
Vergaderjaar 2019–2020

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2020

Hierbij zend ik u in afschrift de kaderwetevaluatie CAK met daarbij gevoegd de beleidsreactie, zoals toegezonden aan de Tweede Kamer.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2020

Hierbij bied ik u het evaluatierapport CAK¹ over de periode 2013–2018 aan. Het CAK is sinds 2013 een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan en daarmee is de nu voorliggende evaluatie de eerste toets op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het CAK als zelfstandig bestuursorgaan (Zbo). Ter² De evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF).

Ik heb besloten de kaderwetevaluatie CAK een jaar later te laten uitvoeren³, omdat verwacht werd dat het aanpakken van de problemen in de interne organisatie van het CAK een langere doorlooptijd zou hebben, dan aanvankelijk gedacht. Inmiddels is duidelijk geworden dat de problematiek meer omvat en dat de veranderingopgave een meerjarig proces is, dat de komende jaren plaatsvindt.

In deze brief geef ik eerst een samenvatting van de conclusies en de aanbevelingen weer. Daarna volgt de beleidsreactie. Een afschrift van deze brief en het rapport wordt tevens toegezonden aan de Eerste Kamer.

Conclusies en aanbevelingen evaluatie

Het evaluatierapport bevat conclusies en aanbevelingen over doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing en governance.

Doeltreffendheid

In navolging van eerdere onderzoeken concludeert AEF dat tijdens de evaluatieperiode de interne werkprocessen van het CAK niet op orde waren. Daarvoor zijn meerdere oorzaken te noemen: zo belemmerde de structuur van het CAK integrale sturing van de uitvoering van de regelingen, waren de cultuur en werkwijzen niet genoeg gericht op structureel verbeteren en waren de ICT-systemen verouderd en complex. Dit leidde de afgelopen jaren tot verschillende problemen in de uitvoering, die vaak de interne gegevensstromen, maar soms ook de burger raakten; bijvoorbeeld doordat dit stapelfacturen veroorzaakte. Daarnaast kon door de toezichthouder NZa de rechtmatige uitvoering van de eigen bijdrage regelingen niet worden vastgesteld. Toch waren de prestaties van het CAK gedurende de evaluatieperiode grotendeels op orde. Zo voldeed het CAK aan bijna alle prestatieafspraken met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de NZa en kent het CAK een relatief hoge klanttevredenheid.

Het CAK had de afgelopen jaren te maken met voortdurende veranderingen in het takenpakket. Het CAK nam hierin een dienstverlenende (can do) houding aan en stak veel energie in deze wijzigingen. De opeenstapeling hiervan zorgde echter voor een onoverzichtelijke ICT-architectuur. Er was weinig beeld bij het CAK en VWS van de cumulatieve impact van deze wijzigingen op het CAK. Het ministerie heeft daarbij de capaciteit van het CAK om in zijn taken wijziging na wijziging te implementeren, overschat.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 166343.

² Kaderwet ZBO's, artikel 39 lid 1

³ Kamerstuk 2018–2019, 34 104 nr 246, 7 maart 2019

Informatielevering in de keten

Bij de uitvoering van een groot deel van de taken is het CAK afhankelijk van aanlevering van gegevens door ketenpartners. Foutieve of verlate aanlevering kan doorwerken naar de uitvoering door het CAK. In de evaluatieperiode waren er onvoldoende kwaliteitschecks in de keten ingebouwd om problemen bij het CAK te voorkomen. Het CAK had moeite om actie te ondernemen op problemen in de gegevensaanlevering. Oplossen van problemen bleef doorgaans beperkt tot de interne organisatie; er werd weinig gedaan om structurele verbeteringen in de keten(samenwerking) door te voeren. In het laatste deel van de geëvalueerde periode heeft het CAK meer het initiatief genomen om te komen tot verbeteringen in de ketensamenwerking.

Doelmatigheid

Uit de evaluatie is gebleken dat er weinig zicht was op de doelmatigheid van het CAK, zowel bij VWS als het CAK zelf. In de sturing van VWS op het CAK was doelmatigheid in de afgelopen periode geen prioriteit, deels doordat de inzet van VWS en CAK meer gericht was op het op orde krijgen van de prestaties en voorkomen van problemen. Binnen het CAK en ten behoeve van VWS was weinig sturingsinformatie op gebied van doelmatigheid aanwezig. Het CAK werkt aan verbetering op dit punt. De doelmatigheid is voor verbetering vatbaar en komende periode zal langs de lijn van het veranderprogramma meer aandacht uitgaan naar verbetering van de doelmatigheid van het CAK, zo concludeert AEF.

Sturing en governance

Gedurende de evaluatieperiode heeft CAK moeite gehad om sturings- en verantwoordingsinformatie te produceren, zowel binnen het CAK als ten behoeve van het ministerie. Het CAK was, zeker in het begin van de evaluatieperiode, niet altijd open en transparant richting VWS. Dit is richting het eind van de evaluatieperiode verbeterd. In het laatste deel van de evaluatieperiode zijn de checks and balances, essentieel voor een goede bedrijfsvoering, binnen het CAK en tussen VWS en CAK verbeterd. De introductie van de scheiding tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar bij VWS heeft bijgedragen aan een meer gebalanceerde sturing. Groeiende openheid aan de kant van het CAK daarbij komt de sturing ten goede. AEF geeft aan dat de eigenaar tijd nodig had om te groeien in zijn rol en positie op te bouwen ten opzichte van de opdrachtgever.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies wordt door AEF aan het CAK aanbevolen om de basis op orde te brengen. Dat bestaat uit het aanpakken van de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van ICT, werkprocessen, cultuur, verantwoordingsinformatie, interne sturing en de checks and balances. Daarnaast wordt aan het CAK aanbevolen de kostprijzen beter in beeld te brengen en de doelmatigheid te monitoren. Tevens wordt aanbevolen het gesprek in de keten te initiëren en faciliteren over structurele verbeteringen in de aanlevering van gegevens door de ketenpartners, zodat het CAK meer uit de afhankelijke positie ten opzichte van de ketenpartners kan komen.

De aanbevelingen aan het CAK en VWS gezamenlijk, zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de samenwerking. Zo moet het gesprek over wederzijdse informatiebehoefte en werkwijzen gevoerd worden, moeten er betere prestatieafspraken geformuleerd worden, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en eigenaar verduide-

lijkt worden en moet de komende jaren de focus gericht zijn op de ingezette verandering waarbij het CAK «beschermd» moet worden in het wijzigen van het takenpakket.

In aanvulling op de wettelijke evaluatie is ook de veranderopgave gezien die het CAK in 2019, na de evaluatieperiode waarop dit onderzoek ziet, is gestart. Het CAK heeft aan het eind van de evaluatieperiode een aantal grote veranderingen in gang gezet, die de volledige breedte van de organisatie raken. Eerst is gestart 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: in een roadmap is een meerjarenplanning opgesteld voor het op orde brengen van de ICT-huishouding van het CAK. Ten derde heeft het CAK een organisatiebrede veranderoperatie ingesteld, waarin o.a. wordt gewerkt aan een cultuurverandering die moet bijdragen aan de verbeterpunten in de werkprocessen van het CAK. Geconcludeerd wordt dat het navolgbaar is dat het CAK gekozen heeft voor een ingrijpend veranderprogramma gezien de omvang van de problematiek. Aan het CAK is aanbevolen de tijd te nemen voor de verandering, in te zetten op realistisch verwachtingenmanagement, aan te sluiten bij de informatiebehoefte van VWS om de verandering samen vorm te geven en de ketenpartners meer mee te nemen in het proces.

Beleidsreactie

De evaluatie laat zien dat in de afgelopen jaren twee onderwerpen veel van het CAK gevraagd hebben: de wijzigingen in en uitbreiding van het takenpakket enerzijds en de situatie van problemen in de beheersing van de werkprocessen en interne organisatie anderzijds. Over beide punten is uw Kamer bij eerdere gelegenheden geïnformeerd.⁴ De titel van het evaluatierapport is daarmee treffend en ik onderschrijf van harte dat het motto voor het CAK voor de komende jaren dient te zijn dat «de basis op orde moet worden gebracht». Dit heeft wat mij betreft absolute prioriteit de komende jaren.

Het CAK is in 2019 gestart met de veranderopgave CAK Change, die er op gericht is om geconstateerde tekortkomingen in de interne processen op te lossen. De veranderopgave kent een gefaseerde aanpak, waarbij het CAK in de eerste fase verandert naar een organisatie die per regeling is ingericht. Het per regeling inrichten van het CAK is de eerste stap om te komen tot verdere verbetering van de dienstverlening aan de burgers en om als CAK structureel in control te komen.

Het is de bedoeling van het CAK om de eerste fase in april 2020 te kunnen afronden. Hoe de planning van het vervolg van de ingezette verandering eruit ziet, hangt af van de ontwikkeling van de Wmo 2020 die momenteel nadrukkelijk om aandacht van het CAK vraagt. Ik heb uw Kamer reeds geïnformeerd dat vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid besloten is tot een geleidelijke overgang naar de ingebruikname van de nieuwe ICT-systemen voor de uitvoering van het abonnementstarief. Aan het verbeteren van de dienstverlening en het structureel in control komen wordt invulling gegeven in fase twee van het veranderprogramma, waarbij het CAK businesscases zal opstellen voor het optimaliseren van zijn processen, zodat de organisatie ook doelmatiger kan werken. In lijn met de aanbeveling van AEF verwacht ik dan ook dat het CAK meer zal gaan sturen op doelmatigheid.

⁴ Kamerbrieven: 2017–2018, 34 104 nr 201, 4 december 2017; 2017–2018, 34 104 nr 235,5 juli 2018; 2018–2019, 3410 nr 246, 7 maart 2019

Ik steun de gekozen veranderopgave van het CAK en verwacht dat met de inspanningen bereikt wordt dat het CAK in de toekomst meer en meer in staat is om de regelingen uit te voeren op zowel een doeltreffende als een doelmatige wijze. Daarbij voel ik mij gesteund door het bijgaande rapport, waarin wordt gesteld dat de gekozen oplossingsrichting aansluit bij de geconstateerde problemen. Wel realiseer ik me dat de veranderingen niet altijd in een rechte weg zonder obstakels zullen gaan, maar ga ervan uit dat met richtinggevende sturing dit zal kunnen slagen.

Gelet op het belang van gegevensleveringen in de keten voor de uitvoering van de taken van het CAK verwacht ik dat het CAK zich inzet voor het structureel verbeteren hiervan, zodat knelpunten in de keten worden voorkomen.

De governance-afspraken tussen VWS en het CAK zijn vastgelegd in een governance-arrangement met de rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever VWS en het CAK. In 2015 is deze rolverdeling ingevoerd. Ik onderschrijf de aanbeveling van AEF om te komen tot verbetering van de informatie-uitwisseling en verwacht dat in de wederzijdse informatiebehoefte kan worden voorzien om op die manier bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen VWS en het CAK.

Ik onderschrijf de aanbeveling om bij wijzigingen in het takenpakket meer oog te hebben voor de cumulatieve impact voor het CAK. Het CAK stelde al uitvoeringstoetsen op bij wijzigingen in het takenpakket waarbij de uitvoerbaarheid wordt beoordeeld. In deze uitvoeringstoetsen zal voortaan ook de cumulatieve impact van een wijziging worden gezien. Dit draagt eveneens bij aan de aanbeveling van AEF om als eigenaar van het CAK oog te hebben voor de inpasbaarheid van een nieuwe of gewijzigde taak bij het CAK. Om te komen tot nieuwe prestatie-indicatoren die meer inzicht geven in de publieke waarde die het CAK levert zal ik in 2020 afspraken maken met het CAK over passende prestatie-indicatoren.

De komende tijd ga ik met het CAK in gesprek over hoe er concreet invulling gegeven kan worden aan de aanbevelingen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge