

Vergaderjaar 2009–2010

29 689

Herziening Zorgstelsel

Nr. 281

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2009

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de toekomstige positionering van het CAK. Dit in vervolg op het eerdere beginselbesluit van het kabinet, zoals weergegeven in de brief van 3 oktober 2008 (TK 29 689, nr. 224) en de brief van 7 april 2009 (TK 29 689, nr. 255). Tevens informeer ik u over de verdere ontwikkelingen en verbeteringen bij het CAK zoals ik heb toegezegd in het algemeen overleg van 17 juni 2009 over AWBZ-dossiers (TK 30 597, nr. 98) en het plenaire debat van 3 september 2009 over het verslag over 2008 van de Nationale ombudsman (TK 106-8515 tot en met 106-8543).

In deze laatste overleggen heb ik met de kamer geconcludeerd dat de dienstverlening aan de cliënt voorop staat. Ik heb voorrang gegeven aan de verbeteringen op de korte termijn omdat de cliënten daar direct baat bij hebben. Tegelijkertijd is gewerkt aan structurele verbeteringen op de lange termijn.

2. Betere dienstverlening aan burgers

Context

Voor mij staat voorop dat cliënten erop moeten kunnen vertrouwen dat de dienstverlening door of namens de overheid goed en accuraat is. Dit geldt ook voor de dienstverlening van het CAK.

Het CAK is een private organisatie, eigendom van verzekeraars. Het CAK draagt in opdracht van het CVZ namens de zorgverzekeraars zorg voor de centrale betaling aan AWBZ-instellingen. In de loop van de tijd heeft het CAK op verzoek van de overheid één voor één additionele taken opgepakt. Het CAK is daardoor de afgelopen jaren in korte tijd flink in omvang en takenpakket gegroeid. Het CAK voert nu zowel de regelingen voor de eigen bijdragen AWBZ en Wmo uit, als de compensatie van het eigen

risico (CER) en de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtctg)¹.

Terugkijkend constateer ik dat stapsgewijs een situatie is ontstaan waarin een organisatie van verzekeraars steeds meer een uitvoeringsorganisatie van publieke taken is geworden. Zij voert wet- en regelgeving uit met grote effecten op onder andere het inkomen van mensen. Tegelijkertijd zijn er onvoldoende publieke waarborgen gecreëerd om goede dienstverlening aan cliënten te kunnen garanderen door ook in formele zin als overheid sturing te kunnen geven aan deze dienstverlening. De perikelen rond de uitvoering van de eigen bijdragen voor de intramurale zorg eind 2007 hebben de beperkte politieke sturingsmogelijkheden op het CAK meer prominent naar voren gebracht. Het in 2008 door Berenschot uitgevoerde onderzoek² heeft inzichtelijk gemaakt dat naast deze bestuurlijke inbedding ook de hele informatieketen en de organisatorische toerusting van het CAK aandacht verdienen. Achtereenvolgens wordt in deze paragraaf verder ingegaan op de informatieketen, de frontoffice, de backoffice en de verzakelijking.

Stand van zaken verbeteren informatieketen (eigen bijdrage)

De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport zijn voortvarend opgepakt. Het CAK heeft al een aantal flinke slagen gemaakt. Zoals ik de Kamer eerder heb geïnformeerd heb ik een Stuurgroep ketenoverleg CAK ingesteld. Aan deze, onder leiding van het ministerie van VWS staande, stuurgroep nemen deel Actiz, Branchebelang Thuiszorg Nederland, het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het CAK, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het Centrum Indicatiestelling Zorg, GGZ Nederland, Zorgverzekeraars Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Vereniging Gehandicapten Nederland, de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze stuurgroep heeft als taak de verantwoordelijkheidsverdeling helder te krijgen en werkafspraken te maken. Ook is een monitor opgezet om de prestaties van partijen in de aanlevering van gegevens in de keten te meten.

Het feitelijk op orde brengen van de keten geschiedt onder regie van het CAK. Het CAK heeft werkgroepen in het leven geroepen waarin de voorbereidingen plaatsvinden. Hieraan nemen alle organisaties deel die relevant zijn voor de aanlevering van de gegevens. Doel is de kwaliteit van de gegevensuitwisseling te verhogen en problemen op te lossen. De oplossingen die de werkgroepen van het CAK voor ogen hebben, worden ter besluitvorming aan de Stuurgroep ketenoverleg CAK voorgelegd. Ook wordt de stuurgroep geïnformeerd over de voortgang in de diverse trajecten.

Enkele concrete resultaten per 1 januari 2010 zijn de volledige operationalisering van de ketenmonitor, het sluiten van convenanten en afspraakdocumenten tussen het CAK en de onderscheiden ketenpartijen, het herontwerpen van de processen die leiden tot verbeteringen in het proces van het opleggen van de eigen bijdragen, zoals controles van door ketenpartners aangeleverde brongegevens. Hierbij wordt aandacht gegeven aan het realiseren van quick wins. Eén van de quick wins is dat per 1 januari 2010 alle zorgaanbieders de gegevens digitaal zullen aanleveren. Papieren formulieren zijn dan verleden tijd. Een andere quick win is dat in het geval er een onjuiste eigen bijdrage is opgelegd door incorrecte gegevens, de cliënt er niet meer zelf achteraan hoeft te gaan bij de verschillende ketenorganisaties, maar dat het CAK dat nu voor hem of haar doet.

¹ Daarnaast voert het CAK private taken uit in een aparte BV, LinkinCare. Vanuit deze BV wordt met behulp van partnerorganisaties data uitgewisseld ten behoeve van zorgaanbieders. Dit laatste is in omvang overigens zeer beperkt.

² «Rapportage onderzoek CAK-BZ», Berenschot, 30 september 2008.

Stand van zaken verbetering front- en backoffice

Ook de dienstverlening richting de burger wordt in toenemende mate verbeterd. Aan het verbeteren van de frontoffice wordt voortdurend gewerkt. Het CAK verruimt onder andere het inzetten van klantadviseurs. Sinds eind augustus 2009 zijn er twee teams klantadviseurs (EHBO-teams) volledig operationeel. Dit is voor mensen die op de een of andere manier steeds met hun vraag vastlopen waardoor een schrijnende situatie dreigt te ontstaan. In zo'n geval wordt vanuit het EHBO-team, buiten de normale lijnen om, actie ondernomen om de problemen op te lossen.

De verbetering van de backoffice heeft eveneens de volle inzet van het CAK. Het CAK heeft geconstateerd dat in 80% van de gevallen dat de cliënt aangeeft op een bepaalde datum niet meer in de instelling te verblijven, terwijl het zorgkantoor de einddatum nog niet heeft ontvangen van de zorgaanbieder, gelijk heeft. Als gevolg hiervan is met de andere organisaties uit de keten afgesproken dat een zorgaanbieder vier weken de tijd heeft om overtuigend bewijs te leveren dat de cliënt ongelijk heeft met betrekking tot de zorggegevens (gegevens over opname, ontslag en zorguren). Indien de zorgaanbieder geen overtuigend bewijs levert, of niet reageert, worden de zorggegevens aangepast zoals de cliënt heeft aangegeven. Hiermee wordt het proces bekort en is de cliënt beter geholpen. Verder gaat het om verbeteringen zoals ik hiervoor heb aangegeven in het kader van de ketenoverleggen.

Tot slot, in het plenaire debat over het verslag 2008 van de Nationale Ombudsman is mevrouw Leijten ingegaan op de broninhouding door de SVB en de UWV. In dat overleg heb ik met haar van gedachten gewisseld over de wenselijkheid de broninhouding stop te zetten zolang bij het CAK niet alles in orde is. Ik heb aangegeven daar geen voorstander van te zijn. Een eigen bijdrage moet immers uiteindelijk wel betaald worden. Cliënten zouden dan met hoge rekeningen achteraf geconfronteerd worden. Mijn inzet is er daarom opgericht foutieve berekeningen te voorkomen. Over deze kwestie heb ik nog nader met het CAK overlegd. Ik heb daarbij vernomen dat in individuele gevallen in geval van bezwaar/beroep op verzoek van de cliënt tot stopzetten van de broninhouding wordt overgegaan. Ingeval van beroep wordt vaak wel met de cliënt overlegd of broninhouding niet voortgezet zal worden, omdat de cliënt bij een langdurige procedure anders een hoge naheffing kan krijgen. Ook als een cliënt om andere reden geen broninhouding wil, kan die stopgezet worden. Cliënt krijgt dan facturen. Betaalt een cliënt vervolgens structureel niet, dan zet het CAK de broninhouding via de SVB en UWV weer in gang.

Stand van zaken verzakelijking

De aanbeveling van Berenschot om te komen tot een verzakelijking in de relatie CAK-VWS, heb ik eveneens ter harte genomen. Er worden concrete afspraken gemaakt tussen het CAK en VWS over taken, verantwoordelijkheden, planning- en controlecyclus, bevoegdheden en resultaten. Dit wordt vastgesteld in een overeenkomst (governance arrangement) tussen het CAK en VWS. Onderdeel daarvan is een uitvoeringsprotocol met een procedure voor het standaardtoetsen van nieuwe en gewijzigde regelingen en wettelijke taken. Wat dit betreft worden er al sinds vorig jaar uitvoeringstoetsen gevraagd aan en uitgebracht door het CAK.

Conclusie verbeteringen CAK

Er zijn op belangrijke onderdelen substantiële verbeteringen aangebracht. Ik zie grote bereidwilligheid van alle betrokkenen om de problemen die er

zijn, op te lossen. Ik verwacht dat alle voorbereidingen die inmiddels getroffen zijn de komende tijd steeds meer vruchten zullen afwerpen.

3. Publieke sturing op publieke taken CAK

Toekomstbeeld huidige CAK-taken

De taken die door het CAK worden uitgevoerd op het gebied van eigen bijdragen en inkomenscompensatie, de huidige zbo-taken, vragen duidelijke publieke waarborgen. Dit vanwege het belang van een kwalitatief goede en tijdige uitvoering voor de relatief kwetsbare cliënten en vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens (onder andere zorggebruik, inkomen). Hierdoor zullen deze taken naar verwachting ook in de toekomst centraal worden uitgevoerd, met waarborgen voor de privacy en met substantiële mogelijkheden voor sturing door de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze taken zullen – in welke concrete uitwerking dan ook – van belang blijven voor de houdbaarheid van de zorg op langere termijn. Ook toekomstige kabinetten zullen dergelijke instrumenten in enigerlei vorm (moeten) blijven inzetten. Bijna alle capaciteit van het CAK wordt ingezet op deze huidige zbo-taken (697 fte op een totaal van 704 fte). Zonder te willen beweren dat deze taken nooit zullen worden aangepast, verwacht ik dat de kern ervan stabiel blijft.

Wat betreft de CAK-werkzaamheden rond de betaling van AWBZ instellingen geldt dat deze afhankelijk zijn van de toekomstige vormgeving van de AWBZ-zorg. Het is denkbaar dat in een toekomstige ordening van de AWBZ deze taak binnen enkele jaren wordt uitgevoerd door zorgverzekeraars. Het beleid rond deze taak is dus in beweging, maar het gaat om een in capaciteit zeer beperkte taak, namelijk 7 fte, van de in totaal 704 fte¹.

De stabiliteit van de beleidsomgeving is van belang voor de keuze van een passende organisatievorm, zoals de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. In mijn visie is de beleidsomgeving inderdaad voldoende stabiel.

Omvorming van het CAK

Het CAK is thans aan te merken als privaatrechtelijk zbo. Het kabinet heeft in oktober 2008 aangegeven in beginsel een proces in gang te willen zetten om het CAK onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen en omvorming van het CAK naar een publiek zbo met eigen rechtspersoonlijkheid mogelijk te maken. Dit in aansluiting op de aanbevelingen uit het rapport Berenschot. Daarbij heeft het kabinet aangegeven een nadere analyse uit te voeren, alvorens een definitieve keuze te maken.

Al met al komt het kabinet thans tot de volgende afwegingen:

(1) De taken van het CAK vragen geen onafhankelijk oordeel of een grote mate van beleidsvrijheid. Het gaat om aan strikte regels gebonden uitvoering van taken. Voor een goede uitvoering van dit soort taken is in principe geen uitvoering onder een zelfstandig bestuur nodig. Bij dergelijke taken is ten algemene uitvoering door een baten-lastendienst het meest geëigend². Tegelijkertijd wil het kabinet niet het risico lopen dat de continuïteit van de taakuitvoering in het geding komt als gevolg van de transitie. Zoals gezegd zouden kwetsbare groepen in de samenleving daarvan het slachtoffer worden. Het kabinet wil daarom in goed overleg tot een inbedding komen die de verschillende belangen respecteert, maar voldoende instrumenten verschaft de publieke verantwoordelijkheden waar te maken.

¹ Voor de private taken in Linkin Care wordt minder dan een halve fte ingezet.

² Zie het kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», TK 25 268, nr. 20.

Het in sommige opzichten meest in aanmerking komende alternatief van een overgang naar een baten-lastendienst biedt weliswaar meer sturingsmogelijkheden, maar deze wegen niet op tegen de risico's van de transitie voor de continuïteit van de dienstverlening. Het kabinet blijft derhalve bij de eerdere voorkeur voor uitvoering van de huidige CAK-taken door een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, dat dan uiteraard onder de Kaderwet zbo's zal vallen. Hiermee worden de transitie-risico's geminimaliseerd en worden voldoende instrumenten verkregen om de publieke verantwoordelijkheden waar te maken. Het gaat dan onder meer om het opstellen van beleidsregels over de wijze van uitvoering van de taken en het besluiten over benoemingen en bezoldiging van de leden van het zbo. Bovendien is in de Kaderwet de verantwoording die het zbo aan mij aflegt goed geregeld, waarna ik op mijn beurt verantwoording kan afleggen aan de Tweede Kamer.

4. Gevolgen omvorming naar publiekrechtelijk zbo

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gevolgen van de omvorming naar een publiekrechtelijk zbo. Het gaat mij dan om de gevolgen voor de cliënt, voor de publieke sturing en voor het CAK.

Gevolgen voor cliënt

Zoals aangegeven is het belangrijkste voordeel van omvorming naar een publiekrechtelijk zbo voor de cliënt dat de uitvoering van deze taken vanuit een passende verantwoordelijkheidsverdeling plaatsvindt. Er wordt als het ware een noodzakelijk fundament gelegd voor een goede uitvoering van deze, voor cliënten zo wezenlijke, taken. Een passende verantwoordelijkheidsverdeling is niet alleen voor de relatie tussen overheid en CAK van belang, maar ook voor de relaties tussen de verschillende organisaties in de hele keten, zoals het Berenschot-onderzoek ook aangaf. Passende afspraken over wederzijdse verantwoordelijkheden vormen de basis van goede dienstverlening aan cliënten.

Publieke sturing

Bij omvorming van het CAK tot een publiekrechtelijk zbo en het aldus brengen onder de Kaderwet zbo's gelden de in deze wet verwoorde bevoegdheden van de bewindspersoon respectievelijk verantwoordelijkheden van het zbo als uitgangspunt. Onder andere gaat het dan om:

- Goedkeuring bestuursreglement;
- Benoeming schorsing en ontslag van de leden van het zbo;
- Bezoldiging/schadeloosstelling van de leden van het zbo;
- Verslaglegging (zorgplicht zbo) en informatieplicht zbo;
- Mogelijke vaststelling van beleidsregels;
- Bevoegdheid minister besluiten van het zbo te vernietigen;
- Voorschriften t.a.v. financiële verantwoording en beheer;
- Instemming minister bij o.a. oprichten en deelnemen in rechtspersonen.

Dit alles binnen de randvoorwaarden die de Kaderwet stelt.

Het belangrijkste winstpunt van de beoogde omvorming is dat er een heldere publieke sturings- en verantwoordelijkheidsrelatie ontstaat die passend is bij het belang van de taken. Bij het opstellen van de instelingswet zal dit verder worden uitgewerkt, in lijn met de Kaderwet zbo's.

Gevolgen voor het CAK

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de constructieve opstelling van het CAK ten aanzien van een bestuurlijke omvorming richting

publiekrechtelijk zbo. Het CAK heeft in reactie op het advies van Berenschot al aangegeven geen principieel tegenstander te zijn van het omvormen van het CAK tot een publiekrechtelijk zbo met een eigen rechtspersoonlijkheid. Het CAK gaf aan graag met VWS een nadere verdiepingsslag te maken en een gezamenlijk toekomstbeeld te ontwikkelen. Ook heeft het CAK aangegeven bereid te zijn te participeren in de inventarisatie van de gevolgen van een eventuele omvorming van het CAK tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid.

Een omvorming naar een publiekrechtelijk zbo heeft gevolgen voor onder andere de inrichting van de bedrijfsvoering en voor het personeel en management van het CAK. De concrete gevolgen voor het personeel en management zijn afhankelijk van de nadere uitwerking. Als hoofdregel geldt dat voor de medewerkers die in dienst zijn van een dergelijk publiekrechtelijk bestuursorgaan de rechtspositieregels van ambtenaren van het Rijk van toepassing zijn. Het is echter in uitzonderingssituaties mogelijk hiervan af te wijken.

De afgelopen periode is intensief overleg gevoerd met het CAK. Het CAK geeft aan dat er een risico bestaat dat het CAK bij een overgang naar de rechtspositieregels van ambtenaren van het Rijk, medewerkers verliest die van cruciaal belang zijn voor de organisatie. De aandeelhouders van het CAK hebben aangegeven dat naar hun opvatting het behoud van de eigen CAO in deze situatie serieus moet worden overwogen. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de consequenties voor de CAK-medewerkers van een overgang naar de rechtspositieregels van ambtenaren van het Rijk. Met het CAK is afgesproken dat bij de uitwerking van de omvorming naast het beleid rond verzelfstandigde bestuursorganen rekening zal worden gehouden met:

- de kosten van een dergelijke omvorming;
- de bestuurlijke complexiteit;
- het behoud van (cruciale groepen) medewerkers;
- het toepassen van de geëigende medezeggenschapsprocedures.

5. Vervolgstappen

Vervolg vragen

Voordat het wetsvoorstel voor omvorming van het CAK kan worden opgesteld moet onder andere worden uitgewerkt:

- Concretisering van de toekomstige bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid en van het CAK en de juridische vertaling daarvan;
- Financiële consequenties;
- De toekomstige relatie met verzekeraars (huidige eigenaren van het CAK) en gemeenten (eigen bijdragen Wmo);
- De rol van het CVZ en de NZa in de toekomst;
- Hoe om te gaan met de marktactiviteiten van het CAK (LinkinCare);
- Vormgeving van het transitieproces, de wijze van omvorming en de daarbij geldende termijnen;
- Openingsbalans van de nieuwe rechtspersoon.

Hiertoe zal onder andere overeenstemming bereikt moeten worden met de aandeelhouders van het CAK. Daarnaast zal ik met de Algemene Rekenkamer overleg voeren over de toekomstige controle-, toezicht- en verantwoordingsstructuur van het CAK in het kader van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001.

Planning

Uitgaande van continuering van de goede samenwerking met het CAK

over de toekomstige bestuurlijke inbedding is mijn inzet er op gericht eind 2010 het wetsvoorstel naar de kamer te sturen. De omvorming kan dan in 2012 zijn beslag krijgen.

Ik vertrouw erop dat ik uw Kamer hiermee voldoende heb geïnformeerd.

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