

Vergaderjaar 2019–2020

35 270

Wijziging van de Wet langdurige zorg in verband met de herziening van het verlies van rechtspersoonlijkheid van het CIZ

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 september 2019

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport met betrekking tot het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet langdurige zorg in verband met de herziening van het verlies van rechtspersoonlijkheid van het CIZ. Ondergetekende dankt de leden voor de spoedige vaststelling van het verslag. Met deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, graag de vragen en opmerkingen die in het verslag naar voren zijn gebracht. Daarbij heb ik vergelijkbare vragen afzonderlijk genoemd en zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord.

(1) Allereerst vragen de leden van de D66-fractie of de regering meer duidelijkheid kan geven over de voor- en nadelen van het eventuele vervallen van de rechtspersoonlijkheid van het Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ). (7) De leden van de SP-fractie vragen of de regering een nadere onderbouwing kan geven wie of welke instantie de voor- en nadelen heeft onderzocht en of uitgebreider toegelicht kan worden wat de voor- en nadelen zijn voor de keuze om de eigen rechtspersoonlijkheid van het CIZ niet op te heffen?

Het Ministerie van VWS heeft zich er in de eerste helft van 2019 op gericht het CIZ per 1 januari 2020 om te vormen naar een zbo zonder rechtspersoonlijkheid met een agentschap, conform het kabinetsbeleid (zie ook beantwoording hieronder vraag 3). Zoals toegelicht in de memorie van toelichting¹ van het onderhavige wetsvoorstel bleek bij het opstellen van de agentschapsaanvraag en de analyse van de benodigde veranderingen door VWS, dat de voordelen van een transitie naar verwachting niet zouden opwegen tegen de nadelen. Concrete argumenten zijn de naar verwachting structureel hogere personeelskosten (zie antwoord op vraag

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 270, nr 3.

2), beperkte toename aan sturingsmogelijkheden (zie antwoord op vraag 8) en nauwelijks tot geen doelmatigheidswinst (zie antwoord op vraag 11).

(2) De leden van de D66-fractie vernemen graag een globale inschatting van de regering over de hoogte van eventuele transitiekosten en waarom er precies sprake zou zijn van structureel hogere personeelskosten. (9) Ook de leden van de SP-fractie vragen naar een onderbouwing hoe de regering tot ongeveer € 5 miljoen per jaar aan hogere personeelskosten wordt gekomen. (10) De leden van de SP-fractie vragen ook of deze kosten samenhangen met de nieuwe taken of enkele de transitie zonder taakuitbreiding.

De werknemers van het CIZ zouden na de overgang van het CIZ naar de Staat op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst ambtenaar worden bij de Staat. Dit zou per medewerker een andere verandering van arbeidsvoorwaarden betekenen. Zowel de primaire (langere doorloop salarisschalen en hoger salarisniveau) als de secundaire (o.a. PAS- en ouderschapsverlofregeling) werkgeverslasten zouden naar schatting netto meer bedragen in een agentschap dan in de huidige zbo-vorm zonder agentschap. In totaal loopt dit naar verwachting op tot circa € 5 miljoen aan extra kosten per jaar. Bij deze berekening is uitgegaan van het aantal fte exclusief taakuitbreidingen. Deze geschatte extra kosten komen dus alleen voort uit een eventuele transitie. Er was op dat moment geen zicht op de totale omvang van de eenmalige transitiekosten die dit traject met zich mee zou brengen.

(3) De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de adviezen omtrent CIZ zoals verwoord in het rapport «Herpositionering ZBO's» en per deeladvies aangeven waarom de regering van mening is dat hier toch van afgeweken dient te worden.

Vooropgesteld staat dat van slechts een deel van het advies van de commissie-De Leeuw (mei 2013) wordt afgeweken. De adviezen uit dit onderzoek inzake het CIZ waren als volgt:

«Voor alle zbo's waarbij de uitvoering nu nog binnen het zbo is gepositioneerd, is onderzocht of een dergelijke splitsing tussen bestuur en uitvoering mogelijk is. Bij 28 van deze zbo's kan de zbo-status beperkt blijven tot de bestuurlijk verantwoordelijken. De uitvoering van de betreffende taken kan ondergebracht worden in een agentschap of andere organisatievorm die integraal onderdeel uitmaakt van de rijksoverheid. Voorbeelden van zbo's waarbij (...) dit onderscheid tussen bestuur en uitvoering voorgesteld wordt zijn: ... het CIZ...» (p. 23)

«– Het CIZ behoudt na de decentralisatie van Awbz-taken vermoedelijk 15 tot 20% van zijn huidige taken, met name als poortwachter voor de indicatiestelling voor een zwaar zorgzwaartepakket. De indicatiestelling dient daarbij strikt gescheiden te blijven van de financiering. De status van agentschap is niet gewenst gelet op de onafhankelijkheid van CIZ en de privacygevoelige cliëntinformatie.

– Transitiekosten: deze zullen zich bij een eventuele statuswijziging voordoen in verband met verschillen in arbeidsvoorwaarden, maar gelet op de zeer forse implicaties van de Awbz-operatie voor CIZ zullen forse personele gevolgen toch al optreden, waarbij een nieuw perspectief voor de resterende circa 20% van het personeel juist een oplossing kan zijn.

– Indien bij de decentralisatie van Awbz-taken wordt gekozen voor handhaving van de CIZ als zbo, dan zou een omzetting naar een publiekrechtelijke rechtsvorm plaats moeten vinden, waarbij de huidige rol van de Raad van Toezicht zou komen te vervallen. Daarbij kan de zbo-status

beperkt blijven tot het bestuur; de uitvoerende werkzaamheden kunnen aan een agentschap worden opgedragen met verwante werkprocessen. (...)

- De Raad van Toezicht opheffen en de functie passend maken bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:*
- toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;*
- II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:*
 - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;*
 - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de Minister).» (p. 168–169)*

De commissie-De Leeuw adviseerde voor het CIZ dus een combinatie van een zbo-bestuur (zonder rechtspersoonlijkheid) en een agentschap. Van deze voorgenomen transitie wordt afgeweken, omdat de voordelen hiervan niet opwegen tegen de nadelen, zoals toegelicht onder het antwoord op vraag 1.

De transitiekosten werden in 2013 voor het CIZ anders ingeschat vanwege de grote wetswijziging waar het CIZ destijds voor stond. De forse implicaties van de AWBZ-operatie en transitiekosten zijn in 2015 al genomen. Inmiddels is de situatie anders dan destijds ingeschat, omdat het CIZ meer taken heeft en meer personeel in dienst heeft, waardoor ook het argument van de transitiekosten herijkt moet worden (zie ook beantwoording vraag 2 en 9).

Ook op het gebied van governance is er veel veranderd rond het CIZ ten opzichte van de situatie in 2013; dit deeladvies is dan ook grotendeels opgevolgd. Het CIZ is op dit moment een publiekrechtelijk zbo waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is, en heeft een governancemodel conform de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's»². De Raad van Toezicht van het CIZ is enkele jaren geleden omgevormd tot een Raad van Advies. Het eigenaarschap is apart belegd bij de secretaris-generaal van het Ministerie van VWS en is gescheiden van het opdrachtgeverschap. Het CIZ heeft een Audit Adviescommissie met externe leden.

(4) De leden van de D66-fractie vragen wat een medewerker van het CIZ zou merken van een eventuele overgang naar de staat? Temeer nu de regering stelt dat het niet wenselijk wordt geacht dat de organisatie tijdens de invoer van deze grote nieuwe taken belast wordt met de overgang naar de Staat.

De beoogde transitie zou impact hebben op de arbeidsvoorwaarden van elke individuele medewerker, maar nog onduidelijk was precies hoe. Dit zou mogelijk spanning en onrust kunnen veroorzaken voor alle medewerkers, hetgeen niet wenselijk is in een organisatie die voor grote opgaven staat.

Daarnaast zou een transitie een dubbele belasting betekenen voor de bedrijfsvoering van het CIZ, die zich ook toelegt op de voorbereiding van de nieuwe taken (zoals het indiceren van verzekerden met een psychische stoornis die toegang krijgen tot de Wet langdurige zorg en uitvoering van de Wet zorg en dwang).

² Zie de bijlage bij Kamerstukken I 2014/15, C, AB

(5) Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering deze wet «pas zo laat» (2 september j.l.) aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, nu het wetsvoorstel voor 1 januari 2020 in werking moet treden? (6) Kan de regering daarbij ook ingaan op het feit dat het advies van de Raad van State, die geen opmerkingen had bij het voorstel, van 24 juli dateert.

Pas tijdens het voorbereiden van de agentschapsaanvraag bleek dat de verwachte voordelen niet zouden opwegen tegen de nadelen. Waar de Regeling agentschappen vraagt om aan te tonen dat een organisatie als agentschap doelmatiger werkt dan daarvoor, bleek dit bij het CIZ niet het geval niet het geval te zijn. Besluitvorming heeft plaatsgevonden in de ministerraad van 12 juli 2019. De te nemen stappen tijdens een wetgevingsprocedure nemen tijdens de vakantieperiode wat meer tijd in beslag dan daarbuiten.

(8) De leden van de SP-fractie betreuren het dat het CIZ niet als uitvoeringsorganisatie onderdeel wordt van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deelt de regering de mening dat juist hiermee de Minister van VWS meer invloed kan hebben en direct aanspreekbaar is op het functioneren van het CIZ, dan nu het geval is? (12) Het CIZ wordt de komende jaren belast met nieuwe taken, zoals de wijziging van de Wlz om mensen met een psychische stoornis toegang te geven tot de Wlz, de wet zorg en dwang en de uitrol van de versnelde werkwijze bij de indicatiestelling. De leden van de SP-fractie vragen de regering of het juist gezien deze extra belangrijke taken, het niet verstandig is om het CIZ als onderdeel te laten opereren van het Ministerie van VWS, gezien het gaat om grote en belangrijke taken, waarbij het ministerie kan bijsturen indien het nodig is?

De mogelijkheden voor inhoudelijke aansturing van het CIZ op de taakuitvoering zouden niet veranderen, omdat het CIZ een zbo zou blijven. Het advies en uitgangspunt van de transitie was, conform kabinetsbeleid, de omvorming naar een zbo zonder rechtspersoonlijkheid in combinatie met een ondersteunend agentschap waarin de bedrijfsvoering is ondergebracht (zie ook beantwoording vraag 3). Dit omdat het instellingsmotief voor het zbo CIZ bestaat uit «strikt regelgebonden uitvoering»: indicaties die het CIZ stelt moeten strikt regelgebonden zijn, om (de schijn van) politieke inmenging in individuele indicaties te voorkomen. Het zbo CIZ zou dus ook na een transitie verantwoordelijk blijven voor de inhoud van het werk (de indicatiestelling en andere wettelijke taken). Medewerkers van het (agentschap) CIZ leggen in dat geval (conform art. 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) uitsluitend aan het zbo verantwoording af over de indicatiestelling, zodat de strikt regelgebonden uitvoering en onafhankelijkheid gewaarborgd blijven.

Het zbo CIZ zou na de transitie echter geen rechtspersoonlijkheid meer hebben en zou dus zelf geen personeel in dienst kunnen nemen of andere rechtshandelingen verrichten. Deze handelingen zouden dan plaatsvinden in het agentschap op basis van mandaat door de Minister. Daarnaast bleek uit de analyse geen significante vergroting van sturingsmogelijkheden op het gebied van de bedrijfsvoering. Er was evenmin sprake van een wens daartoe vanuit eigenaar of opdrachtgever. De agentschapsvorm biedt beperkt meer sturingsmogelijkheden als het gaat om de bedrijfsvoering. De Minister van VWS heeft op de bedrijfsvoering diverse sturingsmogelijkheden richting het CIZ, omdat het CIZ valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Daarnaast hanteert VWS ook voor zbo's het resultaatgerichte sturingsmodel, op basis van de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's». Dit driehoeksmodel is vergelijkbaar met het model dat wordt gebruikt bij agentschappen.

Het CIZ is een zbo waar geen majeure problemen zijn in de bedrijfsvoering of uitvoering van taken.

(11) De leden van de SP-fractie vragen of het onderbrengen van het CIZ onder het Ministerie van VWS juist niet kostenbesparend zou werken doordat bespaard kan worden op de uitvoeringskosten?

Omdat er nauwelijks tot geen aansluiting plaats zou (kunnen) vinden bij Shared Service Organisaties (o.a. doordat het CIZ niet in Den Haag gehuisvest is), omdat het CIZ al voldoet aan de rijkshuisvestingsnormen (waardoor ook daarop niet bespaard zou worden) en doordat de kosten van de verplichte aansluiting bij P-direkt (de Rijksbrede personele administratie) naar schatting juist hoger zouden uitvallen, zou de overgang naar een agentschap geen doelmatigheidswinst opleveren.

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