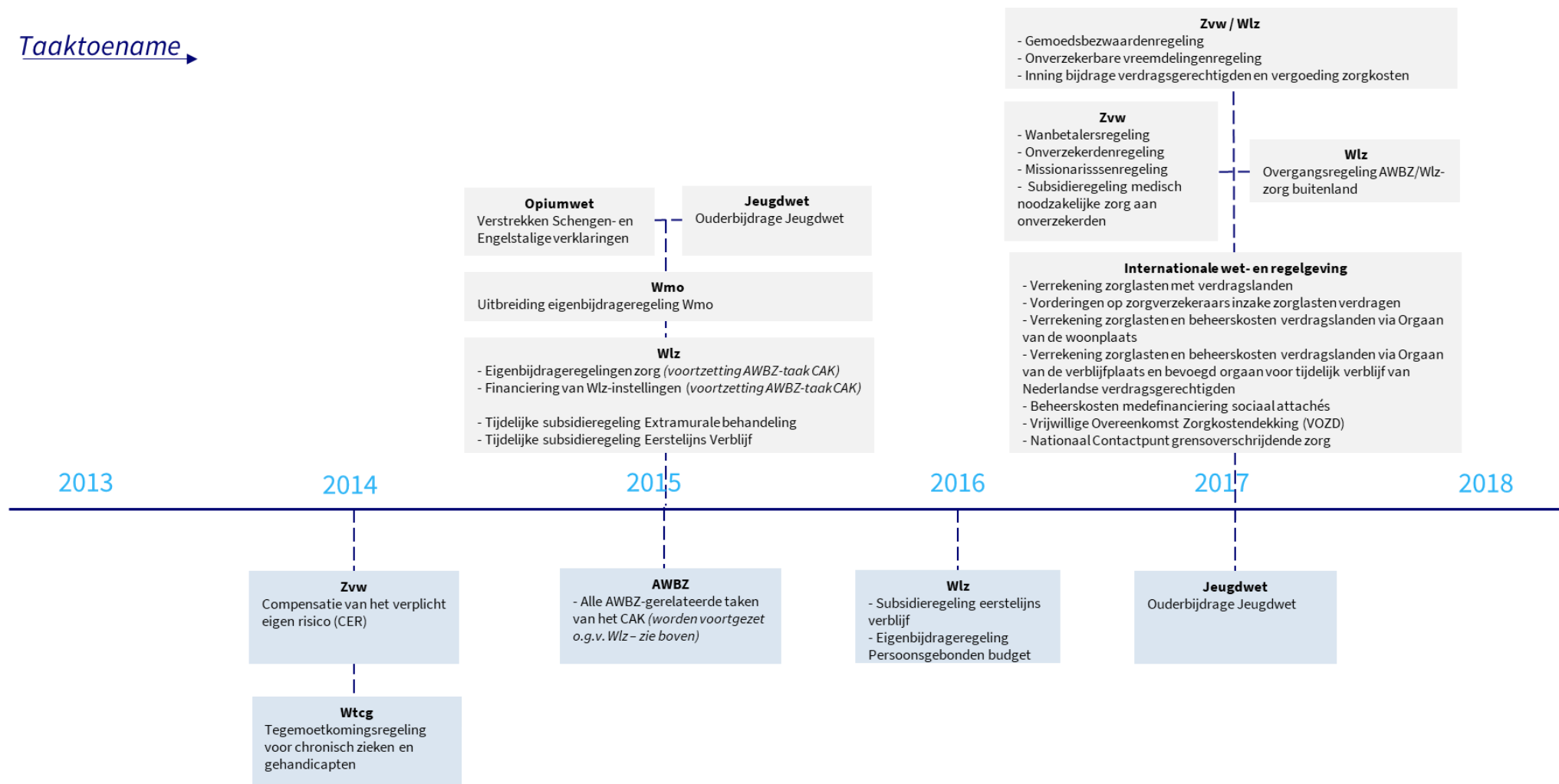
- Compensatie van het verplicht eigen risico (CER)

Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg)

- Tegemoetkomingsregeling voor chronisch zieken en gehandicapten

Gedurende de evaluatieperiode zijn er taken aan het takenpakket van het CAK toegevoegd, maar zijn er ook taken verdwenen. In het figuur op de volgende pagina staan deze veranderingen in het takenpakket schematisch weergegeven.

Taaktoename →



Taakafname →

Figuur 3-3 Toe- en afname in taken CAK

Overheveling van de burgerregelingen

Met ingang van 2017 zijn zogenaamde ‘burgerregelingen’ overgeheveld van Zorginstituut Nederland (ZiN) naar het CAK. Deze regelingen werden overgedragen omdat deze uitvoerende taak van het ZiN niet langer passend werd geacht bij de rol van het ZiN als adviseur van VWS en fondsbeheerder. De Zorgverzekeringswet werd gewijzigd om deze overdracht van taken te regelen.⁶ Met de toevoeging van de burgerregelingen werd het CAK verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regelingen, de bijbehorende dienstverlening en de klantcontacten.⁷ De overdracht van de burgerregelingen betrof de volgende taken:

Zorgverzekeringswet (Zvw)

- Bestuursrechtelijke premie Wanbetalers
- Opsporing, oplegging bestuurlijke boetes, sluiten ambtshalve verzekeringen en bestuursrechtelijke premie onverzekerden
- Verstrekking compensatiebijdrage aan zorgverzekeraars voor wanbetalers en onverzekerden
- Vergoeding zorgkosten missionarissen

Wet langdurige zorg (Wlz);

- Overgangsregeling Wlz-zorg in het buitenland

Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz);

- Spaarrekening en zorgvergoeding Gemoedsbezwaarden
- Vergoeding zorgkosten onverzekerbare vreemdelingen
- Verdragsbijdrage gepensioneerden en gezinsleden van grensarbeiders in het buitenland

Internationale wet- en regelgeving

- Internationale afrekening zorgkosten buitenland
- Vergoeding kosten Orgaan van Woonplaats
- Vergoeding kosten Orgaan van Verblijfplaats
- Medefinanciering kosten Sociaal Attachés
- Nationaal Contactpunt grensoverschrijdende zorg

De overdracht van de taken van het ZiN naar het CAK werd ‘as-is’ vormgegeven. Dit houdt in dat de wijze van uitvoering van de burgerregelingen ongewijzigd overging naar het CAK. Het ZiN heeft de uitvoeringstaken, de daaraan ten grondslag liggende administratie, processen, IT-systemen, afspraken met leveranciers en afnemers overgedragen aan het CAK.⁸

Bij de overheveling kwamen ook een aantal aandachtspunten omtrent de burgerregelingen naar voren. De Nationale Ombudsman gaf de belangrijkste aandachtspunten voor de toekomstige omgang met de burgerregelingen aan het CAK mee.⁹ In hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 203, nr. 3

⁷ CAK, bestuurlijke verantwoording burgerregelingen 2017

⁸ CAK, meerjarig transitieplan burgerregelingen 2017-2020

⁹ Nationale Ombudsman, overdrachtsdocument burgerregelingen, 15 december 2016

3.3 Relevante wetwijzigingen

In de evaluatieperiode 2013-2018 hebben diverse wetwijzigingen plaatsgevonden die hun weerslag hebben gehad op het CAK. In onderstaand overzicht staan de meest significante wijzigingen weergegeven die de grootste impact op het CAK hadden. Daarnaast was er met regelmaat sprake van wijzigingen in andere regelgeving (zoals bijvoorbeeld de implementatie van de AVG) die impact hadden op het CAK.

- Met ingang van 2013 was de vermogensinkomensbijtelling (VIB) van kracht geworden. Deze wetgeving maakt dat een gespecificeerd deel van het vermogen mee werd geteld in de berekening van de eigen bijdrage AWBZ.¹⁰
- Per 1 januari 2014 zijn het op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vastgestelde Bijdragebesluit zorg en het op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vastgestelde Besluit maatschappelijke ondersteuning gewijzigd.¹¹
- Hervormingen van de langdurige zorg, met name het inwerktreden van de Wet Langdurige Zorg (Wlz) per 1 januari 2015, die de AWBZ vervangt en het inwerktreden het Besluit Langdurige Zorg (Blz). Dit is een algemene maatregel van bestuur van bepalingen van de (Wlz) en stelt nadere regels ten aanzien van de inhoud van de verzekering en nadere regels voor de Wlz-uitvoerders.¹²
- Sinds 1 januari 2015 geldt de Wmo 2015. Vanuit de AWBZ naar de Wmo 2015 zijn de volgende vormen van ondersteuning overgeheveld: kortdurend verblijf, beschermd wonen, persoonlijke verzorging, begeleiding en bijbehorend vervoer. De NZa-beleidsregels zijn hierdoor niet meer van toepassing op de voornoemde ondersteuning.¹³
- In 2016 is besloten tot het afschaffen van een aparte bijdragesystematiek voor het modulair pakket thuis. Vanaf 4 januari 2016 werd de lage intramurale eigen bijdrage geheven in plaats van de extramurale eigen bijdragen.¹⁴

¹⁰ CAK, jaarverslag CAK 2013

¹¹ Staatsblad jaargang 2012, nr. 423

¹² Staatsblad jaargang 2014, nr. 520, 521

¹³ Staatsblad jaargang 2014, nr. 486

¹⁴ Staatsblad jaargang 2015, nr. 520

4 Interne organisatie

4.1 Functioneren organisatie

4.1.1 Ontwikkelingen in koers en besturingsfilosofie

Het CAK stelde zichzelf gedurende de evaluatieperiode ten doel om op een menselijke en professionele wijze midden in de samenleving te staan en daarbij oog te hebben voor de positie van de burger. In 2018 formuleerde het CAK daarbij de volgende verantwoordelijkheden:

Het CAK:

- *Zorgt ervoor dat de administratie en financiële afwikkeling van regelingen van de overheid voor burgers goed geregeld zijn*
- *Vormt vanuit zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid de verbindende schakel tussen burgers en overheid*
- *Vertaalt wet- en regelgeving naar voor de burger begrijpelijke en toegankelijke informatie*
- *Helpt burgers hun weg te vinden binnen de regelingen en loketten in het zorgdomein*
- *Maakt verbinding met alle relevante partijen binnen de samenleving*
- *Draagt bij aan een effectieve, efficiënte en betrouwbare overheid, is transparant en verantwoordt zich actief over zijn handelen en resultaten.*¹⁵

Gesprekspartners geven aan dat het CAK zich in de evaluatieperiode bewuster is geworden van haar maatschappelijke rol. De omvorming van het CAK naar een zbo zorgde ervoor dat het karakter van het CAK publieke dienstverlener met een maatschappelijke functie werd benadrukt. Het CAK stelde hierover in 2013 dat de nadruk op de maatschappelijke functie van het CAK en de positie van de klant geen formaliteit is, maar dat het CAK een grote verantwoordelijkheid heeft.¹⁶ Vanaf 2013 hanteerde het CAK de aanpak ‘de klant centraal’ en zette daarbij sterk in op de verbetering van de dienstverlening en het klantcontact.¹⁷ De focus in de besturing van het CAK lag gedurende deze jaren dus sterk op de output van de organisatie en het klantcontact, en in mindere mate op interne werkprocessen, beheersing en het inrichten van de verantwoording.

¹⁵ CAK, jaarverslag, 2018

¹⁶ CAK, jaarverslag, 2012

¹⁷ CAK, jaarverslag, 2013

In de jaren 2016, 2017 en 2018 kwamen de in de aanleiding genoemde problemen in de werkprocessen en interne beheersing bij het CAK aan het licht. In 2019 besloot het CAK op basis van een probleemanalyse door adviesbureau BDO tot een nieuw richtpunt voor organisatieontwikkeling: een streven naar *operational excellence*. Die strategie kenmerkt zich door het doel om producten en diensten probleemloos te leveren aan de klant, tegenover de laagste kosten, minste tijd en grootste gemak.¹⁸ Met deze nieuwe doelstelling verschuift de focus van het CAK van het verbeteren van het klantcontact naar het op orde brengen van de interne processen. Het CAK heeft in het kader van deze veranderinggave daarnaast de doelstelling geformuleerd om in de toekomst 'de voorbeeld publieke dienstverlener' te worden.¹⁹

4.1.2 Werkprocessen en organisatiecultuur

Gedurende de evaluatieperiode bleek dat het CAK onvoldoende *in control* was met betrekking tot de beheersing van de interne processen en adequate verantwoording over de geldstromen en output.²⁰ Het CAK heeft op verzoek van het Ministerie van VWS het plan 'CAK *in control*' opgesteld en de maatregelen uit dat plan in gang gezet. In 2018 werd adviesbureau BDO door het CAK gevraagd te kijken naar de verbetermaatregelen die het CAK nam in het kader van 'CAK *in control*'.

Op basis van het onderzoek van BDO kwam het CAK tot de conclusie dat de tekortkomingen niet enkel gingen om de administratieve verantwoording, maar ook om de interne samenwerking, organisatiestructuur, en -cultuur.²¹ Hieronder gaan wij op elk van deze thema's nader in.

Interne werkprocessen

De overkoepelende analyse van BDO is dat het CAK kan worden gekarakteriseerd als een *activiteitgeoriënteerde* organisatie. Die heeft een aantal kenmerken. Medewerkers richten zich op de uitvoering van hun eigen taak. Er is onvoldoende eigenaarschap en beperkt leiderschap. Problemen worden *ad hoc* opgelost. Er is nauwelijks (cijfermatig) inzicht in de voortgang van processen. Er is geen zicht op de totale waardeestroom en er wordt dan ook niet integraal gestuurd op de primaire processen van het CAK. Systemen en processen worden niet structureel verbeterd.

Als ontwikkelperspectief voor het CAK schetst BDO de overgang van een *activiteitgeoriënteerde* naar een *systeemgeoriënteerde* organisatie. Kenmerken daarvan zijn een meer overkoepelende, integrale, sturing op processen i.p.v. losstaande taken, betere samenwerking tussen organisatieonderdelen, de beschikbaarheid van sturingsinformatie en een focus op het voorkomen van problemen in plaats van het oplossen van problemen.

Een eerste knelpunt dat BDO signaleert betreft de vormgeving van de interne werkprocessen binnen de organisatie. BDO stelt dat deze processen niet voldoende zijn geborgd. Processtappen die zijn gericht op interne informatievoorziening of de kwaliteit van de

¹⁸ BDO, 'het CAK *in control*', 2019

¹⁹ CAK, rapportage CAK *Change* voor Bestuurlijk Overleg mei 2019

²⁰ NZa, Rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK, verantwoordingsjaar 2016

²¹ BDO, 'het CAK *in control*', 2019

dienstverlening voor de organisatie worden in werkomschrijvingen veelal niet benoemd. Integrale procesbeschrijvingen, waarin protocollen, werkinstructies en digitale formulieren worden vertaald, bleken te ontbreken. De interne processen van het CAK bleken hierdoor in de evaluatieperiode onvoorspelbaar en moeilijk beheersbaar. Ook was de kwaliteit van de processen onvoldoende geborgd.

Een resultaat hiervan was dat gedurende de evaluatieperiode het CAK zich kenmerkte als een organisatie waarin problemen, in plaats van de onderliggende oorzaken, werden opgelost. Veel genoemd wordt dat medewerkers van het CAK bedreven waren in incident gedreven werken, waarbij problemen werden opgelost door 'pleisters te plakken' of 'brandjes te blussen'. Door sommige gesprekspartners wordt dit zelfs omschreven als een 'heldencultuur', waarin waardering van collega's vooral voortkomt uit het *ad hoc* oplossen van problemen in plaats van het voorkomen ervan.

Taken en verantwoordelijkheden

Als tweede signaleert BDO dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het beheersen van de interne processen niet helder zijn gedefinieerd. Medewerkers en teams van het CAK weten onvoldoende van elkaar welke bijdragen worden geleverd. Voor veel medewerkers is het onduidelijk op welke manier zij onderdeel zijn van 'het grotere plaatje'. Een overzicht van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de regelingen heen, ketenbreed, ontbreekt. Medewerkers hebben daardoor onvoldoende voor ogen hoe zij het bijdragen aan de uiteindelijke prestaties van het CAK, en voelen zich daardoor niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eindproduct van het CAK in de keten.

Een daaraan gerelateerd inzicht uit de BDO-rapportage is dat het voor het CAK een uitdaging is om een sluitende Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus te ontwikkelen. Het CAK is goed in het opstellen van plannen, maar de executiekracht voor het uitvoeren van die plannen blijft achter. Dat beeld wordt ondersteund door de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken. Daarbij valt op dat de activiteiten die het CAK onderneemt vaak maar beperkt gebaseerd zijn op de ontwikkelde plannen. Doelen worden regelmatig niet SMART geconcretiseerd. De verschillende stappen in de PDCA-cyclus zijn zeer beperkt met elkaar verbonden. Op alle schakels in de cyclus is er ruimte voor verbetering.

Samenwerking organisatieonderdelen

Een volgende constatering van BDO is dat de verschillende onderdelen van het CAK onvoldoende samenwerken. Medewerkers geven aan dat binnen de eigen afdeling prettig en effectief samen met elkaar wordt samengewerkt, maar de samenwerking tussen de afdelingen komt slecht tot stand. Ook zijn de verschillende afdelingen en units slecht op de hoogte van elkaars plannen. Binnen de afzonderlijke afdelingen wordt veel werk gezet, maar men is niet bekend met elkaars doelen en activiteiten.²²

Het beeld is dat de verschillende organisatieonderdelen weinig vertrouwen hebben in elkaars werkwijze, waardoor de afdelingen steeds meer gaan fungeren als zelfstandige units ('eilandjes'). Resultaat hiervan is dat de samenwerking door medewerkers van het CAK enerzijds als prettig wordt ervaren: medewerkers spreken over de fijne werksfeer in de eigen afdeling. Anderzijds is er sprake van een geringe samenwerking tussen de afdelingen.

²² BDO, 'het CAK *in control*', 2019

De cultuur van het CAK wordt, met name rond het begin van de evaluatieperiode, door medewerkers omschreven als hiërarchisch. Medewerkers gaven aan het gevoel te hebben weinig verantwoordelijkheid te hebben of te krijgen. Het management van het CAK sprak dit verantwoordelijkheidsgevoel veelal niet aan: van medewerkers werd weinig eigen initiatief verwacht. In plaats daarvan was de kerntaak om taken uit te voeren ('luisteren naar de baas, doen wat je gezegd wordt'). Het management werd in deze jaren dan ook als dominant of directief omschreven. Ook geven gesprekspartners aan dat de RvB tijdens de eerdere jaren van de evaluatieperiode een directieve sturingsfilosofie hanteerde. Het CAK wordt in gesprekken gekenschetst als een gelaagde organisatie waarin weinig ruimte bestond voor eigen initiatief en inbreng van medewerkers, en er met name top-down werd gecommuniceerd. Enkele gesprekspartners voor deze evaluatie noemen dat het CAK in de evaluatieperiode een cultuur had waarin men bang was om fouten te maken, en daarin ook weinig openheid naar buiten gaf.

Kwaliteitsborging

Op gebied van kwaliteitsborging en risicomanagement had het CAK in de evaluatieperiode de processen onvoldoende op orde. Gesprekspartners geven aan dat kwaliteitsborging vaak gebaseerd was op handmatige handelingen en de individuele expertise van medewerkers en onvoldoende op organisatieniveau was georganiseerd. BDO stelt dat de wijze waarop risicomanagement plaatsvindt "op geen enkele wijze is vastgelegd of bekend is."²³ De NZa constateerde in de toezichtsrapportage over 2015 dat de interne controle niet voldeed aan de gestelde eisen.²⁴

De kwaliteit van de gegevens bij het CAK is in significante mate afhankelijk van de input vanuit ketenpartners. In de evaluatieperiode waren er onvoldoende kwaliteitschecks op deze gegevensuitwisseling aanwezig, waardoor fouten in de data van ketenpartners (input) vaak tot verkeerde producten van het CAK zoals facturen (output) leidden. Dit ligt niet alleen bij het CAK, maar ook bij de ketensamenwerking. In paragraaf 5.4 gaan wij daar nader op in.

Een kwaliteitsinstrument dat het CAK in de evaluatie heeft ingevoerd is de bestandsvergelijking. Die is in 2018 voor het eerst uitgevoerd met zorgkantoren (voor uitvoering van de Wlz). Dit betreft een check of de (persoons)gegevens in de systemen van het CAK overeenkomen met die van de zorgkantoren. Gesprekspartners geven aan dat de bestandsvergelijking een goed instrument is om de kwaliteit van data ketenbreed te verhogen. Ook de toezichthouder NZa ziet dit als een positieve ontwikkeling.

De kwaliteitsborging heeft zich in de evaluatieperiode ontwikkeld in de organisatie. Het CAK is momenteel bezig met het implementeren van een 'three lines of defence' model. Met ingang van 1 januari 2018 werd een aparte afdeling Risk & Assurance opgericht. Dit is een tweedelijnsafdeling die zich richt op de P&C-cyclus van de eerstelijns uitvoering van de regelingen. Het doel hiervan is om risico's in de uitvoering te beperken, en mogelijke verbeteringen in de werkprocessen te signaleren en door te voeren.²⁵

²³ BDO, 'het CAK in control', 2019, p 35

²⁴ Nederlandse Zorgautoriteit, Rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK - verantwoordingsjaar 2016

²⁵ CAK, Bestuurlijke verantwoording, 2018

4.2 Organisatiestructuur

De organisatiestructuur van het CAK onderging gedurende de evaluatieperiode een aantal veranderingen. De structuur van het CAK is functioneel ingericht, met een indeling in divisies en een scheiding tussen frontoffice en backoffice.

Van 2013 tot 2018 bestond het CAK uit vier divisies en een groot aantal afdelingen. In 2017 werden de burgerregelingen overgebracht vanuit het ZiN. Deze regelingen werden 'as is' overgebracht naar het CAK. Dat hield in dat de uitvoering van de burgerregelingen werd belegd als aparte afdeling binnen de divisie Klantcontacten. De ZiN-medewerkers bleven dus werkzaam in een apart onderdeel van de organisatie. Per 1 januari 2018 is besloten de burgerregelingen verder te integreren in de organisatiestructuur van het CAK, waarmee de verschillende activiteiten van de burgerregelingen zijn verdeeld over bestaande units van de organisatie.

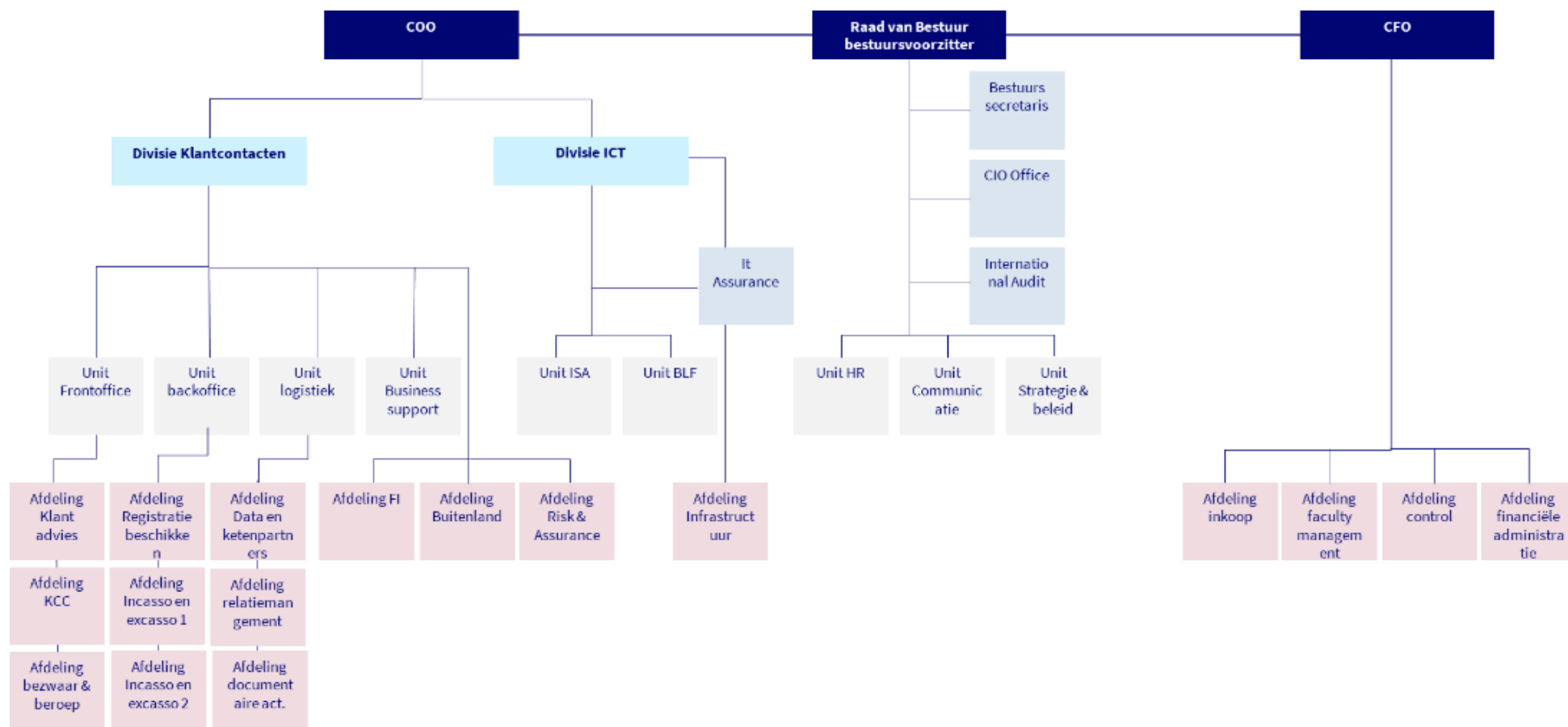
In 2018 is de organisatiestructuur veranderd. Onderdeel hiervan is dat er is besloten om naar een driekoppig bestuur over te gaan. Zo ontstond er naast de positie van bestuursvoorzitter ook een Chief Operation Officer (COO) en een Chief Financial Officer (CFO).

Met deze verandering hebben de organisatieonderdelen Corporate Control, Facility Management, Inkoop en Strategie, Informatiebeleid en CIO Office een andere vorm gekregen. Vanaf 2018 bestonden er dus nog slechts twee divisies binnen het CAK: klantcontacten en ICT. De COO is verantwoordelijk voor de divisie Klantcontacten en ICT. De bestuursvoorzitter is verantwoordelijk voor CIO en International Audit. Ook zijn de units HR, communicatie en Strategie & Beleid onder de bestuursvoorzitter opgehangen.

De organisatiestructuur 2018 is in Figuur 4-1 hieronder weergegeven.

Het BDO-rapport over de interne organisatie van het CAK gaat ook in op de organisatiestructuur van het CAK. Het rapport wijst op het grote aantal managementlagen in de structuur van het CAK. Die belemmert volgens BDO de informatievoorziening in de organisatie, zowel naar boven als naar beneden. Dit zorgt voor veel ruis. Informatie sijpelt lastig door in de organisatie.

BDO adviseerde met betrekking tot organisatiestructuur om de huidige een functionele structuur om te vormen in een regelinggerichte organisatiestructuur. Begin 2019 besloot het CAK om zijn organisatiestructuur aan te passen conform dit advies. Op deze verandering gaan we in paragraaf 4.5 nader in.



Figuur 4-1 Organisatiestructuur CAK in 2018

4.3 Personeel

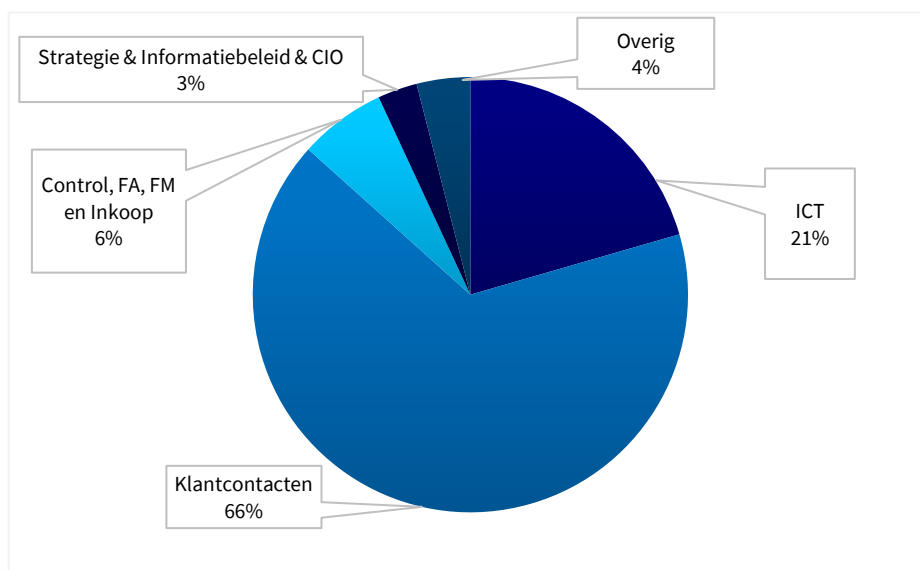
4.3.1 Omvang en ontwikkeling personeelsbestand

Het personeelsbestand van het CAK is gedurende de evaluatieperiode sterk gegroeid. De belangrijkste verklaring daarvoor is de toename van het aantal wettelijke taken, en met name de integratie van de uitvoering van de burgerregelingen in het CAK. Het totale personeelsbestand besloeg 808 fte in 2013, en 1257 fte in 2018.

De divisies Klantcontacten, Control, FA FM en Inkoop en Strategie, Informatiebeleid en CIO zijn in de periode 2014-2018 het meest in omvang gegroeid. Dat maakt dat de divisie Klantcontacten, ook wel frontoffice, d.d. 1 januari 2018 de grootste divisie was met een capaciteit van 831 fte.

Formatie per divisie CAK	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% groei 2013-2018
ICT	151	237	257	248	225	258	71%
Klantcontacten	586	670	600	616	855	831	42%
Control, FA, FM en Inkoop		49	54	64	74	81	65%
Strategie & Informatiebeleid & CIO		21	20	26	30	37	76%
Overig	71	2	2	58	47	50	
Totaal	808	979	933	1012	1231	1257	56%

Tabel 4-1 Formatie in fte per divisie²⁶



Figuur 4-2 Bezetting formatie CAK 2018

Binnen het CAK werken meer vrouwen dan gemiddeld. In 2018 bestond 53,0% van het personeelsbestand uit vrouwen. Dit ligt hoger dan het Rijksbrede gemiddelde van 47%.²⁷ De gemiddelde leeftijd van de medewerkers van het CAK was gedurende de evaluatieperiode constant. Tijdens deze periode was de meerderheid van de medewerkers van het CAK (in 2013 60,5%, in 2018 70,5%) ouder dan 25 jaar. Dit is in lijn met de gemiddelde leeftijd van medewerkers bij de Rijksoverheid, daar ligt het gemiddelde op 47,4 jaar.²⁸

In onderstaande tabel staan het aantal jaren dat medewerkers met een vast dienstcontract bij het CAK werken. Vooral in de laatste evaluatiejaren, 2017 en 2018, is een verschuiving te herkennen van medewerkers die korter (0-2 jaar) bij het CAK blijven werken. Dit is een resultaat van de overheveling van de Burgerregelingen van het ZiN.

Duur dienstverband	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0-2 jaar	31,1%	16,0%	13,4%	16,5%	34,7%	31,8%
2-10 jaar	52,3%	65,0%	65,1%	61,5%	45,6%	45,3%
> 10 jaar	16,6%	19,0%	21,5%	22,0%	19,6%	22,8%

Tabel 4-2 Diensttijdinterval medewerkers CAK

²⁶ In 2013 bestond het CAK uit de divisies ICT, Klantcontacten en 'overig'. De divisies Control, FA, FM en Inkoop en Strategie & informatiebeleid & CIO bestonden toen nog niet.

²⁷ Ministerie van BZK, *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk*, 2018

²⁸ Ibidem

De interne mobiliteit binnen het CAK is beperkt: medewerkers blijven lang op dezelfde functie werken. In 2013 was er sprake van een interne doorstroom van 18%. Dit is gedurende de evaluatieperiode licht gestegen: in 2018 was dit 23%. De externe mobiliteit (uitstroom van medewerkers) is gedurende de evaluatieperiode afgenomen: van 20% personeelsverloop in 2014 naar 8% in 2018.

Integratie medewerkers ZiN

De integratie van de burgerregelingen van het ZiN is een belangrijk thema geweest voor het CAK in de evaluatieperiode. Met de komst van de regelingen verhuisde ook een omvangrijke groep medewerkers van het ZiN naar het CAK. Uit de interviews werd duidelijk dat deze overgang nauwkeurig was voorbereid en er door het CAK veel aandacht is besteed aan het verwelkomen van de nieuwe collega's.

Ondanks deze inspanningen is de integratie van ZiN-medewerkers in de organisatie nog niet voltooid. De verschillen tussen 'reguliere' CAK'ers en voormalig ZiN-medewerkers zijn in de dagelijkse praktijk van het CAK nog voelbaar. Het onderscheid tussen de twee groepen is nog merkbaar: er wordt gesproken over verschillende 'bloedgroepen', of 'de ambtenaren' versus 'de medewerkers'. Ten dele zijn die verschillen terug te leiden tot de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de twee groepen (zie onder). Die leiden bijvoorbeeld tot ander beleid rond verlofdagen voor de twee verschillende groepen werknemers.

4.3.2 Externe inhuur

In onderstaande tabel is de verhouding weergegeven tussen interne medewerkers, externe medewerkers en medewerkers afkomstig van het Zorginstituut. Hieruit blijkt dat de flexibele schil binnen het CAK gedurende de evaluatieperiode is toegenomen, met 16% in de periode 2014-2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Medewerkers intern	752	677 (+75)	604 (-73)	586 (-18)	704 (+118)	718 (+14)
Medewerkers extern	56	302 (+246)	329 (+27)	426 (+97)	416 (-10)	432 (+16)
Medewerkers ZiN (voormalig)					111	107 (-4)
Totaal	808	979 (+171)	933 (-46)	1012 (+79)	1231 (+219)	1257 (+26)

Tabel 4-3 Verhouding medewerkers van het CAK

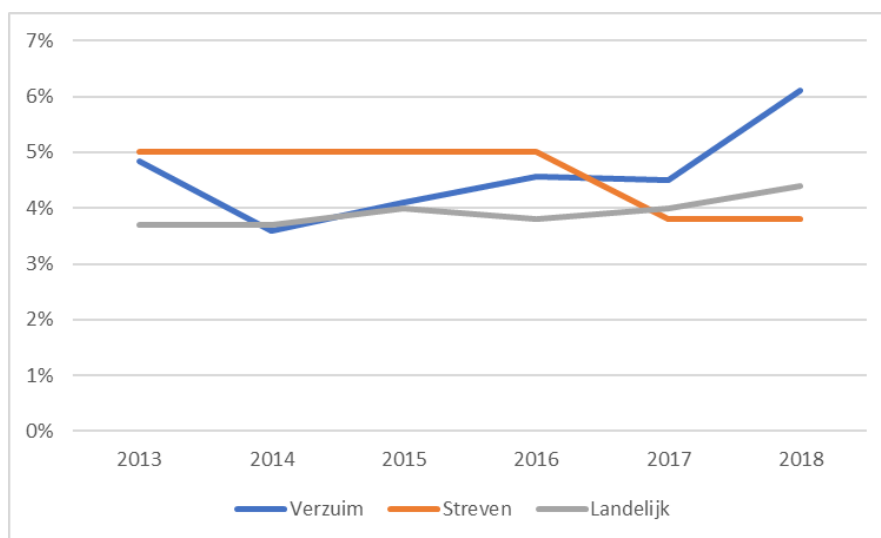
Het percentage externe inhuur is met name hoog binnen de divisies Klantcontacten (36% in 2018) en ICT (39% in 2018). De externe inhuur bestaat zowel uit uitzendkrachten en uit zzp'ers. Uit interviews bleek dat de keuze voor externe inhuur deels strategisch van aard was, omdat de externe inhuur de mogelijkheid biedt om flexibel in te spelen op veranderingen in het takenpakket. Ook voor de organisatieverandering waarin het CAK zich bevindt wordt relatief veel gebruik gemaakt van externe inhuur. Voor de divisie ICT geldt dat bewust voor externe inhuur wordt gekozen omdat niet alle specifieke ICT-expertise binnen de divisie aanwezig is.

De verhouding externe inhuur is een aandachtspunt binnen het CAK, dat door management en bestuur wordt herkend. Met name de afdeling HR is zich bewust van de hoge kosten en de eventuele risico's die verbonden zijn aan externe inhuur, bijvoorbeeld dat kennis en ervaring niet voldoende binnen de eigen organisatie wordt geborgd. Daarom heeft HR zichzelf voor

2020 ten doel gesteld om de verhouding externe inhuur ten opzichte van interne medewerkers te verlagen.²⁹

4.3.3 Ziekteverzuim

Het verzuim van het CAK staat in de grafiek hieronder weergegeven. Enkel van 2013-2014 is een daling in het verzuim te zien, in de overige jaren is er sprake van een stijging. In de gehele periode ligt het gemiddelde hoger dan het landelijk gemiddelde.³⁰



Figuur 4-3 Verzuim (werkelijk, streven en landelijk gemiddelde)

Het CAK ziet een aantal verklaringen voor de hogere verzuimcijfers in de organisatie. De belangrijkste daarvan is de dynamiek in de organisatie in de afgelopen jaren. De aanwijzing van de NZa in 2017, alle daaropvolgende verbeteracties en de aangekondigde organisatieverandering hebben het nodige van de organisatie gevraagd. Ook zijn er wisselingen in het management geweest. Dit heeft de veerkracht van CAK-medewerkers op de proef gesteld.

Het CAK formuleert jaarlijks een streven voor het verzuimpercentage. In de jaren 2013-2016 was het verzuim van het CAK lager dan het streven, in de jaren 2017 en 2018 was dat niet het geval. In 2017 paste het CAK het streven aan naar 3,8% om daarmee dichterbij het landelijk gemiddelde te liggen (4%). Naast een intern streven neemt het CAK ook andere maatregelen om het verzuimpercentage te verminderen. Er worden trainingen gegeven aan leidinggevenden om verzuim tegen te gaan. Ook is er een verzuim- en inzetbaarheidsadviseur ingezet om organisatie breed actie te ondernemen om het verzuim te verminderen.

4.3.4 Arbeidsvoorwaarden

In de evaluatieperiode is er, door de integratie van medewerkers van het Zorginstituut in het CAK, een situatie ontstaan waarin verschillen bestaan in arbeidsvoorwaarden van diverse groepen medewerkers van het CAK. De medewerkers die al lang in dienst zijn van het CAK

²⁹ CAK, concept jaarplan 2020, 2019

³⁰ Statline, CBS 2018

vallen onder de CAO Zorgverzekeraars en bouwen hun pensioen op via SBZ Pensioen. De voormalige medewerkers van het ZIN zijn formeel ambtenaar, en vallen daarmee onder de CAO die geldt volgens het Algemeen Rijksambtenaren Regelement (ARAR). Zij krijgen pensioen via het ABP. Tot slot is er een derde categorie van nieuwe medewerkers, medewerkers die per 1 januari 2019 bij het CAK werken. Ook zij vallen onder de CAO Zorgverzekeraars, maar zij bouwen verplicht pensioen op via het ABP.

Het CAK is voornemens om op termijn de arbeidsvoorwaarden te uniformeren of harmoniseren. Een harmonisatie kan immers bijdragen aan de verdere integratie van de organisatieonderdelen. Momenteel brengt het CAK de mogelijkheden hieromtrent in kaart, en in aansluiting daarop ook aan het kijken wat mogelijk is qua flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden middels een 'cafeteria-model', waarmee medewerkers uit verschillende onderdelen van de arbeidsvoorwaarden kan kiezen en wisselen.

Op 1 januari 2020 wordt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) van kracht. De RvB heeft besloten dat het CAK zich aansluit bij de handelswijze van het Rijk wat betreft het aanbieden van een arbeidsovereenkomst. De invoering van de Wnra heeft geen invloed op de hierboven benoemde verschillen in arbeidsvoorwaarden.

4.3.5 Strategische Personeelsplanning (SPP)

Gedurende de evaluatieperiode bestond er geen Strategische Personeelsplanning (SPP) binnen het CAK. Het CAK heeft ingezien dat dit een belangrijk instrument is, waar zij in de toekomst naar toe wil werken of gebruik van wil maken. Daarom heeft het CAK in 2018 voor het eerst een vlootstouw geïmplementeerd, een hulpmiddel om aanwezige kennis, talenten en competenties van medewerkers in een organisatie in kaart te brengen en deze te koppelen aan gewenste kennis, talenten en competenties. In de vlootstouw komt per bestaande divisie de gewenste schets van de formatie naar voren.

Aansluitend op de vlootstouw is het CAK ook bezig met het creëren van een leiderschapsprofiel. Dat profiel schetst waaraan de managementlaag van het CAK zou moeten voldoen om de veranderopgave te laten slagen.

De ontwikkeling naar meer complexe taken in de afgelopen jaren, vooral sinds de overdracht van de Burgerrelingen, betekent daarnaast ook dat er nieuwe competenties van medewerkers gevraagd worden. Op aantal divisies binnen het CAK is er daarom behoefte aan een systeemperspectief, of een verandering van het werk- en denkniveau van de medewerkers.

4.3.6 Medewerkertevredenheid

In 2013 en 2016 heeft het CAK medewerkertevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. In 2013 is het MTO uitgevoerd door onderzoeksbureau Effectory. In deze onderzoeken stonden een aantal hoofdthema's centraal, namelijk de werkzaamheden, arbeidsomstandigheden, collega's, leidinggevendenden, organisatie, ontwikkelingsmogelijkheden en de beloning.³¹ In 2016 werd met name gekeken naar de ontwikkeling ten opzichte van het MTO in 2011 en 2013. In 2016 werd dus gekeken naar de score op de hoofdthema's, maar zijn ook extra vragen opgenomen over het aanspreken op gedrag/feedback geven en de relatie van medewerkers

³¹ CAK, memo MTO, 2013

met de doelstellingen, koers en kernwaarden van de organisatie. In beide jaren zijn de scores op de hoofdpunten vergeleken met de Nationale tevredenheidsindex (NTI).³²

Ten opzichte van 2013 zijn in 2016 bijna alle scores licht gestegen of gelijk gebleven. De algemene score van de medewerkerstevredenheid is een voldoende: een 6,6 in 2013 en een 6,9 in 2016.

	2013 CAK vs (NTI)	2016 CAK vs (NTI)
Werkzaamheden	7 (7,5)	7 (7,5)
Arbeidsomstandigheden	5,7 (5,7)	6,9 (6,7)
Collega's	7,6 (7,7)	7,7 (7,7)
Leidinggevende	7,2 (7,2)	7,2 (7,2)
Organisatie	6,8 (7)	7,2 (7,0)
Ontwikkeling	6,1 (6,3)	6,3 (6,3)
Beloning	5,9 (6,0)	6,3 (6,0)

Tabel 4-4 Medewerkerstevredenheid (CAK en benchmark)

Uit het MTO uit 2011 bleek dat ‘communicatie’ en ‘aandacht voor de medewerker’ aandachtspunten waren. In de MTO’s van 2013 en 2016 is daar expliciet naar gevraagd. De score voor communicatie is in de loop der jaren verbeterd (van 5,0 in 2013 naar 5,6 in 2016) maar blijft een aandachtspunt. Medewerkers geven aan dat de communicatie als ‘top down’ wordt ervaren. Ook wordt er niet frequent gecommuniceerd tussen de verschillende managementlagen. De voornaamste verbetermogelijkheid zit dan ook in de communicatie tussen de verschillende onderdelen van de organisatie. In 2016 werden specifieke vragen opgenomen over de communicatie binnen het CAK, met name over de communicatie met het management en de directe leidinggevende, en de mate waarin informatie duidelijk en tijdig doorkomt. De score op ‘aandacht voor de medewerker’ was zowel in 2013 als 2016 een 7,2.

De medewerkers van het CAK ervaren de werkdruk doorgaans als goed. Er is een lichte daling te herkennen tussen de twee medewerkerstevredenheidsonderzoeken: in 2013 vond 70% van de medewerkers de werkdruk goed, in 2016 was dit 66%.

Hoewel 2019 officieel niet tot de evaluatieperiode behoort, is het MTO uit dit jaar toch opgenomen ter vergelijking met de andere jaren. Ook in 2019 werd het medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd door Effectory. In 2019 bleek ‘communicatie’ nog steeds een aandachtspunt te zijn. 50,1% van de deelnemers aan het onderzoek gaven aan dat een aandachtspunt te vinden. ‘Aandacht voor de medewerker’ kwam in 2019 niet expliciet aan bod. Wel werd een vraag opgenomen over of medewerkers van het CAK zich gewaardeerd voelden. De score op die vraag was een 5,0 (ten opzichte van een benchmark van 6,1). Ook werden ‘trotspunten’ duidelijk: medewerkers gaven aan trots te zijn op de elementen klantgerichtheid, samenwerking en lerende organisatie.

³² CAK, memo MTO, 2016

4.3.7 Integriteit

Tijdens de evaluatieperiode heeft het CAK een aantal regels omtrent integriteit vastgelegd, en zijn er een aantal verbeteringen doorgevoerd.

Zo heeft het CAK een integriteitscode CAK opgesteld in 2015, deels gebaseerd op de modelgedragscode Integriteit van het Rijk (juli 2009). Hierin wordt gesteld dat medewerkers individueel en gezamenlijk de verantwoordelijkheid hebben voor het creëren van een cultuur waarbij integriteit één van de leidende principes is.³³ In navolging van het Ministerie van VWS heeft het CAK in 2016 de Gedragscode Integriteit Rijk van toepassing verklaard.

Verder heeft het CAK in de evaluatieperiode een klokkenluidersregeling en een regeling voor het aanvaarden van geschenken en externe uitnodigingen opgesteld.

Daarnaast zijn er binnen de organisatie een tweetal vertrouwenspersonen aangesteld: één vertrouwenspersoon Ongewenst Gedrag en een vertrouwenspersoon Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O). Verder bestaat er sinds 2015 ook een onafhankelijke klachtencommissie.

In de evaluatieperiode heeft het CAK te maken gehad met een fraudegeval op directieniveau. Dit heeft geleid door een aangifte door het CAK. De casus is daarna doorgegeven aan de rijksrecherche en het Openbaar Ministerie. Op basis van eigen onderzoek door het CAK is gebleken dat de casus geen gevolg is van institutionele tekortkomingen, en dat de checks & balances en integriteitsregels voldoende functioneren.

4.4 Informatievoorziening en informatiebeveiliging

4.4.1 Functioneren ICT in werkprocessen

Gedurende de evaluatieperiode werden de ICT-systemen van het CAK gekenmerkt door *legacy*-problematiek. Er zijn in ICT van het CAK in de loop der jaren veelvuldig kleine wijzigingen en aanpassingen gedaan in de systemen, maar een aanpassing van de onderliggende structuren ontbreekt. Volgens gesprekspartners ging het vaak om *workarounds*: er werden 'pleisters geplakt', of 'noodverbandjes gelegd' om beleidswijzigingen in de ICT-systemen te vertalen. Deze kleine wijzigingen en aanpassingen stapelden zich op in het systeem, en zorgden ervoor dat een overkoepelend begrip van de werking van systemen zoek raakte. Vrijwel alle processen van het CAK maken in sterke mate gebruik van de ICT-systemen, wat ervoor zorgt dat de kwaliteit van het primaire proces in sterke mate afhankelijk is van de ondersteunende systemen.

Een verklaring voor deze *legacy*-problematiek ligt ten dele in het grote aantal wijzigingen in wet- en regelgeving en takenpakket waarmee het CAK te maken is had in de evaluatieperiode. Dit had de nodige gevolgen voor de ICT-systemen en gegevensuitwisseling in de keten. De systemen van het CAK kennen hun oorsprong van vóór de evaluatieperiode en zijn daardoor ingericht op het voormalige takenpakket en de oude wet- en regelgeving. Dit maakt dat de systemen van het CAK in de evaluatieperiode steeds complexer zijn geworden en slecht ingesteld zijn op benodigde verandering.³⁴ Daarnaast stelde PA Consulting dat een verklaring

³³ CAK, integriteitscode, 2015

³⁴ CAK, ICT Roadmap, 2017.

voor de *legacy*-problematiek ook gevonden kan worden in de beperkte mate waarin er gedurende de evaluatieperiode sprake was van een actief *Life cycle management*. Dit is een systematische aanpak van het beheer van de levenscyclus van een product, waardoor ongewenste verouderingen van systemen worden voorkomen.³⁵

In een informatie gedreven organisatie als het CAK is de beheersing van de processen die door de ICT-systemen heen lopen essentieel voor het waarborgen van de kwaliteit van die informatie. Een groot knelpunt van het functioneren van de ICT is dat de huidige werkprocessen om de bestaande systemen heen zijn gevormd. Het CAK tracht deze processen voortdurend aan te passen en onzekerheden in de uitvoering zo goed mogelijk te herstellen. Deze werkwijze is beperkt beheersbaar en maakt dat de stuurinformatie binnen het CAK zeer gelimiteerd is: er is gering overzicht en grip op de status en voortgang van de werkprocessen. Een rapportagestructuur waarin medewerkers tijdig relevante stuurinformatie kunnen inzien, ontbreekt. Het blijkt voor medewerkers vaak een opgave om te achterhalen waar bepaalde informatie opgehaald kan worden. De interne informatievoorziening vereist daarnaast ook veel handmatig werk: gegevens worden uit diverse systemen (Excel, Oracle) opgehaald en vertaald naar een algemeen format. Dit maakt 'dashboarding', het verkrijgen van inzicht op cliëntniveau, bijvoorbeeld over de output maar ook de interne verantwoording over taken en geldstromen, een grote uitdaging.³⁶

Door de verouderde ICT-systemen binnen het CAK doen zich incidenten, uitval en fouten voor. Het CAK tracht zijn processen aan te passen om onzekerheden in de uitvoering zo goed mogelijk te herstellen en *in control* te komen. De voorgenomen wijziging van de organisatiestructuur kan dienen als een eerste stap in de goede richting.

4.4.2 ICT-controles

De juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de dataprocessen van de klanten van het CAK worden getest middels IT General Controles. Deze geautomatiseerde controles, die zijn gericht op het verkrijgen de randvoorwaarden om een beheerst IT-landschap te creëren, worden ook door een externe accountant gecontroleerd.

Uit uitgevoerde tussentijdse beoordelingen van de IT General Controles bleek dat het IT-volwassenheidsniveau binnen het CAK gedurende de evaluatieperiode onvoldoende was. Uit die controles bleek dat de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de generieke beheerprocessen van het CAK niet op orde waren.³⁷

In zijn rapport suggereerde BDO dat ondersteunend aan de IT General Controles een integraal raamwerk zou moeten worden opgesteld waarin controles voor de ICT applicaties, infrastructuur, interfaces worden gedefinieerd. Het CAK heeft dit advies overgenomen en is voornemens om middels de Roadmap te voldoen aan dit advies.

³⁵ PA Consulting, IT Assessment, 2019

³⁶ BDO, 'het CAK *in control*', 2019

³⁷ BDO, 'het CAK *in control*', 2019

4.4.3 Verbeteringen in ICT: ICT Roadmap

Sinds 2017 zet het CAK stappen om de geschetste ICT-problematiek op te lossen. De veranderopgave, met name de wijziging in organisatiestructuur, wordt gezien als een eerste en noodzakelijke stap om de ICT-problematiek op te lossen. Daarnaast is er in 2017 een ICT Roadmap opgesteld, een strategische invulling voor de verandering van de huidige systemen naar een up-to-date landschap.

De Roadmap werkt stapsgewijs, aan de hand van een viertal plateaus, en heeft de ambitie om het CAK wendbaarder te maken zodat het beter kan inspelen op ontwikkelingen. Het uitgangspunt van de Roadmap is een generieke structuur, waarbinnen aanpassingen kunnen worden gedaan voor specifieke regelingen zoals de burgerregelingen. Doel is dat het ICT-landschap na de Roadmap op orde is en toekomstbesteding. De landschap wordt ingericht als een samenhangend geheel van kleinere, herbruikbare en functionele componenten, waardoor onderhoud, verandering en vernieuwing in de toekomst beter en kleinschaliger kunnen worden uitgevoerd.³⁸

In 2018 werd de Roadmap herijkt, als gevolg van de aanpassingen in de Wmo per 1 januari 2020. Dit eerste onderdeel van de Roadmap werd ingericht als een specifieke proeftuin voor de Wmo 2020, waaruit lessen voor de komende plateaus getrokken kunnen worden. Begin 2019 heeft het CAK PA Consulting gevraagd een IT Assessment uit te voeren, waarin de status van IT binnen het CAK en de resultaten van het eerste plateau aan bod kwamen. PA Consulting stelde, naast de constatering dat de huidige systemen van het CAK niet toekomstvast zijn, dat de ICT Roadmap niet adequaat onderbouwd is. Met name de technische en functionele waarde van de kernsystemen werden door PA Consulting als laag beoordeeld, waardoor de systemen van het CAK niet in staat zijn voor de realisatie van de beoogde strategie.³⁹

In de evaluatieperiode zijn stappen gezet in het eerste plateau van de Roadmap. In de organisatie zelf zijn geen grote veranderingen of verbeteringen merkbaar: de ICT-problematiek is nog alom aanwezig. De komende jaren staan in het teken van het realiseren van de volgende stappen uit de Roadmap. Begin 2020 gaat een extern bureau in een vervolg op de doorlichting kijken naar de invulling van de andere plateaus, en wordt expliciet gezocht naar de verbinding met de veranderopgave van het CAK.

4.4.4 Informatiebeveiliging

Het CAK kende gedurende de evaluatieperiode een verhoogde aandacht voor informatiebeveiliging. Zo is de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR), een normenkader voor de inrichting en toepassing van informatiebeveiliging, geïmplementeerd. Een eerste deel van de activiteiten van de BIR werden in 2015 geïmplementeerd. Daaruit bleek dat er een aantal aandachtsgebieden waren, namelijk de logging en monitoring en de borging van veiligheid in externe contracten. Deze zijn in de volgende jaren opgepakt. In 2017 is de implementatie van de BIR volbracht.

³⁸ CAK, Roadmap ICT, 2017

³⁹ PA Consulting, IT Assessment, 2019

Eind 2017 heeft het CAK, op verzoek van het ministerie van VWS, een uitvoeringstoets betreffende de implementatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) opgeleverd. In 2018 implementeerde het CAK de AVG-vereisten in zijn processen.

4.5 Aanpak veranderopgave CAK

Het CAK is in 2019 begonnen aan een breed veranderprogramma om de geconstateerde tekortkomingen te veranderen. Om fundamenteel te veranderen stuurt het CAK aan op een aantal werkstromen, verdeeld over drie thema's:

- Organisatie
 - Organisatie Ontwerp, dat als doel heeft een nieuwe regelinggerichte *to be* hoofdstructuur op te leveren;
 - HR Formatie, waarin gewerkt wordt aan een zorgvuldig, fair en transparant HR proces en inzicht in de impact van de veranderingen op de organisatie en functies;
- Processen en systemen
 - ICT Roadmap, de uitvoering en herijking van de ICT Roadmap en het doorvoeren van de aanbevelingen uit het ICT assessment (zie ook 4.4.3);
 - Portfoliomanagement, waarin overzicht wordt gecreëerd en prioriteiten binnen de veranderprojecten en -programma's worden gesteld;
 - Performance Management, waarbij doel is om de technische kant van *in control* in te richten en te zorgen voor governance en besturingsprincipes op het gebied van performance management;
 - Wendbaar werken, ICT en huisvesting, dat als doel heeft het ontwikkelen van een visie op wendbaar werken bij het CAK, inclusief impact en consequenties voor huisvesting en benodigde ICT middelen en het implementeren daarvan;
- Cultuur en communicatie
 - Cultuur en ontwikkeling, dat als doel heeft om op basis van het CAK veranderverhaal een specifieke beweging op cultuur en gedrag voor leidinggevenden en medewerkers te begeleiden en te ontwikkelen in het veranderproces naar voorbeeld publieke dienstverlener;
 - Communicatie, waarin richting wordt gegeven aan het veranderverhaal van het CAK, medewerkers hun bijdrage begrijpen en werken met positieve energie.⁴⁰

Om hiertoe te komen zet het CAK in op versnelling op vier thema's: de basis op orde, focus op de regelingen, nieuw leiderschap en ICT-vernieuwing. Hieronder geven we een korte beschrijving van elk van deze thema's.

De basis op orde

Het CAK is sinds 2017 bezig met het *in control* komen en heeft daarvoor het *Three Lines of Defence* model geïntroduceerd, waarmee via drie wegen wordt ingezet op het verbeteren van besturing en verantwoording. Een onderdeel van deze methodiek is in beeld brengen van de processen en bijbehorende procesbeschrijvingen. Ook heeft het CAK Centrale Verbeteracties (CVA) in gang gezet gericht op financiële beheersing en verantwoording.

Focus op de regelingen

Het CAK wil overgaan naar een structuur die niet georganiseerd is volgens activiteiten maar langs de lijn van regelingen waarvoor het CAK aan de lat staat (Wlz, Wmo, buitenland,

⁴⁰ CAK, CAK Change: op weg naar de voorbeeld publieke dienstverlener', 2019

burgerrelingen). Door een regelinggerichte organisatiestructuur te introduceren, wordt de basis gelegd voor een gefaseerde optimalisatie per regeling. De verwachting is dat deze verandering bijdraagt aan het verbeteren van de aansturing, de kwaliteit van processen en de verantwoording en de doelmatigheid van de organisatie. Het CAK is van plan om in 2020 over te gaan naar deze nieuwe organisatiestructuur.

Concreet betekent dit dat de huidige units Frontoffice, Strategie & beleid en onderdelen van de unit Logistiek regeling overstijgend blijven werken. De overige onderdelen van unit Logistiek, unit Backoffice en unit Business Support worden op het niveau van regelingen ingericht. De functie van regelingsdirecteur wordt geïntroduceerd, waardoor integrale sturing op het niveau van regelingen mogelijk wordt. Ook gaat het CAK van 4 naar 3 managementlagen.⁴¹

De structuurverandering moet onder andere bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid, en moet het mogelijk maken om meer inzicht te krijgen in de kosten op regelingsniveau. Het CAK beoogt hiermee beter op kosten te kunnen gaan sturen.

Nieuw leiderschap

Het CAK wil inzetten op een nieuw soort leiderschap om samen met het bestuur leiding te geven aan de verandering, goed opdrachtgeverschap te beleggen en eigenaarschap te borgen. Het uitgangspunt is om groei en vernieuwing te realiseren en voorbeeldgedrag in de cultuur te stimuleren. Een belangrijke factor in de totstandkoming van de beoogde cultuurverandering is de aanstelling van het nieuwe bestuur van het CAK in 2018. Ten tijde van deze evaluatie was het CAK bezig met het vullen van de managementlaag onder het bestuur. Deze managers hebben een belangrijke rol in de veranderopgave, zij zijn ook de transitieleiders die zijn aangesteld om de eerste stappen te zetten in de opzet van de nieuwe organisatie.

ICT-vernieuwing

Doelstelling van de ICT-vernieuwing is het vergroten van de betrouwbaarheid van de systemen en invulling te geven aan de digitaliserings- en automatiseringsagenda. De uitvoering van de ICT Roadmap is verbonden met het veranderprogramma: verbeteringen in de ICT zijn randvoorwaardelijk voor verbeteringen in de processen. De veranderingen op het gebied van ICT zijn in volle gang: de ICT assessment heeft aanbevelingen opgeleverd die leiden tot het op onderdelen anders inrichten van de ICT-functie. Het huidige Wmo 2020 programma is buiten de CAK ICT omgeving geplaatst en vormgegeven, los van de huidige processen en systemen, om zo een compleet nieuw systeemlandschap en bijbehorende organisatie te kunnen ontwerpen.

In dit veranderprogramma is een duidelijke samenhang te herkennen met de ICT Roadmap en het programma *CAK in control*. Eerst wordt gewerkt aan de situatie waarbij het CAK feitelijk *in control* is, daarna zet het CAK in op geborgd *in control* zijn. Gelijktijdig met de uitvoering van de ICT Roadmap wordt gestart met de overige elementen van de organisatiebeheersing.

De planning van de veranderopgave bestaat uit 3 fases. De voorbereidende fase vond plaats in kwartaal 1 en 2 van 2019. De fase waarin de regeling centraal komt te staan, vindt plaats in kwartaal 3 van 2019 en kwartaal 1 van 2020. Vanaf 2020 wordt gefaseerd geoptimaliseerd.

⁴¹ Ibidem

Veranderprogramma HR

De afdeling HR heeft een stevige rol te vervullen in de lopende veranderopgave. De belangrijkste rol van HR is het faciliteren van de kanteling naar regelinggericht werken. Uit de rapportage van het BDO bleek daarnaast dat de uitvoering van de HR-strategie gedurende de evaluatieperiode geleidelijk aan is losgelaten. In de praktijk bleken functieomschrijvingen onduidelijk: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren onduidelijk en bleken te overlappen. Gestelde doelen bleken onvoldoende concreet te zijn gemaakt, waardoor oordeelsvorming sterk subjectief bleef.⁴² Hierom is er een specifiek programma opgesteld voor de unit HR. De focus van het HR-veranderprogramma ligt dus met name op het oplossen van deze problematiek.

In de veranderopgave van HR spelen ook ontwikkeling en opleiding van de medewerkers een grote rol, in de vorm van:

- Een loopbaanadviseur, waarbij medewerkers terecht kunnen met vragen/advies omtrent hun carrière;
- Een sociaal plan, om de medewerkers die in de toekomst boventallig worden gesteld te ondersteunen;
- Een versterking van de bestaande *CAK Academy*, waarin opleidingsmogelijkheden voor medewerkers worden samengevat.

Centraal in dit plan staat het betrekken van de medewerkers van het CAK en hen verantwoordelijk laten voelen voor hun bijdrage aan de organisatieresultaten. Dit sluit aan bij de bredere transitie van het CAK, omdat medewerkers gedurende de evaluatieperiode veelal gefocust waren op de eigen taak in plaats van op 'het grotere geheel'. De slogan die het CAK in deze ontwikkeling hanteert is 'samen elke dag beter'.⁴³

Draagvlak in organisatie

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat het CAK de problemen die spelen in de interne organisatie en beheersing erkent. De probleemanalyse van BDO wordt breed gedeeld en ook de aanbevelingen uit de rapportages van de ADR en NZa worden serieus genomen in de organisatie. Tenminste op het niveau van bestuur en management zijn betrokkenen overtuigd van de noodzaak om vergaande veranderingen door te voeren. Niet alleen op gebied van de financiële administratie en beheersing, maar ook op gebied van organisatiestructuur, cultuur, en ICT.

Het is niet goed te zeggen hoe de veranderopgave breder in de organisatie (op niveau van medewerkers) wordt ervaren. Het meenemen van medewerkers is hierin nog een aandachtspunt. In het MTO van 2019 werd een speciaal onderdeel opgenomen over de ontwikkeling van de organisatie. Daarin werden de medewerkers gevraagd naar hoe zij de veranderingen in de organisatie ervaren. De scores op deze onderdelen zijn overwegend negatief. Zo scoorde het CAK een 4,1 op de vraag 'het CAK communiceert goed over veranderingen binnen de organisatie', tegenover de benchmark van 4,6.⁴⁴

⁴² BDO, 'het CAK in control', 2019

⁴³ CAK, concept jaarplan 2020, 2019

⁴⁴ Effactory, MTO, 2019

5 Doeltreffendheid

5.1 Taken CAK

5.1.1 Ontwikkelingen in het takenpakket

In de evaluatieperiode, maar ook vóór 2013, heeft het CAK te maken gehad met significante mutaties in het takenpakket. Een overzicht van mutaties in de periode 2013-2018 is hierboven weergegeven in paragraaf 3.2. De grootste hiervan betreft de overheveling van de burgerregelingen per 1 januari 2017. Ook de transities in het sociaal domein vanaf 2015 hadden grote impact. Naast verdwijnende en nieuwe taken, waren er in de evaluatieperiode ook (vele) veranderingen binnen bestaande taken. In hoofdstuk 3 geven wij daarvan een overzicht.

Aanpassingen in de taken zijn vaak gedreven door politieke en/of beleidsinhoudelijke overwegingen. De taken die het CAK uitvoert raken veel burgers, en zijn daarom van groot politiek belang. Vanuit de politiek kunnen er bijvoorbeeld wensen opkomen om aanpassingen te doen in de inning van eigen bijdragen. Het gaat dan vaak om het optimaliseren van de uitvoering, zoals het creëren van uitzonderingen voor specifieke doelgroepen. In politiek opzicht zijn dit vaak kleine wijzigingen, maar op de uitvoering hebben ze meer dan eens grote impact. Het CAK moet significante aanpassingen in systemen doorvoeren om dit soort wijzigingen goed te accommoderen. Sommige gesprekspartners noemen ook dat de politieke dynamiek betekent dat dergelijke besluiten vaak laat worden genomen, en dat de invoering vervolgens snel moet gebeuren. Dit was in de evaluatieperiode belastend voor het CAK.

Check op uitvoerbaarheid

Het bewaken van de uitvoerbaarheid is een samenspel tussen CAK en het ministerie in de rol van opdrachtgever en eigenaar. Het ministerie en het CAK dienen gezamenlijk de uitvoerbaarheid van nieuwe opdrachten te onderzoeken. Het CAK doet dit door middel van uitvoeringstoetsen. Daarop gaan wij hieronder nader in. De rol van het ministerie in deze dynamiek beschrijven we in paragraaf 7.2.

Volgens gesprekspartners heeft de check op uitvoerbaarheid in de evaluatieperiode niet altijd goed gefunctioneerd. Het ministerie had niet altijd goed in beeld wat de impact van een taak of wijziging zou zijn op het CAK. Terugblikkend dringt zich de vraag op of het ministerie niet meer tegenwicht aan politieke wensen had moeten bieden om de uitvoerbaarheid van taken van het CAK te garanderen. Daarbij is wel relevant dat het CAK die (cumulatieve) impact ook niet in beeld had (zie hieronder).

Vanuit het perspectief van het ministerie is het onderscheid relevant tussen wijzigingen van bestaande taken, en bijkomende of wegvallende taken. Gesprekspartners vanuit de opdrachtgeverskant geven aan dat er bij wijzigingen in bestaande taken niet altijd ruimte is om een afweging over de uitvoering te maken. Bij nieuwe taken is er (vaak) meer ruimte om af te wegen of deze bij het CAK passen, en of het opportuun is om deze bij het CAK te beleggen (en op welke termijn).

Het beeld van betrokkenen is dat in de wijzigingen van de taken, overwegingen van uitvoerbaarheid niet altijd (voldoende) in beeld zijn geweest. Genoemd wordt dat de Kamer en het ministerie vooral vanuit een beleidsmatige en politieke bril naar de taken kijken. Politieke wensen zijn leidend, waarbij de uitvoering gevraagd wordt zich aan te passen.

Tegelijkertijd was het CAK ook vaak onvoldoende kritisch op opdrachten. Het CAK kenmerkte zich in deze periode door een sterke 'can do'-mentaliteit. Het kunnen uitvoeren van opdrachten ervaarde het CAK ook als een punt van trots. Bij uitvoeringstoetsen werd in beeld gebracht wat ervoor nodig zou zijn om een taak uit te voeren; en minder of het überhaupt wel verstandig zou zijn om een taak uit te voeren. Met name de cumulatieve impact van verschillende taakwijzigingen was niet in beeld. Het CAK gaf in die zin ook weinig tegenwicht aan VWS als opdrachtgever.

Het CAK heeft in de evaluatieperiode ook zelf geijverd om taken naar zich toe te trekken. Zo heeft het CAK zich er actief voor ingezet om de burgerregelingen uit te mogen voeren. De gedachtegang daarachter is dat de samenstelling van het takenpakket van het CAK afhankelijk is van politiek-beleidsmatige ontwikkelingen. Aangezien taken van het ene op het andere jaar kunnen wegvallen, was het aantrekken van nieuwe taken ('massa creëren') tijdens de evaluatieperiode een manier om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

Gesprekspartners geven aan dat de dynamiek tussen CAK en VWS richting het einde van de evaluatieperiode is verschoven. Het CAK kijkt tegenwoordig kritischer naar de uitvoerbaarheid van opdrachten. De opdrachtgever houdt bij wijzigingen van beleid meer rekening met de uitvoerbaarheid en de impact op het CAK. Dat heeft ook mee te maken met de knelpunten in de organisatie die in de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen. De opdrachtgever heeft in die zin ook belang bij het beperken van de belasting van opdrachten voor het CAK.

Impact op de organisatie

Ontwikkelingen in het takenpakket hebben impact op de organisatie. Mutaties in de uitvoering vragen bijvoorbeeld vaak aanpassingen in de ICT-systemen. Op de knelpunten in de interne organisatie (ICT, werkprocessen) gaan wij in hoofdstuk 4 nader in.

Een bredere impact van de mutaties in het takenpakket betreft de strategische koers van de organisatie. Gesprekspartners geven aan dat het CAK in de evaluatieperiode zeer beperkt een visie had op het gewenste takenpakket. Ontwikkelingen in het takenpakket waren gedreven door politiek of de wens om massa te creëren. De afweging welk pakket van taken logisch en uitvoerbaar is voor het CAK, werd minder helder gemaakt. Zowel het CAK als het ministerie van VWS lijken hier beperkt beeld bij te hebben gehad.

Het CAK had daarbij zelf geen duidelijk toekomstbeeld voor de eigen organisatie. Dit werd ook bemoeilijkt door de mutaties in het takenpakket (voor zover die extern gedreven waren). Het CAK was, en is, in grote mate afhankelijk van de taken die het ministerie van VWS bij de organisatie neerlegt. Die afhankelijkheid maakt dat het ook niet duidelijk is hoeveel ruimte

het CAK had om meer te opereren vanuit een eigen visie op het takenpakket. Het CAK heeft die ruimte in de evaluatieperiode in ieder geval beperkt gevoeld én genomen. Ook in het gesprek tussen ministerie en CAK is dit thema maar weinig aan de orde gekomen.

Daarnaast heeft het verwerken van gewijzigde en nieuwe opdrachten ook veel organisatorische kracht gevraagd van het CAK. Gesprekspartners geven aan dat mede hierdoor het CAK in de evaluatieperiode minder ruimte had om dieperliggende knelpunten in de organisatie op te lossen en de uitvoering te bestendigen. Het is te kort door de bocht om een 1-op-1 causale relatie te leggen: de knelpunten in de interne organisatie zijn niet zomaar toe te schrijven aan volatiliteit in het takenpakket. Het staat echter wel vast dat er veel aandacht en menskracht ging zitten in het voorbereiden en invoeren van taakwijzigingen.

5.1.2 Uitvoeringstoetsen

Bij nieuwe wettelijke taken of wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving die grote impact hebben op de taken van het CAK, stelt het CAK een uitvoeringstoets op. Deze werkwijze is vastgelegd in het Governance-arrangement tussen VWS en CAK.⁴⁵

Het CAK heeft in de evaluatieperiode jaarlijks meerdere uitvoeringstoetsen uitgevoerd. De tabel hieronder geeft een overzicht hiervan.

Uitvoeringstoetsen per jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Aantal	5	8	6	5	11	6	41

De systematiek met uitvoeringstoetsen verloopt in het beeld van de opdrachtgever en het CAK zoals bedoeld. De opdrachtgever vraagt het CAK om uitvoeringstoetsen wanneer dat nodig is. De uitvoeringstoetsen van het CAK geven over het algemeen een betrouwbare inschatting van de (technische) vereisten en de kosten van een taak of taakwijziging. Sommige gesprekspartners noemen dat de kosten soms in werkelijkheid hoger uitvielen dan de inschatting in de uitvoeringstoets. Het is niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk voor is gekomen. In hoofdstuk 6 gaan wij nader in op de mate van inzicht dat het CAK heeft in de kosten van activiteiten.

Daarentegen noemen betrokkenen dat de uitvoeringstoetsen niet goed in beeld brachten wat de impact van een opdracht is op de organisatie als geheel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de impact op de ICT-architectuur. Ook was de impact op de primaire processen vaak beter in beeld dan de impact op ondersteunende processen als HR en financiële control.

Daarnaast was er in de evaluatieperiode weinig inzicht in de ‘cumulatieve’ impact van opdrachten: het effect van de opeenstapeling van gewijzigde en nieuwe opdrachten. Ook wanneer opdrachten op zichzelf uitvoerbaar zijn, kunnen meerdere mutaties in de taken in korte tijd een grotere impact hebben. Het CAK had tijdens de evaluatieperiode niet altijd in beeld wat het totale absorptievermogen van de organisatie was; en vroeg richting VWS niet (voldoende) rust voor de organisatie. Het CAK had die noodzaak zelf ook onvoldoende in beeld.

⁴⁵ Governance afspraken VWS – CAK, 12 oktober 2015

5.2 Prestaties

5.2.1 Prestatieafspraken

Overzicht prestatie-indicatoren

Het CAK rapporteert over de (kwaliteit van de) taakuitvoering aan de hand van een aantal kengetallen en prestatie-indicatoren. Deze kengetallen en prestatie-indicatoren zijn afgesproken met de NZa en zijn vastgelegd in het Model jaarverslaggeving CAK (oktober 2014). De kengetallen en prestatie-indicatoren worden opgenomen in de Bestuurlijke Verantwoording (BV) die het CAK jaarlijks maakt voor de NZa ende kwartaalrapportages voor het ministerie van VWS.

De **kengetallen** geven inzicht in de output van het CAK, zoals het aantal verstuurd facturen, aantal ontvangen eigen bijdragen, aantal brieven en e-mails. Een aantal kengetallen geeft een benadering van de kwaliteit van de taakuitvoering, zoals het aantal ontvangen bezwaarschriften en het aantal beroepszaken.

De **prestatie-indicatoren** geven inzicht in de kwaliteit de taakuitvoering. Het CAK rapporteert over de volgende indicatoren:

Wettelijke taak	Prestatie-indicatoren
Financiering bijzondere ziektekosten (AWBZ, Wlz)	Percentage eenmalige betalingsopdrachten uitgevoerd binnen drie weken na ontvangst van de opdracht door het CAK
	Percentage voorschotbetalingen uitgevoerd binnen vijf weken dan wel de opgedragen termijn na ontvangst van de opdracht door het CAK
	Juistheid uitgevoerde betaalopdrachten
Eigen bijdragen	Gemiddelde facturatietermijn
Op deze indicatoren wordt apart gerapporteerd over — Wmo / zorg zonder verblijf — Wlz / zorg met verblijf	Percentage gefactureerd binnen acht weken na ontvangst van alle gegevens
	Aantal klachten *
	Aantal klachten - redenen *
	Percentage klachten in relatie tot totaal aantal verstuurd facturen
	Aantal interventies Nationale Ombudsman *
	Percentage interventies in relatie tot totaal aantal verstuurd facturen *
	Telefonische bereikbaarheid
Gemiddelde antwoordsnelheid calls	
Compensatieregeling Eigen Risico	Percentage tijdig uitbetaalde CER-uitkeringen *
	Percentage tijdig afgehandelde CER-aanvragen *
	Aantal klachten *
	Aantal interventies Nationale Ombudsman *

Voor bovenstaande indicatoren is met de NZa een norm afgesproken. In bijlage 4 is een overzicht te vinden van de prestaties per indicator in de evaluatieperiode, afgezet tegen de norm voor elke indicator.

De set prestatie-indicatoren is in de evaluatieperiode licht gewijzigd. De indicatoren met een asterisk (*) hierboven zijn gerapporteerd tot en met 2015. Daarnaast maakt het CAK met betrekking tot Wmo / zorg zonder verblijf sinds 2017 onderscheid tussen Wmo en Beschermd wonen waar het gaat om de gemiddelde facturatietermijn, en het percentage facturaties binnen acht weken na ontvangst van alle gegevens.

Bovenstaande prestatieafspraken hebben betrekking op de taken die het CAK uitvoert onder toezicht van de NZa. Voor de taken die het CAK uitvoert onder toezicht van het ministerie van VWS zijn in de evaluatieperiode geen afzonderlijke prestatieafspraken gemaakt. Het CAK bouwt voort op de afspraken die de NZa met het CAK heeft gemaakt.⁴⁶

Functioneren stelsel van prestatie-indicatoren

Uit de evaluatie komt naar voren dat stakeholders, waaronder het ministerie (als opdrachtgever en als eigenaar), zoekende zijn geweest naar het krijgen van inzicht in de kwaliteit van de taakuitvoering van het CAK. Betrokkenen geven aan dat de set prestatie-indicatoren die nu gebruikt wordt voor de bestuurlijke verantwoording aan de NZa, die behoefte onvoldoende invult.

De prestatie-indicatoren geven een deel van het gewenste inzicht. Dit helpt ook de NZa om haar toezichtstaak te vervullen. Er ontbreekt echter een breder beeld van de kwaliteit van de processen bij het CAK. De huidige set van indicatoren is gefocust op output, en veel indicatoren geven vooral inzicht in doorlooptijden. Door het ministerie wordt genoemd dat er behoefte is aan meer inzicht in risico's en de wijze waarop het CAK die beheerst.

Ook kan het inzicht in de prestaties van het CAK vergroot worden door de set van prestatie-indicatoren van het CAK te verbreden. Nu zijn de indicatoren maar gericht op een deel van de taakuitvoering door het CAK (zie hierboven). De niet-premiegefinancierde taken van het CAK, zoals de burgerregelingen en de buitenlandtaak, vallen nu volledig buiten de set van prestatie-indicatoren.

Daarnaast geven de indicatoren zeer beperkt een beeld van de bijdrage van het CAK aan de maatschappelijke doelen waar de organisatie voor staat (op niveau van *outcome*). Ook geven de indicatoren geen inzicht in het functioneren van de samenwerkingsketens waarin het CAK participeert, en is ook het burgerperspectief niet vertegenwoordigd. Een indicator voor de gemiddelde antwoordsnelheid van telefoongesprekken kan bijvoorbeeld zinvol zijn, maar geeft geen inzicht in de vraag of de burger zich geholpen voelt.

De prestatie-indicatoren en de gestelde normen zijn tot slot weinig richtinggevend en geven geen ambitie aan. Zoals in te zien in bijlage 3 heeft het CAK in de evaluatieperiode in de meeste jaren conform de norm gepresteerd. Een aantal normen, zoals de gemiddelde facturatietermijn in dagen voor eigen bijdragen Wmo en Wlz, haalt het CAK elk jaar met ruime marge. De vraag is in hoeverre dergelijke indicatoren en normen nog zinvol zijn, aangezien het

⁴⁶ Samenwerkingsprotocol VWS-NZa bij het toezicht op het CAK

beperkt inzicht geeft in de ontwikkeling in de kwaliteit van het functioneren van het CAK, en geen ambitie vormt voor het CAK om naartoe te werken.

5.2.2 Kwaliteit taakuitvoering

Verschillende indicatoren kunnen een beeld geven van de kwaliteit van de taakuitvoering van het CAK. Een overzicht van de prestaties op de prestatie-indicatoren voor taken onder toezicht van de NZa is opgenomen in bijlage 4. Daarin is per indicator per jaar aangegeven of het CAK conform de norm heeft gepresteerd.

Te zien is dat het CAK voor de meeste indicatoren jaarlijks tenminste conform de norm presteert. Op een aantal indicatoren presteert het CAK structureel ruimschoots boven de norm. Zo is de gemiddelde facturatie tijd van eigen bijdragen Wmo en Wlz in de hele evaluatie ruimschoots korter geweest dan de norm van 6 weken. Het percentage gefactureerd binnen 8 weken na ontvangst is in de meeste gevallen hoger dan 99%.

Het aantal klachten in relatie tot het aantal verstuurd facturen is laag: rond de 0,01-0,03%, waarbij de norm is gesteld op <1%.

De uitzondering op bovenstaande betreft de gemiddelde antwoordsnelheid van telefoontjes: deze is in de meeste jaren hoger dan de norm van <90 seconden.

Daarnaast rapporteert het CAK enkele kengetallen die eveneens deels inzicht geven in de kwaliteit van de taakuitvoering. Hieronder geven wij een overzicht van de ontwikkeling op enkele kengetallen voor de eigenbijdrageregeling Wlz en Wmo. Dit geeft een indicatie van de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering op enkele indicatoren. Deze kengetallen zijn niet genormeerd, dus onderstaande geeft alleen de *ontwikkeling* aan, en geen absolute indicatie van de doeltreffendheid.

Tabel 5-1: ontwikkeling kengetallen 2013-2018⁴⁷

Kengetal	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenbijdrageregeling Wlz						
Aantal bezwaarschriften t.o.v. totaal aantal verstuurd beschikkingen	0,37%	0,31%	0,40%	0,60%	0,32%	0,66%
Aantal beroepzaken ontvangen	147	79	111	80	54	62
<i>Waarvan gegrond</i>	12	9	5	9	2	5
Aantal klachten			368	390	406	432
Eigenbijdrageregeling Wmo						
Percentage bezwaarschriften t.o.v. totaal aantal facturen	0,02%	0,01%	0,04%	0,04%	0,03%	0,05%
Aantal beroepzaken ontvangen	31	24	35	49	57	53
<i>Waarvan gegrond</i>	10	4	3	3	4	1

⁴⁷ Uit Bestuurlijke Verantwoordingen CAK over 2013 tot en met 2018

Aantal klachten	441	517	411	424
-----------------	-----	-----	-----	-----

Elk van bovenstaande indicatoren is redelijk stabiel geweest in 2013-2018. Op basis hiervan lijkt de kwaliteit van de taakuitvoering gelijk te zijn gebleven.

Rechtmatigheid en verantwoording

De afgelopen jaren werd steeds meer duidelijk dat het CAK onvoldoende verantwoording kon geven over de kwaliteit van de output en de geldstromen. Op basis hiervan constateerde de NZa dat de rechtmatigheid in het geding was.

De NZa benoemde in de toezichtsrapportage over 2016 dat “de administratieve organisatie en de interne beheersing belangrijke aandachtspunten [vertonen] op het gebied van de (financiële) administratie, de geautomatiseerde gegevensverwerking en de interne controle.” In de rapportage over 2017 constateerde dat het CAK ten opzichte van het voorgaande jaar onvoldoende voortgang had gerealiseerd, en dat er nieuwe verbeterpunten en onzekerheden bij waren gekomen.⁴⁸

Hoewel de verantwoording en de borging van de rechtmatigheid niet op orde waren, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat er op grote schaal fouten zijn gemaakt.

Gesprekspartners geven aan dat het CAK overwegend in staat was om correcte output te leveren. Dit is deels het gevolg van incidentele oplossingen en controles, die vaak handmatig werden uitgevoerd. Betrokkenen hebben daardoor het beeld dat de burger en ketenpartners relatief weinig last hebben gehad van de knelpunten in de werkprocessen en systemen. Problematisch is echter wel dat het niet goed te zeggen is hoe groot de foutmarge daadwerkelijk is geweest, omdat het niet mogelijk is om deze cijfers uit de systemen van het CAK af te lezen.

5.3 Burgerregelingen & omgang met aanbevelingen Ombudsman

Het ministerie van VWS heeft voor deze evaluatie specifiek gevraagd naar inzicht in de omgang van het CAK met de overdracht van de uitvoering van de burgerregelingen vanuit het ZiN. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Voorafgaand aan de overheveling van de burgerregelingen naar het CAK had de Nationale Ombudsman een onderzoek ingesteld naar de uitvoering van de wanbetalersregeling door het ZiN.⁴⁹ Daarnaast heeft de Ombudsman in het Overdrachtsdocument burgerregelingen een set aanbevelingen opgesteld voor de burgerregelingen, gebaseerd op de klachtbehandeling in voorgaande jaren.⁵⁰ Deze aanbevelingen dienden een kader te geven voor de uitvoering van de burgerregelingen door het CAK met ingang van 2017.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het CAK de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman heeft opgepakt, heeft het CAK voor deze evaluatie een zelfrapportage

⁴⁸ Nederlandse Zorgautoriteit, Rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK - verantwoordingsjaar 2017

⁴⁹ Nationale Ombudsman, Zorgen over de toekomst, 27 september 2016

⁵⁰ Nationale Ombudsman, Overdrachtsdocument burgerregelingen, 15 december 2016

aangeleverd. De ingevulde zelfrapportage is te vinden in Bijlage 5: Zelfrapportage CAK omgang met aanbevelingen burgerregelingen. Hier heeft het CAK voor elk van de aanbevelingen van de burgerregelingen aangegeven wat het CAK met de aanbeveling heeft gedaan c.q. wat de huidige status is. AEF heeft de zelfrapportage van het CAK niet kunnen verifiëren.

Op basis van de zelfrapportage is te zien dat het CAK met elk van de aanbevelingen van de Ombudsman aan de slag is gegaan. Er zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd in de processen die aan de aanbevelingen moeten beantwoorden. Één aanbeveling was al doorgevoerd voordat de overheveling naar het CAK plaatsvond.

5.4 Ketensamenwerking

5.4.1 Positie en rol in de keten

Het CAK voert zijn taken uit als schakel in grotere *ketens*. Het werkt in zijn primaire proces nauw samen met partijen als belastingdienst, SVB, gemeenten, zorgkantoren en zorgaanbieders. Dat betekent dat er sprake is van afhankelijkheden tussen de ketenpartijen: het CAK leunt voor zijn taakuitvoering sterk op de gegevensaanlevering door ketenpartners, en ook ketenpartners zijn weer afhankelijk van de kwaliteit van de dienstverlening door het CAK. De positie van het CAK in het stelsel is hierboven geschetst in paragraaf 3.1.

Het CAK is dus afhankelijkheid van kwalitatief goede gegevens van ketenpartners. Het gaat dan vooral om zorgaanbieders, gemeenten, zorgkantoren en de belastingdienst. Zij leveren de brondata aan waarop het CAK zich moet baseren. Problemen die voortkomen uit foutieve of verlate aanlevering van gegevens door ketenpartners, kunnen betekenen dat een probleem ontstaat dat uiteindelijk bij de burger terecht komt. Het probleem van stapelfacturen is in de evaluatieperiode bijvoorbeeld een thema geweest voor het CAK en het ministerie. In dergelijke gevallen nemen burgers contact op met het CAK. Ze ontvangen immers een foutieve factuur van het CAK. Ze leggen een vraag of klacht neer bij het CAK, terwijl de initiële fout niet noodzakelijkerwijs bij het CAK ligt. Dit gebeurt overigens ook andersom: verschillende ketenpartners noemen in gesprekken dat burgers met hen contact opnemen, wanneer een fout afkomstig is van het CAK. Zij verwijzen burgers soms ook door naar het CAK.

Het CAK geeft aan dat de positie in de keten een afbreukrisico met zich meebrengt: het CAK verstuurt de factuur, en is in die zin het ‘einde van de keten’; de organisatie waar de burger mee te maken krijgt en die in de publieke opinie dus vaak de boosdoener lijkt als er zich fouten voordoen

5.4.2 Functioneren ketensamenwerking

In de evaluatieperiode is het CAK op zoek geweest naar de juiste manier om met deze uitdagingen om te gaan. Het CAK ervaart dat het lastig is om te sturen op het gedrag van ketenpartners die data bij het CAK aanleveren. Het is voor het CAK met name lastig om zorgaanbieders en gemeenten te prikkelen tot correcte en tijdige gegevensaanlevering. Het CAK heeft in elk geval niet de (wettelijke) middelen om dit af te dwingen.

De ketenpartners in kwestie geven aan dat er zeker verbeteringen mogelijk zijn in de keten, maar ook dat er nog weinig initiatieven zijn geweest om dit in samenwerking op te pakken. Fouten of problemen die het CAK ervaart bij de gegevensaanlevering, leiden in de evaluatieperiode lang niet altijd tot een gesprek met de ketenpartner. Het CAK had de interne

checks vaak niet voldoende op orde, waardoor verkeerde gegevensaanlevering ook tot verkeerde facturatie richting de klant leidde. Ook merken ketenpartners op dat zij vaak geen reactie krijgen van het CAK wanneer zij gegevens aanleverden waarmee het CAK niet uit de voeten kon. Het CAK loste dergelijke issues vaak zelf op, en vertaalde dit niet naar (structurele) verbeteringen in de ketensamenwerking. De *feedbackloop* richting ketenpartners is dus nog niet voldoende gesloten.

Het CAK zou volgens gesprekspartners meer ketenbreed kunnen kijken, in plaats van vooral naar binnen. Het CAK, maar ook andere ketenpartijen, kunnen groeien in het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de keten. Het CAK kan daarin een meer samenwerkende houding aannemen.

Binnen het CAK wordt de mogelijkheid genoemd om meer een regierol te nemen, en zo meer kaders te stellen waarbinnen ketenpartners moeten opereren. Het is nog niet helder hoe dit er precies uit dient te zien, en welk (wettelijk) mandaat het CAK hiervoor heeft. Ook zou bepaald moeten worden hoe een regierol zich verhoudt tot de rol van het ministerie van VWS en andere ketenpartijen, zoals bijvoorbeeld het ZiN.

Ketenpartners geven aan dat zij graag verbeteringen realiseren vanuit een positie van gelijkwaardigheid. Verbeteringen zijn voor hen mogelijk zonder dat het CAK een regisserende of handhavende rol neemt. Een faciliterende of initiërende rol van het CAK zou wel gewaardeerd worden. Daarnaast wordt genoemd dat een regierol niet past bij de huidige stand van zaken bij de organisatie, en dat het CAK eerst intern orde op zaken zou moeten brengen.

Gegevensuitwisseling en primaire taakuitvoering

Ketenpartners geven in gesprekken aan dat de samenwerking met het CAK op operationeel niveau doorgaans adequaat verloopt. Daarbij gaat het meestal om het aanleveren van gegevens aan het CAK. Dit is een gestandaardiseerd, en grotendeels geautomatiseerd, proces. De ICT-systemen waar ketenpartners in de primaire taakuitvoering mee te maken hebben, worden gezien als voldoende gebruiksvriendelijk.

In de gesprekken met ketenpartners komen een aantal aandachtspunten voor de samenwerking naar voren:

- Een specifiek punt wordt genoemd door zorgkantoren: zij geven aan dat het proces voor de bevoorschotting van zorgaanbieders inefficiënt is ingericht. Een deel van dit proces is nog niet geautomatiseerd, maar verloopt via papieren formulieren die per post moeten worden opgestuurd. Daarin kan het CAK aan efficiëntie en gebruikersvriendelijkheid winnen. Het CAK geeft aan dat het automatiseren van dit proces al op de planning staat.
- Gemeenten vragen aandacht voor de monitor die het CAK maakt voor hen, waarin zij kunnen zien hoe de inning van de eigen bijdrage Wmo door het CAK verloopt. Gemeenten geven aan dat die vaak onvoldoende up-to-date is en minder inzicht biedt dan gewenst.
- er zijn verbetermogelijkheden in de kwaliteitsborging en controle. In de evaluatieperiode was het doorgaans zo dat fouten in externe gegevens doorgegeven werden aan het CAK en in de CAK-systemen bleven bestaan. Er waren onvoldoende controlemechanismen om fouten aan de voorkant eruit te halen. Controles werden meer dan wenselijk handmatig uitgevoerd. Tegelijkertijd geven ketenpartners ook aan dat zij hier zelf een verantwoordelijkheid in hebben: als zij onjuiste gegevens aanleveren, heeft het CAK daarmee om te gaan. Het CAK heeft nu stappen gezet in de verbetering van de kwaliteitscontroles. De bestandsvergelijkingen die nu periodiek met zorgkantoren worden

gehouden, zijn daarvan een goed voorbeeld. In paragraaf 4.1 hierboven gaan we nader in op kwaliteitsborging.

Zorgverzekeraars hebben voornamelijk met het CAK te maken omtrent de burgerregelingen. Het beeld daarbij is dat die uitvoering en de samenwerking overwegend goed verloopt. Zorgverzekeraars hebben weinig gemerkt van de overgang van de burgerregelingen van het ZiN. Ook is er waardering voor de wijze waarop het CAK zich heeft ingezet voor de omgang met schuldenproblematiek, en daardoor heeft bijgedragen aan de daling van het aantal burgers in de wanbetalersregeling.

Communicatie met het CAK

Ketenpartners ervaren dat het CAK bereikbaar is, een samenwerkende houding aanneemt, en open staat voor vragen of feedback. Zij ervaren de communicatie met het CAK als prettig. Gemeenten waarderen de werkwijze van het CAK met relatiebeheerders als aanspreekpunt. Tegelijkertijd geven ketenpartners aan dat zij beperkt beeld hebben van wat er binnen het CAK gebeurt. Ook hebben ketenpartners beperkt beeld bij de interne problematiek die de afgelopen jaren bij het CAK heeft gespeeld, en de huidige veranderaanpak.

Te zien is dat het CAK aan het einde van de evaluatieperiode stappen heeft gezet om actief meer contact op te zoeken met ketenpartners. Zo is er een relatiebeheerder die rond 2018 een ronde langs zorgkantoren heeft gemaakt. Zorgkantoren hebben dit gewaardeerd en gebruiken dit als gelegenheid om suggesties voor verbetermogelijkheden te geven. Ook het versturen van nieuwsbrieven aan ketenpartners wordt gewaardeerd.

Sommige ketenpartners geven aan dat zij graag meer op de hoogte gehouden worden van ontwikkelingen bij het CAK, en hoe het CAK werkt aan het verbeteren van de ketenprocessen en systemen. Daarnaast willen ketenpartners graag tijdig op de hoogte worden gehouden over wijzigingen in de taken die hen raken. Het is niet duidelijk in hoeverre dit een taak van het CAK hoort te zijn, of van het ministerie van VWS.

5.5 Klanttevredenheid

5.5.1 Positie van CAK

De CAK heeft veel contact met burgers. Hieronder gaan wij in op de ervaringen van burgers die met het CAK te maken hebben.

Het CAK heeft als het gaat om klanttevredenheid een gevoelige positie. Ten eerste voert het CAK taken uit die als *dissatisfier* kunnen worden omschreven: een correcte uitvoering wordt immers verwacht, terwijl een incorrecte uitvoering opvalt. Ten tweede gaat het om zeer grote aantallen burgers die (indirect) met het CAK te maken hebben; ook (zeer) een klein percentage fouten betreft makkelijk tientallen burgers. Ten derde zijn problemen die ontstaan bij burgers, al snel ingrijpend op individueel niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om stapelfacturen bij burgers die het verschuldigde bedrag niet kunnen betalen. Dit kan financieel maar ook emotioneel heftig zijn voor de betrokken persoon. Het probleem van stapelfacturen is een significant thema geweest voor het CAK in de evaluatieperiode. Het beeld van de burger die de dupe is van een ondoordringelijke, onvoorspelbare overheid is daarnaast vaak interessant voor de media.

In de evaluatieperiode heeft het CAK een aantal keer te maken gehad met een casus van een individuele burger die door de media werd opgepakt. Dergelijke casussen hebben duidelijke

impact op de organisatie. Daarnaast zijn deze voorvallen politiek gevoelig. Ook voor het ministerie van VWS (als opdrachtgever en als eigenaar) speelt die gevoeligheid een rol in de relatie met het CAK.

5.5.2 Klantcontact

In de evaluatieperiode heeft het CAK ingezet op verbetering van de klantvriendelijkheid en de beleving van burgers. Gesprekspartners binnen deze evaluatie geven aan dat deze strategische koers zich uitte in een focus op het (verbeteren van) het klantcontact. Er was binnen het CAK veel aandacht voor de 'front office'. Ook in het primaire proces lag de nadruk op het voorkomen van problemen bij de burger. Doorgaans kon het CAK hiermee zorgen dat de burger geen last kreeg van onvolkomenheden in de keten, of in de werkprocessen en systemen bij het CAK.

Uit een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) van 2012 blijkt dat 65% van de burgers (zeer) tevreden is over de dienstverlening van het CAK.⁵¹ 5% geeft aan ontevreden te zijn. Het contact dat burgers met het CAK hebben en de factuur die burgers ontvangen, hebben het meeste impact op de algemene tevredenheid.

Als verbeterpunten uit dit KTO komen naar voren:

- Het CAK wordt overwegend als bureaucratisch gezien
- Een kwart van de klanten heeft (zeer) veel moeite om een vraag of probleem opgelost te krijgen in het contact met het CAK

Er is waardering voor de stappen die het CAK heeft gezet in het verbeteren van het klantcontact. In 2019 lijkt de ervaring met het contact met het CAK te zijn verbeterd ten opzichte van 2012: in een KTO van juni 2019 wordt dit contact gewaardeerd met rapportcijfer 8,1.⁵² Dit is een opvallend hoog cijfer, ook rijksbreed. Dat geldt zeker voor een uitvoeringsorganisatie waar het innen van eigen bijdragen de grootste taak is. In gesprekken wordt bevestigd dat het CAK responsiever is geworden voor de buitenwereld.

Ook heeft het CAK in de evaluatieperiode gewerkt aan de online bereikbaarheid. Sinds eind 2016 heeft het CAK een nieuwe website. Uit een door het CAK zelf uitgevoerd onderzoek (september 2017) bleek dat deze website voldoende gebruiksvriendelijk is, met een score van 61,2 op 100.⁵³ In deze evaluatie wordt genoemd dat de brieven van het CAK daarentegen nog simpeler en lezersvriendelijker kunnen.

Daarnaast heeft het CAK in 2018 de Cliëntenraad in het leven geroepen. De Cliëntenraad heeft tot doel om input te geven binnen het CAK vanuit het perspectief van burgers. Op het functioneren van de Cliëntenraad gaan wij in paragraaf 7.1 hieronder nader in.

Hoewel het CAK stappen heeft gezet om de klantvriendelijkheid te verbeteren, zijn er in deze evaluatie ook signalen dat hier nog in te winnen valt. Met betrekking tot de houding van het CAK wordt door gesprekspartners een aantal keer aangegeven dat deze ambtelijk en juridisch overkomt. Het CAK gaat volgens buitenstaanders nog vaak uit van de juridische correctheid van de eigen taakuitvoering, en denkt niet altijd mee vanuit de situatie van de burger.

⁵¹ Infomart GfK, Klanttevredenheidsonderzoek uitgebreide meting 2012, januari 2013

⁵² Tevreden.nl, Resultaten KCC, 12 juni 2019

⁵³ CAK, De gebruiksvriendelijkheid van hetcak.nl, september 2017

Tegelijkertijd is een zekere juridische houding goed denkbaar en wellicht ook wenselijk voor een organisatie waarin rechtmatige uitvoering van taken de belangrijkste functie is. Dit is ook een cultureel aspect, waarin er significante verschillen bestaan tussen verschillende medewerkers. Sommigen hechten meer aan de (juridische) kaders dan anderen.

Het CAK heeft echter ook te maken met grenzen in het verbeteren van de klantbeleving. Zo heeft het CAK beperkte mogelijkheden om het probleem op te lossen als het wordt veroorzaakt door foutieve gegevens van ketenpartners. Het verbeteren van de klantbeleving is in die zin in elk geval ten dele een ketenvraagstuk.

5.5.3 Spanning tussen maatwerk en rechtmatigheid

Ook moet het CAK bij het verbeteren van zijn dienstverlening rekening houden met de grenzen van de wet. Vanuit rechtmatigheidsoogpunt moet het CAK burgers gelijk behandelen. Het CAK heeft daardoor beperkte bevoegdheid om in individuele gevallen uitzonderingen te maken. Wanneer een burger te maken krijgt met een stapelfactuur kan het CAK het verschuldigde bedrag niet zomaar verminderen of kwijtschelden.

De ruimte om discretionaire beslissingen te maken is in de evaluatieperiode een thema geweest voor het CAK. Het CAK is op zoek naar hoeveel ruimte de organisatie daarin mag nemen. Voor het CAK is die ruimte soms wenselijk, ook vanuit het oogpunt van financiële control en werkprocessen. Schulden die burgers niet kunnen voldoen, kan het CAK bijvoorbeeld niet zomaar afboeken, terwijl dit voor de financiële beheersing wel doelmatig zou zijn en maatschappelijk wellicht ook gewenst

De discretionaire ruimte van het CAK is niet altijd helder. Het CAK geeft aan dat het wenselijk is om enige discretionaire ruimte te hebben. De NZa als toezichthouder kijkt hier kritisch naar vanuit het perspectief van rechtmatigheid. Zo is besloten dat het CAK nog maar 12 maanden met terugwerkende kracht eigen bijdragen mag factureren, in plaats van de eerder geldende 36 maanden. Die regeling gaat in per 2020, maar CAK en VWS hebben afgesproken dat het CAK deze termijnen ook al in 2019 mag hanteren. De NZa wijst erop dat dit niet rechtmatig is en het risico op rechtsongelijkheid met zich meebrengt.

Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat het CAK, vanuit het perspectief van beleid, gevraagd wordt om na te denken over zijn rol in het aanpakken van maatschappelijke problemen. Met name schuldenproblematiek wordt daarbij genoemd. De facturen die het CAK stuurt zijn daarbij onderdeel van een breder vraagstuk. Het is echter nog niet duidelijk in hoeverre het CAK een rol dient te pakken, of opdracht krijgt van het ministerie (beleidsdirectie) om hier een rol in te spelen.

6 Doelmatigheid

6.1 Financiële ontwikkeling

6.1.1 Beheerskosten

Bekostigingsstructuur

De beheerskosten (de kosten van de organisatie) van het CAK worden volledig gedekt door de opdrachtgever (ministerie van VWS). Dit staat los van de financiële stromen die het CAK verwerkt (de zogenaamde 'grote geldstroom') als onderdeel van de primaire taakuitvoering. Het ministerie bekostigt ook incidentele projecten. Het budget beheerskosten bestaat zodoende uit een deel regulier budget en een deel incidenteel budget. Hierover maakt het CAK jaarlijks afspraken met het ministerie van VWS.

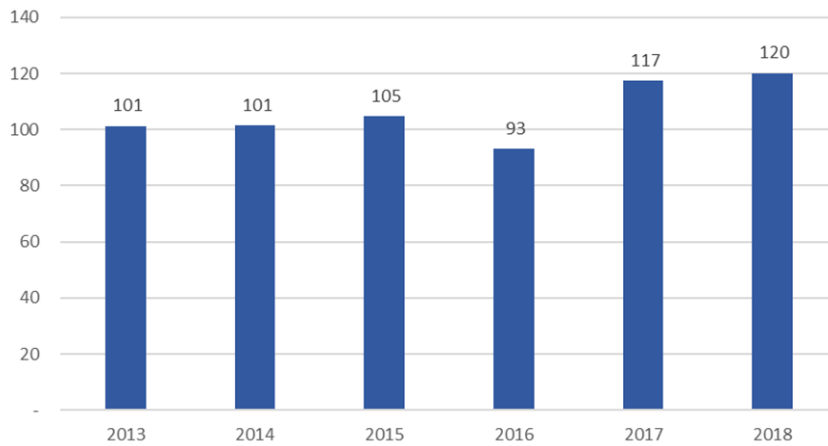
Met ingang van 2015 heeft het CAK de geldstroom voor de beheerskosten ontvlecht van de grote geldstroom. In paragraaf 6.2 hieronder gaan wij nader in op het ontvlechtingsverschil dat hieruit naar voren kwam.

Ontwikkeling totale beheerskosten

Zoals hieronder te zien in Figuur 6-1 hebben de beheerskosten in de evaluatieperiode licht gefluctueerd. Deze fluctuaties hebben vooral te maken met de mutaties in het takenpakket.

De opvallendste ontwikkelingen zijn van 2015 naar 2016 en van 2016 naar 2017. In 2016 daalden de beheerskosten met 11% ten opzichte van het jaar ervoor (van €105 mln naar €93 mln). In 2017 was een stijging te zien van 26% ten opzichte van 2015 (van €93 mln naar € 117 mln). Dit was het gevolg van de overheveling van de burgerregelingen van het ZiN.⁵⁴

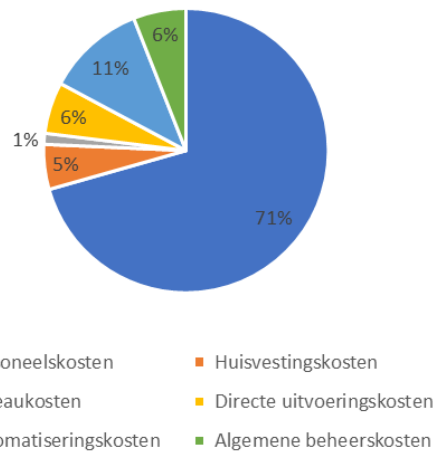
⁵⁴ CAK jaarverslag 2017



Figuur 6-1: totale beheerskosten (in miljoenen euro's)

Opbouw beheerskosten

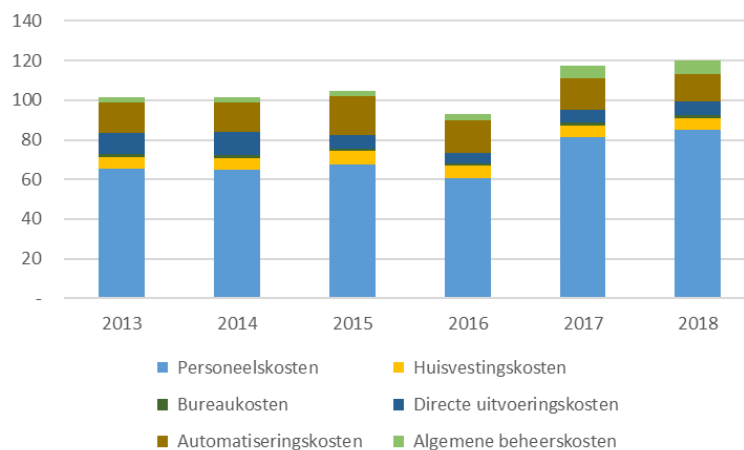
In Figuur 6-2 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** is de opbouw van de beheerskosten te zien. De grootste kostenpost wordt gevormd door personeelskosten, met circa 65%-70%.



Figuur 6-2: relatieve opbouw beheerskosten per kostensoort (peiljaar 2018)

De relatieve opbouw van de beheerskosten is gedurende de evaluatieperiode maar weinig veranderd. De meest significante ontwikkeling hierin is de stijging van de personeelskosten in 2017 (met 34% ten opzichte van 2016). Dit was het gevolg van de overheveling van de burgerregelingen. De overige beheerskosten bleven ongeveer gelijk. Hierdoor steeg het aandeel personeelskosten als percentage van de totale kosten van 65% naar ruim 70%.

De ontwikkeling van de kosten per kostensoort is te zien in Figuur 6-3 hieronder.



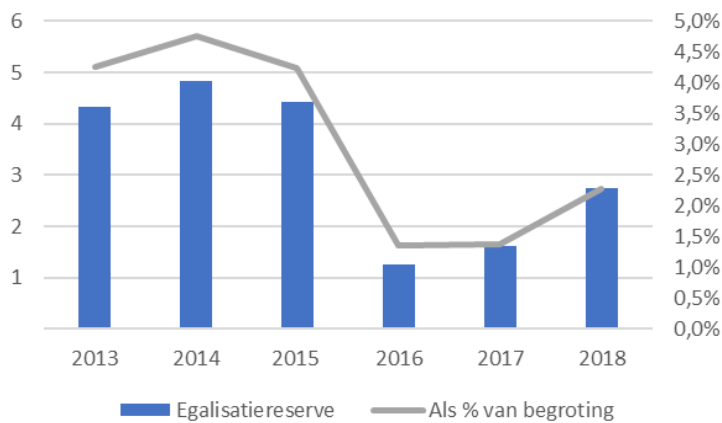
Figuur 6-3: ontwikkeling beheerskosten onderverdeeld naar kostensoort (in miljoenen euro's)

6.1.2 Eigen vermogen

Het CAK houdt een eigen vermogen (egalisereserve) aan om kleine afwijkingen in de beheerskosten op te kunnen vangen.⁵⁵

De hoogte van de egalisereserve heeft in de evaluatieperiode gefluctueerd, met name tussen 2015 en 2016. In 2016 had het CAK een negatief resultaat van ruim €3 mln., wat is onttrokken aan de egalisereserve. De egalisereserve daalde daarmee van €4,4 mln. naar €1,3 mln. Het negatieve resultaat had te maken met hoger uitvallende kosten voor inhuur van extern personeel.

Conform artikel 12 van de Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid 2011 mag het CAK een algemene reserve aanhouden van maximaal 5% van de begroting. Zoals te zien in Figuur 6-4 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** lag de hoogte van de egalisereserve in 2013-2015 tussen de 4% en 5%. Vanaf 2016 was dit percentage lager; in 2018 was het 2,3%.



Figuur 6-4 Ontwikkeling hoogte egalisereserve (in miljoenen euro's) en egalisereserve als percentage van totale begroting

In de evaluatieperiode is het eigen vermogen nauwelijks onderwerp van gesprek geweest met het ministerie als opdrachtgever en als eigenaar. De huidige systematiek, waarbij het CAK de beheerskosten begroot en hierover afspraken maakt met de opdrachtgever, en waarbij de opdrachtgever ook incidentele (project)kosten dekt, functioneert volgens betrokkenen voldoende. Het CAK heeft met het ministerie van VWS afgesproken dat de egalisereserve in ieder geval positief dient te zijn, en zoveel mogelijk de 5% dient te benaderen.

6.2 Financiële verantwoording

6.2.1 CAK in control

In 2017 heeft het CAK te maken gehad met een aansluitingsverschil in de boekhouding. In die periode kwam naar voren dat het CAK in de financiële administratie en verantwoording,

⁵⁵ Voor 2015 hield het CAK een andere administratie aan voor het eigen vermogen. De egalisereserve werd geregistreerd als een reserve per wettelijke taak. Met ingang van 2015 is de onderverdeling per taak losgelaten, en wordt het eigen vermogen geregistreerd als egalisereserve.

onvoldoende *in control* was. Hieronder gaan wij in op de achtergrond en de acties die het CAK heeft ondernomen.

Ontvlechting geldstromen

Tot 2016 werden de financiële stromen van de wettelijke regelingen verantwoord in de jaarrekening van het CAK. Met ingang van 2016 heeft het CAK de financiële verantwoording over de wettelijke taken (grote geldstroom) en de beheerskosten gescheiden (ontvlecht). Sinds 2016 geeft het CAK daarom jaarlijks een verantwoording in twee afzonderlijke rapportages:⁵⁶

- Een financiële verantwoording: de jaarrekening met de beheerskosten
- Een bestuurlijke verantwoording (BV): een verantwoording over het financieel beheer en de rechtmatigheid van de taakuitvoering

Bij de ontvlechting kwam naar voren dat er een aansluitingsverschil was van €17,8 mln. Dit houdt in dat beheerskosten (onbedoeld en ongemerkt) zijn bekostigd uit gelden van de zorgfondsen. Het CAK had daarmee een schuld aan de fondsen onder beheer van het ZiN (voornamelijk het AFBZ-fonds).

Uit een oorzakenanalyse uitgevoerd door het CAK blijkt dat de achtergrond van dit aansluitingsverschil ligt in de structuur van de financiering van het CAK vanuit de periode voordat het CAK een zbo werd (vóór 2013). Voordien werden de beheerskosten van het CAK bekostigd vanuit de ZiN fondsen. Financiering van de beheerskosten en de geldstromen van de wettelijke taken liepen hiermee door elkaar en kwamen uit dezelfde pot. Op 1 januari 2013 ging de financiering van de beheerskosten over naar het ministerie van VWS, en werd de geldstroom gescheiden. Het aansluitingsverschil dat in 2016 aan het licht kwam, is grotendeels ontstaan in de jaren voor 2013.

Als gevolg van het ontvlechtigingsprobleem heeft de externe accountant een oordeelonthouding afgegeven over de jaarrekening 2016. Op verzoek van het ministerie van VWS heeft de ADR vervolgens onderzoek ingesteld. In het ADR-onderzoek zijn verschillende verbeterpunten opgenomen. Voor het CAK gaat het om verbeteren van de financiële bedrijfsvoerings- en verantwoordingsprocessen. Ook de NZa heeft in het kader van haar toezichtsrol op de wettelijke taken onderzoek gedaan naar de achtergrond en situatie bij het CAK. De NZa concludeerde in het toezichtrapport over verantwoordingsjaar 2016 dat het CAK onvoldoende *in control* was met betrekking tot de administratieve organisatie en interne beheersing. De NZa deed ook aanbevelingen aan het CAK voor verbeterstappen.

In december 2017 hebben het CAK en het ministerie van VWS afgesproken dat het CAK het aansluitingsverschil met het AFBZ-fonds terug moet betalen. Hiervoor heeft het CAK een lening van het ministerie ontvangen van €16 mln. Deze lening wordt van 2019 tot en met 2025 terugbetaald door het CAK.

Acties en veranderprogramma

Sinds eind 2017 / begin 2018 is het CAK bezig om verbeteringen door te voeren om *in control* te komen. In zijn rapportage over 2017 beschrijft de NZa dat “de (financiële) administratie, de geautomatiseerde gegevensverwerking en de interne controle” nog niet op orde zijn.⁵⁷ Het

⁵⁶ Model jaarverslaggeving CAK 2016, 17 november 2016

⁵⁷ Nederlandse Zorgautoriteit, Rapport Uitvoering wettelijke taken door het CAK - verantwoordingsjaar 2017

CAK had volgens de NZa weliswaar verbeteringen in gang gezet, maar de NZa constateerde dat die nog maar onvoldoende verbetering hadden gebracht. Tegelijk toont de NZa begrip dat deze problemen niet op korte termijn oplosbaar zijn.

In paragraaf 4.5 gaan wij nader in op de ingezette veranderingen en de huidige stand van zaken in de organisatie.

6.3 Kosteneffectiviteit

6.3.1 Indicatie van doelmatigheid

Er is bij betrokkenen beperkt inzicht in de doelmatigheid van het CAK. Er is niet één set van indicatoren die een zinvol beeld geeft van de doelmatigheid of de ontwikkeling daarvan over de evaluatieperiode. Dit is overigens niet uitzonderlijk voor een organisatie als het CAK, en is ook bij andere zbo's en agentschappen zichtbaar.

Hieronder gaan wij in op een aantal benaderingen om een indicatie te geven van de doelmatigheid van het CAK. Elk van deze manieren is slechts een benadering, en geeft geen concluderend beeld.

Doelmatigheidskader

Een eerste benadering is het doelmatigheidskader dat het CAK gebruikt en waar het CAK over verantwoordt in de jaarrekeningen. Het doelmatigheidskader is in 2016 opgesteld op basis van toetsingscriteria die zijn geformuleerd in het model jaarverslaggeving CAK door het ministerie van VWS en de NZa.⁵⁸

De criteria in het doelmatigheidskader gaan vooral in op de processtappen die het CAK dient te doorlopen in het kader van P&C en verantwoording. Dit omvat bijvoorbeeld:

- Schriftelijke vastlegging van P&C afspraken
- Het opleveren van managementrapportages
- Het opleveren van de jaarlijkse rapportages aan VWS en de NZa

Volgens de eigen rapportage in de jaarrekeningen heeft het CAK in de evaluatieperiode elk jaar gefunctioneerd conform het doelmatigheidskader.

Gesprekspartners geven aan dat deze benadering geen goed beeld geeft van de doelmatigheid. Het doelmatigheidskader heeft vooral een *due diligence* karakter. Deze benadering geeft geen antwoord op de vraag of het CAK dezelfde taken voor minder kosten had kunnen uitvoeren, of voor dezelfde kosten betere prestaties had kunnen leveren.

Functioneren conform prestatienormen en budgetafspraken

Een tweede benadering is om te kijken naar de afspraken die het CAK maakt over de kosten en prestaties. De aanname bij deze benadering is dat als het CAK binnen de bandbreedte van het afgesproken budget blijft, en conform de norm op de prestatie-indicatoren presteert, het CAK dan doelmatig is.

⁵⁸ Het model jaarverslaggeving wordt jaarlijks geactualiseerd.

Als we deze benadering gebruiken dan is te zien dat het CAK in de evaluatieperiode grotendeels doelmatig heeft gefunctioneerd. Op het grootste deel van de prestatie-indicatoren heeft het CAK tenminste conform norm gepresteerd, en op een aantal zelfs ruimschoots daarboven (zie ook paragraaf 5.2). Aan de kostenkant is te zien dat het CAK in 2013, 2015, en 2017 een (licht) hogere kostenrealisatie heeft gehad dan begroot (het verschil tussen realisatie en begroting is beperkt, maximaal 3% van het budget). In de overige jaren was de realisatie lager conform of lager dan de begroting.

Bovenstaande is een nauwe interpretatie van doelmatigheid en geeft deels een indicatie van de betrouwbaarheid van het CAK bij het inschatten van het benodigde budget. De prestatie-indicatoren geven een beeld van de kwaliteit van de taakuitvoering, maar geven geen beeld van de vraag of het CAK het ook beter had kunnen doen.

Inschatting van betrokkenen

Een derde, meer kwalitatieve benadering, is om af te gaan op de inschatting van betrokken medewerkers. Gesprekspartners geven aan dat in het CAK nog veel werk handmatig wordt gedaan. Genoemd worden bijvoorbeeld het uitvoeren van controles op data en het produceren van verantwoordingsinformatie. Dit heeft alles te maken met de inrichting van de werkprocessen en de ICT-systemen, waar wij in hoofdstuk 4 hierboven nader op ingaan.

Betrokkenen geven aan dat in hun beeld het CAK een significante verbeterslag kan maken op gebied van doelmatigheid. Met name de mogelijkheid om meer onderdelen van de werkprocessen te automatiseren wordt vaak genoemd. Daarnaast wordt er de afgelopen periode veel met inhuur gewerkt, wat een opdrijvend effect heeft op de personeelskosten. Op basis van deze benadering is echter geen kwantitatieve indicatie te geven van het niveau van doelmatigheid van het CAK.

6.3.2 Sturing op doelmatigheid

Interne sturing binnen het CAK

In de evaluatieperiode is er intern bij het CAK beperkt gestuurd op doelmatigheid. Deels kwam dit doordat de organisatie in deze jaren bezig was met het verwerken van nieuwe taken en taakwijzigingen, en sinds 2017 met het *in control* komen.

Een knelpunt hierin wordt gevormd door het gebrek aan sturingsinformatie en indicatoren die inzicht geven in de doelmatigheid. Mede hierdoor was er, ook op bestuursniveau, weinig beeld van de doelmatigheid en van mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten. Gesprekspartners geven aan dat dit in de evaluatieperiode ook nooit als prioriteit is gezien. De focus van de organisatie lag meer op het goed uitvoeren van de primaire taken en het verbeteren van de klantbeleving.

Doordat de beheerskosten van het CAK geheel gefinancierd worden door het ministerie van VWS, zijn er weinig prikkels om de doelmatigheid te verbeteren anders dan wat afgesproken wordt in de jaarlijks budgetafspraken. Er is geen tarieffinanciering op basis van producten aan klanten. Er is ook geen marktprikkel om kosten laag te houden.

De huidige veranderaanpak heeft tot doel om de doelmatigheid op termijn te vergroten. Het vernieuwen van de systemen en het ontwikkelen van meer (verantwoordings)informatie op regelingniveau, moet gaan helpen om meer sturingsmogelijkheden te geven op gebied van doelmatigheid. Daarnaast is het CAK bezig om de kostprijzen van activiteiten beter in beeld te krijgen. In 2019 heeft het CAK gewerkt aan het in beeld brengen van zijn kosten voor de

uitvoering van verschillende taken, op basis van de daadwerkelijke activiteiten die het CAK daarvoor onderneemt. Gesprekspartners zijn positief over deze ontwikkeling.

Gesprekspartners geven tevens aan dat het niet passend is bij de ontwikkeling van het CAK op dit moment om sterk in te zetten op het realiseren van doelmatigheidswinst. Eerst moet het CAK de ruimte krijgen om zijn werkprocessen op orde te krijgen.

Sturing door het ministerie van VWS

De voornaamste externe sturing op doelmatigheid bij het CAK ligt bij het ministerie van VWS. In de evaluatieperiode lag de rol in de praktijk vooral bij de opdrachtgever, die de beheerskosten van het CAK betaalt.

Ook bij het ministerie van VWS is (zowel vanuit de rol van eigenaar als opdrachtgever) in de evaluatieperiode beperkt aandacht geweest voor doelmatigheid. Het ministerie heeft zeer beperkt zicht gehad op het niveau van doelmatigheid, en of de doelmatigheid nog te verbeteren is. Dit heeft tenminste deels te maken met het gebrek aan kpi's en indicatoren die inzicht geven in doelmatigheid.

Het ministerie ervaart dat risico's en doelmatigheid beperkt in beeld zijn. Voor de opdrachtgever is dit een knelpunt in het beoordelen van de begrote kosten van het CAK. Het CAK heeft beperkt in beeld wat de kosten zijn van de verschillende activiteiten. In de evaluatieperiode heeft het CAK geprobeerd kosten aan bepaalde taken toe te rekenen, maar die geven slechts beperkt inzicht. Het is hierdoor ook niet altijd goed te zeggen wat de kosten van een (nieuwe) opdracht zijn, of wat de impact op de beheerskosten is als een wettelijke taak verandert (bijv. de invoering van het abonnementstarief Wmo 2020).

Het ministerie geeft aan dat zij beperkt gevraagd heeft om inzicht in doelmatigheid, (ook) omdat de informatie daarvoor überhaupt niet aanwezig was. Tegelijkertijd lijkt doelmatigheid voor het ministerie ook geen topprioriteit te zijn geweest.

7 Governance

7.1 Interne aansturing en checks & balances

Een belangrijk aandachtspunt voor de sturing in iedere organisatie, is de manier waarop *checks and balances* in de organisatie functioneren. Is er voldoende balans georganiseerd tussen macht en tegenmacht? De belangrijkste manier waarop *countervailing powers* vorm krijgen in het CAK, is via gremia zoals de ondernemingsraad (OR), de Raad van Advies (RvA) en de cliëntenraad.

Uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken blijkt dat de interne checks and balances bij het CAK gedurende grofweg de eerste helft van de evaluatieperiode, niet op orde waren. Het CAK heeft richting echter duidelijke stappen gezet in het verbeteren van de interne checks and balances in de organisatie. Die stappen zijn gezet op meerdere fronten.

7.1.1 Raad van Bestuur

Op het niveau van de Raad van Bestuur (RvB) heeft het CAK met de uitbreiding van 1, via 2, naar 3 leden gestreefd naar een meer gebalanceerde sturing van de organisatie, die past bij de groei van het CAK in de evaluatieperiode. Bij een organisatie met de omvang van het CAK, en de reikwijdte van zijn taken, is het van belang verdeling van verantwoordelijkheden en (de mogelijkheid voor) tegenspraak op RvB-niveau te borgen.

Op het moment van schrijven van deze evaluatie is de positie van het derde CAK-bestuurslid vacant. Zowel het CAK als het ministerie van VWS achten het van belang dat deze positie op korte termijn wordt ingevuld.

7.1.2 Raad van Advies

Het CAK heeft een Raad van Advies (RvA) ingesteld, in overeenstemming met het door het ministerie van VWS goedgekeurde bestuursreglement. De RvA heeft als taak gevraagd en ongevraagd de bestuursvoorzitter te adviseren over strategische aangelegenheden. De RvA is zodanig opgesteld dat de leden ten opzichte van elkaar en van het bestuur onafhankelijk en kritisch opereren. De RvA bestond tot 2018 uit vijf leden, waarna er een aantal leden van de raad wisseld. Per 1 januari 2019 kende de RvA twee leden. In de loop van 2019 groeide dit aantal tot vier, waarbij het CAK van plan is ook een vijfde lid voor de RvA aan te trekken.

In samenstelling en functioneren van de RvA hebben zich in de evaluatieperiode duidelijke veranderingen voorgedaan. In grofweg de eerste helft van de evaluatieperiode had de RvA

een zeer beperkte functie ten opzichte van het bestuur. De ervaring was dat de RvA beperkt kritisch was, en ook beperkt om kritische input werd gevraagd. Het was ook niet duidelijk wat er met adviezen gebeurde en in hoeverre het bestuur hier profijt van had.

De beslissing van de vorige bestuurder van het CAK om nieuwe leden van de RvA te werven op basis van duidelijk onderscheiden profielen, heeft volgens de RvA gezorgd voor een gebalanceerde en complementaire samenstelling van de RvA, waarin relevante expertise goed vertegenwoordigd is.

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat niet alleen de samenstelling van de RvA, maar ook het functioneren van de Raad is verbeterd. De RvA geeft aan dat zijn positie ten opzichte van de RvB duidelijk steviger is dan in het begin van de evaluatieperiode. De RvB betreft de RvA bij voor het CAK belangrijke thema's, en staat volgens de RvA daarbij open voor advies. Tussen RvB en RvA bestaat een constructieve werkrelatie, waarin de RvB de RvA op de hoogte houdt van ontwikkelingen en laat weten wat er met de adviezen van de RvA is gedaan.

Audit adviescommissie

Per 1 maart 2017 heeft het CAK ook een Audit adviescommissie (AAC). Deze commissie adviseert het bestuur van het CAK over financiële aangelegenheden. De AAC bestond sinds de oprichting uit vier leden. De posities in de AAC worden ingevuld door leden van de RvA, maar formeel zijn de AAC en de RvA gescheiden gremia. In de praktijk betekent dit dat de AAC en de RvA soms gezamenlijk maar ook apart vergaderen.

De Audit adviescommissie heeft tijdens de evaluatieperiode nauwelijks een rol gespeeld in de interne governance van het CAK. Het CAK ziet de wisselingen in zijn bestuurssamenstelling sinds 2017 als belangrijkste verklaring hiervoor. Verschillende bestuurders hadden een andere visie op de rol en samenstelling van de AAC. Daardoor heeft de AAC nog geen positie op kunnen bouwen. Het huidige bestuur geeft aan veel belang te hechten aan de AAC en te willen bouwen aan een constructieve samenwerking met de commissie.

7.1.3 Ondernemingsraad

De OR ervaart dat er een 'goede vertrouwensrelatie' bestaat tussen bestuur en OR. De ontwikkeling waarin de RvB in toenemende mate open staat voor extern advies, wordt ook herkend door de OR. De relatie met de RvB wordt door de OR gekenschetst als veel intensiever dan met vorige RvB's. Daarin had de OR minder ruimte om een constructieve rol te spelen. De huidige RvB wordt door de OR gezien als transparant en communicatief.

Hoewel de OR tevreden is over de relatie met de RvB, is de relatie tussen OR en het (midden)management in het CAK voor verbetering vatbaar. De OR geeft aan richting management nog veel minder ruimte voor een constructief gesprek te ervaren, en hier in de komende periode te willen werken aan verbetering.

De ingrijpende organisatieverandering waaraan het CAK nu begint, is bij uitstek een thema voor de OR. De OR lijkt op een constructief-kritische manier betrokken te zijn bij dit veranderingsproces. Zo wordt de OR intensief betrokken bij de processen van 'co-creatie' die op veel terreinen in de organisatie worden georganiseerd, om in samenspraak met medewerkers structuur en processen te herontwerpen.

Een risico met betrekking tot de OR is de omvang en complexiteit van de veranderopgave waarvoor het CAK aan de lat staat. De OR wordt nauw betrokken bij het vormgeven van die

verandering, maar moet tegelijkertijd ook kritisch de voortgang blijven bewaken. Dit vraagt veel van de OR, zowel in tijd als in competenties.

7.1.4 Cliëntenraad

De Cliëntenraad overlegt met de Raad van Bestuur en adviseert de RvB gevraagd en ongevraagd schriftelijk vanuit het klantperspectief, in het bijzonder met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening van het CAK. De Cliëntenraad bestaat sinds 2018.

Het instellen van deze raad is de meest recente stap die het CAK heeft gezet in het organiseren van feedback op zijn taakuitvoering en governance. Het functioneren van die raad staat dus nog in de kinderschoenen. De cliëntenraad ervaart in de afgelopen periode een stijgende lijn in de manier waarop het gesprek tussen de RvB en de raad vorm krijgt, maar constateert wel dat de RvB de bijeenkomsten met de cliëntenraad nog meer zou mogen gebruiken om te luisteren naar de inbreng vanuit het cliëntperspectief, en minder om te 'zenden'. Er zou volgens de raad meer sprake mogen zijn van een echte dialoog. Het CAK geeft op dit punt aan dat het zijn uiterste best doet om de voorwaarden te scheppen om deze dialoog tot stand te brengen, maar dat dit iets is dat zich in de loop van de tijd moet ontwikkelen.

7.2 Relatie met het ministerie als opdrachtgever en eigenaar

7.2.1 Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

In de relatie tussen het ministerie en het CAK zijn twee significante ontwikkelingen geweest in de evaluatieperiode, die invloed hebben op het functioneren van de relatie:

- De omvorming van het CAK van BV naar zbo in 2013
- De introductie van het driehoeksmodel in de sturing van het CAK in 2014-2015

Hieronder gaan wij op beide ontwikkelingen in.

Zbo-vorming in 2013

Aan het begin van de evaluatieperiode is de omvorming van het CAK van een privaatrechtelijke BV naar een publiekrechtelijk zbo voltooid. Het CAK was in de jaren daarvoor geleidelijk aan veranderd van een organisatie van verzekeraars naar een publiek uitvoeringsorgaan. Dat vroeg om een verandering in het wettelijk regime rond het CAK. Volgens de wetgever was de omvorming naar zbo nodig om politieke verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering door het CAK beter te borgen: “de publieke verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken wordt geborgd met de bij deze taken passende mogelijkheden voor publieke aansturing, zeggenschap en verantwoording daarover.”⁵⁹

De omvorming van het CAK van BV naar zbo is van grote betekenis geweest voor de relatie tussen het CAK en het ministerie van VWS. Door deze transitie is het CAK onderdeel geworden van het grotere geheel van aan VWS gelieerde uitvoeringsorganisaties. Waar het CAK eerst een relatie had met VWS op grond van de taken die het uitvoerde op grond van een aantal zorgwetten, was er na de omvorming naar een zbo ook sprake van een *eigenaarsrelatie* met VWS. Het CAK is dus nu nauwer verbonden met het ministerie van VWS dan vóór 2013.

⁵⁹ Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en enkele andere wetten, in verband met de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan CAK; Kamerstukken 2010/2011, 32543 nr. 3.

Introductie van het driehoeksmodel (2014-2015)

Een jaar na de omvorming van het CAK naar een zbo, besloot het ministerie van VWS om een verandering door te voeren in de aansturing van alle aan VWS gelieerde uitvoeringsorganisaties. Kern van die verandering was het aanbrengen van een scheiding tussen de rollen van *opdrachtgever* en *eigenaar* aan de kant van VWS en het CAK als *opdrachtnemer*.

De rol van opdrachtgever wordt ingevuld door de DG Langdurige Zorg. De ambtelijke uitvoering als coördinerend opdrachtgever is belegd bij de directie Zorgverzekeringen. De rol van eigenaar wordt ingevuld door de pSG. De ondersteuning daarvan ingevuld door de afdeling concernsturing van het ministerie, welke valt binnen het pSG cluster.

De achterliggende gedachte van die scheiding is het doel om te zorgen voor meer balans in de sturing van uitvoeringsorganisaties zoals het CAK. In de praktijk betekent dit dat vooral dat de eigenaar moet zorgen voor tegenwicht ten opzichte van de opdrachtgever. Waar de opdrachtgever in theorie vooral gericht is op de sturing op de uitvoering van de taken door opdrachtnemer, moet de eigenaar de continuïteit van (de organisatie van) opdrachtnemer bewaken. Op die manier wordt voorkomen dat opdrachtgever de opdrachtnemer overvraagt.

Het Governance-arrangement VWS-CAK beschrijft de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden in de sturing van het CAK zijn belegd.⁶⁰ Kernelementen in de rolverdeling zijn als volgt vastgelegd in het governancearrangement:

- De **eigenaar** richt zich op:
 - het op orde zijn van de governance, sturingsmodel, rolverdeling en overlegstructuur,
 - bedrijfsvoering (verbonden met de P&C-cyclus),
 - aandacht voor het meerjarige perspectief van de organisatie,
 - de benoeming van functionarissen (bestuurders, leden Raad van Advies etc.).
- De **opdrachtgever** is verantwoordelijk voor:
 - vertaling van beleid naar een opdrachtformulering voor het CAK, met daarbij behorende kwaliteitseisen en afspraken over uitvoeringskosten
 - het beschikbaar stellen van budget voor de taakuitvoering van het CAK,
 - toezicht op de taakuitvoering door het CAK,
 - toezicht op de besteding van begrotingsgeld (niet-premiegeld) door het CAK.
 - de coördinatie van verschillende opdrachten vanuit VWS (door de coördinerend opdrachtgever, belegd bij directie Zorgverzekeringen).
- De taken van **opdrachtnemer** zijn:
 - zorgen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van taken,
 - adviseren van VWS over totstandkoming en uitvoering van beleid
 - zorgdragen voor goede informatie-uitwisseling met VWS.

7.2.2 Rolinvulling en functioneren van de relatie CAK-VWS

Functioneren van het driehoeksmodel

De introductie van het driehoeksmodel is volgens alle gesprekspartners een zinvolle zet geweest in de sturing van het CAK. Betrokkenen geven aan dat het ministerie zijn rollen ten opzichte van het CAK hierdoor beter kan invullen. De gedachte van *countervailing powers* achter het driehoeksmodel wordt ook door alle betrokkenen ondersteund.

⁶⁰ Governance Arrangement VWS-CAK, vastgesteld in juni 2019

De taken en verantwoordelijkheden van de drie partijen in de driehoek zijn nauw met elkaar verbonden. De opdrachtgever houdt toezicht op de uitvoering van de taken door het CAK (de regelingen), terwijl de eigenaar toezicht houdt op de organisatie en verantwoordelijk is voor de continuïteit van de organisatie. Dat vraagt een nauwe afstemming tussen eigenaar en opdrachtgever.

In deze evaluatie is gebleken dat de rollen in het driehoeksmodel over het algemeen rolvast worden ingevuld. De afstemming in de driehoek krijgt goed vorm. De drie partijen houden elkaar goed op de hoogte en hebben een professionele werkrelatie.

Tegelijkertijd blijkt dat de rolscheiding en rolinvulling in het model zich tijdens de evaluatieperiode nog moesten ontwikkelen. Eigenaar en opdrachtgever trekken grotendeels gezamenlijk op. Er wordt nog weinig ervaren dat de eigenaar tegenkracht geeft richting de opdrachtgever. De interne tegenkracht binnen het ministerie is dus nog in ontwikkeling.

Balans tussen opdrachtgever en eigenaar

Het is een taak van de eigenaar om de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie te bewaken. Het is dan ook aan de eigenaar om aandacht te hebben voor het gevaar van overbelasting door nieuwe taken voor de organisatie. De eigenaar kan in die zin tegenwicht bieden aan de opdrachtgever, die meer vanuit politieke of beleidsinhoudelijke overwegingen handelt, en minder vanuit het perspectief van (continuïteit van) de uitvoeringsorganisatie. Zoals in hoofdstuk 5 beschreven, heeft het CAK met name in het begin van de evaluatieperiode te maken gehad met een sterk fluctuerend takenpakket. Dit betreft keuzes die grotendeels zijn gemaakt vóórdat het driehoeksmodel werd geïntroduceerd.

In de praktijk heeft de eigenaar in de evaluatieperiode beperkt een rol gehad in het bewaken van de positie en het belang van het CAK ten opzichte van de opdrachtgever. De opdrachtgever speelde zelf een grote rol in het maken van een afweging tussen continuïteit en gezonde bedrijfsvoering. Naar aanleiding van de problemen die de afgelopen jaren naar boven zijn gekomen, is de opdrachtgever voorzichtiger geworden in het geven van opdrachten of het wijzigen van taken. Het borgen van de continuïteit ligt daarmee minstens zoveel bij de interne hygiëne van de opdrachtgever, als bij de tegenkracht van de eigenaar richting de opdrachtgever.

Uit gesprekken blijkt dat de opdrachtgever in de evaluatieperiode een relatief sterkere positie heeft gehad in de sturing van het CAK heeft dan de eigenaar. De eigenaar is niet altijd optimaal in positie geweest om zijn rol waar te kunnen maken. De combinatie van een aantal factoren lijkt hieraan ten grondslag te liggen:

- De eigenaarsrol is nog relatief nieuw in de sturing. De eigenaar heeft in zijn rol moeten groeien, en tijd nodig gehad om kennis en expertise te ontwikkelen over het CAK. De taken die momenteel bij de eigenaar zijn belegd, werden voorheen door de opdrachtgever uitgevoerd. Volgens gesprekspartners was dat *de facto* ook vlak na de introductie van het driehoeksmodel nog enige tijd het geval.
- Aan de kant van de eigenaar was er tijdens de evaluatieperiode sprake van een hoge personele doorloop op ambtelijk niveau, waardoor het een tijd duurde voor het accounthouderschap duurzaam kon worden ingevuld.
- Het budget voor de beheerskosten van het CAK wordt volledig bekostigd door de opdrachtgever. Hier ligt een spanning: het toezicht op de beheerskosten en de bedrijfsvoering ligt bij de eigenaar, maar de opdrachtgever draagt het financiële risico. Hierdoor heeft de opdrachtgever een grote rol in kwesties rond beheerskosten en bedrijfsvoering. Dit wordt nog versterkt door het feit dat het coördinerend

opdrachtgeverschap is geconcentreerd bij directie Zorgverzekeringen, waardoor er nauwelijks sprake is van onderling tegenspel tussen verschillende opdrachtgevers. Dit alles heeft tot gevolg dat de opdrachtgever een belang heeft bij de bedrijfsvoering, en in de evaluatieperiode een grote betrokkenheid heeft gehad bij aspecten die onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar vallen (bijv. ICT). Ook overwegingen rond de doelmatigheid van het CAK hebben hierdoor meer dan op basis van het driehoeksmodel verwacht zou mogen worden bij de opdrachtgever gelegen (zie ook paragraaf 6.3).

- Er was de in de evaluatieperiode niet altijd de sturingsinformatie beschikbaar vanuit het CAK waarmee de eigenaar inzicht kon krijgen in het CAK. Dit heeft te maken met de beperkingen in de verantwoordingsinformatie die het CAK kan verstrekken, en het gebrek aan prestatie-indicatoren die goed inzicht geven in de bedrijfsvoering en taakuitvoering. Dit maakte dat de eigenaar niet altijd voldoende kon sturen op gezonde bedrijfsvoering bij het CAK, of op doelmatigheid. Hetzelfde geldt overigens voor de opdrachtgever, maar specifiek voor de eigenaar is dit inzicht van belang om zijn rol te spelen in het borgen van de institutionele continuïteit en bedrijfsmatige gezondheid.

Het beeld is dat de rol van de eigenaar, zeker aan het einde van de evaluatieperiode, zich heeft ontwikkeld. Een aantal gesprekspartners wijst op de constructieve rol die de eigenaar heeft gespeeld in het recente verleden. De eigenaar heeft in de afgelopen periode, waarin er veel aandacht uitging naar de interne organisatie van het CAK, een steeds prominere rol gespeeld in de sturing van het CAK. Op terreinen zoals de benoeming van nieuwe leden van de RvB, de monitoring van de verbetering van de *control* van het CAK en het gesprek over de veranderaanpak van het CAK, heeft de eigenaar een belangrijke rol gespeeld. Op grond van het sturingsmodel mag dit ook worden verwacht.

Relatie tussen het CAK en het ministerie

In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de relatie tussen het ministerie van VWS en het CAK zich in een duidelijke ontwikkeling bevindt, die heeft geleid tot een veranderende opstelling van het CAK richting VWS. Gesprekspartners schetsen het CAK van het begin van de evaluatieperiode als een gediensstige uitvoeringsorganisatie met een 'u vraagt, wij draaien'-mentaliteit. In de afgelopen jaren heeft het CAK de eerste stappen gezet een meer geëmancipeerde uitvoeringsorganisatie. Het CAK geeft bijvoorbeeld duidelijker aan wat de grenzen zijn van de organisatie, en wat er nodig is om een gezonde bedrijfsvoering op orde te krijgen.

Er zijn ook duidelijke stappen gezet in de samenwerking tussen het CAK en het ministerie. In de evaluatieperiode was het ministerie bijvoorbeeld op zoek naar meer zicht 'achter de voordeur'. De ervaring is dat het CAK, met name in de eerste jaren, een wat gesloten en ondoorzichtige organisatie was. Ook heeft VWS zich intensiever en meer op operationeel niveau met het CAK moeten bezig houden dan wenselijk voor een goed functionerende uitvoeringsorganisatie. Die dynamiek droeg er aan bij dat niet altijd 'het juiste gesprek' plaats vond tussen VWS en het CAK. In de periodieke gesprekken op bestuurlijk niveau was er soms teveel aandacht voor incidenten, en minder ruimte voor het gesprek over de gewenste ontwikkelrichting voor het CAK.

Het aantreden van het nieuwe bestuur aan het einde van de evaluatieperiode, is voor betrokkenen een positieve ontwikkeling. Het CAK geeft nu meer openheid. Daardoor is er meer ruimte om in overleg met het ministerie de knelpunten in de organisatie aan te pakken.

Waar het gaat om de huidige veranderaanpak is deze ontwikkeling ook zichtbaar. Het ministerie geeft aan achter de gekozen aanpak te staan, en het CAK voelt zich hierin ook

gesteund. Het CAK geeft het ministerie inzicht in de stand van zaken, en bespreekt lastige thema's in gezamenlijkheid. Betrokkenen zien dit als een positieve ontwikkeling.

7.2.3 P&C-cyclus en informatievoorziening door het CAK

VWS en het CAK hebben onderling een Planning & Control (P&C)-cyclus afgesproken. Die bestaat grofweg uit de volgende onderdelen:

- VWS stuurt het CAK in het voorjaar een zogenaamde kaderbrief, met daarin de aandachtspunten voor het CAK in het komende begrotingsjaar, zowel vanuit eigenaars- als opdrachtgeversperspectief, en het financieel kader voor de komende jaren.
- Mede op basis van die brief stelt het CAK een jaarplan en begroting op voor het komende begrotingsjaar. In een bestuurlijk overleg tussen VWS en CAK worden jaarplan en begroting vastgesteld.
- Het CAK legt verantwoording af over zijn activiteiten naar VWS. Die verantwoording valt uiteen in een aantal onderdelen:
 - in **kwartaalrapportages** rapporteert het CAK over de voortgang van de uitvoering van wettelijke taken; door inzicht te geven in kengetallen en prestatie-indicatoren voor de uitvoering van deze taken.
 - halverwege het jaar levert het CAK een zogenaamde **Midtermreview** (MTR) op. Die is vooral financieel van aard, en geeft een beeld van de uitputting van financiële middelen halverwege het boekjaar. Ook geeft de MTR een prognose voor de financiën tot het einde van het boekjaar.
 - Het CAK legt via een **jaarrekening** financiële verantwoording af over het afgelopen boekjaar. De jaarlijkse deadline daarvoor is 15 maart.
 - Parallel aan de jaarrekening legt het CAK in de **bestuurlijke verantwoording** inhoudelijk verantwoording af over de taakuitvoering in het afgelopen jaar, onder meer aan de hand van kengetallen en prestatie-indicatoren. Het CAK moet dit document uiterlijk 30 juni opleveren.
 - Sinds de overheveling van de **burgerregelingen** van het Zorginstituut naar het CAK, levert het CAK een aparte bestuurlijke verantwoording op over de uitvoering van de taken gerelateerd aan de burgerregelingen.

Gerelateerd aan deze formele documenten stemmen VWS en CAK via een aantal verschillende overleggen met elkaar af. Zo is er een aantal keer per jaar sprake van bestuurlijk overleg tussen VWS en CAK. Op het niveau van accounthouders in beide organisaties is er sprake van intensiever contact. Voor deze afstemming heeft het CAK verschillende accounthouders aangewezen voor contact met eigenaar enerzijds en opdrachtgever anderzijds.

Bovenop de reguliere P&C-cyclus hebben CAK en VWS gedurende een groot deel van de evaluatieperiode een extra intensieve vorm van verantwoording georganiseerd. Als onderdeel van de aanpak van het CAK om *in control* te komen ('CAK *in control*', zie ook paragraaf 4.1), leverde het CAK tweemaandelijks rapportages op van de voortgang van deze aanpak. Op die manier hield VWS nauwgezet de vinger aan de pols bij de inspanningen van het CAK.

Functioneren P&C-cyclus en informatieuitwisseling VWS en CAK

Uit de evaluatie komen een aantal rode draden naar voren over de manier waarop de P&C-cyclus wordt ingevuld door VWS en CAK.

Allereerst valt op dat de door CAK aangeleverde informatie maar beperkt aansluit op de informatiebehoefte van VWS. Dat heeft meerdere facetten. Door een aantal gesprekspartners wordt opgemerkt dat de informatievoorziening door het CAK vaak technisch en gedetailleerd van aard is, terwijl VWS behoefte heeft aan informatie op een meer geaggregeerd niveau.

Anderen merken op dat de informatie die het CAK aanlevert meestal vanuit een uitvoeringsperspectief is opgesteld, en onvoldoende rekening houdt met de meer politiek-bestuurlijke logica die voor VWS van belang is. Als er bijvoorbeeld sprake is van een door het CAK uitgevoerde regeling die onverwachts voor hogere kosten zorgt dan voorzien, kan het CAK de vragen die dit bij VWS oproept maar moeilijk beantwoorden. Ook levert het CAK dit soort informatie, in de ogen van VWS, onvoldoende proactief aan.

Ook op andere terreinen kan het CAK niet goed voorzien in de informatiebehoefte van VWS. VWS heeft bijvoorbeeld behoefte aan betrouwbaarder cijfers over de uitvoering van regelingen, en meer inzicht in de kostenstructuur van het CAK. Gedurende de evaluatieperiode kon het CAK niet inzichtelijk maken wat de kosten zijn van de uitvoering van verschillende regelingen door het CAK. In 2019 heeft het CAK stappen gezet in het toerekenen van kosten naar de uitvoering van verschillende regelingen, gebaseerd op de concrete activiteiten die het CAK voor de verschillende regelingen onderneemt (zie ook paragraaf 4.5).

Een laatste factor die het voor VWS heeft bemoeilijkt om het CAK op een goede manier aan te sturen, heeft te maken met de late aanlevering van de bestuurlijke verantwoording door het CAK in de afgelopen jaren. VWS geeft aan dat de bestuurlijke verantwoording belangrijke sturingsinformatie bevat voor het departement. Het feit dat het CAK in de evaluatieperiode een aantal keer niet in staat bleek dit document tijdig op te leveren, bemoeilijkte de sturing vanuit VWS.

In zowel de kwartaalrapportages als de bestuurlijke verantwoording spelen prestatie-indicatoren en kengetallen een rol. In hoofdstuk 5 is het systeem van KPI's toegelicht. Hierbij is opvallend dat er door de NZa prestatie-indicatoren zijn vastgelegd voor de uitvoering van de taken waarop de NZa toeziet, maar dat VWS geen prestatie-indicatoren heeft geformuleerd voor de taken waarop zij zelf toeziet.

7.3 Toezicht op het CAK

Inrichting toezicht op het CAK

Het toezicht op het CAK is bij een aantal organisaties belegd, waarbij verschillende toezichthouders zich op verschillende aspecten richten:

- De **Nederlandse Zorgautoriteit** (NZa) is de belangrijkste toezichthouder voor het CAK. De NZa richt zijn toezicht op de premiegefinancierde taken van het CAK. Dat zijn, met andere woorden, de taken die het CAK uitvoert op grond van de Wmo, Zvw en Wlz, en de Compensatie Eigen Risico (CER). De NZa richt haar toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van deze middelen.
- Het **ministerie van VWS in de rol van opdrachtgever** houdt toezicht op de uitvoering van taken door het CAK die worden gefinancierd met middelen van de VWS-begroting. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taken van het CAK op grond van de wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg), de subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV), en de verstrekking van Schengenverklaringen.
- Het **ministerie als VWS in de rol eigenaar** houdt toezicht op de besteding van de beheerskosten door het CAK. VWS wordt hierbij ondersteund door de Auditdienst Rijk (ADR).
- Tijdens de evaluatieperiode was het toezicht op de uitvoering van de taken van het CAK rond de burgerregelingen niet formeel wettelijk vastgelegd. De ADR heeft hier tijdens de evaluatieperiode namens VWS een grote rol in gespeeld. Ook de NZa is al een aantal jaar

informeel betrokken. Per verantwoordingsjaar 2019 gaat het toezicht op de burgerregelingen formeel over naar de NZa.

Het toezicht op het CAK is dus voor een belangrijk deel belegd bij een onafhankelijke toezichthouder: de NZa. De gedachte daarachter is dat bij de NZa het toezicht op de volledige uitvoeringsketen van regelingen zoals de Zvw en Wlz is belegd. Op die manier kan de NZa de afhankelijkheden tussen bijvoorbeeld zorgkantoren, Zorginstituut Nederland en het CAK in samenhang beoordelen. Ook beschikt de NZa over instrumenten om handhavend op te treden en verbeteringen te eisen. Zo kan de NZa het CAK een aanwijzing opleggen. Ook schrijft de NZa voor hoe het CAK zijn verantwoording aan moet leveren, door een model voor de jaarverslaglegging vast te stellen.

Relatie NZa en CAK

Verschillende organisaties hebben hun eigen verantwoordelijkheid in het toezicht op het CAK. In zijn jaarverslag over 2017 roept het CAK op tot het maken van afspraken tussen de verschillende toezichthouders om te komen tot “een volledig controle- en toezichtsbeleid t.o.v. het CAK”⁶¹. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders met hun verschillende verantwoordelijkheden is van groot belang om te voorkomen dat onderwerpen niet helder zijn belegd en er blinde vlekken in het toezicht ontstaan.

Hoewel er sprake is van een coördinatieopgave in het toezicht op het CAK, komt uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken naar voren dat het toezicht op het CAK stevig wordt ingevuld. Met name de grote rol van de NZa tijdens de evaluatieperiode valt op.

De toezichtsrelatie tussen CAK en NZa werd in de evaluatieperiode met name gekenmerkt door de problemen die het CAK ervaarde bij het tijdig, correct en volledig aanleveren van de bestuurlijke verantwoording over de jaren 2016 en 2017. Op basis van de verantwoording over 2016 en 2017 constateerde de NZa dat het CAK onvoldoende *in control* is. In hoofdstuk 6 is die problematiek gedetailleerder beschreven.

De NZa heeft gedurende de evaluatieperiode een stevig projectteam ingericht voor het toezicht op het CAK en meerdere keren daadkrachtig geacteerd in de richting van het CAK. Daarbij heeft de NZa ook het middel van de aanwijzing ingezet richting het CAK.

De relatie tussen CAK en NZa kan worden omschreven als professioneel en constructief. Het CAK neemt de strenge boodschappen die door de NZa zijn afgegeven serieus en heeft naar aanleiding van de aanbevelingen van de NZa een aantal veranderingen in gang gezet. De NZa heeft de indruk dat het CAK zich open opstelt, toont begrip voor de positie van het CAK en geeft het CAK de ruimte die het nodig heeft om te werken aan verbeteringen. De NZa wordt ten slotte door het CAK regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de verbeteraanpak.

⁶¹ CAK, Jaarverslag 2017, p. 40

Bijlage 1. Geïnterviewde organisaties

In verband met privacy zijn enkel de organisaties weergegeven van de personen waar interviews mee zijn gevoerd.

- CAK
- Ministerie van VWS
- Cliëntenraad CAK
- Raad van Toezicht CAK
- Nederlandse Zorgautoriteit
- Zorginstituut Nederland
- Sociale Verzekeringsbank
- BDO
- Zorg en zekerheid
- Zorgkantoor DSW
- Menzis
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zoetermeer
- Tzorg
- Emile Thuiszorg
- Laurens

Bijlage 2. Brondocumenten

Documenten van het CAK

- BDO, ‘Het CAK in control’, 2019
- CAK, Jaarverslagen, 2013-2018
- CAK, Bestuurlijke verantwoordingen, 2013-2018
- CAK, Jaarplannen, 2014-2019
- CAK, Begrotingen, 2014-2019
- CAK, Midtermreviews, 2013-2018
- CAK, Kwartaalrapportages, 2013-2018
- CAK, HR formatiedocument, 2014-2018
- CAK, Klanttevredenheidsonderzoek, 2012
- CAK, ICT Roadmap plan van aanpak, 2017
- CAK, ICT Roadmap business case, 2017
- CAK, Change programmaplan, 2019
- CAK, Voortgangsrapportages ‘CAK in control’, 2017-2019
- Effectory, medewerkerstevredenheidsonderzoek CAK, 2013
- Effectory, medewerkerstevredenheidsonderzoek CAK, 2016
- Effectory, medewerkerstevredenheidsonderzoek CAK, 2019
- PA Consulting, IT Assessment, 2019

Documenten van VWS

- VWS, Aandachtspuntenbrieven CAK, 2014-2019
- VWS, Governance arrangement VWS-CAK, 2019
- VWS, Goedkeuringsbrieven op jaarplan en begroting, 2014-2018
- VWS, Model jaarverslaglegging en protocol accountantsonderzoek, 2013-2018
- VWS, Verslagen bestuurlijke overleggen VWS-CAK, 2013-2018
- VWS, ‘Stand van zaken bij het CAK’, 2018

Overige documenten

- De Nationale Ombudsman, 'Overdrachtsdocument burgerrelingen', 2016
- De Nationale Ombudsman, 'Zorgen voor de toekomst', 2016
- NZa, 'Rechtmatige en doelmatige uitvoering door het CAK', 2016
- NZa, 'Uitvoering wettelijke taken door het CAK verantwoordingsjaar 2017', 2019

Bijlage 3: Aanpak evaluatie

Uitvoering evaluatie

De evaluatie is in vijf stappen uitgevoerd:

- Het voorbereiden van de evaluatie, op basis van bestaande documentatie en het voeren van een verkennend gesprek met de begeleidingscommissie.
- Het formuleren van werkhypothesen, op basis van verkennende gesprekken met sleutelfunctionarissen binnen het ministerie en het CAK, en een eerste documentstudie.
- Het toetsen van werkhypothesen, op basis van de bevindingen uit verdiepend onderzoek.
- Het opstellen van de rapportage, met synthese van de bevindingen.
- Het afronden van de rapportage, met in achtneming van de reflecties van de begeleidingscommissie.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden maakte AEF gebruik van documentstudie en interviews. We hebben gesprekken gevoerd met medewerkers binnen het CAK, medewerkers binnen het ministerie van VWS, en met vertegenwoordigers van organisaties die samenwerken met het CAK of stakeholder zijn in het krachtenveld rondom het CAK, met medewerkers uit alle lagen van de organisatie en met partijen die opereren in het krachtenveld rondom het CAK. Een overzicht van gesprekspartners voor de interviews is te vinden als bijlage 1.

De documentstudie hebben we uitgevoerd op basis van documenten die door het ministerie en het CAK beschikbaar zijn gesteld. Deze documenten geven inzicht in de organisatie en haar omgeving in het algemeen, en de ontwikkelingen in de evaluatieperiode in het bijzonder. Een overzicht van bestudeerde documentatie is opgenomen in bijlage 2.

Begeleidingscommissie en opdrachtgeverschap

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit:

Organisatie	Functie
Ministerie van VWS, directie Zorgverzekeringen	Accounthouder coördinerend opdrachtgever
Ministerie van VWS, directie Bestuurlijke en Politieke Zaken	Accounthouder eigenaar
Het CAK	Manager bestuurszaken

Het opdrachtgeverschap voor de evaluatie lag bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van het ministerie van VWS, daarin ondersteund door het team Concernsturing, directie Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ).

De begeleidingscommissie reflecteerde in de eerste fase van het onderzoek op het evaluatiekader en werkhypotheses. Ook had de begeleidingscommissie de mogelijkheid om te reageren op een eerste conceptrapportage en de concept-eindrapportage.

Evaluatiekader

Deze evaluatie behandelt vier hoofdthema's: interne organisatie, doeltreffendheid, doelmatigheid en governance. De definities en subthema's die hieronder vallen staan in onderstaande tabel weergegeven.

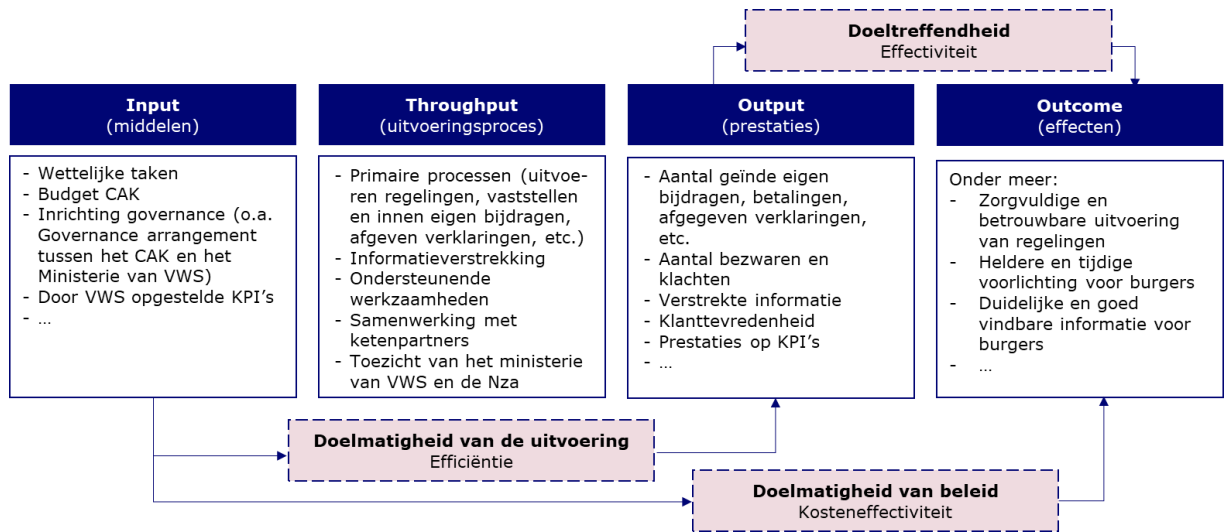
Thema	Definitie	Subthema
Interne organisatie	De manier waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd, alsook hoe die functioneert in relatie tot de bijdrage die de organisatie levert.	<ul style="list-style-type: none"> – Werking van de organisatie – Organisatiestructuur – Personeel – ICT – Omgang met veranderopgave
Doeltreffendheid	De mate waarin inspanningen van het CAK bijdragen aan de realisatie van de beoogde effecten.	<ul style="list-style-type: none"> – Taken CAK – Prestaties – Omgang met burgerregelingen & aanbevelingen Ombudsman – Ketensamenwerking – Klanttevredenheid
Doelmatigheid	De mate waarin kosten die het CAK maakt in verhouding staan tot de inspanningen die worden gepleegd dan wel de resultaten die geboekt worden.	<ul style="list-style-type: none"> – Financiële ontwikkeling – Financiële verantwoording – Kosteneffectiviteit
Governance	De wijze waarop het besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van het CAK is ingericht.	<ul style="list-style-type: none"> – Interne aansturing – Relatie met eigenaar en opdrachtgever – Toezicht op het CAK

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Onder doeltreffendheid verstaan wij de mate waarin inspanningen van het CAK daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) effecten (doel-outcome).

Onder doelmatigheid verstaan wij de mate waarin kosten die het CAK maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden (input-throughput-output-outcome).

Onze benadering van doeltreffendheid en doelmatigheid is weergegeven in onderstaande doelenboom.



Figuur - doelenboom doeltreffendheid en doelmatigheid van het CAK

Bijlage 4: Prestatie-indicatoren

Hieronder staat een overzicht van de prestatie-indicatoren waar het CAK over rapporteert voor taken onder toezicht van de NZa. Hier is te zien hoe het CAK jaarlijks heeft gepresteerd op elke indicator.

Voor de indicatoren waarbij een norm is geformuleerd, is met groen of oranje aangegeven of de prestatie in dat jaar wel of niet conform de norm was. Bij witte vlakken is geen norm geformuleerd.

Vlakken die leeg zijn gelaten betekenen dat een prestatie-indicator in dat jaar niet werd gebruikt en het CAK daar dus ook niet over heeft gerapporteerd.

Prestatie-indicatoren	Norm	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Financiering bijzondere ziektekosten							
% eenmalige betalingsopdrachten uitgevoerd binnen 3 weken na ontvangst	99%	99,99%	100%	100%	99,97%	100%	99,998%
% voorschotbetalingen binnen 5 weken na ontvangst	99%	100%	99,99%	100%	100%	100%	100%
Juistheid uitgevoerde betaalopdrachten	99%		99,99%	99,99%	99,97%	99,999%	99,99%
Eigen bijdragen Wlz (incl. zorg met verblijf AWBZ)							
gemiddelde facturatietermijn in dagen	< 6 weken	25	25	23	18	22	20
% gefactureerd binnen 8 weken na ontvangst	97,50%	99,29%	99,47%	99,72%	99,98%	99,90%	99,57%

Aantal klachten		245	243	368			
Percentage klachten in relatie tot aantal verstuurde facturen	<1%	0,019%	0,019%	0,025%	0,02%	0,02%	0,03%
Aantal interventies Nationale Ombudsman		37	8	4			
Percentage interventies in relatie tot totaal aantal verstuurde facturen		0,00%	0,00%	0,00%			
Telefonische bereikbaarheid	90%	88%	93%	91%	93%	95%	93%
Gemiddelde antwoordsnelheid in seconden	<90 seconden	niet vermeld	66	129	106	76	88

Eigen bijdragen Wmo (incl. zorg zonder verblijf AWBZ)

Gemiddelde facturatietermijn in dagen	<6 weken	14	14	14	12		
<i>Wmo</i>						6	15
<i>Beschermd wonen</i>						22	20
% gefactureerd binnen 8 weken na ontvangst	97,50%	97,25	99,33%	98,71%	99,08%		
<i>Wmo</i>						97,69%	98%
<i>Beschermd wonen</i>						99,94%	99,86%
Aantal klachten		316	292				
% klachten in relatie tot totaal aantal verstuurde facturen	<1%	0,004%	0,004%	0,008%	0,010%	0,01%	0,01%
Aantal interventies Nationale Ombudsman		60	6				
Aantal interventies in relatie tot aantal verstuurde facturen		0,001%	0,000%				
Telefonische bereikbaarheid	90%	85%	88%	87%	92%	92%	92%
Gemiddelde antwoordsnelheid calls in seconden	<90 seconden	niet vermeld	95	153	104	99	98

Compensatieregeling eigen risico

% tijdig uitbetaalde CER-uitkeringen		97,89%	98,97%				
% tijdig afgehandelde CER-aanvragen		100%	100%				
Aantal klachten		10	9				
Aantal interventies Nationale Ombudsman		3	0				

Bijlage 5: Zelfrapportage CAK omgang met aanbevelingen burgerregelingen

Hieronder is een zelfrapportage te vinden over de wijze waarop het CAK om is gegaan met de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman over de overheveling van de burgerregelingen. Per aanbeveling van de Nationale Ombudsman heeft het CAK aangegeven hoe hiermee om is gegaan en wat de stand van zaken is.

Aanbeveling Nationale Ombudsman	Omgang CAK met aanbeveling
Wanbetalersregeling	
<i>De burger tijdig en duidelijk te informeren over wat hij verschuldigd is;</i>	Wanbetaler: de eindafrekening is volledig afgeschaft per 01-08-2018. Bij een definitieve afmelding wordt het eventueel nog te betalen bedrag door het geheel CAK kwijtgescholden. Broninhouders: herinneringen en aanmaningen worden maandelijks verzonden. Bij de grote broninhouders worden zelfs overzichten via lijsten verzonden en is er persoonlijk contact met de broninhouder.
<i>De burger te bedienen vanuit één centraal deskundig punt, zonder dat hij van 'het kastje naar de muur' wordt gestuurd. Hij hoort namelijk niet te worden geconfronteerd met eventuele keten- en/of systeemproblematiek;</i>	Vanuit het CAK leggen we (vanaf 2017) nu zelf contact met de ketenpartners; we verwijzen niet meer.
<i>Tegoeden aan de burger snel terug te betalen. Het uitblijven van of het zeer laat terugbetalen van onverschuldigd betaalde bestuurlijke boetes, kan financiële problemen bij de burger veroorzaken of vergroten;</i>	Sinds november 2017 hebben we de 'voorlopige eindafrekening' waardoor er geautomatiseerd na twee weken uitbetaald wordt (was 13 weken). Daarnaast (vanaf 2018): een onverschuldigde betaling wordt direct terugbetaald naar de rekening van herkomst.
<i>Coulant te zijn ten aanzien van vorderingen die pas na lange tijd ter inning aan de burger worden voorgelegd;</i>	We 'stuiten' sinds 2017 openstaande vorderingen niet meer. Er wordt dus alleen herinnerd en aangemaand voor recente vorderingen, en daarna afgeboekt.

<i>Een goed contact met de zorgverzekeraars te onderhouden over de kwaliteit van de aanmeldingen, om te voorkomen dat deze weer moeten worden teruggedraaid;</i>	Het CAK heeft op dagbasis operationeel overleg met verzekeraars over eventuele fouten in aanmelding. Daarnaast circa 6 x per jaar met de verzekeraars tezamen, in ZN-verband.
<i>Ketenpartners snel te informeren over afmeldingen en vervallenverklaringen, om de burger zo kort mogelijk in onzekerheid te laten over de eindafrekening;</i>	De ketenpartners worden direct geïnformeerd door het CAK. In de aanmeldbeschikking wordt aangegeven dat er na afmelding niets meer verschuldigd is.
<i>Met de zorgverzekeraars af te spreken dat de informatie van het CAK en van de zorgverzekeraar aan de burger over de gevolgen van een eventuele vervallenverklaring, eenduidig is.</i>	De correspondentie CAK - verzekeraars is op elkaar afgestemd; er zijn geen afwijkingen gevonden.
Buitenlandregeling	
<i>De burger proactief te informeren over de mogelijke oorzaak van hoge navorderingen;</i>	De aanbeveling was reeds eerder opgevolgd/afgewikkeld, zie pagina 8 van het Rapport.
<i>De burger, die problemen heeft met betaling van de navorderingen, voorafgaand aan het jaar proactief te informeren over de gegevens waarover het CAK beschikt en hem te verzoeken dit aan te vullen;</i>	Dit is de meest fundamentele en grootschalige aanpassing van de buitenlandregeling, het wetsvoorstel daartoe ligt momenteel in de Eerste Kamer, en gaat per 1 januari 2021. Belangrijkste aspect voor de burger: de bijdrage, die we vooraf meedelen, wordt gebaseerd op het vastgestelde inkomen uit het jaar T-2. Hierdoor zullen naheffingen tot het verleden gaan behoren.
<i>Het adres van de burger actief op juistheid te checken als er op jaarafrekeningen en betalingsherinneringen geen reactie komt;</i>	Met de invoering van de RNI (Registratie Niet Ingezetten) wordt het adres van onze klanten actief bijgehouden en gecontroleerd. Ook versturen wij, conform het debiteurenbeleid, nu binnen zes tot acht weken na verzending van de jaarafrekening, de betalingsherinnering en aanmaning. De betalingsherinnering is onze reactie op het niet reageren van de burger op de jaarafrekening. Als er geen reactie op de aanmaning komt nemen wij nog telefonisch contact op met de klant. In de toekomst gaan wij dit reeds na het versturen van de betalingsherinnering doen.
<i>Met de deurwaarder overeen te komen dat hij tot aan de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet al conform deze wet werkt door rekening te houden met de beslagvrije voet in het buitenland. Daarbij dient de burger te worden meegedeeld dat hij zich tot de kantonrechter kan wenden voor een toetsing van deze beslagvrije voet;</i>	Onze deurwaarder informeert de burger standaard over de beslagvrije voet en het aanvragen daarvan. Indien de deurwaarder over voldoende financiële informatie beschikt van de burger, past hij zonder tussenkomst van de kantonrechter al zelf de beslagvrije voet toe.

<i>Betalingsherinneringen van jaarafrekeningen tijdig te versturen; niet jaren na dato;</i>	Het proces is aangepast. Na het verlopen van de betaaltermijn sturen wij gelijk een herinnering gevolgd door een aanmaning.
<i>Bij een signaal van overlijden van de verdragsgerechtigde, de juiste erfgenaam te achterhalen door samen te werken in de keten. Neem daarna zo nodig persoonlijk contact op met deze erfgenaam: in algemene zin zijn erfgenamen vaak niet op de hoogte van de financiën en dus totaal onbekend met de verdragsbijdrage;</i>	Na overlijden krijgen de nabestaanden een aparte brief dat de inschrijving is beëindigd wegens het overlijden. Als na het opstellen van de jaarafrekening blijkt dat het CAK een nabetaling moet doen aan de erven dan krijgen die een aparte informatiebrief met daarin wat wij van ze vragen om tot een uitbetaling te komen. Denk hierbij aan verklaring erfrecht, bankrekeningnummer erven etc.
Onverzekerdenregeling	
<i>Te bezien waar, wanneer en door wie burgers, die vanuit het buitenland (tijdelijk) in Nederland verblijven, maar ook burgers die (tijdelijk) hun woonplaats in het buitenland hebben, het meest effectief kunnen worden geïnformeerd over de wijze waarop zij verzekerd dienen te zijn;</i>	Dit gebeurt o.a. door de voorlichtingslijn op het gebied van het verzekeringsrecht en de betaalplicht: Zorgverzekeringslijn.nl , gesubsidieerd door VWS.
<i>Goed in het vizier te hebben dat er een groep mensen is die, vanwege het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats, geen zorgverzekering kan afsluiten, omdat zij zich niet kan inschrijven in de BRP.</i>	Voor deze groep onverzekerden voert het CAK vanaf 1 mrt 2017 de subsidieregeling zorg voor onverzekerden uit. Onverzekerden kunnen daardoor hulp bij zorgverleners krijgen; de zorgverlener declareert de nota bij het CAK.