

HET CIZ LEERT DOOR

KADERWETEVALUATIE VAN HET CENTRUM INDICATIESTELLING ZORG (2015-2020)

KLANT
AUTEURS
KENMERK
DATUM
VERSIE

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Lieke van de Camp, Sam Huberts, Wouter Jongebreur en Nilco van der Steege
SH/jve/00.2121
11 december 2020
Definitief

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond en aanleiding	10
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Methodische verantwoording	11
1.4 Belangrijkste veronderstellingen met betrekking tot het functioneren van het CIZ	11
1.5 Leeswijzer	12
2 Schets van het CIZ	13
2.1 Doel van het CIZ: cliënten zo snel mogelijk een juiste indicatie laten krijgen, op een manier die aansluit bij hun persoonlijke belevingswereld, waarbij ze zich gezien, gehoord en geholpen voelen	13
2.2 Het CIZ is als toegangspoort verbonden met veel verschillende partijen/ketenpartners	14
2.3 Ontwikkeling in de omvang van de taken, het personeel en de middelen van het CIZ	15
3 Indicatiestelling voor de Wlz	17
3.1 Hoe ziet de indicatiestelling van het CIZ binnen de Wlz eruit?	17
3.2 Uit cijfers en verhalen blijkt dat de CIZ-prestaties vanaf 2018 (zeer) goed zijn en verder verbeteren	20
3.3 Een breder perspectief op de prestaties van het CIZ	28
4 Uitvoering Bopz/Wzd en Buk	32
4.1 Uitvoering van de Bopz en de Wet zorg en dwang (Wzd)	32
4.2 Adviestaak in het kader van Besluit uitvoering kinderbijslag (Buk)	35
4.3 Overige taken voor het CIZ	38
5 Sturen op doelmatigheid	40
5.1 Relevante feiten over de middelen, activiteiten en prestaties	40
5.2 Normtijden en het kostprijsmodel	43
5.3 De interne governance, het functioneren van de driehoek en de planning- en controlcyclus	44
5.4 Reflectie op de doelmatigheid in het licht van doeltreffendheid en maatschappelijke waarde	46
5.5 Wat het CIZ en VWS kunnen leren en verbeteren	47
6 Conclusies en aanbevelingen	50
6.1 Het CIZ functioneert doeltreffend en groeit daarin; prestaties dragen bij aan beleidsdoelen	50
6.2 Het functioneren van het CIZ geeft vertrouwen op het aspect doelmatigheid	51
6.3 Aanbevelingen naar aanleiding van lerend evalueren	52
A. Leden klankbordgroep en werkgroep	55
B. Onderzoeksverantwoording	56

Voorwoord

We willen deze rapportage kort inleiden met een voorwoord vanuit ons als onderzoekers. De aanleiding voor deze evaluatie van het CIZ lag in de verplichting in de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen om zelfstandige bestuursorganen eens in de vijf jaar te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een dergelijke evaluatie heeft in zekere zin een formeel karakter, namelijk een beoordeling van een uitvoeringsorganisatie over de afgelopen vijf jaar. Dat is best spannend als je als organisatie onderwerp bent van een dergelijke evaluatie, zeker als het (voor het CIZ) de eerste keer plaatsvindt. Voordat je verder leest, kunnen we jullie in het begin van dit voorwoord alvast geruststellen: deze evaluatie is positief, zowel qua inhoud als in toon. We hebben met het CIZ en bij de opdrachtgevers en eigenaar een professionele en leergierige houding aangetroffen. Daarom ook de titel: Het CIZ leert door.

Deze evaluatie is in meerdere opzichten bijzonder te noemen. Allereerst omdat bewust is gekozen voor een lerende evaluatie. Het doel was leren door alle betrokkenen, zowel tijdens de uitvoering van het onderzoek als ook naderhand. In de vormgeving van het onderzoek hebben we uitgebreid aandacht gehad voor het onderzoek als (leer)interventie. Dit vraagt om een bewuste en transparante wijze van invulling van onze rol als onafhankelijk onderzoeker en actieonderzoeker. Als we hierop reflecteren, kunnen we vaststellen dat dit goed is gelukt. Het heeft gemaakt dat zowel het proces als de uitkomsten bruikbare inzichten en handvatten hebben opgeleverd. Bovendien was deze evaluatie op deze manier ook extra leuk en waardevol om te doen. Bijzonder is ook dat we het gehele onderzoek op afstand en via digitale wegen hebben moeten uitvoeren. Dit is jammer, maar ook de realiteit waarnaar we ons naar hebben moeten voegen. Ondanks de beperkingen, is het onderzoek goed geslaagd en had alleen nog maar leuker kunnen zijn als we elkaar face-to-face hadden kunnen treffen. Dat houden we nog tegood.

Dit onderzoek had niet kunnen slagen zonder de medewerking van betrokken medewerkers van het CIZ, de ministeries van VWS en SZW en andere stakeholders. Medewerkers van het CIZ hebben de tijd genomen om met ons de zelfevaluatie uit te voeren. Klanten hebben deelgenomen aan klantreisessies. Stakeholders hebben ons te woord gestaan in interviews. Diverse betrokkenen hebben deelgenomen aan verdiepende bijeenkomsten en interviews. De klankbordgroep heeft meegedacht in de vormgeving van het onderzoek en bijgedragen aan de duiding van (tussen)resultaten. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de leden van de werkgroep waarin onze opdrachtgever en het CIZ vertegenwoordigd waren. We hebben zeer plezierig, constructief en intensief samengewerkt om dit resultaat met elkaar te bereiken. Dank daarvoor!

We hopen dat deze evaluatie een bijdrage levert aan het verder leren door het CIZ en betrokken partijen in 'de driehoek' van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

Het onderzoeksteam,
Lieke van de Camp
Sam Huberts
Wouter Jongebreur (projectleider)
Nilco van der Steege

Managementsamenvatting

1. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) als onderwerp van een lerende kaderwetevaluatie

Het CIZ is de poortwachter voor de Wet langdurige zorg en nog iets meer

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: CIZ) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS en vanaf 1 januari 2015 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat fungeert als onafhankelijke en objectieve indicatiesteller voor de Wet langdurige zorg (Wlz). Het CIZ verzorgt de indicatiestelling door te onderzoeken wie recht heeft op de zorg uit de Wlz (gemiddeld over de afgelopen vijf jaar: 130.000 aanvragen en ruim 100.000 besluiten per jaar). Daarnaast beoordeelde het CIZ de houding van de cliënt ten aanzien van een gedwongen opname in het kader van de Wet Bijzondere Opname Psychiatrische Ziekenhuizen (Bopz) (ruim 30.000 besluiten per jaar) en vanaf 1 januari 2020 uitgebreidere taken in het kader van de Wet zorg en dwang (Wzd). Ten slotte adviseert het CIZ ruim 20.000 keer per jaar over de toekenning van dubbele kinderbijslag in het kader van het Besluit uitvoering kinderbijslag (Buk). Ten slotte brengt het CIZ rapportages en signaleringen uit ten behoeve van gebruik door andere partijen die actief zijn in het zorgstelsel.

Het functioneren van het CIZ als zelfstandig bestuursorgaan in de periode 2015-2020: een lerende evaluatie

Het CIZ moet conform de verplichting in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. Er is gekozen voor een lerende evaluatie. Daarmee was dit onderzoek gericht op het leren van deze evaluatie in aanvulling op het verantwoorden van de prestaties in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid. En niet alleen het CIZ is onderwerp van deze lerende evaluatie, maar ook de eigenaar en opdrachtgever(s) die samen met het CIZ (als opdrachtnemer) moeten zorgen voor een goede taakuitvoering. In deze evaluatie staan de volgende vragen centraal: (1) Is het functioneren van het CIZ doeltreffend; dragen de geleverde prestaties bij aan de beleidsdoelen? En (2) Is het functioneren van het CIZ doelmatig; worden de prestaties geleverd tegen zo laag mogelijke kosten en zo hoog mogelijke kwaliteit? We zoeken in deze evaluatie vooral naar bewijs en aannemelijke uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze kunnen vervolgens ook als referentiepunt dienen voor een volgende kaderwetevaluatie. Bovendien zijn wij, in het licht van de *lerende* evaluatie op zoek naar leerpunten en leermomenten in en naar aanleiding van deze evaluatie. Het is goed om te vermelden dat deze evaluatie volledig 'in coronatijd' is uitgevoerd. Dit betekent dat we alert zijn geweest dat de waarnemingen in dit onderzoek mogelijk gekleurd zijn door deze afwijkende periode.

2. Schets van het CIZ in de periode 2015-2020

De onderzoeksperiode 2015-2020 staat voor het CIZ in het teken van een nieuwe taak en best veel dynamiek

De overgang naar een nieuw stelsel en wettelijk kader van de Awbz naar de Wlz betekende voor het CIZ ook een grote reorganisatie en afslanking van de organisatie. Gezien de strengere toegangscriteria in de Wlz werden minder aanvragen verwacht en daarvoor waren minder medewerkers nodig. De daling in het aantal medewerkers was overigens niet evenredig aan de afname in het aantal aanvragen. De aanvragen kregen een hogere complexiteit en hadden daarmee een langere behandeltijd nodig (onder andere doordat er meer huisbezoeken zijn uitgevoerd). Sindsdien is er een stijgende trend zichtbaar in de 'reguliere' aanvragen voor de Wlz (in de periode van 2017-2019 gestegen van 115.000 naar 130.000 aanvragen) en komt de ggz-doelgroep er vanaf 2021 bij. De voorbereiding hiervan in 2019 en 2020 was een majeure operatie (in 2020 meer dan 20.000 aanvragen extra voor een nieuwe doelgroep). Dit geldt ook voor de voorbereiding en uitvoering van de (nieuwe) taken in het kader van de Wzd (voorbereiding 2018 en 2019 en start in 2020). Ten slotte is het aantal aanvragen voor advies in het kader van de Buk in vijf jaar bijna verdubbeld (van ruim 12.000 aanvragen in 2015 naar ruim 23.000 aanvragen in 2019). Dit betekende ook weer groei van de organisatie. Al met al een dynamische tijd. Het CIZ ontvangt zijn middelen (in 2020 bijna € 100 miljoen) grotendeels van het ministerie van VWS (95%) met de directie langdurige zorg als opdrachtgever en verder van de andere opdrachtgever: het ministerie van SZW (5%).

Bestaansrecht en doel: onafhankelijke indicatiestelling met de wet als basis en de mens als uitgangspunt

Het CIZ dankt zijn bestaansrecht aan de (wettelijke) bepaling dat een uniforme, onafhankelijke indicatiestelling een randvoorwaarde is voor een goede toegang (tot de Wlz, Wzd en Buk) is. Dit is de wettelijke taak van het CIZ en hierin zit ook de maatschappelijke waarde. Het doel van het CIZ is om cliënten zo snel mogelijk een juiste indicatie te laten krijgen, op een manier die aansluit bij hun persoonlijke belevingswereld, waarbij ze zich gezien, gehoord en geholpen voelen. Het CIZ heeft dit vertaald in drie indicatoren met bijbehorende streefniveaus: (1) kwantiteit: 95% van de cliënten ontvangt een besluit binnen de wettelijke termijn; (2) kwaliteit: 95% van de besluiten is juist en reproduceerbaar; (3) klanttevredenheid: klanten geven het CIZ gemiddeld minimaal een rapportcijfer 7,5. Dit geeft uitdrukking aan het streven van het CIZ dat klanten zich 'gezien, gehoord en geholpen voelen'.

3. Doeltreffendheid van het CIZ

Het CIZ voert zijn wettelijke taak goed uit en draagt bij aan de beleidsdoelen

In een recent uitgevoerde maatschappelijke kosten- en batenanalyse is becijferd dat de kosten en baten van de invulling van de rol door het CIZ (veel) gunstiger uitpakken dan het alternatief zonder onafhankelijke poortwachter. Dit bevestigt de overtuiging zoals eerder geformuleerd. Ten aanzien van de uitvoering heeft de Algemene Rekenkamer in een focusonderzoek (in 2018 over de periode 2015-2017) met behulp van data-analyse vastgesteld dat het CIZ deze rol van onafhankelijke indicatiesteller objectief en landelijk uniform uitvoert. De verschillen tussen gemeenten hebben geen invloed op de wijze waarop het CIZ de onafhankelijke indicatiestelling uitvoert. Het CIZ kiest ervoor om zelf ook geregeld (evaluatie)onderzoeken uit te laten voeren; dit is een teken van de insteek om continu te leren en te onderzoeken welke verbeteringen mogelijk zijn. Deze onderzoeken (door het CIZ zelf of door anderen geïnitieerd) laten, net zoals er in deze evaluatie is opgehaald, een positief beeld zien van de prestaties van het CIZ. Dit zijn bewijzen voor het feit dat het functioneren van het CIZ bijdraagt aan de beleidsdoelen en daarmee doeltreffend is.

Sturing op en continue monitoring van prestaties hebben geleid tot succesvolle verbeterinitiatieven

Op de drie prestatie-indicatoren (kwantiteit, kwaliteit en klanttevredenheid) is de afgelopen vijf jaar consequent gestuurd door het CIZ zelf en door het ministerie van VWS. Er is sprake van een continue vorm van monitoring op de prestatie-indicatoren in de vorm van realtime klanttevredenheidsonderzoek en maandelijks inzicht in doorlooptijden en kwaliteit (toetsing op besluiten). Scores beneden de norm (afgesproken tussen de opdrachtgever en het CIZ) waren aanleiding voor het CIZ om (in 2017) te starten met een kwaliteitsprogramma (gericht op reviews, toetsing en feedback). Bovendien startte het CIZ indertijd met het organiseren van operationeel zelfstandige teams inclusief het inzetten van relatiemanagement met zorgaanbieders en gemeenten, het ontwerpen en implementeren van *CIZ Versnelt* (gericht op het verbeteren van de doorlooptijden) en het centraal organiseren en verbeteren van het proces van de uitvoering van de Buk. Met *CIZ Versnelt* wordt zelfs een stap voorwaarts gedaan in het ambitieniveau van dienstverlening voor zorgaanbieders die een aanvraag doen namens cliënten (afhandeling binnen zeven werkdagen in plaats van de wettelijke termijn van zes weken). Ook is gewerkt aan leerprogramma's voor de opleiding van nieuwe medewerkers met aandacht voor beoordelingsruimte en maatwerk voor cliënten.

Zowel uit cijfers als verhalen blijkt dat de CIZ-prestaties vanaf 2018 (zeer) goed zijn en verder verbeteren

Meer dan 95% van de cliënten ontvangt een besluit binnen de wettelijke termijn. In 2019 werd 55% van de aanvragen afgehandeld in het kader van CIZ Versnelt (waarvan 87% binnen netto zeven werkdagen). Uit een meting in 2020 blijkt dat inmiddels 96% netto binnen zeven werkdagen wordt afgehandeld. Als het gaat om de tweede indicator: het percentage besluiten dat juist en reproduceerbaar is, stijgt richting de streefwaarde van 95%. En klanten geven het CIZ inmiddels een rapportcijfer 8 voor de dienstverlening (en vanaf 2018 structureel boven de 7,5). Kortom een positief beeld en zeker een positieve trend in de prestaties van het CIZ. Dit zijn de cijfers en in deze lerende evaluatie wordt dit bevestigd vanuit de verhalen van cliënten en naasten, zorgaanbieders, medewerkers, vertegenwoordigers van opdrachtgevers en eigenaar van het CIZ en andere stakeholders:

- a. Cliënten en naasten zijn over het algemeen positief over de medewerkers van het CIZ, vooral als het gaat om deskundigheid, vriendelijkheid, de tijd die voor een gesprek of toelichting wordt uitgetrokken en de snelheid waarmee een besluit wordt genomen. Het huisbezoek wordt gezien als belangrijk en vaak noodzakelijk en als

waardevol en (zeer) positief beoordeeld. De telefonische bereikbaarheid en de mate waarin cliënten en naasten aan de telefoon naar tevredenheid de gewenste (proces)informatie ontvangen behoeft wel aandacht. De telefonische medewerkers kunnen vaak onvoldoende duidelijkheid verschaffen over de voortgang van de aanvraag en de motivatie van een besluit. Als er andere verbeterpunten zijn, dan betreft dit vaak de keten waar het CIZ onderdeel van is.

- b. Zorgaanbieders zijn positief over het CIZ. Uit de klantreisbijeenkomst blijkt dat zij onder meer tevreden zijn over de informatie die het CIZ online beschikbaar stelt om een goede aanvraag te kunnen doen. Ook de snelheid waarmee een aanvraag opgepakt wordt, zeker nu met CIZ Versnelt de snelheid en processen van aanlevering sterk verbeterd zijn, wordt door zorgaanbieders zeer gewaardeerd. Verder wordt het portal waarbinnen aanvragen ingediend moeten worden, Portero, door aanbieders als gebruiksvriendelijk ervaren. Ten slotte benoemen aanbieders expliciet dat zij in het overgrote merendeel van de casussen die zij behandelen een vriendelijke, meedenkende en begripvolle CIZ-medewerker treffen. Uiteraard zijn er evengoed verbetermogelijkheden volgens de zorgaanbieders. Professionele aanvragers hebben bij aanvragen voor cliënten met een verstandelijke of zintuiglijke beperking soms de indruk dat de zorginhoudelijke kennis van medewerkers van het CIZ verbeterd kan worden. Hierop kan mogelijk ook beter worden samengewerkt met professionals buiten het CIZ. Ten slotte wordt de omvang van de aan te leveren informatie als 'veel' benoemd, maar dit ligt hoofdzakelijk aan de wettelijke vereisten die ook nodig zijn om te komen tot een objectieve beoordeling van de aanvragen.
- c. Medewerkers zijn positief tot zeer positief over de prestaties (doeltreffendheid) van het CIZ als het gaat om de uitvoering van de indicatiestelling voor de Wlz. Dit geldt (zeker) ook voor de nieuwe ggz-doelgroep en het initiatief CIZ Versnelt. Met betrekking tot de advisering in het kader van Buk zijn medewerkers overwegend blij dat dit nu meer (en in de toekomst volledig) centraal is belegd bij een gespecialiseerd team. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit voor cliënten die een aanvraag doen voor de Buk (met name in de motivering van de negatieve adviezen en de uitleg die cliënten hierover krijgen). Bovendien geeft dit hun collega's de mogelijkheid om te specialiseren in het juist indiceren van de Wlz (en de Wzd). Ten aanzien van de Wzd geldt dat medewerkers kritisch zijn, omdat er nog veel vragen leven over de uitvoering van deze taak.
- d. Vertegenwoordigers van de eigenaar en de opdrachtgevers zijn unaniem positief over hoe het CIZ (nu en de laatste jaren) functioneert en presteert. Ook is er veel vertrouwen in het CIZ en 'het gevoel van gezamenlijkheid' op basis van de samenwerking en de transparantie in de relatie tussen VWS en het CIZ. Ze zien dit bevestigd in de managementinformatie en uitkomsten van diverse onderzoeken. Een goed teken is ook dat het 'politiek rustig' is geweest en de laatste jaren geen sprake is geweest van incidenten die de uitvoering door het CIZ raken. Ook vertegenwoordigers van andere organisaties zien het CIZ als een uitvoeringsorganisatie 'in control' en als plezierige en betrouwbare samenwerkingspartner. Ze ervaren korte lijnen in de samenwerking en stellen het op prijs dat het CIZ proactief de relatie met hen onderhoudt.

4. De organisatie en medewerkers van het CIZ en de samenwerking met eigenaar en opdrachtgevers

Organisatie en medewerkers zijn gericht op leren en verbeteren vanuit een positief-kritische houding

Uit deze lerende evaluatie blijkt dat het CIZ zelf enerzijds trots en positief is op waar het CIZ nu staat en zich anderzijds ook positief-kritisch uitlaat over wat er beter kan. Dit getuigt van een lerende houding en cultuur. Medewerkers zijn (zeer) positief over: de impuls aan kwaliteit (met reviews, toetsing en feedback); professionalisering van de organisatie met de *CIZ Manier van werken* met operationeel zelfstandige teams met bijbehorende principes en instrumenten vanuit de Lean-methodiek; focus op werken vanuit de bedoeling; en aandacht voor meer persoonlijk contact en ruimte voor maatwerk. Dit heeft bij medewerkers ook geleid tot een goede sfeer en teamgevoel. De ruimte om te kunnen leren wordt belangrijk gevonden binnen het CIZ als geheel (bestuur, management en uitvoerend medewerkers) en is zeker ten aanzien van de (voorbereiding van de) indicatiestelling voor de ggz-doelgroep als positief ervaren. Medewerkers benoemen dit als belangrijk punt om breder en structureel te borgen, door bijvoorbeeld ook meer op regioniveau en tussen regio's van elkaar te leren. Dit is het gevolg van verbeterinitiatieven zoals eerder genoemd. Tegelijkertijd noemen medewerkers ook aandachtspunten voor de toekomst: de aandacht voor snelheid moet niet ten koste gaan van de kwaliteit; het borgen van de kwaliteit ook bij de grote aantallen nieuwe medewerkers, de positie en het op waarde

inzetten van de medisch adviseur in het indicatieproces; en de vraag of taakdifferentiatie zowel voor de kwaliteit als de doelmatigheid niet nuttig zou kunnen zijn (zoals het plannen van huisbezoeken en het centraal blijven uitvoeren van de advisering in het kader van de Buk).

Eigenaar en opdrachtgevers zorgen ook voor de randvoorwaarden voor het goed functioneren van het CIZ

Het ministerie van VWS moet in de rol van eigenaar en opdrachtgever met de grootste opdracht zorgen voor de randvoorwaarden voor het CIZ om zijn taken goed uit te kunnen voeren. Dit betreft het voorzien in voldoende middelen voor een goede uitvoering en het zorgen voor het juiste gesprek over doeltreffendheid en doelmatigheid. In het licht van de recente rapportage *Werk aan uitvoering* over de problemen en handelingsperspectieven van departementen in hun sturing op uitvoeringsorganisaties, doen de eigenaar en opdrachtgevers het goed. Veel van de handelingsperspectieven en aanbevelingen uit dit rapport worden door het ministerie van VWS en het CIZ in de praktijk gebracht. De eigenaar heeft nadrukkelijk ingezet op continuïteit en voldoende ruimte om te investeren en te gaan leren. Dit moet in de haarvaten van de uitvoeringsorganisatie gaan zitten. De focus van eigenaar en opdrachtgever lag de afgelopen jaren op een kwalitatief goede uitvoering (kwaliteit en doeltreffendheid). Dit is gebaseerd op de overtuiging dat te 'scherp aan de wind varen' in termen van doelmatigheid risico's oplevert voor de uitvoering en dat de dienstverlening slechter en duurder wordt in plaats van beter en goedkoper. Dit blijkt in het geval van het CIZ ook uit de cijfers. Het sturen op doeltreffendheid door middel van passende prestatie-indicatoren heeft de afgelopen jaren goed gewerkt. Het is aan te bevelen dit de komende jaren ook voor de nieuwe taken door te zetten.

De samenwerking in de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer is goed

De opstelling van het CIZ wordt ervaren als transparant en de rapportages vanuit het CIZ zijn helder. Dit is een goede basis voor de gesprekken hierover in het kader van de planning- en controlcyclus. Er is sprake van (groot) vertrouwen in de deskundigheid en 'uitvoeringskracht' van het CIZ. Het vertrouwen over en weer is gegroeid en de relatie is goed. Continuïteit in de bemensing (op alle niveaus) is voor de relatie een belangrijke factor. Dit is aan de kant van het CIZ goed geweest en aan de kant van het ministerie van VWS verbeterd. De gekozen governance voor het CIZ met een onafhankelijke Raad van Advies en Audit Advies Commissie, inclusief de invulling hiervan, helpt om zowel het CIZ als de samenwerking met eigenaar en opdrachtgever (vanuit het principe van 'tegenkracht') scherp te houden met het geven van onafhankelijke adviezen. De Raad van Advies heeft een goede rol gespeeld in onderwerpen zoals een tweehoofdig bestuur (ook gelet op een realistische *span of control*). Ook is met de bestuurder van het CIZ gesproken over de overgang van rechtspersoonlijkheid van het CIZ van zbo naar agentschap.

5. De doelmatigheid van het CIZ

Het beeld van de doelmatigheid van het CIZ in het licht van doeltreffendheid geeft vertrouwen

De opbouw van de begroting en de realisatie in termen van de financiën zien er gezond uit. Omdat de Wlz in 2015 nieuw was, moest het CIZ eerst ervaring opdoen met de uitvoering om vast te stellen hoeveel capaciteit er nodig was en is voor het goed uitvoeren van de dienstverlening. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de normtijden die het CIZ hanteert vanaf 2018 zijn aangepast aan de noodzakelijk geachte capaciteitsinzet voor de afhandeling van aanvragen voor de Wlz. Dit heeft ook geleid tot een duidelijke verbetering in de prestaties. Of deze normtijden ook goed uitvoerbaar zijn voor medewerkers wordt door evenveel medewerkers bevestigd als tegengesproken. De werkdrukbeleving en het ziekteverzuim zijn wel blijvende aandachtspunten voor het CIZ. Dit zijn in ieder geval geen indicaties voor te ruime normtijden. Medewerkers ervaren overigens wel binnen de gemiddelde normtijden voldoende ruimte om maatwerk te leveren waar dat nodig is. Verder liggen de overhead, externe inhuur en de kosten voor huisvesting hoofdzakelijk binnen de daarvoor geldende Rijksbrede normen. Een uitzondering hierop vormen de jaren waarin het CIZ hard is gegroeid (2017 en 2018). In die jaren lag de externe inhuur, met verklaarbare redenen, boven de norm van 10% ten opzichte van het totale personeelsbestand.

Samen zoeken naar meer voorspelbaarheid en naar het goede gesprek over doelmatigheid

De onzekerheid over het aantal aanvragen, de tijd die het kost om deze met goede kwaliteit af te handelen en daarnaast de benodigde investering in de voorbereiding en uitvoering van nieuwe taken (de Wzd en doelgroep ggz in

de Wlz), maakt het begrotingsproces extra belangrijk. Het CIZ heeft ervoor gekozen om, mede onderbouwd met uitvoeringstoetsen, de begroting zo realistisch mogelijk in te steken en daarin de onzekerheden te verdisconteren. Dit leidde vooral in de beginperiode tot het niet benutten van het toegekende budget. Doordat er, met de opgedane ervaring, meer inzicht is in de ontwikkeling in het aantal te verwachten aanvragen en de benodigde capaciteitsinzet, is er inmiddels ook een beter zicht op de benodigde middelen. Daarmee wordt het CIZ meer voorspelbaar. Het ministerie van VWS en het CIZ zijn vanaf het begrotingsjaar 2020 ook tot de afspraak gekomen om bepaalde posten in de begroting een voorwaardelijk karakter te geven. In de kwartaalrapportages wordt de uitnutting ten opzichte van de begroting weergegeven en vervolgens wordt in overleg bekeken of deze voorwaardelijk toegekende middelen nodig zijn of niet. Dit biedt ruim voldoende transparantie en houvast voor het goede gesprek over doelmatigheid. Door samen indicatoren en streefwaarden te formuleren kan dit goede gesprek over doeltreffendheid en doelmatigheid plaatsvinden.

6. Leerpunten en suggesties voor de toekomst

Overall leerpunten gaan over: CIZ in de keten, sturen op resultaten, doelmatigheid, menselijkheid én klantvriendelijkheid

De volgende rode draad komt in de leerpunten naar voren:

1. **Het CIZ is als onderdeel van een keten afhankelijk van goede werkrelaties, die dan ook investering verdienen.** Wij adviseren het CIZ dan ook om te blijven investeren in relaties met het voorliggend veld, gemeenten, zorgaanbieders, het ministerie van VWS en anderen die een rol in de keten hebben. Dit vraagt om regelmatige afstemming, verdieping in elkaars context en vooral om hernieuwde energie wanneer er sprake is van personele wisselingen.
2. **Blijf in gesprek over resultaten en haalbaarheid.** Voortbordurend op voorgaand punt adviseren wij het CIZ om continu in gesprek te zijn en te gaan met opdrachtgevers over welke resultaten behaald moeten worden, wat de haalbaarheid is en wat hiervoor nodig is. Het CIZ kan hierin een proactieve rol nemen, zoals nu ook al wordt gedaan. De opdrachtgever kan dan in gezamenlijkheid met CIZ sturen op de resultaten. Het CIZ vertaalt dit vervolgens door in de interne sturing op het primair proces en de bedrijfsvoering.
3. **Investeer in doelmatigheid en behoud het menselijke.** Het CIZ is continu op zoek naar mogelijkheden om haar werk doelmatiger (efficiënter) te doen. Wij adviseren dan ook om in efficiëntie-afwegingen voortdurend de toetsvraag te stellen wat dit doet met het mensgerichte karakter van het CIZ. Voor uitvoeringsorganisaties als het CIZ is de menselijke maat van groot belang.
4. **Houd aandacht voor klantvriendelijkheid.** Bij de doorontwikkeling van het indicatieproces wordt aandacht gevraagd voor laagdrempelige informatievoorziening en goede bereikbaarheid van het CIZ. Voor de uitvoering van de Buk geldt: het investeren in de relatie met de vindplekken van ouders die in aanmerking komen voor de Buk en het scheppen van duidelijke en reële verwachtingen. Ook kleine acties, zoals het informeren van zorgaanbieders over de voorkeur van cliënten voor hen als aanbieder, kunnen bijdragen aan de beleving van klantvriendelijkheid.

Juist nu de prestaties goed zijn, kan het CIZ een bredere bijdrage leveren in de keten

In deze lerende evaluatie is de 'toegang tot de toegang' als aandachtspunt naar voren gekomen. In eerder onderzoek is dit ook aan de orde geweest. Het gaat hier om brede oriëntatie van de cliënt in het zorgveld, zodat de cliënt snel bij passende zorg komt. Specifiek voor het CIZ betreft dit de informatieverschaffing aan cliënten en naasten over hoe het werkt als er sprake is van een behoefte aan zorg en ondersteuning in het kader van de Wlz. Dit is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten (in de Wmo) en zorgverzekeraars (in de Zvw). Organisaties gericht op (onafhankelijke) cliëntondersteuning kunnen hierin ook een belangrijke rol spelen.

Het CIZ kan hieraan bijdragen via relatiebeheer richting verwijzers, zoals gemeenten, cliëntondersteuners, zorgaanbieders en waar mogelijk met huisartsen (onder andere door middel van voorlichting). Juist nu het CIZ de (eigen) uitvoering goed op orde heeft, kan hier mogelijk meer aandacht voor komen. Verbetering van de keten helpt ook het CIZ weer in de uitvoering van hun rol in de keten. Het CIZ levert op dit moment al wel dienstverlening aan gemeenten, zoals informatie over het aantal Wlz- aanvragen uit gemeenten, informatie over wie contactpersonen vanuit het CIZ voor betreffende gemeenten zijn, een databank waarmee gemeenten op geaggregeerd niveau informatie kunnen ophalen over cliënten, en een applicatie waarmee gemeenten op individueel niveau kunnen checken of iemand een Wlz-indicatie heeft. Het CIZ kan meer bijdragen aan de keten door het analyseren van de data binnen het CIZ

waarmee het CIZ inzichten kan verschaffen aan andere partijen in de keten om daarmee de werking van het stelsel te verbeteren.

Evaluatie van de samenwerking met betrekking tot de Wzd heeft een aantal leerpunten opgeleverd

De voorbereiding en implementatie van de uitvoering van de Wzd was in de samenwerking tussen het CIZ en het ministerie van VWS (de directie langdurige zorg) als opdrachtgever atypisch en best lastig. De lengte van het voorafgaande wetstraject, de vele onduidelijkheden in de vertaling van wet naar de uitvoeringspraktijk, en de benodigde samenwerking met voor het CIZ nieuwe samenwerkingspartners zoals het Openbaar Ministerie en de rechtspraak maakten dit voor beide partijen tot een lastig dossier. Het CIZ en het projectteam Wzd van het ministerie van VWS zijn hier de afgelopen twee jaar veelvuldig inhoudelijk over in gesprek geweest. In het kader van deze lerende evaluatie hebben we een reflectiebijeenkomst gehouden waarin het gesprek op relatie en proces is gevoerd. Dit leverde nuttige leerpunten op. Voor dit soort trajecten is het nodig om samen op alle niveaus wet en regels te vertalen naar de uitvoering en oplossingen te zoeken voor knelpunten. Voor het CIZ waren de randvoorwaarden om hun taak in de Wzd goed uit te voeren, gevoelsmatig niet goed genoeg ingevuld en VWS kon hier ook niet altijd in helpen. Een gedeelde les uit de bijeenkomst was dan ook dat wederzijds vertrouwen en een goede werkrelatie belangrijke randvoorwaarden zijn. Verdieping in de ander is hiervoor van groot belang. Door elkaars context te (leren) kennen krijg je ook zicht op elkaars (on)mogelijkheden en komen gezamenlijke oplossingen ook beter in zicht. Zo kan er meer onderling begrip en gezamenlijkheid ontstaan en worden de onderlinge verwachtingen duidelijker.

Uit deze lerende evaluatie komt een aantal verbeter suggesties naar voren voor het CIZ

Uit deze lerende evaluatie blijkt dat een aantal bevindingen aanleiding geeft om op te pakken binnen het CIZ. Het eerste punt is het investeren in specifieke deskundigheid met betrekking tot bepaalde doelgroepen. Als tweede suggestie komt het belang van relatiebeheer met aanbieders aan de orde. Warme relaties met de aanbieders dragen bij aan het gebruikmaken van de ervaring en kennis van betrokken behandelaars in het onderzoeken en beoordelen. Bovendien dragen zij bij aan begrip voor de te maken keuzes door het CIZ in de onderzoeks- en beoordelingsfase. Over en weer wordt de aanwezige expertise dan beter benut. De derde suggestie betreft het analyseren van grote hoeveelheid data ('big data') binnen het CIZ om daarmee differentiatie in de behandeling van aanvragen mogelijk te maken. Dit zou in eerste instantie gericht moeten zijn op verbetering van de kwaliteit en kan in het verlengde ook winst in termen van doelmatigheid opleveren. Ook kan het CIZ andere ketenpartners met de inzichten uit deze data nog meer van dienst zijn. De vierde suggestie betreft het verder doorontwikkelen van de operationeel zelfstandige teams en om een aantal taken (zoals het plannen van huisbezoeken) of bepaalde expertise meer specifiek te beleggen (taakdifferentiatie). Ten slotte pleiten we voor het continueren van de inzet op leren (in en tussen teams, tussen regio's, tussen medisch adviseurs en beoordelaars/onderzoekers) en het benutten van de ruimte in de regels om maatwerk te leveren waar nodig (onder andere in de werkgroep domeinsamenwerking).

Het ministerie van VWS en het CIZ kunnen samen leren door het inhoudelijke gesprek te versterken

Uit deze lerende evaluatie is gebleken dat het kennen van elkaar en elkaars werk(praktijk) helpt in het aanpakken van de gezamenlijke opgave waar ieder vanuit zijn eigen rol (opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer) aan bijdraagt. De suggestie vanuit het rapport *Werk aan uitvoering* om vaker personeel uit te wisselen (bij elkaar te detacheren) reiken we hierbij graag aan. Daarnaast bleek uit een van de verdiepende bijeenkomsten dat het inhoudelijke gesprek in relatie tot het aspect doelmatigheid waardevol is. Het helpt om een gezamenlijk beeld te vormen en de maatschappelijke opdracht te vertalen in een goede afweging tussen het gewenste serviceniveau aan de burger, doeltreffendheid en doelmatigheid.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een inleiding op deze lerende kaderwetevaluatie. We beschrijven de achtergrond en aanleiding, de probleemstelling en onderzoeksvragen, en een beknopte methodische verantwoording inclusief een inkijkje in de beleidstheorie. Ten slotte geven we een leeswijzer voor het doornemen van deze rapportage.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: CIZ) is een zelfstandig bestuursorgaan dat fungeert als onafhankelijke en objectieve indicatiesteller voor de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet zorg en dwang (Wzd). Daartoe onderzoekt de organisatie objectief en onafhankelijk wie recht heeft op de zorg uit de Wlz en Wzd. Daarnaast adviseert het CIZ de Sociale Verzekeringsbank (SVB) over de toekenning van dubbele kinderbijslag in het kader van het Besluit uitvoering kinderbijslag (Buk). Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van de evaluatie van het CIZ, voor de periode 2015-2020.

Omdat het CIZ een zelfstandig bestuursorgaan is, moet de organisatie eens per vijf jaar geëvalueerd worden. Het evalueren van een zelfstandig bestuursorgaan is een verplichting die voortkomt uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) heeft hierbij gekozen voor een lerende evaluatie. Daarmee is deze opdracht gericht op leren van deze evaluatie, evenals het verantwoorden over prestaties¹. Een Kaderwetevaluatie (of bij de evaluatie van een subsidierelatie) heeft nogal eens het karakter van een rationele (meer traditionele) evaluatie. Dit onderzoek was gericht op het leren van deze evaluatie in aanvulling op het verantwoorden van de prestaties in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid. En niet alleen het CIZ is onderwerp van deze lerende evaluatie, maar ook de eigenaar en opdrachtgever(s) die samen met het CIZ (als opdrachtnemer) moeten zorgen voor een goede taakuitvoering.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De **doelstelling** van de opdracht is het beoordelen van en aannemelijk maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het CIZ. De evaluatie moet bruikbare handvatten bieden voor zowel het CIZ als ook het ministerie van VWS (als eigenaar en opdrachtgever) en het ministerie van SZW (als opdrachtgever). Belangrijk is dat er geleerd wordt in en van de evaluatie. De evaluatie moet een antwoord geven op de volgende **onderzoeksvragen**:

1. **Is het functioneren (de taakuitoefening) van het CIZ doeltreffend; dragen de geleverde prestaties bij aan de beleidsdoelen?** Met aandacht voor: het functioneren van het CIZ, de uitvoering van wettelijke taken, de bruikbaarheid en het nut van producten en diensten, en welke verbeteringen mogelijk zijn.
2. **Is het functioneren van het CIZ doelmatig; worden de geleverde prestaties geleverd tegen zo laag mogelijke kosten en zo hoog mogelijke kwaliteit?** Met aandacht voor: efficiënte besteding van middelen, de toekomstbestendigheid van de organisatie-inrichting en bedrijfsvoering, de samenwerking met VWS en andere stakeholders, de verantwoordingsinformatie om de doelmatigheid te kunnen beoordelen, aanbevelingen uit het onderzoek naar normtijden, welke verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van doelmatigheid.

¹ Hierbij staat verantwoording centraal en ligt het accent ook op de uitvoerende instantie zelf en minder op de opdrachtgever en eigenaar.

1.3 Methodische verantwoording

De **onderzoeksuitkomsten** zijn voortgekomen uit verschillende onderzoeksactiviteiten (in twee fases)². In de eerste fase is het merendeel van de literatuurstudie en het veldwerk gedaan en zijn de conceptonderzoeksuitkomsten opgehaald. Op basis van deze uitkomsten is in de tweede fase bepaald welke onderwerpen om (lerende) verdieping vroegen. Deze verdieping is in de tweede fase uitgevoerd/vormgegeven. Het is goed om te vermelden dat deze evaluatie volledig 'in coronatijd' is uitgevoerd. Dit betekent dat we alert zijn geweest dat de waarnemingen in dit onderzoek mogelijk gekleurd zijn door deze afwijkende periode.

In deze lerende evaluatie van het CIZ is dankbaar gebruikgemaakt van kennis en expertise, vertegenwoordigd in een **klankbordgroep**. Hierin waren VWS (zowel vanuit de eigenaars- als opdrachtgeversrol), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het CIZ vertegenwoordigd. Daarnaast is in dit onderzoek nauw samengewerkt met een **werkgroep** met daarin vertegenwoordigers van het CIZ en van VWS (eigenaar en opdrachtgever). Deze werkgroep is tijdens het onderzoek regelmatig samengekomen en heeft samen gereflecteerd op de aanpak van het onderzoek, het proces en (tussentijdse) uitkomsten.³

Deze lerende evaluatie is naast onafhankelijk onderzoek ook een (leer)interventie. Onafhankelijkheid hebben we onder andere nagestreefd door middel van triangulatie van bronnen en methoden. Daarnaast zijn we ons zeer bewust geweest van en transparant geweest over onze (dubbel)rol als onafhankelijk onderzoeker en actieonderzoeker. We hebben telkens duiding en interpretatie gegeven aan bevindingen van deze twee benaderingen (evalueren en leren).

1.4 Belangrijkste veronderstellingen met betrekking tot het functioneren van het CIZ

1.4.1 Een beleidstheorie als analysekader voor deze lerende evaluatie

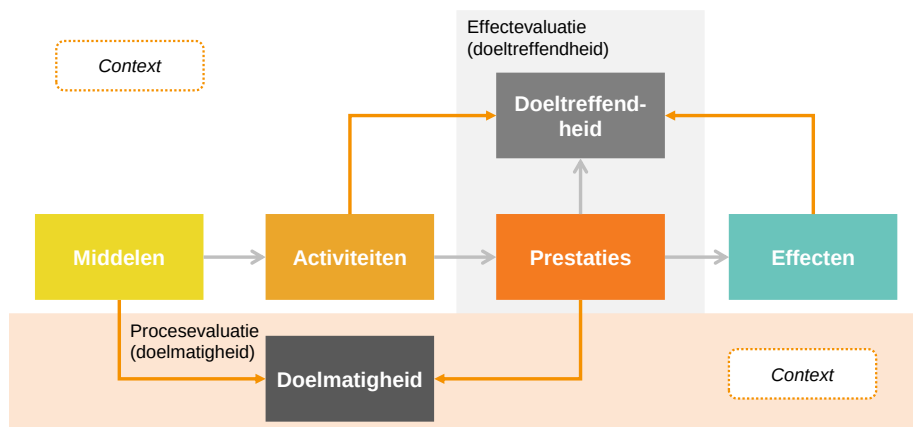
Om op een gestructureerde wijze tot een analyse van het CIZ in de evaluatieperiode te komen wordt een opgestelde **beleidstheorie** aangehouden (ook wel 'interventiologica' genoemd). De beleidstheorie wordt ook wel gedefinieerd als: "Het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt".⁴ Deze theorie staat aan de basis voor beleid en beschrijft de doelen en motivering voor de doelen; evenals de voorwaarden die nodig zijn voor het behalen van deze doelen.

Het CIZ zet *middelen* in, om bepaalde *activiteiten* uit te voeren. Op deze manier worden verschillende *prestaties* behaald, die op hun beurt tot verschillende *effecten* leiden. Om te onderzoeken hoe het CIZ de opgelegde taken uitvoert wordt enerzijds gekeken naar de **doelmatigheid** van het CIZ. Dit gaat in op het verband tussen de middelen die het CIZ inzet en de prestaties die hiermee worden behaald. Dit deel van het onderzoek heet de zogenaamde *procesevaluatie*. Daarnaast wordt gekeken naar de **doeltreffendheid** van het CIZ. Hierbij wordt gekeken naar of de ingezette activiteiten leiden tot de beoogde effecten. Dit wordt in een zogenaamde *effectevaluatie* in beeld gebracht. Figuur 1 geeft een visuele weergave van dit model.

² Deze onderzoekactiviteiten zijn verdiepend beschreven in bijlage 2.

³ De leden van beide gremia zijn te vinden in bijlage 1.

⁴ Hoogerwerf, A. 1989. De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans'. *Beleidswetenschap* 3, p. 320-341.



Figuur 1. Bouwstenen beleidstheorie CIZ

1.4.2 Een proces van middelen, activiteiten, prestaties en effecten

De onderdelen van de beleidstheorie zijn als volgt uitgewerkt:

- a. **Middelen (input)** gaat met name om financiële input beschikbaar voor taakuitvoering CIZ en personele gegevens met betrekking tot het CIZ. Deze onderdelen zijn geschetst in hoofdstuk 2.
- b. **Activiteiten (throughput)** delen we in deze evaluatie op in tweeën. Deze activiteiten komen aan bod in hoofdstuk 3 en 4, waar ze eveneens worden gekoppeld aan output/outcome. We gaan hierbij in op: (i) De uitvoering van de Wlz; en (ii) De uitvoering van de Bopz/Wzd (en bijkomende taken)⁵, advisering omtrent de dubbele kinderbijslag (Buk) en overige dienstverlening⁶.
- c. **Prestaties (output)** bespreken we in hoofdstuk 3 en 4 en koppelen we daarbij aan de activiteiten. Hierbij is aandacht voor verschillende onderdelen zoals: Productiecijfers (instroom van aanvragen; aantal besluiten/adviezen; aantal klachten/bezwaren/beroep en de productiviteit van de medewerkers); Projectprestaties met betrekking tot de projecten, zoals genoemd onder 'Activiteiten/throughput - (b)' en bruikbare instrumenten en producten (onder andere voor gemeenten), zoals het digitaal Wlz-register; De CIZ-databank met beleidsinformatie voor gemeenten.
- d. **Effecten (outcome)** bespreken we in hoofdstuk 3 en 4. Deze koppelen we aan activiteiten en output (b en c). Denk bijvoorbeeld aan: kwantiteit/doorlooptijd; Kwaliteit; Klantbediening; Cliënten en stakeholders zijn goed geïnformeerd; Stakeholders ervaren maatwerk en goede samenwerking.

In hoofdstuk 5 wordt gereflecteerd op deze uitkomsten; waarbij de koppeling wordt gemaakt tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij wordt ook ingegaan op (het effect van) de aansturing van het CIZ (governance) en wijze van sturing.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst het CIZ als organisatie op hoofdlijnen. Daarbij gaan we in op doelstelling, stakeholders, financiën en personele ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de taakuitvoering met betrekking tot de Wlz(-indicatie) besproken (zowel op activiteiten en output niveau als met betrekking tot prestaties). Hoofdstuk 4 doet hetzelfde, maar dan voor de overige taken van het CIZ (met name rondom de Bopz-indicatie en Buk-advisering). Hoofdstuk 5 geeft een hierop volgende reflectie op doeltreffendheid en doelmatigheid. In hoofdstuk 6 worden conclusies en aanbevelingen (in de vorm van suggesties voor de toekomst) gedeeld.

⁵ Nieuwe taken Wzd: Aanvragen RM en VM; Vervolg na VM; Verlenging van IBS.

⁶ Zoals de subsidieregeling ADL-assistentie; tijdelijke subsidieregeling extramurale behandeling; advisering zorgkantoren over extra kosten thuis en meerzorg; en overige tijdelijke projecten.

2 Schets van het CIZ

Voor de evaluatie is het ten eerste van belang om zicht te krijgen op het CIZ als organisatie. Daartoe schetsen we in dit hoofdstuk: hoe de organisatie eruit ziet en wat haar taken zijn; hoe de organisatie zich verhoudt tot klanten en ketenpartners; en hoe de organisatie er op financieel en personeel vlak voorstaat.

2.1 Doel van het CIZ: cliënten zo snel mogelijk een juiste indicatie laten krijgen, op een manier die aansluit bij hun persoonlijke belevingswereld, waarbij ze zich gezien, gehoord en geholpen voelen

2.1.1 *Het CIZ is verantwoordelijk voor de afhandeling van aanvragen voor zorgindicaties en kent verschillende aanvullende verantwoordelijkheden*

Het CIZ is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). **De hoofdtaak van het CIZ is de uitvoering van onafhankelijke indicatiestelling.** Het gaat hierbij in de basis om indicatiestelling voor zorg uit de Wet langdurige zorg en behandeling⁷ op grond van de Wlz. De Wlz is bedoeld voor mensen die permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben. Verder voert het CIZ ook verschillende overige taken uit zoals besluit tot opname en verblijf, op grond van de Wet zorg en dwang (Wzd) en de indicatiestelling voor ADL-assistentie (hulp bij algemene dagelijkse levensverrichtingen in een ADL-woning)⁸. In opdracht van het ministerie van SZW geeft de organisatie ook adviezen af aan de SVB ten aanzien van het Besluit uitvoering kinderbijslag (Buk)⁹.

Het doel van het CIZ is om cliënten zo snel mogelijk een juiste indicatie te laten krijgen, op een manier die aansluit bij hun persoonlijke belevingswereld, waarbij ze zich gezien, gehoord en geholpen voelen en zodat zij met de zorgaanbieder en het zorgkantoor de zorg kunnen regelen waar ze recht op hebben. Het CIZ dankt zijn bestaansrecht aan de (wettelijke) bepaling dat een uniforme, onafhankelijke indicatiestelling een randvoorwaarde is voor een goede toegang (tot de Wlz, Wzd en Buk) is. Dit is de wettelijke taak van het CIZ en hierin zit ook de maatschappelijke waarde. Het CIZ maakt hiertoe jaarlijks eigen beleidsregels gezamenlijk met Zorginstituut Nederland (ZiN) en VWS.



“Zorgvuldig onderzoeken wie recht heeft op zorg uit de Wlz. Volgens de regels, maar vooral met aandacht voor de mens. Daar staat het CIZ voor. Het CIZ is een onafhankelijke organisatie en gebruikt objectieve criteria. De wet is de basis van ons werk, maar de mens is ons uitgangspunt. Want iedereen is anders. Het CIZ wil iedereen de zorg toekennen die bij hem past. Dat vraagt ook bij de indicatiestelling om een persoonlijke benadering waarin mensen geen nummers worden, maar mens blijven.”¹⁰

Sinds 1 januari 2015 is het CIZ een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS.¹¹ Het ministerie van VWS geldt hierbij als opdrachtgever en eigenaar van het CIZ. Het CIZ heeft in deze samenstelling de rol van opdrachtnemer. Het CIZ heeft twee bestuurders, beide verantwoordelijk voor een pijler binnen het CIZ.¹² Daarnaast is er een Raad van Advies en Audit Advies Commissie ingesteld, waarvan de werking is vastgelegd in een reglement.

⁷ De tijdelijke subsidieregeling extramurale behandeling stopt per 1 januari 2021; dit wordt onderdeel van de Zvw.

⁸ CIZ. 2020. Eindrapport project CIZ Versnelt.

⁹ Opdrachtgever hiervoor is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

¹⁰ CIZ. 2020. Eindrapport project CIZ Versnelt.

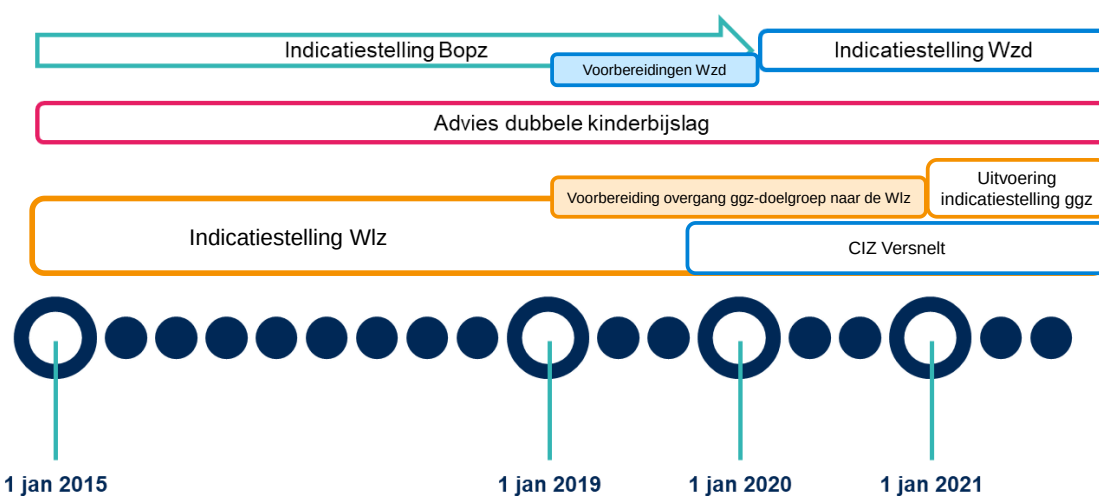
¹¹ <https://www.ciz.nl/over-ciz/governance>.

¹² Hans Ouwehand (eveneens voorzitter Raad van Bestuur) en Christa Klijn (lid Raad van Bestuur).

2.1.2 Met de tijd veranderen ook de taken van het CIZ

Het CIZ is tijdens de evaluatieperiode (2015-2020) een organisatie in verandering. Sinds 1 januari 2005 voerde het CIZ de indicatiestelling uit voor de Awbz. De Awbz is in 2015 vervangen door verschillende wetten, waaronder de Wlz. Dit betekende voor het CIZ dat zij binnen een nieuw wettelijk kader haar taken moest uitvoeren. Dit ging vanzelfsprekend gepaard met grote veranderingen voor het CIZ. Daarnaast heeft het CIZ gedurende de evaluatieperiode verschillende aanvullende taken gekregen. De overgang van de Awbz naar de Wlz en de aanvullende taken vragen majeure wijzigingen van het CIZ. Figuur 2 geeft de ontwikkelingen en (nieuwe) taken van het CIZ weer:

- Per 1 januari 2019 een projectmatige versnelling van de doorlooptijd van indicatie-aanvragen ('CIZ Versnelt');
- Per 1 januari 2020 de indicatiestelling voor de Wet zorg en dwang en enkele bijkomende aanvullende taken;
- Per 1 januari 2020 de indicatiestelling voor de ggz-doelgroep binnen de Wlz. Vanaf 1 januari 2021 start het recht op zorg en de reguliere instroom van deze doelgroep in de Wlz.



Figuur 2. Tijdslijn ontwikkelingen en (nieuwe) taken CIZ

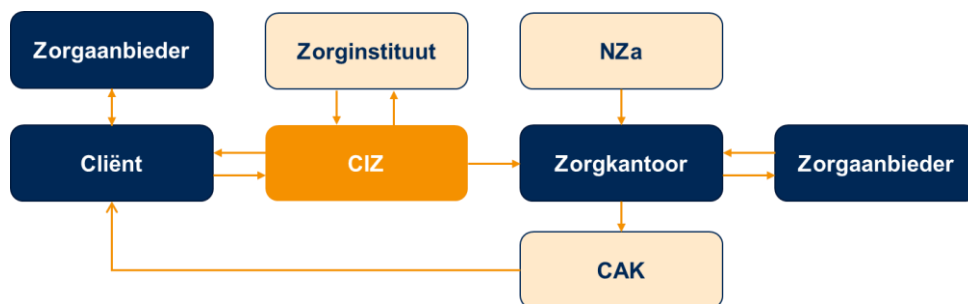
2.2 Het CIZ is als toegangspoort verbonden met veel verschillende partijen/ketenpartners

Doordat het CIZ de toegang tot de langdurige zorg beheert, staat de organisatie in verbinding met **veel verschillende ketenpartners/stakeholders**. De belangrijkste partijen waar het CIZ mee te maken heeft, rondom de aanvraag van een Wlz-indicatie, zijn het Zorginstituut, zorgkantoren, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), het CAK en zorgaanbieders.

- Het zorgkantoor regelt dat zorg geleverd wordt, wanneer een cliënt een indicatie krijgt.
- Een zorgaanbieder helpt cliënten indien nodig bij het aanvragen van een indicatie. Bovendien levert zij de zorg aan een cliënt. Wanneer een cliënt voor een persoonsgebonden budget kiest, dan koopt hij zelf de zorg in en kiest hij zelf zijn zorgverleners.¹³
- Het CAK berekent de hoogte van de eigen bijdrage voor een cliënt en stuurt de rekening naar de cliënt.
- Het Zorginstituut Nederland maakt in opdracht van het ministerie van VWS de regelingen rond het persoonsgebonden budget en voorziet de zorgkantoren van relevante informatie. Ook het publiek wordt op hoofdlijnen op de hoogte gebracht. Bovendien adviseert het ZIN het CIZ bij bezwaarprocedures.
- De NZa stelt onder meer regels, budgetten en tarieven vast voor gereguleerde zorg.

Het schema in figuur 3 geeft aan hoe deze partijen zich tot elkaar verhouden.

¹³ Dit budget wordt beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB betaalt de zorgverleners op basis van de declaraties of facturen die door de cliënt zijn ingediend.



Figuur 3. Belangrijkste betrokken partijen in proces Wlz-aanvraag

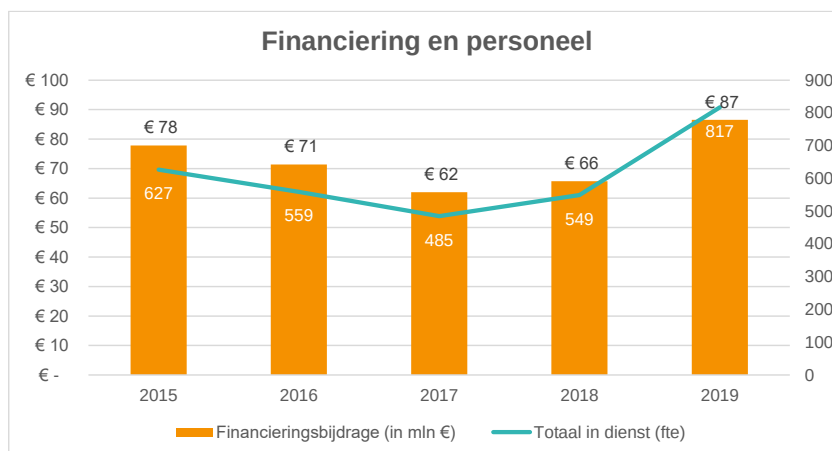
Het CIZ heeft rondom de aanvragen van een Wlz-indicatie verder te maken met de volgende **betrokken partijen**:¹⁴

- Naasten van cliënten die namens een cliënt een Wlz-indicatie aanvragen.
- Gemeenten verstrekken informatie en zijn vanuit de Wmo 2015 verplicht cliëntondersteuning aan te bieden. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. VWS is ten slotte betrokken vanuit een eigenaars- en opdrachtgeversrol en stelt het beleid/de kaders op waarbinnen het CIZ opereert.
- Verder zijn er voor andere taken van het CIZ (ook onderdeel van deze evaluatie) andere stakeholders en betrokkenen. Voor de Wzd zijn dit het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Voor de dubbele kinderbijslag zijn het ministerie van SZW als opdrachtgever en de SVB als uitvoerder van de Buk betrokken.
- De zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor de Zvw, als aanpalend zorgstelsel.
- Verschillende cliëntorganisaties, zoals Ieder(in), MIND, Patiëntenfederatie Nederland en Alzheimer Nederland.
- Verschillende branchepartijen zoals ZN, ActiZ, Zorgthuis NL, VGN, GGZ Nederland en MEE NL.

2.3 Ontwikkeling in de omvang van de taken, het personeel en de middelen van het CIZ

2.3.1 De financieringsbijdrage vanuit het Rijk voor het CIZ fluctueert

Het CIZ wordt volledig gefinancierd vanuit de Rijksoverheid. Het CIZ ontvangt zijn middelen (in 2020 € 99,1 miljoen)¹⁵ grotendeels van het ministerie van VWS (95%) met de directie langdurige zorg als opdrachtgever. Daarnaast ontvangt het CIZ middelen van SZW (5%). Hiervoor geldt dat de financieringsbijdrage vanuit het Rijk tijdens de evaluatieperiode fluctueert. Dit komt door wisselingen in het takenpakket en doordat het budget van het CIZ afhankelijk is van de ingediende en vastgestelde begrotingen. Door opstartkosten in de eerste jaren; en kosten voor nieuwe taken in de laatste jaren; is de fluctuatie in financiering en personeel aanzienlijk (zie figuur 4).



Figuur 4. Financieringsbijdrage en personeel van het CIZ 2015-2019 (bronnen: Jaarrekeningen 2015 tot en met 2019)

¹⁴ Zie ook <https://www.ciz.nl/over-ciz/samenwerkingspartners-in-de-wlz>.

¹⁵ Bron: begroting CIZ 2020, € 2,8 miljoen van deze € 99,1 miljoen is voorwaardelijk toegekend.

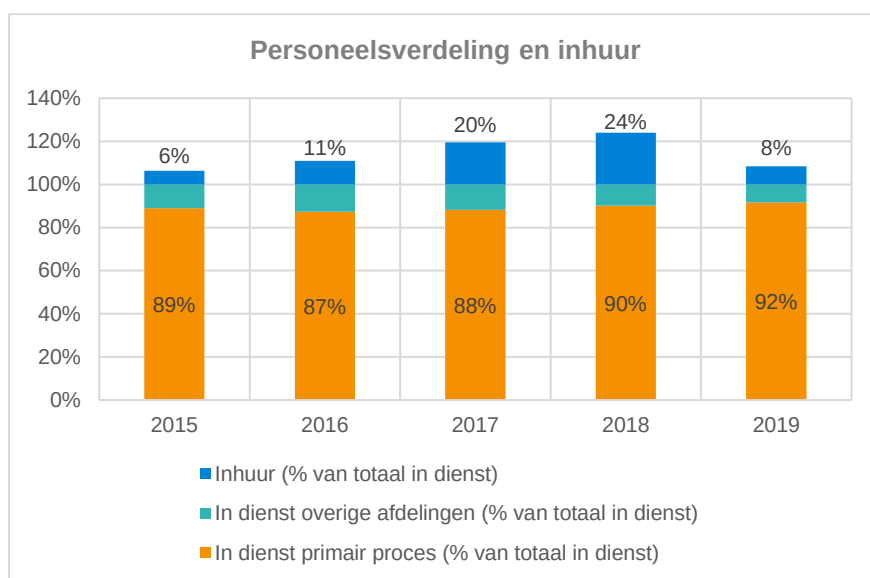
De organisatie begon in het overgangsjaar met een budget van € 77,8 miljoen en 627 fte (exclusief inhuur) en was twee jaar later gezakt tot € 62,0 miljoen met 486 fte (exclusief inhuur). Door nieuwe, aanvullende, taken, is het budget daarna weer gestegen. Dit resulteert in een totale financieringsbijdrage in 2019 van € 86,5 miljoen per jaar met 817 fte in loondienst. De financiering van de verschillende taken komt aan bod in de hoofdstukken 3 en 4.

2.3.2 De personele ontwikkeling bij het CIZ

Met de overgang van de Awbz naar (onder andere) de Wlz is er veel veranderd voor het CIZ. Waar de organisatie in 2014 nog ongeveer 1.200 medewerkers kende, waren dit in 2015 gemiddeld 763 medewerkers en eind 2015 nog 699¹⁶. Daarmee was de overgang naar een nieuw stelsel en wettelijk kader van de Awbz naar de Wlz gelijktijdig een grote reorganisatie en afslanking van de organisatie. Gezien de strengere toegangscriteria in de Wlz werden minder aanvragen verwacht en waren er ondanks de complexiteit en daarmee gepaarde langere behandeltijd van aanvragen minder medewerkers nodig.

Gemiddeld over 2015 had het CIZ nog 627 fte in dienst. Na twee jaar van daling in het aantal fte, is het CIZ na 2017 opnieuw gegroeid qua personeelsbestand, als gevolg van de nieuwe taken die het CIZ kreeg. Er is destijds een wervingscampagne opgezet, naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen GGZ, CIZ Versnelt en Wzd¹⁷. In 2019 is deze groei doorgezet. Het werven van medisch adviseurs was, gezien de situatie op de arbeidsmarkt, een uitdaging¹⁸. Voor meer informatie verwijzen we naar figuur 5 waarin de personeelsverdeling (primaire proces en overige afdelingen) en het percentage externe inhuur is weergegeven.

De meeste medewerkers van het CIZ zijn werkzaam in het primaire proces van de organisatie. Verder is opvallend dat er een relatief hoog percentage medewerkers tot de categorie externe inhuur behoorde in 2017 en 2018 (respectievelijk 19,5% en 24%). Dit is vanaf 2019 afgenomen; zie ook figuur 5. Bij het CIZ werken verder (in 2019) overwegend vrouwen (85%) en is de gemiddelde leeftijd 44 jaar (dit was in 2015 nog 49 jaar)¹⁹.



Figuur 5. Personele ontwikkeling bij het CIZ door de jaren heen (bronnen: Jaarrekeningen 2015-2019)

¹⁶ CIZ. 2016. Jaarrekening 2015.

¹⁷ CIZ. 2019. Jaarrekening 2018.

¹⁸ CIZ. 2020. Jaarrekening 2019.

¹⁹ CIZ. 2020. Jaarrekening 2019.

3 Indicatiestelling voor de Wlz

Het CIZ heeft verschillende taken. Het merendeel van het budget en inspanningen van het CIZ gaan naar de indicatiestelling voor cliënten met betrekking tot de Wlz (circa 75%). In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van taken in het kader van de Wlz. Hierbij starten we met een introductie en blik op de activiteiten en output van het CIZ met betrekking tot de indicatiestelling in de Wlz; en vervolgens bespreken we de effecten die het CIZ realiseert.

3.1 Hoe ziet de indicatiestelling van het CIZ binnen de Wlz eruit?

3.1.1 De Wlz-indicatiestelling is in ontwikkeling

Vóór 2015 was het CIZ een stichting die sinds 1 januari 2005 vaststelde op welke zorg uit de Awbz (Algemene wet bijzondere ziektekosten) iemand recht had. Een Awbz-indicatie gaf de patiënt (tijdelijk) toegang tot de geïndiceerde Awbz-zorg. Met de overgang van de Awbz naar de Wlz per 1 januari 2015, is het CIZ verantwoordelijk geworden voor de indicatiestelling voor de Wlz. **Het CIZ stelt sindsdien de indicaties voor de Wet langdurige zorg (Wlz).** In de praktijk betekent dit dat het CIZ bepaalt of de cliënt recht heeft op Wlz-zorg, en zo ja, welke zwaarte van (langdurige) zorg mensen nodig hebben (de zorgbehoefte) en dus welke zorg voor een cliënt vergoed wordt vanuit de Wlz. Deze zorg is onderverdeeld in bepaalde zorgprofielen²⁰.

Het CIZ bepaalt met de **onafhankelijke indicatiestelling** de toegang tot de langdurige zorg. Het CIZ dankt zijn bestaansrecht aan de (wettelijke) bepaling dat een uniforme onafhankelijke indicatiestelling een randvoorwaarde is voor een goede toegang (tot de Wlz, Wzd en Buk). Om beter zicht te krijgen op het prijskaartje voor deze uniforme onafhankelijke indicatiestelling heeft AEF in 2020 onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten hiervan met betrekking tot de langdurige zorg.²¹ Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat het alternatief hierop (de indicatiestelling door aanbieders) een stijging van de maatschappelijke kosten zou betekenen. Dit gaat over een grote geldstroom.

De uitvoering van de Wlz-indicatiestelling staat niet stil. Waar het de eerste jaren wennen was aan de nieuwe wet en daaruit voortvloeiende rollen, taken en werkprocessen van indicatiestelling in de Wlz, zijn sinds 2018 enkele **grote wijzigingen voor het werkproces** projectmatig voorbereid:

- a. Met **CIZ Versnelt** heeft het CIZ een versnelling georganiseerd met een vernieuwende werkwijze. Hiermee wordt de doorlooptijd van digitale indicatie-aanvragen door zorgaanbieders aanzienlijk verkort. Na een eerdere pilot zijn in 2020 alle teams overgestapt op deze werkwijze. Dit betekent in de praktijk dat aanvragen binnen zeven werkdagen worden afgehandeld (in plaats van de gebruikelijke zes weken).
- b. Daarnaast kunnen mensen die hun leven lang **intensieve geestelijke gezondheidszorg (ggz)** nodig hebben, vanaf 2021 toegang krijgen tot de Wlz als zij voldoen aan de Wlz-toegangscriteria²². Het CIZ is, vooruitlopend op de toegang van deze doelgroep per 1 januari 2021, verantwoordelijk geworden voor deze indicatiestelling per 1 januari 2020. Dit vraagt (deels) om nieuwe inhoudelijke kennis en kunde. Deze wijziging vraagt een lange aanloop van de organisatie (sinds 2019), waarmee ook deze wijziging van invloed is op de uitvoering tijdens de evaluatieperiode.

²⁰ Welke zijn onderverdeeld in verschillende sectoren, namelijk Verpleging en verzorging (V&V); Verstandelijk gehandicapt (VG); Licht verstandelijk gehandicapt (LVG); Lichamelijk gehandicapt (LG); Zintuiglijk gehandicapt, auditief en communicatief (ZGaud); Zintuiglijk gehandicapt, visueel (ZGvis); en GGZ, B-groep (ggz-behandeling met verblijf).

²¹ Andersson Elffers Felix. 2020. De waarde van onafhankelijke indicatiestelling in de Wlz.

²² Kamerstuk 35 146; Handelingen II 2018/19, nr. 100, item 30 (wetsvoorstel 'toegang tot de Wlz voor mensen met een psychische stoornis').

3.1.2 Help. Ik heb, of mijn naaste heeft, langdurig zorg nodig. Wat nu?

Wanneer iemand een blijvende zorgbehoefte heeft, komt diegene in aanmerking voor zorg via de Wlz.²³ Om in deze zorgbehoefte te voorzien, moet iemand een zorgindicatie aanvragen bij het CIZ. Het CIZ onderscheidt bij de behandeling van deze aanvragen twee groepen. Ten eerste zijn er de **naasten van cliënten**, die als burger namens een cliënt een zorgindicatie aanvragen (dit worden ook wel *business to consumer*-klanten genoemd). Daarnaast zijn er de **zorgaanbieders**, die als professional een zorgindicatie aanvragen voor een cliënt (*business to business*-klanten). Een derde groep is de cliënten die zelf een indicatie aanvragen. In de praktijk komt dit weinig voor. In deze evaluatie scharen we hen onder dezelfde groep als **naasten van cliënten**. **Het proces dat 'klanten' bij het CIZ doorlopen** is vervolgens min of meer hetzelfde. Dit bestaat enerzijds uit de aanvraag en het onderzoeksproces, en vervolgens uit het ontvangen van een besluit:

- a. **Aanvraag en onderzoeksproces**
 - i. Een cliënt of naaste van een cliënt vermoedt dat de Wlz passende ondersteuning kan bieden of ontvangt een doorverwijzing naar de Wlz (bijvoorbeeld door de gemeente of huisarts) en oriënteert zich op de aanvraagprocedure. Een medewerker bij een zorgaanbieder signaleert een zorgvraag bij een cliënt en bespreekt de mogelijkheden met betrekking tot de Wlz met de cliënt.
 - ii. De klant verzamelt alle benodigde informatie die nodig is voor de indicatiestelling.²⁴
 - iii. De klant vult de aanvraag in en stuurt deze vervolgens op aan het CIZ (online of per post). In de aanvraag geeft de cliënt aan waar men eventueel de zorg wil ontvangen (bij een aanbieder of door eigen organisatie in de vorm van een pgb).
 - iv. Als op basis van de aanvraag (nog) geen besluit genomen kan worden dan wordt contact opgenomen. In dit geval heeft de klant contact met het CIZ in de onderzoeksfase. Dit kan telefonisch zijn, of het CIZ kan eventueel op huisbezoek (langs)komen. In sommige gevallen wordt de aanvraag stopgezet of tijdelijk opgeschort, bijvoorbeeld als blijkt dat er nog aanvullende onderzoeken nodig zijn om de grondslag te kunnen bepalen.
- b. **Ontvangen besluit**
 - i. Als de aanvraag volledig is ontvangt de cliënt in principe binnen zes weken een besluit. Dit is zoals beschreven soms teruggebracht tot zeven dagen (CIZ Versnelt) wanneer een zorgaanbieder een aanvraag doet.
 - ii. De klant ontvangt een besluit over de indicatie (per post of online). Het zorgkantoor ontvangt ook een bericht dat de cliënt toegang heeft tot de Wlz.

Bij de behandeling van deze aanvragen zijn vanuit het CIZ respectievelijk **beoordelaars, onderzoekers, medisch adviseurs, medewerkers administratieve ondersteuning** en indien nodig **medewerkers bezwaar en beroep** betrokken. Bij de *beoordeling* van aanvragen onderzoeken de beoordelaars de aanvraag. Waar nodig doen zij aanvullend onderzoek en is er telefonisch contact met de klant. Indien nodig (door onduidelijkheid in de aanvraag of grote complexiteit) vindt nader *onderzoek* plaats door de onderzoekers. Er is dan persoonlijk contact met de cliënt via een huisbezoek of spreekuur²⁵, of wordt die informatie - met toestemming van de cliënt (of gemachtigde) - opgevraagd bij zijn of haar behandelaar. Medisch adviseurs (diverse soorten artsen) worden betrokken in de indicatiestelling als de beoordelaar of onderzoeker medisch-inhoudelijk advies nodig heeft. De taken van medewerkers administratieve ondersteuning en medewerkers bezwaar en beroep sluiten aan bij de benaming van hun functie.

²³ Dit betekent dat cliënten de rest van hun leven de hele dag zorg in de nabijheid of permanent toezicht nodig hebben.

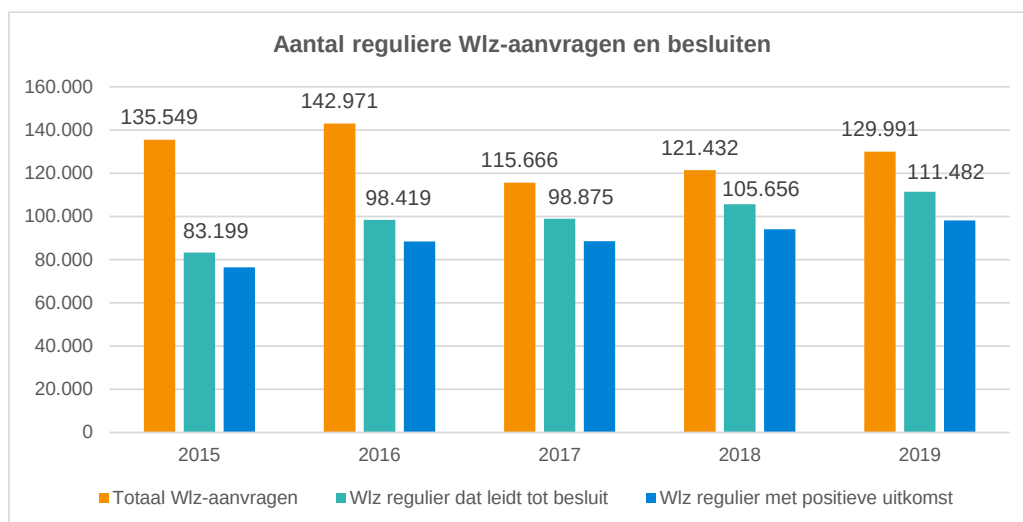
²⁴ Hiervoor is nodig: Een volledig ingevuld en ondertekend aanvraagformulier; (medische) gegevens over de situatie zoals een diagnose; en een zorgplan (indien aanwezig); een ondertekende machtiging (wanneer het formulier voor iemand anders wordt ingevuld).

²⁵ CIZ. 2017. Jaarrekening, 2016.

3.1.3 Er is in de evaluatieperiode sprake van veel productie, met een jaarlijkse stijging van de output

Wlz-aanvragen behelzen in de evaluatieperiode ongeveer **69 tot 76% van het totaal aantal aanvragen** met betrekking tot indicatiestelling en advies.²⁶ Wanneer de kosten van het CIZ naar producten worden gesplitst, blijkt dat de organisatie ongeveer 80%²⁷ van deze uitgaven besteedt aan het beoordelen, onderzoeken en behandelen van bezwaren en beroepen met betrekking tot Wlz-indicaties.²⁸

Het **aantal reguliere aanvragen** dat het CIZ behandelt, laat een jaarlijkse stijging zien. Wanneer we naar figuur 6 kijken, valt op dat in het beginjaar 2015 een groter deel van de aanvragen niet leidt tot een besluit, maar dat daarna een steeds groter deel van de aanvragen leidt tot een besluit. Een deel van de aanvragen wordt alsnog ingetrokken. In de evaluatieperiode is het aantal reguliere Wlz-aanvragen gestegen met ongeveer 19% (2019 ten opzichte van 2015).



Figuur 6. Aantal Wlz-aanvragen²⁹ en afhandeling van reguliere Wlz-aanvragen per jaar (besluit en aandeel positief)³⁰

Medio 2019 is het CIZ, na pilots in alle regio's, gestart met de landelijke uitrol van **CIZ Versnelt**. Deze werkwijze kan naar schatting op 60% van de reguliere Wlz-aanvragen bij het CIZ toegepast worden, namelijk de aanvragen die door de zorgaanbieder via Portero worden ingediend. De doelstelling van het CIZ was dat per 1 juli 2020 alle teams van het CIZ volgens de werkwijze werken, dit is behaald. Eind 2019 werd 55% van alle aanvragen voor de Wlz volgens de versnelde werkwijze afgehandeld; van deze besluiten werd ongeveer 87% binnen zeven netto³¹ werkdagen genomen.³²

²⁶ Afgezet tegen Wlz (inclusief subsidieregelingen), Bopz en BUK.

²⁷ 2017: 82,8%; 2018: 82,1%; 2019: 79,8%. Bronnen: Jaarrekeningen 2017 tot en met 2019. Hierbij gaat het om de som uitgaven aan Wlz beoordelen, Wlz-onderzoek, Wlz-bezwaar, Wet Bopz-onderzoek, Buk-beoordelen en Bukbezwaar.

²⁸ Hierbij gaat het om ongeveer 30% kosten voor beoordelen; 65% voor onderzoek en 5% voor bezwaren.

²⁹ In deze analyse zijn Wlz-subsidieregelingen die het CIZ uitvoert niet meegenomen. De subsidieregelingen die het CIZ in de gehele periode uitvoert (Subsidieregeling ADL-assistentie en de tijdelijke subsidieregeling extramurale behandeling) zijn zo klein van omvang dat dit geen grote verschillen veroorzaakt. Daarnaast was het CIZ in 2015 en 2016 verantwoordelijk voor de aanvragen voor de Subsidieregeling Eerstelijns verblijf (ELV). Hierdoor wordt het beeld vertroebeld, na 2016 daalde het aantal aanvragen met betrekking tot subsidieregelingen namelijk van 30-34 duizend naar ongeveer 4,5 duizend per jaar.

³⁰ Een deel van de Wlz-aanvragen wordt niet binnen hetzelfde jaar afgedaan. Ook leiden niet alle Wlz-aanvragen tot een positief besluit. Deze grafiek geeft beide uitkomsten weer.

³¹ De term 'netto' betekent dat het alsnog opvragen van ontbrekende (noodzakelijke) informatie niet meetelt in de termijn van zeven dagen.

³² CIZ. 2020. Jaarrekening 2019.

Inmiddels is gebleken dat in de periode 1 april tot 1 juli 2020 bij 96% van de CIZ Versnelt-besluiten (circa 20.000) de beoogde doorlooptijd van zeven netto werkdagen is behaald, conform doelstelling.³³

In 2020 is het CIZ daarnaast druk bezig met de indicaties van de **nieuwe ggz-doelgroep**. Deze doelgroep krijgt vanaf 2021 toegang tot de Wlz en het proces van indicatiestelling hiervoor is gestart in 2020. Vanaf eind 2018 en in 2019 is voor deze nieuwe (deel)taak een groot project gestart om tot een soepele overgang te komen. De verwachting was dat 9.250 cliënten met een psychische stoornis een Wlz-indicatie zouden krijgen in 2020. In totaal verwachtte het CIZ (eind 2019) in 2020 16.000 aanvragen te ontvangen, inclusief herbeoordeling van cliënten met voortgezet verblijf in de Wlz (de zogenaamde GGZ-B-clieënten). Hiervoor zijn circa 100 nieuwe medewerkers aangetrokken. Een belangrijk deel hiervan is opgeleid om specifiek deze nieuwe taak te gaan uitvoeren. Daarnaast zijn er 11 medewerkers gestart als relatiebeheerder ggz, die individuele overleggen zijn gaan voeren met zorgaanbieders, woonvormen, cliëntenorganisaties, gemeenten, zorgkantoren en andere ketenpartners. Doel was voorlichting over de Wlz en toelichting op het proces van aanvraag tot en met besluit. Zo konden deze organisaties zich voorbereiden.

Naast deze ontwikkelingen binnen de Wlz heeft het CIZ in 2019 en 2020 te maken gekregen met de voorbereiding en uitvoering van de Wzd (met voor het CIZ nieuwe ketenpartners als het OM en de rechtspraak). We gaan in hoofdstuk 4 verder in op de Wzd, maar noemen deze hier wel, omdat deze ontwikkelingen samen de dynamiek van 2019 en 2020 hebben bepaald.

3.2 Uit cijfers en verhalen blijkt dat de CIZ-prestaties vanaf 2018 (zeer) goed zijn en verder verbeteren

Verschillende prestaties en effecten geven zicht en duiding bij de output van het CIZ in de evaluatieperiode (zoals geschetst in paragraaf 3.1). Ten eerste heeft het CIZ verschillende indicatoren opgesteld om te toetsen of de uitvoering van taken voldoende is. Deze meetbare indicatoren geven een eerste beeld van de mate waarin het CIZ presteert. Ten tweede wordt dit beeld in deze evaluatie gekleurd aan de hand van de visie van klanten, betrokken stakeholders en ketenpartners, medewerkers van het CIZ, en uitkomsten uit eerder onderzoek.

Meer dan 95% van de cliënten ontvangt een besluit binnen de wettelijke termijn; het percentage besluiten dat juist en reproduceerbaar is, stijgt richting de streefwaarde van 95%; en klanten geven het CIZ een rapportcijfer 8 voor de dienstverlening. Kortom een positief beeld en zeker een positieve trend in de prestaties van het CIZ. Dit zijn de cijfers en in deze lerende evaluatie wordt dit bevestigd vanuit de verhalen van cliënten en naasten, zorgaanbieders, medewerkers, vertegenwoordigers van opdrachtgevers en eigenaar van het CIZ en andere stakeholders.

3.2.1 Cijfers laten zien dat het CIZ een positieve ontwikkeling van prestaties laat zien en gestelde doelen (steeds meer) haalt

In 2016 zijn de drie K's van **kwaliteit, kwantiteit en klantbediening** geïntroduceerd. In samenspraak met VWS zijn deze waarden vertaald in stuurvariabelen (*key performance indicators* (kpi's)). Het CIZ monitort sinds 2016 nauwgezet de prestatie over verschillende prestatie-indicatoren. Er is sprake van een continue vorm van monitoring in de vorm van realtime klanttevredenheidsonderzoek en wekelijks inzicht in doorlooptijden en maandelijks in kwaliteit (toetsing op besluiten). De voortgang op deze indicatoren wordt verder gerapporteerd in jaarverslagen, elk kwartaal gerapporteerd aan VWS en wordt binnen het CIZ wekelijks in het managementoverleg (Raad van Bestuur en (regio-) managers) en bij teamoverleg besproken.³⁴

³³ CIZ. 2020. Eindrapport project CIZ Versnelt.

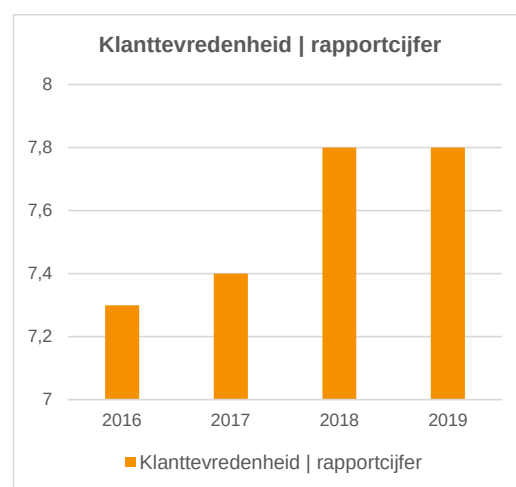
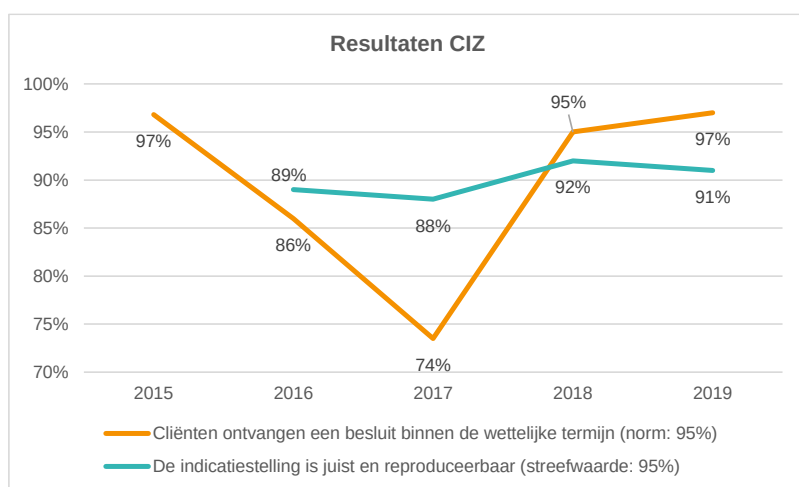
³⁴ CIZ, 2017. Jaarrekening 2016.

De verschillende **prestatie-indicatoren zijn als volgt geoperationaliseerd**:

- a. Ten eerste stelt het CIZ zich ten doel om 95% van de cliënten een besluit te laten ontvangen **binnen de wettelijke termijn**. Deze termijn verschilt, voor de reguliere Wlz-aanvraag is deze termijn zes weken, voor een Wzd-aanvraag is deze termijn acht weken. Daarnaast heeft het CIZ zichzelf de termijnen opgelegd dat cliënten bij spoed 'binnen twee weken' en bij aanvragen uit het ziekenhuis binnen een termijn van 48 uur een besluit ontvangen.
- b. Ten tweede stelt het CIZ zich ten doel om cliënten in 95% van aanvragen een **juiste en reproduceerbare indicatie**³⁵ te laten ontvangen. Hierbij gaat het om de norm voor de kwaliteit van Wlz-indicaties.³⁶ Dit wordt bepaald op basis van reviews (voor indicatiebesluit) en toetsing (achteraf).
- c. Ten derde stelt het CIZ de klant centraal, hiervoor heeft de organisatie een norm voor **klanttevredenheid** bepaald van een 7,5 (rapportcijfer). Dit wordt meetbaar gemaakt door een onafhankelijk bureau dat doorlopend onderzoek doet. De scope is gericht op sturing en verbetering van klantbediening. Deze vragenlijst wordt ingevuld door klanten voor wie het CIZ een besluit voor de aanvraag van de Wlz heeft afgegeven.

Wanneer we kijken naar hoe het CIZ scoort op de verschillende indicatoren valt op dat het CIZ een **stijgende lijn** laat zien in de dienstverlening op de verschillende indicatoren (zie figuur 7). De klanttevredenheid en snelheid van het indicatieproces voldoen inmiddels aan de gestelde doelen. Vanaf 2018 worden deze normen gehaald.

Voor de indicator 'percentage besluiten dat juist en reproduceerbaar is', ligt dit anders. Het CIZ heeft gekozen voor een streefwaarde van 95%, met andere woorden een waarde om na te streven na invoering van het (nieuwe) kwaliteitssysteem. De indicator meet zowel de juridische als de administratieve kwaliteit van de indicatiestelling. De waarde ligt in de evaluatieperiode tussen de 88% en 92%. Inmiddels (in de loop van 2020) wordt de streefwaarde benaderd en wordt de streefwaarde de norm. Wel gaat het CIZ de meting op juridische kwaliteit en administratieve kwaliteit separaat meten en uitdrukken (zie ook voetnoot 35).



Figuur 7. Outcome-indicatoren van het CIZ (bronnen: Jaarrekeningen 2015-2019)

Hoewel de cijfers een eerste beeld geven van de prestaties van het CIZ is duiding van de onderdelen nodig. In de komende paragrafen gaan wij in op prestaties en effecten van deze prestaties door het CIZ. In de komende paragrafen worden de uitkomsten uit deze activiteiten (literatuurstudie, zelfevaluatie, klantreizen en interviews) gebundeld per prestatie-indicator.

³⁵ Een juist besluit is een besluit waarbij op basis van zorgvuldig en reproduceerbaar onderzoek terecht is vastgesteld dat er wel of geen toegang tot de Wlz is. En waarbij als die toegang er inderdaad is, het best passende zorgprofiel is gekozen. Dit wordt uitgedrukt in een percentage juist besluit.

³⁶ Voor de eerder Bopz, nu Wzd, is een aparte leerkring in het leven geroepen die de verdere implementatie monitort, vervolgvactiteiten organiseert, en de analyse van de geregistreerde Bopz-data zullen oppakken voor continu leren en verbeteren.

3.2.2 De snelheid van de indicatiestelling in de Wlz

Het eerste doel van het CIZ is om de indicatiestelling binnen de afgesproken termijnen af te ronden. Cliënten ontvangen hun indicaties volgens de monitoring van het CIZ inderdaad **bijna altijd binnen de gestelde wettelijke termijnen**. Medewerkers geven in de zelfevaluatie aan in hun dagelijkse werkzaamheden een overwegend positieve ontwikkeling te zien met betrekking tot de snelheid van het indicatieproces. Ook cliënten zijn in het algemeen erg positief over de snelheid waarmee ze een besluit ontvangen (8,1).³⁷

In de evaluatieperiode kwam naar voren dat de wettelijke termijnen als ruim ervaren worden, in de praktijk. Zo stelde een medewerker van een cliëntorganisatie: *“Voor cliënten is het eigenlijk nooit snel genoeg. Het liefst wil iemand na een dag indicatie; maar is niet helemaal reëel. Het CIZ haalt de doelstellingen; maar het kan lang voelen”*. Uit onderzoek in 2018 bleek dat er bij aanbieders van verpleeghuiszorg (V&V-instellingen) en aanbieders van gehandicaptenzorg (GHZ-instellingen) behoefte was aan een versnelling van het proces rondom het aanvragen van indicaties.³⁸ Voor professionals van zorgaanbieders is vervolgens de *werkwijze CIZ Versnelt* in het leven geroepen. Dit was een ‘tegenantwoord’ op de pilot die in het kader van het programma Waardigheid en Trots is uitgetest, namelijk om de indicatiestelling te beleggen bij aanbieders. De werkwijze *CIZ Versnelt* is erop gericht om 95% van de digitale aanvragen, ingediend door zorgaanbieders, binnen zeven netto werkdagen af te handelen.³⁹ Dit is een van de tekenen die laat zien dat het CIZ actief zoekt naar verbetermogelijkheden, onder andere naar aanleiding van zelf uitgezette onderzoeken. Een positief neveneffect is dat deze versnelling over de gehele linie van aanvragen bij het CIZ tot een versnelling leidde. Er werd met name tijdswinst geboekt doordat de tijd dat dossiers ‘op bureaus bleven liggen’ flink werd verkort. Waar in juli 2019 nog 38% van de aanvragen Wlz, Bopz/Wzd een besluit kreeg binnen zeven werkdagen, was dit in juni 2020 opgelopen naar 82%.⁴⁰ Uiteindelijk bleek dat de werkwijze *CIZ Versnelt* bijdraagt aan snellere indicatiestelling met minder energie en tijdsinvestering van aanbieders, meer dan de werkwijze in het alternatief in het kader van Waardigheid en Trots.

Klanten, medewerkers en ketenpartners zijn **(zeer) positief** over deze ontwikkelingen. Burgers wensen dat de werkwijze *CIZ Versnelt* breed ingezet wordt; waardoor ook de overige aanvragen tot dit proces gaan behoren. Dit is een volgende uitdaging voor het CIZ, aangezien dit aanvragen betreft die vaker onvolledig zijn. Een volledige ingevulde aanvraag is een belangrijke randvoorwaarde om de werkwijze *CIZ Versnelt* toe te kunnen passen. Professionals zijn blij met de versnelling omdat zij zo eerder weten waar zij aan toe zijn. Ook ketenpartners geven in de interviews te kennen positieve verhalen te krijgen uit het veld en geen tekenen te hebben dat de versnelling niet wordt waargemaakt. Medewerkers zijn ook overwegend positief (35%) tot zeer positief (47%) over *CIZ Versnelt*.⁴¹ Zij geven aan dat teams van het CIZ meer ‘in control’ zijn geraakt ten aanzien van werkvoorraden en doorlooptijden, door de versnelling.⁴² Een aandachtspunt vanuit medewerkers met betrekking tot deze snelheid is dat de balans niet teveel door moet slaan van kwaliteit naar kwantiteit (snelheid). *“De snelheid wordt positief ervaren. Soms levert dit wel meer druk op bij het personeel, maar wanneer het eenmaal draait geeft het ook een positief gevoel. De kwaliteit wordt wel minder gewaarborgd door de snelheid, zeker wanneer de doorlooptijden in het gedrang komen.”* (Medewerker, zelfevaluatie CIZ).

³⁷ Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

³⁸ Berenschot. 2018. Behoeftetepeiling ontwikkeling indicatiestelling Wlz

³⁹ Een netto werkdag is een kalenderdag tussen de aanvraagdatum en de datum waarop de aanvraag wordt afgerond. Bij de berekening van de netto doorlooptijd tellen dagen waarop gewacht wordt op (informatie van) derden en opschortende dagen op verzoek van de cliënt niet mee. Op verzoek van de cliënt kan ook worden opgeschort.

⁴⁰ CIZ. 2020. Eindrapport project CIZ Versnelt.

⁴¹ 17,7% van de respondenten in de zelfevaluatie had hier geen zicht op.

⁴² CIZ. 2020. Eindrapport project CIZ Versnelt.

3.2.3 De kwaliteit van de indicatiestelling in de Wlz

Het tweede doel van het CIZ is om een juiste indicatiestelling te waarborgen. Door middel van reviews, tijdens en toetsing achteraf, wordt gekeken in welke mate besluiten 'juist en reproduceerbaar' zijn.⁴³ Onder juist verstaan we 'juridisch juist'. Dit betekent dus niet dat bij het niet halen van de norm cliënten onterecht geen indicatie, of juist onterecht wel een indicatie hebben gehad. **Het lukte het CIZ in de periode 2015-2019 (nog) niet (helemaal) om de gestelde streefwaarde (pas in 2020 norm) van 95% juiste besluiten te behalen.** Redenen die hiervoor door het CIZ worden aangehaald, zijn de groei aan taken en de grote instroom van nieuwe medewerkers. Medewerkers van het CIZ komen in de zelfevaluatie met dezelfde verklaringen. Zij geven aan dat zij een positieve ontwikkeling zien, maar dat de instroom van nieuwe medewerkers en wijzigingen in de uitvoering het behalen van de norm bemoeilijken. Scores beneden de norm waren aanleiding voor het CIZ om te starten met het kwaliteitsprogramma, ook is gewerkt aan leerprogramma's voor de opleiding van nieuwe medewerkers met aandacht voor beoordelingsruimte en maatwerk voor cliënten. Dit heeft geleid tot een positieve ontwikkeling vanaf 2018 want de cijfers verbeteren. De streefnorm is echter nog niet bereikt.

"Voor de Wlz-indicatiestelling is het complete kwaliteitssysteem nu in werking, van referentiekader tot leerkring, en dat wordt ook (regionaal) continu bijgestuurd. ... Vooral de ontwikkeling van het juiste vakmanschap bij nieuwe medewerkers kost veel focus, tijd en energie, ook bij zittende medewerkers." (CIZ jaarrekening 2019).

De **bezwaar- en beroepsprocedure** geeft verdiepend inzicht in de juistheid van besluiten. Zo blijkt het aantal gegronde bezwaren en beroepen (na het eerste jaar) redelijk stabiel vanaf 2016.⁴⁴ Sinds 2016 wordt ongeveer 22% tot 29% van de bezwaren en 5% tot 9% van de beroepen geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard (zie tabel 1).⁴⁵ Ketenpartners stellen dat verbetering mogelijk is in de onderbouwing van afwijzingen, hierdoor kan het aantal bezwaar en beroep dalen. Hierbij helpt volgens de respondenten bijvoorbeeld een duidelijke brief in begrijpelijke taal.

	2015	2016	2017	2018	2019
Wlz: Bezwaren Aantal afgerond	3.405	1.998	1.985	2.104	2.254
Wlz: Bezwaren Geheel of gedeeltelijk gegrond	50%	22%	29%	28%	25%
Wlz: Beroep Aantal beroepen	Niet bekend	57	169	200	202
Wlz: Beroep Aantal gegrond		5%	5%	9%	7%

Tabel 1. Bezwaar en beroep rondom Wlz-aanvragen (bronnen: jaarrekeningen 2015 tot en met 2019)

Om tot juiste besluiten te komen is **objectieve beoordeling een randvoorwaarde**. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (op basis van data-analyse) wijst uit dat variaties in afwijzingen tussen gemeenten niet samenhangen met verschillen in de manier waarop het CIZ aanvragen beoordeelt. Het CIZ voert de rol van onafhankelijke indicatiesteller objectief en landelijk uniform uit. De verschillen tussen gemeenten hebben geen invloed op de wijze waarop het CIZ de onafhankelijke indicatiestelling uitvoert. *"Het CIZ lijkt daarmee zijn rol als 'poortwachter van de Wlz' wat betreft geografische uniformiteit goed te vervullen."*⁴⁶ **Het CIZ wordt in het algemeen gezien als een deskundige partij.** Dit geven patiëntfederaties en brancheverenigingen in interviews unaniem aan. Waar er rond 2015-2016 nog wel klachten binnenkwamen, krijgen cliëntenorganisaties en brancheverenigingen weinig signalen of klachten over indicatiestelling door het CIZ. De signalen die er zijn (te lage indicaties of onnodig veel papierwerk uitvragen) zijn niet 'solide'. Het aantal

⁴³ Uit onderzoek met betrekking tot de indicatiestelling voor kinderen komt bijvoorbeeld naar voren dat een heldere onderbouwing van een beoordeling en intercollegiale toetsing belangrijk zijn. (HHM. 2017. Afwegingskader kinderen Wlz).

⁴⁴ Dit geeft geen zicht op aanvragen van professionals die besluiten na een halfjaar opnieuw een verzoek in te dienen (in plaats van een bezwaar/beroepsprocedure aan te gaan). Hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

⁴⁵ Dit kan eveneens beïnvloed worden door nieuwe informatie die voor handen is. Het impliceert niet automatisch een fout in het aanvraagproces.

⁴⁶ Algemene Rekenkamer. 2018. Focus op Toegang tot Wet langdurige zorg.

klachten dat het CIZ binnenkrijgt (voor alle taken gezamenlijk), is procentueel gestegen. Afgezet tegen alle aanvragen is dit bijna verdubbeld in 2019 ten opzichte van 2015 (0,15% (141 klachten) tegen 0,08% (273 klachten)). In 90% van de gevallen is de klacht al bij het eerste contact naar tevredenheid van de cliënt afgehandeld.

Specialisatie van de onderzoekers en beoordelaars is een aandachtspunt. Zowel ketenpartners, klanten als sommige medewerkers geven aan dat de hang naar generalisten op sommige plekken binnen het CIZ te ver is doorgeslagen.⁴⁷ Medewerkers geven in de verdiepende gesprekken aan te twijfelen aan de inzet van generalisten; in plaats van specialisatie (voor specifieke taken/doelgroepen). *“Ik zou zelf pleiten voor meer taakdifferentiatie: Nu is er een uitgangspunt van iedereen moet alles kunnen. Gevoelsmatig zijn aanvragen van toenemende complexiteit, dat is niet altijd haalbaar.”* Ook vinden onderzoekers/beoordelaars het lastig een oordeel van een medisch adviseur soms te verdedigen of uit te leggen richting klanten. Specifiek voor de **implementatie van de ggz-doelgroep** in de Wlz wordt de specialisatie (en scholing vanuit het CIZ) positief ervaren. Medewerkers zijn positief-kritisch en stellen dat de kwaliteit nog beter kan. Het CIZ zet hierop in door voor deze doelgroep veel (25%) besluiten te reviewen.

Medewerkers geven verder aan dat de **interne verspreiding van informatie** veel bij de medewerkers wordt neergelegd ('lees het maar'). Niet alle medewerkers lezen dit consequent en daardoor missen zij soms informatie. Dit komt niet ten goede van de dienstverlening. Er zijn daarnaast verschillende signalen dat het **kennisiniveau in specifieke (individuele) gevallen laakt**. Bijvoorbeeld mensen met een zintuiglijke beperking, de niet-aangeboren hersenletsel (NAH) doelgroep en mensen met een zeer ernstige meervoudige verstandelijke beperking. Ketenpartners noemen dat medisch adviseurs onvoldoende kennis hebben van de gehandicaptenzorg. De gesproken **medisch adviseurs zijn op hun beurt kritisch** op en over het beleid en de uitvoering en hoe ze zijn gepositioneerd en hoe hun expertise (met of zonder specifieke opleiding) wordt benut. Het onderscheid of hiërarchie tussen type expertise en ervaring wordt niet of nauwelijks gemaakt, terwijl dit onderscheid er in werkelijkheid 'natuurlijk' wel is. De nadruk ligt naar het idee van een aantal medisch adviseurs (soms) meer op snelheid dan op inhoudelijke kwaliteit.

Als **praktische verbeterpunten** komt uit de interviews naar voren dat het (in grotere mate) betrekken van cliëntondersteuners en hun kennis van en ervaring met een cliënt kan bijdragen aan het verloop van het indicatieproces.⁴⁸ Zorgaanbieders geven verder aan dat het waardevol is om behandelend specialisten bij zorgaanbieders vaker te consulteren in het aanvraagproces.

3.2.4 Ervaring van de klanten: naasten van cliënten en zorgaanbieders

Het derde doel van het CIZ is om klanten tevreden te stellen. Dit staat bij het CIZ centraal, blijkt ook uit het motto *De regels zijn gelijk, toch is iedereen anders. Volgens de regels, én met aandacht voor de mens. Dát is waar het CIZ voor staat.* Deze boodschap brengt het CIZ sinds het begin van de evaluatieperiode in de praktijk. Het CIZ heeft in 2015 een nieuw klantbedieningsconcept geformuleerd. Onderdeel van dit concept is ook het opzetten van structurele monitoring van klanttevredenheid. De cijfers laten een positieve ontwikkeling van deze klanttevredenheid zien, waarbij sinds twee jaar ook de gestelde norm van 7,5 (rapportcijfer) wordt behaald. **Algemeen genomen zijn klanten tevreden, hetgeen ook medewerkers en ketenpartners tevreden stemt.**

Klanttevredenheidsonderzoek uit 2019 laat zien dat klanten hun tevredenheid over het indicatieproces scoren op een 7,7, waarbij nauwelijks regionale verschillen gelden.⁴⁹ Cliënten (of naasten) (7,7) zijn daarbij iets tevredener dan zorgprofessionals (7,2). Klanten beoordelen met name CIZ-medewerkers erg positief (8,3). Klanten zijn vooral positief over de vriendelijkheid, de tijd die wordt genomen en de duidelijkheid van de informatie. Ook scoren klanten het

⁴⁷ Zo worden medewerkers geacht kennis te hebben over cliënten met een zintuiglijke beperking, de NAH-doelgroep en cliënten met een zeer ernstige meervoudige verstandelijke beperking.

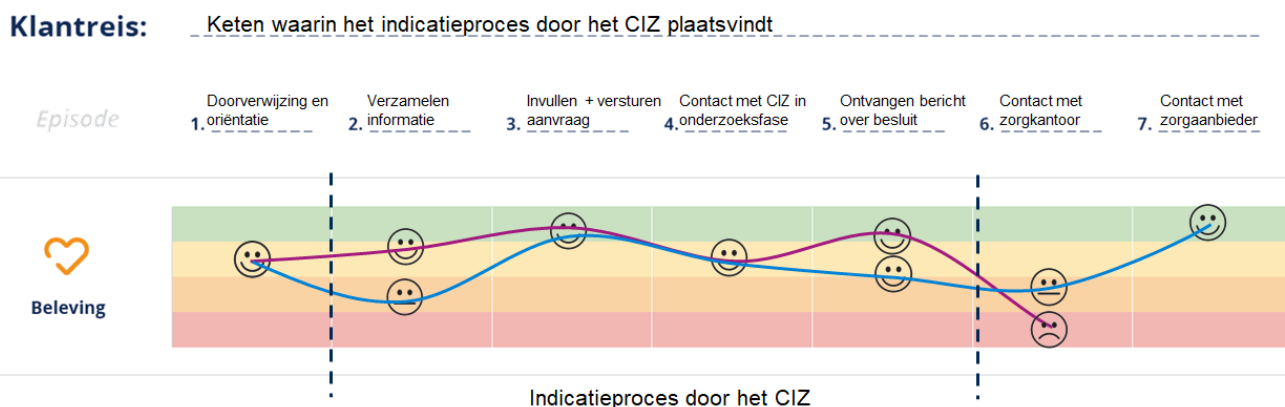
⁴⁸ De procedure bij het CIZ is voor cliëntondersteuners namelijk soms te nauw om alle informatie die bekend is in te sturen, bijvoorbeeld met betrekking tot de vaststelling van de voorliggende grondslag bij de ggz-doelgroep.

⁴⁹ Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

huisbezoek als waardevol. De klanttevredenheid bij het CIZ is volgens medewerkers (in de zelfevaluatie) een drijfkracht. Cliënten voelen zich gezien, gehoord en geholpen door het CIZ: en medewerkers geven meermaals aan hier 'het trots' op te zijn. Wel is er altijd ruimte voor verbetering. Uit eerder onderzoek van AEF bleek een **goede communicatie** voor een betere aansluiting bij de leefwereld van ouderen belangrijk.⁵⁰ Medewerkers geven eveneens aan dat de communicatie naar de cliënt verder te verbeteren is (bijvoorbeeld in formulieren die gebruikt worden).

Klantreis CIZ

Het is van groot belang de visie van klanten mee te nemen in een oordeel over doelmatigheid. Om bovenstaande signalen te duiden en te verrijken hebben wij verschillende klanten van het CIZ gesproken. Door middel van de **methodiek klantreizen** hebben wij zowel naasten van cliënten (BTC-klanten) als medewerkers van zorgaanbieders (BTB-klanten) gesproken. In Bijlage B lichten wij toe met wie en hoe dit klantreizen heeft plaatsgevonden. In figuur 8 laten we de belangrijke bevindingen zien uit het klantreizen en waar mogelijk koppelen we deze aan de bevindingen uit eerder onderzoek.



Figuur 8. Klantbeleving in het Wlz-indicatieproces; in het rood de beleving van medewerkers van zorgaanbieders en in het blauw de beleving van naasten van cliënten. Op stap 2 tot 5 heeft het CIZ direct invloed.

Algemene bevindingen

In figuur 8 is de 'emotiecurve' weergegeven van de **medewerkers van zorgaanbieders** en de **naasten van cliënten**. Allereerst valt op dat de algemene beleving van zowel naasten als zorgaanbieders (relatief) positief kleurt. Ook valt op dat de beleving van de zorgaanbieders positiever kleurt dan de beleving van de naasten. Dit verschil is te verklaren doordat het indicatieproces voor naasten meer emotioneel beladen is dan voor professionals. Naasten vragen een indicatie aan omdat naasten een (vaak urgente) hulpvraag hebben, terwijl zorgaanbieders (zonder af te doen aan persoonlijke betrokkenheid) slechts hun werk uitvoeren. Bovendien zijn zorgaanbieders meer bekend in het zorgstelsel dan dat de naasten dit zijn. Zij hebben dan ook meer realistische verwachtingen van het indicatieproces. Ten slotte geven zorgaanbieders, in lijn met het klanttevredenheidsonderzoek uit 2019⁵¹ aan, dat zij de inspanningen die het CIZ geleverd heeft met betrekking tot 'CIZ Versnelt' waardeert en dat ze blij zijn met het resultaat. In het vervolg bespreken wij de opvallende punten per fase.

Bevindingen per fase

Doorverwijzing en oriëntatie | Het CIZ communiceert in deze fase duidelijk, onder andere via haar website en folders (in begrijpelijke taal). Een aandachtspunt is de **'toegang tot de toegang'**. Zowel naasten als zorgaanbieders geven aan dat het voor naasten niet eenvoudig is om de weg naar het CIZ te vinden. Zo gaven de deelnemers bijvoorbeeld aan dat

⁵⁰ AEF. 2019. Grensvlak Jeugdwet en Wlz.

⁵¹ Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

de kennis van sommige gemeenten over de Wlz en de toegang daartoe beperkt is. Ook gaven zowel de naasten als zorgaanbieders aan dat er weinig ondersteuning voor naasten is bij het aanvragen van een Wlz-indicatie (cliëntondersteuners, casemanagers en huisartsen geven (over het algemeen) aan dat zij dit niet als hun verantwoordelijkheid ervaren). Uiteraard zijn er ook positieve voorbeelden zoals casemanagers of Wlz-cliëntondersteuners die bij de volledige aanvraag ondersteunen. Ten slotte gaven de deelnemers aan dat de telefonische bereikbaarheid van het CIZ in de afgelopen maanden slecht is, met wachttijden tot 30 minuten.

Zorgaanbieder: "Casemanagers en huisartsen ondersteunen weinig. Wijkverpleegkundigen doen het nog wel. Wij helpen cliënten wel, soms ook wanneer zij (nog) niet bij ons geplaatst zijn. We horen van mensen best dat het een hele zoektocht is."

Verzamelen informatie | De zorgaanbieders zijn positief over deze fase. Ze weten welke informatie ze moeten aanleveren voor een complete aanvraag en weten waar ze deze informatie kunnen vinden. Voor de naasten ligt dit anders: zij zijn verrast door de hoeveelheid aan informatie en zijn, in een vaak emotioneel beladen periode, veel tijd kwijt aan het verzamelen van de benodigde informatie. Ook omdat voor hen niet voor zich spreekt waar zij de benodigde informatie kunnen vinden. Dit kwam ook naar voren in eerder klanttevredenheidsonderzoek (de tijd die dit kost geven mensen een 6,7).⁵² *Zorgaanbieder: "We bellen wel eens als we niet aan de informatievraag kunnen voldoen. Dan bespreken we of er omwegen zijn. Ze denken daarbij echt mee."*

Invullen en versturen aanvraag | Zowel naasten als zorgaanbieders zijn positief over het digitaal invullen en insturen van de gevraagde informatie. Het daadwerkelijk invullen en insturen in Portero is eenvoudig. Het analoge invullen wordt minder positief gewaardeerd. Hierin zijn naasten namelijk afhankelijk van de post en eventuele foutmarges in de bezorging hiervan. Bovendien geven zowel naasten als zorgaanbieders aan dat je enkel analoge reacties ontvangt wanneer je analoog aanvraagt. Een digitale reactie zou handiger zijn, geven zowel naasten als zorgaanbieders aan. *Naaste: "Ik kon uit de website pikken wat ik nodig had. Er staat duidelijk uitgelegd hoe je moet invullen en wat je moet invullen."*

Contact met het CIZ in de onderzoeksfase | Over het algemeen zijn zowel naasten als zorgaanbieders positief over deze fase. Het CIZ denkt over het algemeen expliciet mee en benadert menselijk. Als er een huisbezoek plaatsvindt, dan wordt dit gewaardeerd. Deze bevindingen zijn in lijn met het klanttevredenheidsonderzoek uit 2019.⁵³ Of zoals een naaste aangaf: de adviseur was *"vriendelijk, menselijk, begripvol en prikte kundig door de verbloeming van moeder."* Zorgaanbieders geven aan dat de ervaringen in negen van de tien gevallen positief zijn. Naasten hebben daarentegen vaak een 'N=1'-ervaring. Een negatieve ervaring kleurt de beleving dan ook meteen expliciet negatief. Redenen voor een negatieve beleving bij naasten of zorgaanbieders zijn:

- Wanneer de CIZ-medewerker de urgentie van een casus niet lijkt te ervaren en er niet naar handelt volgens de naasten of zorgaanbieders;
- Wanneer de CIZ-medewerker geen blijk geeft van specifieke kennis over de doelgroep. Dit geldt met name voor cliënten met een verstandelijke beperking (in combinatie met een zintuiglijke beperking) en de ggz-doelgroep;
- Wanneer er geen huisbezoek plaatsvindt, maar desalniettemin de behandelend specialist overruled wordt in de inschatting welke grondslag voorliggend is.

Naasten: "We hebben ontspannen met elkaar kunnen lachen om de trieste situatie. De medewerker was erg empathisch."; "Het CIZ was de eerste schakel in het proces met menselijkheid. Het telefoontje zorgde voor een enorme ontlasting na een moeizaam proces. Ik wilde de meneer van het CIZ echt een taart opsturen."

Zorgaanbieder: "Ik zat eens bij een zeer demente vrouw. Het ging om Bopz-toetsing voor wegliepgedrag. Een meisje van 19 jaar kwam langs om de toetsing te doen. Ging daarbij zitten; 'Goh mevrouw, weet u dat de deur straks op slot zit en u er niet meer uit mag. Dat is niet de manier van vragen stellen.'"

⁵² Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

⁵³ Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

Ontvangen bericht over besluit | Over het algemeen zijn klanten positief over het besluit. Het besluit volgt snel na een korte doorlooptijd. Dit is in lijn met het klanttevredenheidsonderzoek uit 2019⁵⁴. De brief (zowel een positief als negatief besluit) bevat voor de meeste, maar niet alle, klanten voldoende informatie. Sommige naasten geven aan dat zij de brieven te technisch vinden. Ook geven zowel naasten als zorgaanbieders aan dat fysieke brieven niet altijd goed aankomen, omdat een brief bijvoorbeeld naar het thuisadres gestuurd wordt terwijl de cliënt niet meer thuis woont. Zowel naasten als zorgaanbieders pleiten er dan ook voor dat een brief niet naar de cliënt maar naar de aanvrager gaat. Ook uit het klanttevredenheidsonderzoek uit 2019 blijkt dat communicatie per brief niet de voorkeur van naasten heeft. Zo gaf 20% aan dat er momenten in het aanvraagproces zijn geweest dat zij persoonlijk contact (per telefoon of per mail) prefereerden boven de brieven die zij ontvingen. *Zorgaanbieder: "Met revalidatie zou je het besluit altijd moeten sturen naar de instelling waar iemand revalideert, ook al hebben mensen een eigen adres (optimistisch) opgegeven."*

Contact met zorgkantoor en zorgaanbieder | Ondanks dat het CIZ geen directe invloed op deze stap heeft, hebben we deze stap evengoed meegenomen tijdens de klantreisbijeenkomst en -interviews, aangezien deze stap voor klanten wel van belang is. Naasten staan neutraal tegenover het contact met het zorgkantoor. Zij zijn vooral blij dat dit betekent dat er snel passende zorg komt. Het contact met de zorgaanbieder wordt dan ook positief geëvalueerd: de passende zorg gaat starten! De zorgaanbieders zijn zeer kritisch op het functioneren van het zorgkantoor, gezien de administratieve last die samenwerking met het zorgkantoor hen geeft. *Zorgaanbieder: "We zouden graag zien dat jullie een sessie als deze voor het zorgkantoor organiseren"*.

Op basis van de beleving van de naasten en zorgaanbieders en op basis van hun verbeter suggesties zien wij de volgende mogelijkheden om het indicatieproces nog klantvriendelijker te maken:

- a. **Verbeter de toegang tot de toegang**, zodat het CIZ goed gevonden wordt en cliënten ondersteuning ondervinden bij het aanvragen van een indicatie. Wat deze aanbeveling betekent voor het CIZ en haar stakeholders lichten wij toe onder 3.3.3.
- b. **Investeer in laagdrempelige, goed bereikbare informatievoorziening**. Op dit moment zijn de wachttijden, om telefonisch contact met het CIZ te krijgen, lang. Bovendien geven naasten en zorgaanbieders aan dat telefonische medewerkers onvoldoende informatie kunnen verschaffen over de voortgang van een specifieke aanvraag. Naasten en zorgaanbieders geven aan gebaat te zijn bij een goede bereikbaarheid en een snelle beantwoording van procesvragen.
- c. **Sluit in communicatie-uitingen aan bij de leefwereld van de cliënt**. Zo vraagt de communicatie richting een oudere met psychogeriatrische problematiek om een andere aanpak dan communicatie richting een cliënt met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek. Onder communicatie-uitingen verstaan wij alle correspondentie waaronder de besluitbrief. Naasten en zorgaanbieders geven overigens aan dat deze communicatie idealiter rechtstreeks naar de aanvrager namens een cliënt gaat (de klant in plaats van de cliënt zelf). Cliënten begrijpen de brieven namelijk vaak niet wat tot verwarring (en zelfs agressie) kan leiden.
- d. **Centraliseer kennis over specifieke doelgroepen**, zoals kennis over cliënten met een zintuiglijke handicap, een verstandelijke beperking en de ggz-doelgroep. Uit de gesprekken met naasten en zorgaanbieders blijkt dat specifieke kennis over deze doelgroepen niet per definitie bij iedere CIZ-medewerker aanwezig is. Naar onze mening kan dat ook niet verwacht worden, aangezien de genoemde doelgroepen vragen om specifieke kennis en ervaring. Daarom adviseren wij om deze kennis per regio te centraliseren. Dat kan bijvoorbeeld door in iedere regio één persoon aan te wijzen die specifieke aanvragen kan behandelen. Wij verwachten dat per regio voldoende massa is om goede ervaring op te bouwen.
- e. **Informeer als CIZ een aanbieder, wanneer hij als voorkeursaanbieder staat genoemd**. Zorgaanbieders zouden graag zien dat informatie in de keten wordt benut en dat het CIZ direct contact met hen opneemt wanneer zij een aanvraag ontvangen van een klant met daarin een AGB-code van een zorgaanbieder, zeker in het geval van crisis. Het gebeurt namelijk regelmatig dat een aanbieder, wanneer zij niet de aanvraag voor de cliënt doen, pas bericht krijgt wanneer het zorgkantoor een bericht stuurt. In geval van crisis betekent dit dat er opeens heel snel gehandeld moet worden.

⁵⁴ Panteia. 2020. Klanttevredenheid CIZ 2019.

3.3 Een breder perspectief op de prestaties van het CIZ

Al met al scoort het CIZ goed op de gestelde doelen met betrekking tot de indicatiestelling voor de Wlz. Er is volgens betrokkenen een positieve weg ingeslagen die zich de laatste jaren uitbetaald heeft. Uit de literatuurstudie, zelfevaluatie⁵⁵ en interviews met stakeholders en ketenpartners komen ook nog een aantal andere inzichten naar voren.

3.3.1 Medewerkers zijn positief en kritisch, op zichzelf en de organisatie

Met een nieuw klantbedieningsconcept en de geïmplementeerde '**CIZ-manier van werken**' is actief op de verbetering van verschillende prestaties ingezet. Er is een grote professionaliseringsslag geslagen sinds 2015. Verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie belegd, onder andere in operationeel zelfstandige teams (waarin kpi-houders zijn aangewezen). De teams maken samen met de daaraan gekoppelde teamcoach een ontwikkeling door naar steeds meer operationele zelfstandigheid. De CIZ-manier van werken is geïmplementeerd en er wordt *vanuit de bedoeling* gewerkt. Medewerkers (h)erkennen dat er de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet in **professionalisering** van de organisatie. Het CIZ wordt door medewerkers gescoord als een **efficiënt** werkende organisatie.⁵⁶ Medewerkers geven vaak aan dat er meer een '**teamgevoel**' is ontstaan. Kpi's werkten eerder ook wel concurrerend voor verschillende teams binnen een regio. Maar nu zijn teams meer bereid om elkaar te helpen en te ondersteunen waarbij het regiobelang centraal staat. Dit wordt goed ondersteund door het planbord en de regionale dagstarts. Het merendeel van de medewerkers is van mening dat bij het CIZ de **juiste randvoorwaarden** gecreëerd zijn om het werk goed te kunnen doen.⁵⁷

Medewerkers geven aan dat er **ingezet wordt op kwaliteit**, door onderlinge reviews en roulerende triagediensten, en middels de SAFe-methode en met verbetersessies in het kader van Obeya.⁵⁸ Het helpt volgens medewerkers om ervaringen intern te delen. Tegelijkertijd is volgens medewerkers **het borgen van resultaten lastig**. Wanneer men op de ene doelstelling gaat richten, raakt de ander uit het vizier. *"We zijn leergierig, maar hebben de neiging om dingen niet af te maken. Dit hoor je soms ook wel op de vloer. Er zijn zoveel aanwijzingen, instructies, en routes waarmee dingen moeten. Zo merk je ook aan het team soms dat het hoofd vol zit."* Daarbij blijft de **werkdruk** een punt van aandacht. Deze wordt als hoog ervaren. Met regionale dagstarts wordt vraag en aanbod over de teams binnen de regio afgestemd. Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig en laten (pieken in) aanvragen zich niet voorspellen. Enkele medisch adviseurs geven aan het gevoel te hebben niet altijd voldoende tijd te hebben om hun specifieke expertise in te brengen in de gevallen waarin dit nodig is.

3.3.2 Er is voldoende regelruimte om het benodigde maatwerk te leveren

Medewerkers stellen daarnaast dat er in het algemeen voldoende ruimte is om zelf maatwerk te leveren.⁵⁹ *"Ik ben er trots op dat we (beoordelaars en onderzoekers) steeds vaker contact zoeken als een cliënt tussen de wal en het schip dreigt te raken."* (Medewerker CIZ). Om dit onderwerp nader uit te diepen zijn in deze lerende evaluatie drie aanvullende interviews gehouden met medewerkers van het CIZ. De bevindingen hieruit lichten we hieronder toe.

Na invoering van de nieuwe zorgstelsel (Wlz en Wmo) was de reflex dat alle betrokken partijen zich terugtrokken op hun eigen domein om te bepalen wat de nieuwe wet- en regelgeving betekende voor hun eigen beleid en uitvoering. De

⁵⁵ Medewerkers geven in de zelfevaluatie aan dat zij de uitvoering van de indicatiestelling Wlz overwegend positief ervaren, zowel gezien vanuit de cliënt, de medewerker, het (werk)proces als de helderheid/werkbaarheid van de wet.

⁵⁶ (11 mensen vinden van wel; 4 neutraal; 2 niet echt).

⁵⁷ (13 mensen geven aan (zeker) wel; drie mensen geven aan (zeker) niet).

⁵⁸ SAFe: het Scaled Agile Framework, is een opschaalmodel voor organisaties die Agile werken. Obeya is Japans voor 'grote kamer' en is een ruimte waarin met teams de strategische informatie wordt besproken en naar verbetermogelijkheden wordt gezocht.

⁵⁹ Slechts twee medewerkers geven aan dat dit 'niet echt' het geval is.

neiging was, ook bij het CIZ, om vooral de protocollen strak te hanteren. Na een tijdje is er meer samenwerking ontstaan op de grensvlakken, onder andere met gemeenten. Het CIZ heeft de werkgroep Beoordelingsruimte gestart die inmiddels onder de naam 'Domeinsamenwerking' verder is gegaan. Deze werkgroep heeft nadrukkelijk aandacht besteed aan de bedoeling van de wet en van daaruit leerprogramma's ontwikkeld voor nieuwe medewerkers. De module 'beoordelingsruimte' wordt als eerste (volledige) dag gegeven in de opleiding. Daardoor leeft het onderwerp. Dit levert ook meer bewustzijn op om maatwerk toe te passen, bijvoorbeeld als de verstandelijke beperking niet vóór het 18^e levensjaar is vastgesteld en er daarmee (letterlijk gezien) geen grondslag is voor toegang tot de Wlz. In dit geval kunnen uitzonderingen gemaakt worden ten aanzien van 'het bewijs' dat er toch sprake is van een verstandelijke beperking.

Voorbeelden van casuïstiek, waarin het voor de cliënt wellicht beter is om ondanks dat de cliënt in aanmerking komt voor Wlz-zorg, zijn er volop. Bijvoorbeeld een jonge vrouw met het syndroom van Down voldoet aan de criteria, maar kan met veel hulp van haar familie en twee dagen dagbesteding thuis blijven wonen. Dan is de ondersteuning vanuit de Wmo (de dagbesteding) een betere optie voor de cliënt. Een ander voorbeeld is dat de inzet van een mantelzorger officieel niet meeweegt in de beoordeling door het CIZ, maar stel dat deze er wel is, is het dan in eerste instantie niet beter voor de cliënt om hier gebruik van te maken? Om deze regelruimte goed te benutten, worden vanuit de verdiepende interviews de volgende leerpunten meegegeven (zie kader).

- a. Voor de (domein)samenwerking met gemeenten (en zorgaanbieders) is relatiebeheer van groot belang (zie ook 3.3.3). In de projectmatige aanpak voor de ggz-doelgroep is dit een belangrijke factor gebleken. Relatiebeheer is belegd in de teams, maar dreigt vaak als eerste in het gedrang te komen.
- b. Voor het leveren van maatwerk is het van belang dat specifieke deskundigheid binnen het CIZ aanwezig is. Dit kunnen artsen zijn, zoals een arts verstandelijk gehandicapten (AVG) of specialisten ouderengeneeskunde (SO's), maar ook andere professionals met specifieke kennis van deze doelgroep.
- c. Ook wordt gewezen op de blijvende aandacht die nodig is voor het onderwerp 'regelruimte', want als de organisatie onder druk komt te staan en/of de focus meer op snelheid komt te liggen, dan is het risico dat het gebruik van de ruimte in de regels minder plaatsvindt.
- d. Introduceer het principe dat je bij een 'niet-pluis gevoel' de afweging maakt of het in dit geval niet beter is om af te wijken van de standaardregel. De vraag: wat is wenselijk voor de cliënt is daarin belangrijk.

3.3.3 De toegang tot de keten is en blijft een aandachtspunt, ook voor het CIZ

De toegang tot (onder andere) de Wlz-zorg is **onoverzichtelijk en vraagt om aandacht**. Problemen rondom de toegang tot de zorg bleken al een aandachtspunt in 2017. Toen kwam uit onderzoek van BMC⁶⁰ naar voren dat informatie over het traject naar Wlz-zorg belangrijk en onduidelijk/onvolledig is.⁶¹ Dit proces wordt bemoeilijkt doordat zorgvragers door veel verschillende bronnen aan informatie over het aanvragen van Wlz-zorg komen. Daarnaast kwam AEF in het onderzoek in 2019 tot aanbevelingen voor een grotere rol voor cliëntondersteuning voor het sneller vinden van het juiste loket en een verruiming van de taakopvatting van het CIZ voor een warme overdracht.⁶² Hoewel veel informatie op internet te vinden is, is dit voor sommige groepen onvoldoende (zoals ouderen en mensen met een (lichte) verstandelijke beperking moeilijk of niet te vinden is).⁶³ Het CIZ erkent deze problemen, maar geeft ook aan dat deze lastig zijn op te lossen vanuit de verantwoordelijkheid van het CIZ. In een werkbijeenkomst heeft het CIZ met haar stakeholders onderzocht wat het CIZ hierin met haar stakeholders kan betekenen. De bevindingen zijn samengevat in het volgende kader.

⁶⁰ BMC. 2017. Toegang tot zorg vanuit Wet langdurige zorg.

⁶¹ Respondenten gaven aan met name informatie te missen over de criteria om in aanmerking te komen voor de Wlz, de hoogte van de eigen bijdrage en over de wijze waarop de zorg aangevraagd moet worden.

⁶² AEF. 2019. Grensvlak Jeugdwet en Wlz.

⁶³ SCP. 2018. Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking.

Signalen zijn herkenbaar

Samen met het CIZ en stakeholders rondom het CIZ, namelijk de VNG, MEE, VWS en wijkverpleegkundigen hebben wij in een leerbijeenkomst bovenstaande signalen verder geduid. De aanwezigen herkenden zich in het klantgeluid dat **de toegang tot de toegang onduidelijk is**. Het is onduidelijk wie cliënten en naasten uitlegt dat zij bij het CIZ moeten zijn. Bovendien is evengoed onduidelijk wie een cliënt en naasten kunnen steunen bij een indicatieaanvraag (inclusief het verzamelen van alle informatie). Ook het klantgeluid dat professionals specifiek bij acute/crisissituaties lijken te duiken (vanwege de grote administratieve last) wanneer er ondersteuning nodig is bij een aanvraag wordt herkend. Met de aanwezigen hebben we oplossingsrichtingen verkend met onderstaande als resultaat.

Investeer in relaties met doorverwijzers

Met name cliënten die nog niet in zorg zijn, zijn gebaat bij **één plek waar alle informatie over de wettelijke kaders te vinden is** en waar zij door goede triage goed doorverwezen kunnen worden. De gemeente en in het bijzonder de wijkteams zijn hier een voor de hand liggende plek voor, maar ook huisartsen en wijkverpleegkundigen hebben hier een belangrijke rol in. Het is dan ook zaak dat deze partijen kennis hebben van de Wlz en het proces van indicatie-aanvraag, zodat zij goed kunnen doorverwijzen. **Blijvende investering door het CIZ in deze relaties is noodzakelijk door wisseling van personeel.**

Uniformeer cliëntondersteuning en vergroot de vindbaarheid

Naast een juiste doorverwijzing is ondersteuning bij een aanvraag wenselijk. De cliëntondersteuning Wlz is alleen voor cliënten die reeds een indicatie hebben (op dit moment is een wetswijziging in de maak die mogelijk maakt dat Wlz-cliëntondersteuners bij het aanvraagproces kunnen ondersteunen). **Dat betekent dat de onafhankelijke cliëntondersteuners waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn de aangewezen partij zijn om te ondersteunen bij een aanvraag (als een cliënt niet al bekend is bij een zorgaanbieder die kan ondersteunen bij de aanvraag).** Uit de praktijk blijkt echter dat gemeenten de cliëntondersteuning divers organiseren en dat deze ondersteuning bij een aanvraag niet in iedere gemeente vindbaar en beschikbaar is. Het advies van de aanwezigen is dan ook om de gemeentelijke cliëntondersteuning zo homogeen als mogelijk te organiseren, zodat cliënten en naasten weten wat ze mogen verwachten. Bovendien verdienen de cliëntondersteuners meer bekendheid zodat hun vindbaarheid wordt vergroot.

3.3.4 Samenwerking met ketenpartners is belangrijk, er mag meer ingezet worden op relatiemanagement

Allereerst kunnen we stellen dat ketenpartners unaniem erg tevreden zijn met het CIZ en de wijze waarop de organisatie haar taken uitvoert. De ketenpartners zijn positief over de werkwijze van het CIZ. Het CIZ levert goede kwaliteit en relevante en goede analyses. Het CIZ wordt door ketenpartners veel omschreven als een ideale partner-organisatie. Dit lijkt onder ander voort te komen uit het grote aantal lijnen dat het CIZ uitlegt via Bestuurlijke Overleggen, en ketenoverleg, in diverse gremia. Ketenpartners zijn in interviews specifiek positief over hoe CIZ inzet op **relatiebeheer** (met name **op bestuurs- en managementniveau**, met véél verschillende partners). In deze overleggen wordt gesproken over de samenwerking tussen het CIZ en verschillende organisaties en onderlinge verwachtingen. Door deze frequente afstemming kan het CIZ proactief inspelen op signalen uit het veld. Het CIZ is daarnaast volgens ketenpartners (unaniem) goed bereikbaar bij eventuele vragen over haar werkwijze en een toelichting daarop (zeker ook in het licht van de ggz-doelgroep).

Wanneer het gaat over **relatiebeheer op uitvoerend niveau**, dan zijn medewerkers verdeeld. Het CIZ investeert hier bijvoorbeeld in met stakeholderbijeenkomsten en gerichte kennisbijeenkomsten, maar dit wordt veelal nog regionaal bepaald. Ketenpartners en medewerkers zijn in interviews erg positief over dat het CIZ nauw samenwerkt met zorgaanbieders. Tegelijkertijd bestaat er nog onduidelijkheid bij een aantal partijen (zoals gemeenten en zorgkantoren) over de rol van het CIZ (zie ook 3.3.3). Een uitdaging bij dit relatiebeheer is dat mensen 'aan de andere kant' veel van functie wisselen. Stakeholders waarderen het dat er rondom het **traject rondom de ggz** veel contact is met

zorgaanbieders. Het CIZ heeft hier groot op ingezet en dit betaalt zich volgens zorgaanbieders uit: zij geven aan dat er sprake is van goede aanspreekbaarheid en dat de mankracht goed en snel geregeld is.

Praktische verbeterpunten waar het CIZ mee aan de slag kan volgens ketenpartners zijn:

- a. Meer voor andere organisaties betekenen op het gebied van data. Zorgaanbieders willen graag een signaal wanneer een cliënt ze als zorgaanbieder heeft genoemd. Maar ook andere (semi-)publieke partijen in het zorgstelsel zien kansen in meer gebruik en/of analyse van de cijfers die het CIZ tot zijn beschikking heeft. Ondanks de haken en ogen ten aanzien van het leveren en gebruik van deze data, is het belangrijk de waarde van deze informatie van het CIZ te benoemen.
- b. Daarnaast is in de uitvoering volgens ketenpartners verbetering mogelijk in het bijhouden en juist noteren van gegevens voor andere ketenpartners (bijvoorbeeld: het doorgeven van de voorkeur voor een zorgaanbieder ten behoeve van het zorgkantoor).

4 Uitvoering Bopz/Wzd en Buk

Het CIZ heeft naast de indicatiestelling voor cliënten met betrekking tot de Wlz verschillende overige taken. Deze taken worden in dit hoofdstuk beschreven en geëvalueerd. Deze taken zijn aanvullend op de Wlz en komen hierom ook in minder terug in de verantwoordingsinformatie van het CIZ. In dit hoofdstuk bespreken we per taak eerst de inhoud, activiteit en output; en vervolgens de effecten vanuit verschillende perspectieven. We richten ons op de volgende taken:

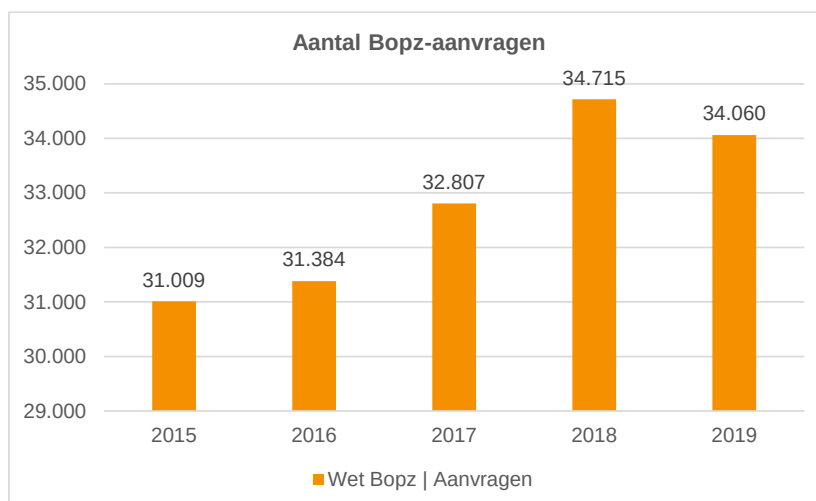
- De taken met betrekking tot de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz); en vervolgens voor de Wet zorg en dwang (Wzd)⁶⁴;
- De advisering ten behoeve van de dubbele kinderbijslag (Buk);
- Overige taken (zoals subsidieregelingen, en dergelijke).

4.1 Uitvoering van de Bopz en de Wet zorg en dwang (Wzd)

4.1.1 De Bopz-toets werd naar behoren uitgevoerd volgens betrokkenen

Het CIZ voerde in de evaluatieperiode tussen 2015 en 2019 de toetsing uit met betrekking tot **de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz)**. Een commissie van het CIZ beoordeelde of opname of verblijf via artikel 60 van de Wet Bopz noodzakelijk was. Deze wet beschreef wanneer iemand tegen zijn wil mag worden opgenomen en behandeld in een psychiatrisch ziekenhuis. Het CIZ voerde hiertoe de 'Bopz-toets' uit en beoordeelde of mensen aan de Wlz-voorwaarden voldeden.⁶⁵ Indien een cliënt zich hiertegen verzette, besloot een rechter of burgemeester over de uitkomst.⁶⁶

Het **aantal aanvragen** dat het CIZ ontving in het kader van de Bopz is jaarlijks gestegen (zie figuur 9). In de evaluatieperiode is sprake van een stijging van ongeveer 10%, van ongeveer 31.000 in 2015 naar 34.000 aanvragen in 2019. Bij deze aanvragen werd in 2019 in 30.303 zaken tot een advies gekomen (2018: 31.199). Van de aanvragen in 2019 leidde ongeveer 78% tot een opname (in 2018: 82%). Verder valt op dat het aantal aanvragen in 2019 iets lager ligt dan in 2018. Dit kan mogelijk veroorzaakt zijn doordat aanvragers de ingang van de Wzd afwachten.



Figuur 9. Aantal aanvragen, Wet Bopz-indicatie (bronnen: jaarrekeningen CIZ, 2015-2019)

⁶⁴ Eerder Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz).

⁶⁵ Binnen de Wzd betekent dit dat het CIZ de Wzd-toets art. 21 uitvoert. Bij bereidheid leidt dit tot vrijwillige opname; bij geen bereidheid, geen verzet komt het tot een besluit tot opname van het CIZ en bij verzet leidt dit tot een aanvraag van een rechterlijke machtiging (RM). In dat geval doet het CIZ een aanvraag voor een RM en toetst de rechter de criteria.

⁶⁶ CIZ. 2017. Folder: Opname of verblijf: soms is het nodig. Over de Wet Bopz.

Bopz-aanvragen zijn ongeveer 16-20% van het totaal aantal aanvragen met betrekking tot indicatiestelling en advies.⁶⁷

Uit de gesprekken met ketenpartners en klanten komen er **geen signalen naar voren over ontevredenheid met de snelheid, kwaliteit of het handelen van het CIZ** ten tijde van de uitvoering van de Bopz. De prestaties met betrekking tot de Bopz worden niet op dezelfde wijze gemonitord als voor de Wlz. Zo worden de kpi's in mindere mate gestaafd op basis van deze uitvoering. Dit geeft minder inzicht in de uitvoering van deze taak. Om de kwaliteit van deze uitvoering actief te verbeteren heeft het CIZ vanaf 2018 een feedbackbron ingebouwd waarbij onderzoeker en medisch adviseur samenwerken volgens het vierogenprincipe.⁶⁸ Ook zijn met het oog op de doorontwikkeling naar de Wzd verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor onderzoekers en medisch adviseurs. De implementatie hiervan is vervolgens gemonitord door de leerkring Bopz.

4.1.2 De implementatie van de Wzd gaat met horten en stoten, ook bij het CIZ

Vanaf 1 januari 2020 voert het CIZ taken uit in het kader van de **Wet zorg en dwang (Wzd)**. Deze wet is, samen met de Wet verplichte ggz, opvolger van de Wet Bopz. De Wzd betekent voor het CIZ zowel een overgang van, als aanvulling op, de eerdere taken vanuit de Bopz. Het CIZ heeft vanaf eind 2018 een projectorganisatie ingericht om deze uitvoeringstaken te organiseren.

Dit leidt tot de volgende **activiteiten met betrekking tot opname en verblijf** voor het CIZ:

- a. Het CIZ onderzoekt bij een aanvraag voor opname en verblijf, net als bij de Wet Bopz, eerst of er bij de cliënt sprake is van ernstig nadeel (of een aanzienlijk risico hierop) als gevolg van een psychogeriatrische aandoening of een verstandelijke beperking. Daarnaast wordt zorgvuldig onderzocht of er alternatieven mogelijk zijn voor het verlenen van onvrijwillige zorg.
- b. Vervolgens geeft het CIZ een besluit tot opname en verblijf af. Dit gebeurt wanneer de cliënt tijdens een gesprek geen blijk geeft van de nodige bereidheid tot opname en verblijf in een accommodatie, maar zich daartegen ook niet verzet.⁶⁹ De cliënt krijgt een besluit tot opname en verblijf als het CIZ beoordeelt dat dit nodig is. Met dit besluit kan de cliënt worden opgenomen in een Wzd-geregistreerde accommodatie.

Daarnaast zijn er enkele **aanvullende taken** die het CIZ oppakt op dit vlak:

- a. Deze taken hebben te maken met opname en verblijf via een rechterlijke machtiging (RM) of in crisissituaties, als een rechterlijke machtiging niet kan worden afgewacht, via een verlengde inbewaringstelling. Voor de rechterlijke machtiging (RM) (artikel 24 tot en met 28) en voorwaardelijke machtiging jongvolwassenen (VRM) (artikel 28 aa tot en met 28ad) verzamelt het CIZ (medische) informatie, zodat de rechter een zorgvuldig besluit kan nemen. Hiervoor is een medische verklaring nodig van een onafhankelijke ter zake kundige arts. De rechter neemt daarna een besluit. Als de rechter opname nodig vindt geeft hij een rechterlijke machtiging af. De cliënt kan dan opgenomen worden.
- b. Het CIZ heeft ook een rol bij de voorwaardelijke machtiging voor jongeren met een verstandelijke beperking (VRM). Als de cliënt of zijn vertegenwoordiger duidelijk geen opname wil, is er verzet. Het CIZ vraagt in dat geval aan de rechter om een beslissing te nemen.
- c. Het CIZ heeft een adviserende rol in de ten uitvoerlegging van een rechterlijke machtiging (RM) indien deze gedurende een strafzaak door de strafrechter (artikel 28a) wordt overwogen.

De **implementatie van de Wzd ging niet zonder slag of stoot**. Dit kwam volgens verschillende betrokkenen onder meer doordat de tijd tussen besluitvorming en ingangsdatum van de Wzd, na een lange aanloop van bijna tien jaar, relatief kort was en de vertaling van de wet- en regelgeving naar de uitvoering in de praktijk nog veel vragen oproep. Bovendien kreeg het CIZ met nieuwe samenwerkingspartners te maken (het OM en de rechtspraak), die niet

⁶⁷ Afgezet tegen Wlz (Inclusief subsidieregelingen), Bopz en Buk.

⁶⁸ CIZ. 2019. Jaarrekening 2018.

⁶⁹ Dat heet in de Wzd 'geen bereidheid, geen verzet'.

aangestuurd werden door het ministerie van VWS. Zorgaanbieders geven aan dat het CIZ hen in de voorbereiding op de Wzd heeft bezocht om de wet en de consequenties voor aanvragen en het beoordelingsproces te bespreken. Het traject rondom deze implementatie heeft verschillende knelpunten blootgelegd en hoewel de invloed van het CIZ op de implementatie van de wet in de keten beperkt is, is hierbij wel sprake van een gezamenlijk proces. Om in het kader van deze lerende evaluatie hiervan te leren, is met betrokkenen gereflecteerd op dit proces in een groepsbijeenkomst.

In een leerbijeenkomst hebben we met medewerkers van het CIZ, VWS en de rechtspraak verkend welke lessen we kunnen trekken uit de onderlinge samenwerking met betrekking tot de implementatie van de Wlz. Onderstaand schetsen wij de bevindingen van de leerbijeenkomst over de implementatie van de Wzd. In deze bijeenkomst is besproken welke lessen hieruit geleerd kunnen worden. Daardoor lag de focus op waar ruimte voor verbetering ligt. Goed om te benoemen is dat uit de bijeenkomst sprak dat de aanwezigen, ondanks de complexiteit, het piepen en het knarsen, trots zijn op de resultaten die zij gezamenlijk boeken. Het onderlinge (basis)vertrouwen is hiervoor het belangrijkste ingrediënt.

Het belang van een impactanalyse

De belangrijkste les die uit deze leerbijeenkomst naar voren kwam is dat onvoldoende getoetst is wat de impact van de wet is op de betrokken partijen. Zo heeft er een uitvoeringstoets plaatsgevonden, maar pas na besluitvorming in de Tweede Kamer. Hierdoor hadden alle aanwezige partijen ten tijde van implementatie van de Wzd, onvoldoende zicht op wat dit voor hen betekende en welke implicaties de Wzd meebracht voor de verschillende organisaties. Een tijdige gedegen impactanalyse geeft de betrokken de kans om zich gedegen voor te bereiden, om onderbouwd invloed uit te oefenen en zodoende ruis in de implementatie te voorkomen. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat de Tweede Kamer de wet vervolgens door middel van amendementen kan aanpassen, hetgeen misschien weer om een nieuwe uitvoeringstoets vraagt.

Ga uit van en bouw aan het onderlinge vertrouwen en investeer in de relaties om elkaars wereld te begrijpen

Gedurende de voorbereidingen en implementatie kwamen knelpunten naar voren, zoals de digitale informatie-uitwisseling tussen het CIZ en de rechtbanken, het (regelmatig) ontbreken van de medische verklaringen bij een aanvraag en het niet mogelijk achten om informatie vanuit het ene wettelijke kader te hergebruiken voor het andere. De aanwezigen tijdens de leerbijeenkomst gaven aan dat de partijen sterk vanuit hun eigen realiteit en daarmee gepaarde (on)mogelijkheden redeneerden in het verkennen van oplossingen voor knelpunten. Een gedeelde les uit de bijeenkomst is dan ook dat wederzijds vertrouwen en een goede werkrelatie belangrijke randvoorwaarden zijn. Ook verdieping in de ander is hiervoor van groot belang. Door elkaars context te (leren) kennen krijg je ook zicht op elkaars (on)mogelijkheden.

Bespreek verwachtingen door op het niveau van de relatie het gesprek aan te gaan en creëer zo eenzelfde beleving

Ondanks dat het CIZ gedurende de voorbereidingen en de implementatie een lijst bijhield van zaken die aandacht verdienden tijdens de voorbereiding en implementatie, is niet tijdig gesignaleerd dat er gezamenlijk onvoldoende grip was. Het CIZ heeft vaak problemen gesignaleerd, maar dit zorgde er terugkijkend voor dat de belangrijkste punten soms zijn ondergesneeuwd. Hierdoor is de urgentie om de impact beter te onderzoeken en waar nodig te vertragen onvoldoende gevoeld door alle betrokkenen. VWS gaf bijvoorbeeld aan dat de problemen van het CIZ niet de enige problemen waren die zich voordeden in de implementatie van de Wzd. Bovendien was VWS ook druk met de invoering van de Wvvgz. Het is daarom zaak dat de betrokkenen, in dit geval VWS en het CIZ, gedurende een majeure operatie als de implementatie van de Wzd, elkaar opzoeken om de tijd te nemen om fricties uit te spreken en elkaars context te begrijpen. Hiervoor is het expliciet bespreken van verwachtingen en het formuleren van gezamenlijke doelen van wezenlijk belang. Bovendien gaf het CIZ aan dat zij hieruit leert dat zij sterker op haar strepen wil staan en haar grenzen duidelijker wil stellen.

De **uitvoering van de Wzd** levert ook nog verschillende **praktische tips en leerpunten** op voor het CIZ. Een onzeker wetstraject brengt ook onzekerheid in de uitvoering met zich mee voor het CIZ:

- a. Voor medewerkers was het (met name in het begin) niet altijd duidelijk hoe de Wzd werkt. Zowel intern als extern bestaan er nog steeds vragen over de wet volgens medewerkers. Wel zijn ze inmiddels redelijk positief

- (tot neutraal) over de uitvoering van de Wzd⁷⁰. Er is sprake van een positieve ontwikkeling en medewerkers geven aan dat er een kwaliteitssprong is gemaakt (onder andere ten aanzien van de gespreksvoering).
- b. Ketenpartners en de driehoek stellen dat het CIZ sterk op het ministerie van VWS leunt bij de interpretatie van de Wzd (bijvoorbeeld rondom de medische verklaringen). Het CIZ wil eerst goedkeuring, in plaats van dat zijzelf richtinggevend is. Als zbo vinden sommige betrokkenen (vanuit het ministerie en bij andere organisaties waar het CIZ mee samenwerkt) dat het CIZ soms meer zelfstandig mag handelen (zonder *backup* van VWS). Een goede afweging van wanneer iets al dan niet met VWS besproken moet worden valt hier ook onder.
- c. Zorgaanbieders zijn tevreden over de snelheid waarmee spoed Wzd-aanvragen worden opgepakt. Daarnaast gaf een klant aan dat de Wzd net als de Bopz een overbruggingsmogelijkheid biedt, het CIZ geeft dit actief aan, wat als prettig wordt ervaren.

Op basis van de beleving van de naasten en zorgaanbieders en op basis van hun verbeter suggesties zien wij de volgende mogelijkheden om de uitvoering van de Wzd nog klantvriendelijker te maken:

- **Benut informatie effectief.** Het CIZ adviseert het OM over het al dan niet afgeven van een RM (artikel 28a). Het CIZ mag echter de informatie die zij opdoen in het kader van de Wzd niet gebruiken voor een Wlz-aanvraag (door geldende wetgeving). In het licht van doelmatig en effectief gebruik van informatie (en in het licht van de administratieve lasten) is het wenselijk dat het CIZ deze informatie ook kan benutten voor een zorgvuldige afweging bij een Wlz-indicatieaanvraag. Om deze redenen is besloten de wet aan te passen. Dit proces loopt momenteel. In de tussentijd heeft VWS bij CIZ per brief aangegeven achter een werkwijze te staan waarbij het CIZ de info toch kan hergebruiken.
- **Overleg met naasten alvorens een RM-procedure te starten bij een afgewezen aanvraag.** Zorgaanbieders zijn ontevreden over dat het CIZ bij een afgewezen aanvraag zonder overleg een RM-procedure opstart, terwijl dit niet per definitie de wens van betrokkenen is. Professionals werkzaam bij aanbieders geven aan dat naasten graag eerst medicatie willen proberen alvorens er een RM afgegeven wordt. Zij adviseren dan ook om eerst in overleg te treden met naasten. Tegelijkertijd komt dit knelpunt voort uit de Wzd, hier kan het CIZ niet zelfstandig van afwijken.
- **Maak inzichtelijk wie mag tekenen namens een cliënt.** Zorgaanbieders geven in de klantreis aan dat zij bij de Wzd graag meer helderheid zouden zien over wie mag tekenen namens een cliënt, bijvoorbeeld in de vorm van een stroomschema/beslisboom zoals die ook beschikbaar is voor het woonplaatsbeginsel.

4.2 Adviestaak in het kader van Besluit uitvoering kinderbijslag (Buk)

4.2.1 Het aantal Buk-aanvragen fluctueert, de verklaring is onbekend

Het CIZ adviseert de SVB over de **zorgbehoefte van kinderen met een intensieve zorgvraag** voor de aanvraag van dubbele kinderbijslag (Buk). Deze taak voert het CIZ uit in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).⁷¹ De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kent het recht op dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg al dan niet toe op basis van dit (op medische gegevens) gestoeld advies, dat wordt ingewonnen bij het CIZ.⁷² Kinderen met een Wlz-indicatie krijgen direct een positief advies, het CIZ doet dan geen nader onderzoek. Met betrekking tot deze aanvragen geldt dat bij de Buk-aanvragen altijd door ouders/verzorgers worden ingediend. De aanvraag wordt online gedaan bij de SVB. Er vindt **bestuurlijk overleg** plaats tussen CIZ, SZW en de SVB. In dit

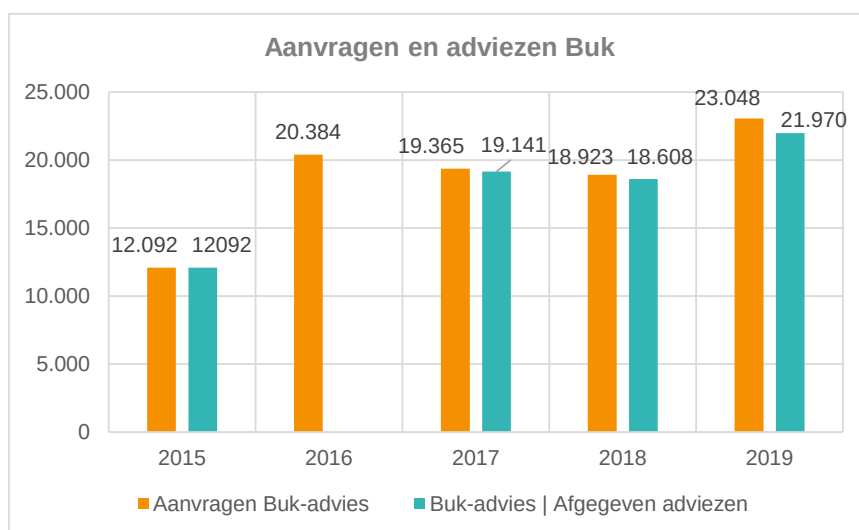
⁷⁰ Hierbij geldt dat 35% neutraal en 24% positief is. 29% heeft geen mening en 12% geeft aan negatief te zijn.

⁷¹ Met de invoering van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) in 2015 is de Tegemoetkoming Ouders met een Gehandicapt kind (TOG) geïntegreerd in de Kinderbijslag (AKW) als de dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Als gevolg daarvan is er recht ontstaan op dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg voor ouders/verzorgers van een kind van 3 tot 18 jaar als het kind is aangewezen op een bepaalde mate van intensieve zorg. Ouders krijgen twee keer de kinderbijslag uitgekeerd.

⁷² Zie voor uitgebreide beschrijving van dit proces: De Beleidsonderzoekers. 2018. Kindregelingen en evaluatie WHK.

overleg wordt gesproken over de inhoudelijke ketensamenwerking tussen deze drie. Er vindt tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg plaats. Daarnaast is er een opdrachtgever-opdrachtnemersoverleg en ambtelijk overleg. Momenteel wordt er aan een convenant gewerkt waarin SZW als opdrachtgever ook een duidelijke plek krijgt in de governancestructuur.

Het **aantal aanvragen** met betrekking tot de Buk stijgt in de evaluatieperiode. In de evaluatieperiode is sprake van een stijging van ongeveer 92%, van 12 duizend in 2015 tot 23 duizend in 2019. Dit aantal fluctueert door de jaren heen. Wanneer we terugkijken op de evaluatieperiode (zie figuur 10) zien we dat de aanvragen na een daling tussen 2016 en 2018 in 2019 voor het eerst weer (fors) zijn gestegen. CIZ monitort deze aanvragen in opdracht van SZW nauwgezet. CIZ heeft de aantallen geanalyseerd maar dit heeft geen eenduidige verklaring gegeven over deze toename.



Figuur 10. Aanvragen en afgegeven adviezen voor de Buk (bronnen: Jaarrekeningen 2015-2019)

Buk-adviesaanvragen zijn ongeveer 7-12% van het totaal aantal aanvragen met betrekking tot indicatiestelling en advies.⁷³ De financiële bijdrage van SZW voor de uitvoering van deze taken laat een grote stijging zien tussen 2017 en 2019, terwijl het aantal aanvragen relatief minder gestegen is.⁷⁴ Dit is onder andere het gevolg van de toevoeging van een extra processtap (voor een deel van de doelgroep) gericht op het beter informeren van de aanvrager, en de stijging in de gehanteerde normtijden.

4.2.2 Klanten zijn verdeeld over de uitvoering van de Buk blijkt uit eerder onderzoek

In het onderzoek 'Dubbele kinderbijslag - Kwalitatief onderzoek naar de customer journey'⁷⁵ en 'Kindregelingen en evaluatie WHK'⁷⁶ (uit 2019) zijn de ervaringen van ouders als klanten van de SVB en het CIZ uitgebreid opgehaald. Hieruit spreekt het algemene beeld dat ouders ofwel uitgesproken positief zijn over het traject, ofwel uitgesproken negatief. Hoe ouders het traject evalueren hangt samen met de mate waarin zij het traject begrijpen en zich 'in control' voelen. Uit de beide onderzoeken spraken de volgende uitkomsten:

- a. **Ouders zijn niet op de hoogte van de dubbele kinderbijslag:** veel ouders geven aan dat zij niet op de hoogte waren van het bestaan van de dubbele kinderbijslag. Ouders horen van andere ouders van het bestaan, en maken daarom pas later dan mogelijk was gebruik van deze regeling. Doordat de regeling niet met terugwerkende kracht werkt, lopen ouders daardoor financiële ondersteuning mis. Ouders geven vooral aan dat

⁷³ Afgezet tegen Wlz (Inclusief subsidieregelingen), Bopz en Buk.

⁷⁴ Het deel van de financiering dat voor de uitvoering van de Buk is bestemd stijgt van 2.9 miljoen in 2017 naar 4.4 miljoen in 2019.

⁷⁵ Motivaction, 2019. Dubbele kinderbijslag - Kwalitatief onderzoek naar de customer journey.

⁷⁶ Zie voor uitgebreide beschrijving van dit proces: De Beleidsonderzoekers. 2018. Kindregelingen en evaluatie WHK.

de vindbaarheid verstevigd kan worden door het maatschappelijk veld. Het speciaal onderwijs, zorgverleners ((huis)artsen/psychologen), de gemeente en maatschappelijk werkers moeten volgens ouders beter op de hoogte gesteld worden van het bestaan om die rol als boodschapper ook daadwerkelijk te kunnen spelen.

- b. **De verwachtingen van ouders matchen niet met het feitelijke proces:** ouders geven aan dat het invullen van de benodigde formulieren meer tijd kost dan gedacht en dat het verzamelen van de benodigde informatie veel tijd kost. De twee weken die het CIZ de aanvragers hiervoor geeft is vaak niet voldoende. In het licht hiervan biedt CIZ ouders wel de mogelijkheid tot een verlenging van deze periode. Ook uitvoerders signaleren dat ze tekortschieten in het managen van verwachtingen van ouders⁷⁷; om dit te ondersteunen wijzen ze onder andere op het hoge percentage uitval (ouders die wél een initiële aanvraag indienen bij de SVB maar uiteindelijk geen informatie aanleveren bij het CIZ).
- c. **Het traject bevat onduidelijkheden voor de ouders:** ouders geven aan dat het taalniveau van de formulieren niet voor iedereen begrijpelijk is. Met name 'nieuwe Nederlanders' hebben moeite om het formulier te begrijpen. Daarnaast geven ouders aan dat de antwoordopties in het formulier niet te allen tijde passend zijn voor de unieke situatie van hun kind. Dat leidt ertoe dat ouders antwoorden aanklikken die hoogstens bij benadering passend zijn. Ouders geven aan dat ze graag een toelichting zouden willen geven op hun formulier. Bovendien is voor ouders onduidelijk op basis van welke criteria het advies gebaseerd wordt. Ouders hebben daarom behoefte aan de mogelijkheid om laagdrempelig vragen te kunnen stellen over de procedure en specifiek het formulier. Hier heeft het CIZ in reactie hierop voorzien in een laagdrempelige hulplijn en is er de mogelijkheid voor cliënten om twee weken uitstel te krijgen voor de aanlevering van informatie.
- d. **De toelichting op een negatief advies biedt onvoldoende duidelijkheid:** ouders geven aan dat de toelichting bij een negatief advies onvoldoende duidelijkheid geeft. Ouders kunnen niet uit het formulier opmaken of er sprake is van een incomplete aanvraag, onvoldoende onderbouwing of dat hun kind gewoonweg niet in aanmerking komt. Dit leidt ertoe dat ouders het regelmatig nog eens proberen. Ook de medewerkers van het CIZ geven aan dat zij graag een telefonische toelichting zouden willen geven bij het formulier, om eerdergenoemde situaties te voorkomen.⁷⁸ Naar aanleiding van deze signalen is in het werkproces een extra stap opgenomen waarin een negatief advies telefonisch wordt toegelicht.

Op basis van bovenstaande ervaringen van ouders zien wij de volgende mogelijkheden om in het werkproces aan te sluiten bij de behoeften van de klanten:

- **Investeer in de relatie met de vindplekken van ouders die in aanmerking komen voor de Buk.** Hierbij denken we aan kinderen op het speciaal onderwijs, de sociale wijkteams van gemeenten, aanbieders van jeugdhulp en de huisarts. Een folder waarin de mogelijkheden, het proces en de inhoudelijke afwegingen kort worden toegelicht helpt professionals die met deze gezinnen werken om hen tijdig en passend voor te lichten over de mogelijkheden. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt naar onze mening bij de SVB.
- **Schep duidelijke en reële verwachtingen en vermijd onduidelijkheden.** Schets aan de voorkant van het aanvraagproces duidelijk welke tijdsinvestering een aanvraag van een Buk van ouders vraagt en welke informatie zij voorhanden moeten hebben. Leg bovendien duidelijk aan de voorkant uit aan welke criteria een kind of een gezin moet voldoen om in aanmerking te komen. Een beslisboom kan hierin helpen. Onderdeel van de beslisboom is duidelijkheid waar een aanvrager terecht kan bij vragen: de SVB of het CIZ. Bovendien adviseren wij om het formulier in B1 Nederlands te schrijven, zodat ook 'nieuwe Nederlanders' zelfstandig met het formulier uit de voeten kunnen.

4.2.3 Door een nieuwe organisatiewijze is de uitvoering van de Buk verbeterd

Zoals beschreven was er tijdens de evaluatieperiode wel wat op te merken op de uitvoering van de Buk. De taken met betrekking tot de Buk kwamen gelijktijdig bij het CIZ terecht als de overgang van de Awbz naar de Wlz. De uitvoering

⁷⁷ Motivaction, 2019. Dubbele kinderbijslag - Kwalitatief onderzoek naar de customer journey.

⁷⁸ Zie voor uitgebreide beschrijving van dit proces: De Beleidsonderzoekers. 2018. Kindregelingen en evaluatie WHK.

van deze taken werd verdeeld onder algemene medewerkers, men deed dit 'erbij'. Ondanks deze opmerkingen over de uitvoeringen laat onderzoek uit 2018 zien dat het gebruik van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg op totaalniveau op het niveau lag dat verwacht werd.⁷⁹ Toch heerste bij ouders en werknemers wel de indruk dat de advisering onvoldoende uniform gebeurde.⁸⁰ Zo laten ook de bezwaar- en beroepsprocedures redelijke fluctuaties zien in de evaluatieperiode. Het relatief hoge percentage (zie tabel 2) van positieve adviezen op Buk-bezwaren kan duiden op een suboptimale uitvoering.⁸¹ Wel kan dit ook veroorzaakt worden doordat in de bezwaarprocedure andere informatie wordt verstrekt dan in het primair proces (dan is dit niet verwijtbaar).

	2015	2016	2017	2018	2019
Buk: Bezwaren Aantal afgerond	328	-	412	528	439
Buk: Bezwaren Positief advies (gegrond)	64%	-	42%	33%	31%

Tabel 2. Bezwaar en beroep rondom Wlz-aanvragen (bronnen: Jaarrekeningen 2015-2019)

De bezwaren en signalen van achterblijvende prestaties hebben in 2019/2020 geleid tot een **vernieuwde uitvoering** van de Buk. Hierbij werd de Buk-advisering weggehaald uit het standaard proces en werd de uitvoering (groten)deels op een centrale locatie. Een deel van de uitvoering bleef in de teams. De centrale afdeling ging aan de slag met (het wegwerken van) de werkvoorraad en verdere kwalitatieve ontwikkeling van de uitvoering. Medewerkers geven aan dat deze nieuwe werkwijze meer tijd kost, maar tegemoet komt aan een nodige kwaliteitsverbetering. Door een betere onderbouwing van het advies verbetert ook de transparantie. Medewerkers zijn zeer te spreken over deze ontwikkeling: *"Ik zie een positieve ontwikkeling. Ik denk dat er door het aparte team wat nu over de Buk gaat de professionaliteit maar vooral ook het werkproces is verbeterd. Wat ik zelf heel erg heb gemerkt is dat er eerder niet op eenzelfde manier werd gewerkt/beoordeeld en ik denk dat door het Buk-team van nu er meer één lijn is gecreëerd in werkwijze."* (Medewerker CIZ).

Uit de zelfevaluatie komt naar voren dat medewerkers het afgelopen jaar de **uitvoering van de advisering omtrent de dubbele kinderbijslag positief ervaren**. Zij spreken van een duidelijke positieve ontwikkeling in de uitvoering. Medewerkers met zicht op deze taken zijn in het algemeen (zeer) positief tot neutraal. Zij stellen unaniem dat het goed is dat de taken in het kader van de Buk centraal belegd zijn. Met de centrale uitvoering is er sprake van een ferme kwaliteitsverbetering volgens uitvoerende medewerkers en dit wordt breder bevestigd door collega's. *"Wij hebben ook vanuit bezwaar/beroep veel complimenten gehad."* Onderzoekers/beoordelaars zien het eigenlijk niet zitten dat het terug zou komen in de teams. Vanuit het CIZ is het voorgenomen besluit om dit centraal te blijven beleggen, hetgeen op basis van verhalen van betrokken medewerkers ook aan te raden is.

4.3 Overige taken voor het CIZ

Naast de uitvoering van de Wlz-indicaties, Wzd-indicaties en Buk-advisering heeft het CIZ nog een aantal andere taken en projecten waar de organisatie uitvoering aan geeft of heeft gegeven. **Deze overige taken zijn in het onderzoek maar (zeer) beperkt aan de orde gekomen**. We gaan in deze evaluatie dan ook niet in op de effecten met betrekking tot deze taken. Wel worden de taken in deze paragraaf geschetst, waar mogelijk met bijbehorende output. **Taken die in de evaluatieperiode voor het CIZ golden, maar niet of beperkt terugkomen in deze evaluatie zijn:**

- a. *Subsidieregelingen onder de Wlz*. In de eerste jaren vielen hier 30.000 tot 34.000 aanvragen onder. Sindsdien gaat het om ongeveer 4,5 duizend aanvragen per jaar:
 - i. *Tijdelijke subsidieregeling extramurale behandeling*: dit kan gaan om een specifieke behandeling die is gericht op herstel, of op voorkomen dat de aandoening verergert. Of om aanleren van nieuwe

⁷⁹ Ministerie van SZW. 2018. Evaluatie WHK.

⁸⁰ Onderdelen in aanvragen dienen te worden gescoord en deze scores laakte toelichting.

⁸¹ Voor de Wlz ligt dit percentage rond de 22% tot 29%.

-
- vaardigheden of gedrag. Behandeling kan individueel of in groepsverband plaatsvinden. Dit gaat om 4.613 aanvragen in 2019;
- ii. *Subsidieregeling ADL-assistentie*, aanvragen: dit gaat om 104 aanvragen in 2019 (waarvan drie gecombineerd ADL/extramurale behandeling);
 - iii. *Subsidieregeling eerstelijnsverblijf 2015/2016*: het CIZ wikkelt sinds 2015 de aanvragen af voor Eerstelijnsverblijf. Bij deze subsidieregeling oordeelt het CIZ of een verzekerde in aanmerking komt voor ELV. Met ingang van 2017 zijn de aanvragen voor ELV door de zorgverzekeraars overgenomen.
- b. *Project Waardigheid en Trots* (eerder: Experiment Regelarme Instellingen (Erai)): binnen het onderdeel Indiciestelling bereiden zorgaanbieders zelf het indicatiebesluit voor. Voordat dit een formeel indicatiebesluit met aanvraagsoort Verlenging Erai wordt, wordt dit voorgelegd aan en beoordeeld door het CIZ. Uit onderzoek is gebleken dat een deel van de zorgaanbieders behoefte had aan dit project.⁸² Hieraan deden ongeveer 15 aanbieders mee en zij voerden circa 1.000 tot 1.500 indicatiebesluiten uit per jaar;
 - c. *Bekostiging van IQ-test*: op verzoek van het ministerie van VWS bekostigt het CIZ sinds 1 januari 2018 IQ-testen voor cliënten die zo'n test nodig hebben voor de beoordeling van Wlz-toegang, maar die dit nergens anders vergoed kunnen krijgen. Het gaat om enkele tientallen tests (30 in 2015 en 19 in 2019);
 - d. *Wlz-indiceerbaren/Wlz-i*: een project in 2015/2016 gericht op ruim 12.000 cliënten die gebruikmaakten van het overgangsrecht vanuit de Wet langdurige zorg: zij ontvingen in 2015 zorg vanuit de Wlz (gebaseerd op de beleidsregels AWBZ) zonder dat het CIZ de indicatie hiervoor vooraf inhoudelijk heeft getoetst;
 - e. *Project herindicatie GGZ-B*: In het overgangsrecht van de Wlz zijn alle geldige indicatiebesluiten voor een GGZ-B zorgprofiel op een moment verlengd. Destijds is besloten om deze doelgroep te ontlasten van de plicht om zelf bij het CIZ een aanvraag voor verlenging te doen. Hiervoor is het project herindicatie GGZ-B ontwikkeld en uitgevoerd.
 - f. *Dienstverlening aan gemeenten*: Het CIZ levert: informatie aan gemeenten over het aantal Wlz- aanvragen uit de betreffende gemeente en informatie over wie contactpersonen vanuit het CIZ voor betreffende gemeenten zijn. Het CIZ stelt ook een databank beschikbaar waarmee gemeenten op geaggregeerd niveau informatie kunnen ophalen over cliënten en een applicatie waarmee gemeenten op individueel niveau kunnen checken of iemand een Wlz-indicatie heeft.

⁸² Berenschot. 2018. Behoeftetepeiling ontwikkeling indicatiestelling Wlz.

5 Sturen op doelmatigheid

In dit hoofdstuk bespreken we de doelmatigheid van het CIZ in het licht van de doeltreffendheid. Zoals ook verwoord in de tweede onderzoeksvraag kan de beoordeling op doelmatigheid alleen een relatieve beoordeling zijn. Kosten worden afgezet tegen de vereisten die volgen uit de maatschappelijke opdracht, de gewenste kwaliteit en het gewenste serviceniveau aan de burger waarvoor het CIZ werkt. De Rijksoverheid heeft in het kader van de Rijksbegroting hier een aantal aanwijzingen⁸³ voor gegeven die we ook hebben gehanteerd in onze onderzoeksaanpak, zoals het formuleren van de beleidstheorie, het analyseren van ontwikkelingen (trends) in de tijd en de relatie met specifieke interventies.

In dit hoofdstuk (in paragraaf 5.3) gaan we ook in op de *governance* met betrekking tot het CIZ en het functioneren van de driehoek. We bespreken deze onderwerpen mede op basis van wat de uitgangspunten zijn voor de governance tussen VWS en uitvoeringsorganisaties die onder VWS vallen.⁸⁴

5.1 Relevante feiten over de middelen, activiteiten en prestaties

Ook is het belangrijk om de context van de uitvoering van de taken door het CIZ goed weer te geven. De uitvoering van taken in het kader van de Wlz was nieuw in 2015; inmiddels heeft het CIZ enkele jaren ervaring hierin. Dit geldt ook voor de uitvoering van de advisering in het kader van de Buk. Bovendien zijn er taken bijgekomen: de doelgroep ggz (wonen) kan per begin 2021 worden toegelaten tot de Wlz en daarvoor heeft de voorbereiding en indicatiestelling voor plaatsgevonden in 2019 en 2020. De Wzd vervangt de Bopz per 1 januari 2020 en vroeg om projectmatige voorbereiding in 2018 en (vooral) in 2019. Om doelmatigheid zinvol te kunnen bespreken vatten we een aantal feiten en cijfers over de output en prestaties van het CIZ in deze paragraaf nog even samen.

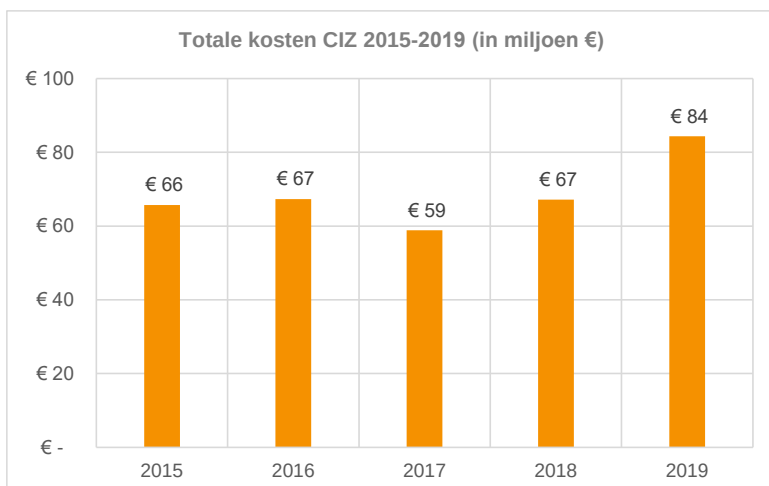
5.1.1 Totale kosten en opbouw van de kosten

De totale kosten per jaar voor de periode 2015-2019 zijn weergegeven in figuur 11. Als we naar de kostenopbouw kijken, dan zien we het volgende. Het aandeel van de personeelskosten in de totale kosten is toegenomen van 74% naar 80%. Voor de overhead geldt dat deze binnen de gehele onderzoeksperiode ruim binnen de Rijksbrede norm van maximaal 20% valt; deze is gedaald van boven de 10% (in 2015-2017) naar onder de 10% (8% in 2019). Hierbij verwijzen we ook naar figuur 5 aan het einde van hoofdstuk 2. De kosten voor huisvesting liggen, zoals vermeld in de jaarrekeningen van het CIZ, in de gehele onderzoeksperiode (ruim) binnen de daarvoor geldende Rijksbrede normen⁸⁵. De Rijksbrede norm voor externe inhuur ligt op 10% van het personeelsbestand. De externe inhuur bij het CIZ (zie ook figuur 5) ligt binnen deze norm, met uitzondering van de jaren 2017 en 2018. Het tempo van in eerste instantie de krimp, en het daarna weer opbouwen van het personeelsbestand ten behoeve van (de voorbereiding van) nieuwe taken, verklaren het overschrijden van deze norm.

⁸³ Zie over het meten van doeltreffendheid: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid> en over het meten van doelmatigheid: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.

⁸⁴ Concernsturing VWS, Uitgangspunten voor de governance tussen VWS en Concernorganisaties, Directie Bestuurlijke en Politieke zaken, Team Concernsturing, juli 2018.

⁸⁵ Zie Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038279/2016-07-16>).



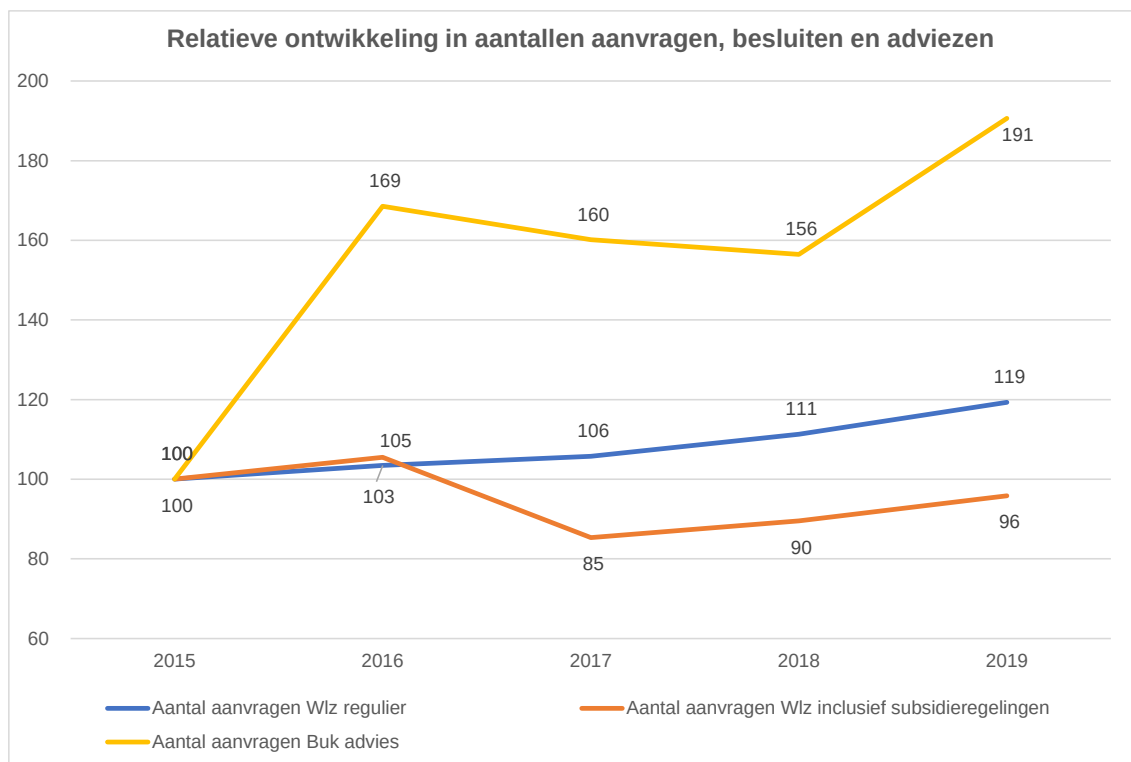
Figuur 11. Totale kosten CIZ (bronnen: jaarrekeningen CIZ 2015-2019)

5.1.2 Ontwikkeling in aantallen aanvragen, besluiten en adviezen

In de hoofdstukken 3 en 4 is de ontwikkeling in het aantal aanvragen en besluiten Wlz, het aantal Bopz-aanvragen en het aantal aanvragen en adviezen voor de Buk weergegeven. In figuur 12 hebben we de ontwikkeling in de Wlz-aanvragen en de Buk weergegeven in indexcijfers met 2015 als basisjaar (indexcijfer 100). Voor de leesbaarheid hebben we de aantallen Bopz-aanvragen niet in deze grafiek weergegeven. Deze lijn valt namelijk tot en met het jaar 2017 grotendeels samen met de lijn van het aantal aanvragen Wlz-regulier. De Bopz-aanvragen zijn in vijf jaar tijd met ongeveer 10% gestegen.

In deze aantallen is over het algemeen een stijgende trend zichtbaar. De stijgende trend heeft op meerdere momenten in de afgelopen vijf jaar (2015-2019) regelmatig geleid tot wachtstapels en druk op de doorlooptijden. Aangezien onderzoekers en beoordelaars van het CIZ in meerdere werkstromen actief zijn, geeft een onverwachte stijging of hogere gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag van de ene werkstroom ook druk op de prestaties in de andere werkstroom. De andere kant van dezelfde medaille is dat een hogere instroom in een werkstroom kan worden opgevangen met een lagere instroom elders. Dit maakt de uitvoering flexibeler.

Voor de taken die projectmatig worden opgepakt (de ggz-doelgroep in de Wlz en de Wzd) daarentegen is de inschatting van de te verwachten aantallen lastiger. Hier wordt in de uitvoeringstoetsen door middel van scenario's rekening mee gehouden. Het CIZ zal echter in de begroting en vervolgens in de bedrijfsvoering moeten rekenen met specifieke aantallen. Als dit toch anders uitpakt wordt in goed overleg met de opdrachtgever (zoals op dit moment het geval is voor de aanvragen voor ggz in de Wlz) gekeken naar oplossingen om dit op te lossen.



Figuur 12. Trends in aantallen aanvragen en besluiten (indexcijfers; 2015 = 100)

Voor de uitvoering van deze stijgende aantallen in de bestaande en de voorbereiding en uitvoering van nieuwe taken is meer personeel nodig dan in 2016 en 2017. De laatste jaren is er sprake van relatief veel externe inhuur, omdat dit personeel naar verwachting tijdelijk wordt ingezet. Figuur 13 geeft een overzicht.

Jaarrekening	Fte in dienst (gemiddeld)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal fte in dienst	627	559	486	549	817
Personeel direct (primair proces) Beoordelaars en onderzoekers (+/- 80%)	558	488	429	495	749
Personeel indirect % van totaal fte in dienst	69 11%	71 13%	56 12%	54 10%	68 8%
Externe inhuur % van totaal fte in dienst		61 11%	95 20%	132 24%	69 8%
Totale formatie inclusief inhuur	627	620	581	681	886
Index (2015 = 100)	100	99	93	109	141

Figuur 13. Overzicht van de personeelsomvang van het CIZ (bron: jaarrekeningen 2015-2019)

5.1.3 Doeltreffendheid in termen van scores op belangrijke indicatoren

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de prestaties en effecten gepresenteerd en toegelicht. Ten behoeve van de reflectie op doelmatigheid vatten we de scores op de belangrijke indicatoren samen in een overzicht (zie figuur 14).

"Juist en snel, met een tevreden cliënt"						
	Norm	2015	2016	2017	2018	2019
Kwantiteit (doorlooptijden)						
% cliënten dat binnen de wettelijke termijn een besluit ontvangt	95%	97%	86%	74%	95%	97%
Kwaliteit						
Streefwaarde (norm vanaf 2020)						
% van de besluiten dat juist en reproduceerbaar is	95%		89%	88%	92%	91%
Klanttevredenheid						
Cliënten voelen zich gezien, gehoord en geholpen (rapportcijfer)	7,5		7,3	7,4	7,8	7,8
Medewerkerstevredenheid						
Werkdrukbeleving (werkdrukonderzoek)				4,3	5,1	
Rapportcijfer met betrekking tot het aspect werkplezier				7,3	7,5	

Figuur 14. Overzicht scores op indicatoren in de periode 2015-2019 (waarden weergegeven voor zover bekend)⁸⁶

5.1.4 Maatschappelijke waarde en doelmatigheid

AEF heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de maatschappelijke meerwaarde (in termen van kosten en baten) van het CIZ als (landelijke), onafhankelijke indicatiesteller in de toegang tot de Wlz. Dit is afgezet tegen de variant dat zorgaanbieders zelf de indicatiestelling zouden doen. Conclusie van het onderzoek is dat de maatschappelijke meerwaarde van het CIZ, als landelijke indicatiesteller, zeer aannemelijk (evident) is als de kosten van de Wlz in beide varianten worden vergeleken. De (verwachte) verschillen zitten in het aantal Wlz-indicaties dat wordt afgegeven, de zwaarte van het zorgprofiel, en het informeren van cliënten over alternatieven. Daarnaast resulteert een landelijke organisatie in meer efficiency, meer inzicht in en grip op de toegang tot de Wlz, en meer uniformiteit in de beoordeling van Wlz-aanvragen.

Dat betekent ook dat het met de maatschappelijke doelmatigheid van het CIZ wel goed zit. De kosten van het CIZ zijn namelijk slechts een (beperkt) deel van de baten die met de rol van het CIZ worden bereikt. Dit betekent niet dat er geen grens zou zijn aan de inzet van middelen voor/door het CIZ. Daarvoor moeten we ook kijken of de invulling van de rol door het CIZ doelmatig is en of in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) samen doelmatigheid wordt nagestreefd.

5.2 Normtijden en het kostprijsmodel

In de loop van de onderzoeksperiode heeft het CIZ steeds meer inzicht gekregen in de ontwikkeling van de aanvraagstroom omdat de Wlz instroom zich lijkt te stabiliseren. Ten behoeve van de begrotingen worden prognoses gemaakt. Deze worden vervolgens vertaald in het kostprijsmodel en de begroting. De stijgende trend in de Wlz is aanleiding geweest om de besprekingen over de verwachte ontwikkelingen in het meerjarencader te intensiveren en explicieter een plek te geven in het begrotingsproces. Met behulp van (inzichten uit) het kostprijsmodel dat het CIZ hanteert, kunnen verwachte stijgingen en dalingen in de aantallen op transparante wijze worden doorvertaald in de begroting en in het meerjarencader van VWS.

Een andere component in het kostprijsmodel en het begrotingsproces zijn de normtijden. Omdat de Wlz in 2015 nieuw was, moest het CIZ eerst ervaring opdoen met de uitvoering om vast te stellen hoeveel capaciteit er nodig was en is voor het goed uitvoeren van de dienstverlening. In 2016 is er een eerste onderzoek uitgevoerd naar de normtijden voor alle werkstromen en functies binnen het CIZ.⁸⁷ Dit onderzoek vond plaats na ruim één jaar ervaring met de uitvoering van de Wlz en de Buk en op een moment dat de uitvoering onder druk stond (wachtstapels en lange doorlooptijden). De onderzoeks aanpak is daarom in aangepaste vorm uitgevoerd en de waarnemingen betroffen een periode waarin de werkwijze nog niet was uitgekristalliseerd en er geen sprake was van een stabiele situatie. Daarom is in overleg met de

⁸⁶ Cijfers worden gemeten op een schaal van 1-10 of 0%-100%.

⁸⁷ CIZ-normtijdonderzoek 2016, Gids organisatieadvies, juni 2016.

opdrachtgever afgesproken om op een later moment (begin 2018 over het jaar 2017) een nieuw normtijdenonderzoek⁸⁸ uit te laten voeren. Dit onderzoek doet hoofdzakelijk uitspraken over de tijdsbesteding van onderzoekers en beoordelaars, die 80% van het werk in het primaire proces uitvoeren. De uitkomsten van dit nieuwe normtijdenonderzoek hebben ertoe geleid dat de normtijden die het CIZ hanteert vanaf 2018 zijn aangepast aan de noodzakelijk geachte capaciteitsinzet voor de afhandeling van aanvragen voor de Wlz.

Om een beeld te geven van de normtijden en indicatieve kostprijzen van de verschillende 'producten' van het CIZ, geven we hier enkele feiten weer. Een onderzoeker besteedt volgens de in 2018 vastgestelde normtijd gemiddeld 246 minuten (ruim vier uur) aan een indicatiebesluit voor de Wlz. Dit is inclusief een huisbezoek (dat ruim een uur kost). Een beoordelaar besteedt gemiddeld 173 minuten (iets minder dan drie uur) aan een indicatiebesluit voor de Wlz (waarin geen huisbezoek plaatsvindt). Aan een Bopz-aanvraag besteedde een onderzoeker gemiddeld 134 minuten (twee uur en een kwartier). De combinatie van een Bopz-advies en een Wlz-aanvraag kostte gemiddeld 285 minuten (vier uur en drie kwartier). Aan een advies over dubbele kinderbijslag wordt gemiddeld 88 minuten (ruim een uur en drie kwartier) besteed. In het normtijdenonderzoek 2017 is ook vastgesteld welk deel van de tijd CIZ-medewerkers besteden direct gekoppeld aan de producten, welke tijd wordt gerekend tot productief werk zonder dat het direct aan producten gekoppeld is, en welk deel indirecte tijd betreft, zoals overleg, opleiding en dergelijke. De verdeling voor onderzoekers en beoordelaars is respectievelijk: 69% / 20% / 12% en 67% / 20% / 13%. Voor zover te beoordelen, is dit voor een kennisintensieve, professionele organisatie, een gezonde verdeling.

5.3 De interne governance, het functioneren van de driehoek en de planning- en controlcyclus

5.3.1 De rechtspersoonlijkheid en interne governance van het CIZ

Het CIZ was tot 2015 een privaatrechtelijke stichting. Sinds 2015 is het CIZ een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Deze rechtspersoonlijkheid is in het begin van de onderzoeksperiode tijdelijk vastgesteld. Het idee was dat de rechtspersoonlijkheid van het CIZ zou vervallen, waarna het zbo ondersteund zou gaan worden door een agentschap (een overheidsdienst met VWS als werkgever). Dit voornemen kwam voort uit het Rijksbrede traject om het aantal zbo's terug te brengen. Na een intensief traject, zowel bij het CIZ als VWS, is uiteindelijk besloten om niet hiertoe over te gaan, met name vanwege het feit dat de nadelen groter werden geacht dan het voordeel dat dit op zou (kunnen) leveren in de sturing vanuit VWS op het CIZ.⁸⁹

Het CIZ heeft gedurende de onderzoeksperiode (2015-2020) eerst twee, later een en per 1 juli 2019 weer twee bestuurders. Een driehoofdige Raad van Bestuur komt veel voor bij zbo's. De aandacht die nodig is op bestuurlijk niveau is mede bepalend voor de omvang van de Raad van Bestuur. Zeker gezien de uitdagingen van de afgelopen en komende jaren, zijn meerdere betrokkenen het erover eens dat voor het CIZ in ieder geval een meerhoofdige Raad van Bestuur passend en wenselijk is. De omvang (twee of drie bestuurders) moet zoals gezegd passen bij de *span of control* en de uitdagingen voor de organisatie in de komende tijd.

Een zelfstandig bestuursorgaan heeft bij voorkeur geen Raad van Toezicht, maar wel de mogelijkheid om een Raad van Advies in te stellen als onderdeel van de interne (informele) governance. Het CIZ heeft een externe Raad van Advies (RvA) en Audit Advies Commissie (AAC) ingesteld. Deze wordt ingevuld met ervaren mensen vanuit verschillende disciplines. De rol van de Raad van Advies (ten opzichte van de rol van een Raad van Toezicht) is anders en heeft meer vrijheidsgraden. Deze gremia brengen met name de tegenkracht in ten opzichte van de Raad van Bestuur van het CIZ, maar ook in de richting van VWS als eigenaar (en opdrachtgever). Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de Raad van Bestuur en deze gremia en één keer per jaar met de eigenaar. Dit functioneert volgens alle betrokkenen (bestuurders CIZ, bestuurders VWS en leden van de RvA en AAC) zeer goed. Op diverse onderwerpen heeft dit

⁸⁸ Rapportage normtijdenonderzoek 2017, CIZ, april 2018.

⁸⁹ Memorie van Toelichting / 2018/19, 35270, 3, p. 1-2. Wijziging van de Wet langdurige zorg in verband met de herziening van het verlies van rechtspersoonlijkheid van het CIZ.

positieve uitkomsten opgeleverd. Ook heeft de RvA het bestuur geadviseerd over een tweehoofdige Raad van Bestuur en het behoud van rechtspersoonlijkheid.

5.3.2 De sturing en samenwerking in de driehoek eigenaar - opdrachtgever - opdrachtnemer

De governance in de driehoek tussen eigenaar (de secretaris-generaal van VWS), coördinerend opdrachtgever (de directeur langdurige zorg van VWS) en het CIZ als opdrachtnemer werkt als volgt. De **eigenaar** is aanspreekbaar op de zorg voor de continuïteit van de organisatie qua positionering en functioneren. De eigenaar let erop dat de organisatie voldoende bestuurlijke en bedrijfsvoeringcapaciteiten heeft om de taak op dit moment maar ook in de toekomst kwalitatief goed uit te voeren. De **opdrachtgever** draagt zorg voor een goede vertaling van het beleid in de vorm van een opdrachtformulering aan de organisatie en levert het budget voor de taken. De opdrachtgever let erop de concernorganisatie niet te overvragen met het oog op de uitvoerbaarheid. De coördinerend opdrachtgever heeft - aanvullend - de zorg voor afstemming tussen meerdere opdrachtgevers binnen VWS en het als één totaalpakket aanbieden van opdrachten aan de opdrachtnemer. De **opdrachtnemer** zorgt voor een rechtmatige, doelmatige en integrale uitvoering van de toebedeelde taken.⁹⁰

Er vindt drie keer per jaar Bestuurlijk Overleg (BO) plaats en er vindt vaker in het jaar overleg plaats tussen (coördinerend) opdrachtgever en opdrachtnemer. In deze gesprekken staan ook de kwartaalrapportages en de gesprekken over de jaarlijkse (planning- en control) cyclus van begroting en het werkplan voor het komend jaar centraal.

In de praktijk kan er qua samenwerking en overleg sprake zijn van meer dan drie partijen. Dit komt omdat er in het opdrachtgeverschap sprake is van een grote coördinerend opdrachtgever (VWS) en een kleinere opdrachtgever (SZW). Hierover worden op dit moment aanvullende afspraken gemaakt in de governance, in de vorm van een samenwerkingsconvenant. Daarnaast zit in het opdrachtgeverschap van VWS niet alleen de sturing vanuit beleidsmatige inhoud, maar ook vanuit financiën. Dit levert soms extra perspectieven op in de gesprekken.

VWS moet in de rol van eigenaar en belangrijkste opdrachtgever zorgen voor de randvoorwaarden voor het CIZ om hun taken goed uit te kunnen voeren. Dit betreft het voorzien in voldoende middelen voor een goede uitvoering en het zorgen voor het juiste gesprek in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid. In het licht van de recente rapportage *Werk aan uitvoering* over de problemen en handelingsperspectieven van departementen in hun sturing op uitvoeringsorganisaties, doen de eigenaar en opdrachtgevers het goed. Veel van de handelingsperspectieven en aanbevelingen uit dit rapport worden door het ministerie van VWS en het CIZ in de praktijk gebracht. De eigenaar heeft nadrukkelijk ingezet op continuïteit en voldoende ruimte om te investeren en te gaan leren. Dit moet in de haarvaten van de uitvoeringsorganisatie gaan zitten. De focus van eigenaar en opdrachtgever lag de afgelopen jaren op een kwalitatief goede uitvoering (kwaliteit en doeltreffendheid). Dit is gebaseerd op de overtuiging dat te 'scherp aan de wind varen' in termen van doelmatigheid risico's oplevert voor de uitvoering en dat de dienstverlening slechter en duurder wordt in plaats van beter en goedkoper.

De opstelling van het CIZ wordt ervaren als transparant en de rapportages vanuit het CIZ zijn helder. Dit is een goede basis voor de gesprekken hierover in het kader van de planning- en controlcyclus. Er is sprake van (groot) vertrouwen in de deskundigheid en 'uitvoeringskracht' van het CIZ. Het CIZ wordt gezien als een reflectieve en zelfkritische organisatie. Het vertrouwen over en weer is gegroeid en de relatie is goed. Dit sluit zeer goed aan op hoe de governance is beoogd: "*Gelijke doelen, verschillende rollen*" en "*Goede relaties: een cultuur van vertrouwen, een structuur die dat ondersteunt*".⁹¹ Continuïteit in de bemensing (op alle niveaus) is voor de relatie een belangrijke factor. Dit is aan de kant van het CIZ goed geweest en aan de kant van het ministerie van VWS verbeterd. De gekozen

⁹⁰ Concernsturing VWS, Uitgangspunten voor de governance tussen VWS en Concernorganisaties, Directie Bestuurlijke en Politieke zaken, Team Concernsturing, juli 2018.

⁹¹ Zie de beschrijving in de paragrafen 3.5 en 3.6 in het document 'Concernsturing VWS' (zie eerdere voetnoten).

governance voor het CIZ met een onafhankelijke Raad van Advies en Audit Advies Commissie, inclusief de invulling hiervan, helpt om zowel het CIZ als de samenwerking met eigenaar en opdrachtgever (vanuit het principe van 'tegenkracht') scherp te houden met het geven van onafhankelijke adviezen.

5.3.3 *Ontwikkelingen in het begrotingsproces en het vergroten van de voorspelbaarheid*

Gezien de onvoorspelbaarheid van het aantal aanvragen bij de start van de Wlz, de tijd die het kost om deze met goede kwaliteit af te handelen en daarnaast de benodigde investering in de voorbereiding en uitvoering van nieuwe taken (de Wzd en doelgroep ggz in de Wlz), is het zorgvuldig afstemmen van de begroting en het goed monitoren van de realisatie belangrijk. Het CIZ heeft ervoor gekozen om, mede onderbouwd met uitvoeringstoetsen, de begroting zo realistisch mogelijk in te steken en daarin de onzekerheden te verdisconteren. Dit leidde vooral in de beginperiode tot het niet benutten van het toegekende budget.⁹² Doordat er, met de opgedane ervaring, meer inzicht is in de ontwikkeling in het aantal te verwachten aanvragen en de benodigde capaciteitsinzet, is er inmiddels ook een beter zicht op de benodigde middelen. Daarmee wordt het CIZ meer voorspelbaar. Het ministerie van VWS en het CIZ zijn vanaf het begrotingsjaar 2020 ook tot de afspraak gekomen om bepaalde posten in de begroting een voorwaardelijk karakter te geven. In de kwartaalrapportages wordt de uitnutting ten opzichte van de begroting weergegeven en wordt in overleg (veelal in het opdrachtgever-opdrachtnemer overleg) bekeken of deze voorwaardelijk toegekende middelen nodig zijn of niet, waarbij gekeken wordt naar alle relevante ontwikkelingen in het lopende jaar. Dit biedt ruim voldoende transparantie en houvast voor het goede gesprek over doelmatigheid.

5.4 **Reflectie op de doelmatigheid in het licht van doeltreffendheid en maatschappelijke waarde**

Als we de doeltreffendheid beoordelen aan de hand van de scores op de kpi's zoals deze in overleg tussen het CIZ en VWS zijn vastgesteld, dan moeten we concluderen dat deze sinds 2018 een positief beeld en een stijgende trend laten zien. Voor alle werkstromen, en zeker voor de Wlz geldt dat de verbetering van de prestaties samenvalt met het moment of de periode waarin is geïnvesteerd in de normtijden. Tegelijkertijd is er gewerkt aan het Kwaliteitsprogramma, is de CIZ-manier van werken geïntroduceerd, en zijn CIZ Versnelt en de CIZ Manier van werken van start gegaan. Wij zien als onderzoekers het verband tussen deze interventies en ontwikkelingen enerzijds en de verbetering in de prestaties van het CIZ. Medewerkers zijn (zeer) positief over de professionalisering van de organisatie en het teamgevoel dat dit geeft.

De investering in meer personeel als gevolg van de hogere normtijden (met als gevolg: meer tijd per product, een lagere caseload en extra personeel) lijkt goed uit te pakken in prestaties: de kwantiteit/doorlooptijden zijn beter; het percentage besluiten dat juist en reproduceerbaar is, stijgt; de klanttevredenheid is boven de norm en stijgt; en werkdrukbeleving wordt beter. De manier van werken van het CIZ (onder andere de operationeel zelfstandige teams), de zelfkritische houding van medewerkers en management geven vertrouwen dat continu naar verbetering en 'slimmer werken' wordt gezocht. Dit geldt ook voor instrumenten waarmee vakmanschap en leren worden gestimuleerd.

Of deze normtijden ook goed uitvoerbaar zijn voor medewerkers wordt door evenveel medewerkers bevestigd als tegengesproken. Uit de zelfenquête blijkt dat de helft ermee uit de voeten kan en de andere helft niet of minder. (Dit hangt ook af van de context waarin medewerkers werkzaam zijn). De werkdrukbeleving en het ziekteverzuim zijn wel blijvende aandachtspunten voor het CIZ. Dit zijn in ieder geval geen indicaties voor te ruime normtijden. Medewerkers ervaren overigens wel voldoende ruimte om maatwerk te leveren waar dat nodig is.

Vertegenwoordigers van de eigenaar en de opdrachtgevers zijn unaniem positief over hoe het CIZ (nu en de laatste jaren) functioneert en presteert. Ook is er veel vertrouwen in het CIZ en 'het gevoel van gezamenlijkheid' op basis van de samenwerking en de transparantie in de relatie tussen VWS en het CIZ. Ze zien dit bevestigd in de managementinformatie en uitkomsten van diverse onderzoeken. Een goed teken is ook dat het 'politiek rustig' is en er

⁹² Budget dat niet wordt besteed viel hierbij terug naar het ministerie van VWS.

geen sprake is van incidenten die de uitvoering door het CIZ raken. Ook vertegenwoordigers van andere organisaties zien het CIZ als een uitvoeringsorganisatie 'in control' en als plezierige en betrouwbare samenwerkingspartner. Ze ervaren korte lijnen in de samenwerking en stellen het op prijs dat het CIZ (op bestuurlijk en uitvoerend niveau) proactief de relatie met hen onderhoudt.

Vanuit de zelfevaluatie is door medewerkers een aantal suggesties gedaan die de doelmatigheid (en doeltreffendheid) mogelijk positief kunnen beïnvloeden. Dit was in antwoord op de vraag: *Welke mogelijkheden zie je om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CIZ verder te verbeteren?* Regionale afstemming en kennisverspreiding is vaak genoemd door medewerkers om doelmatigheid te bevorderen. Verder zijn de volgende suggesties gedaan die we in de vorm van citaten weergeven.

"Ik zie een verbeterpunt in het meer feedback geven aan elkaar (waaronder ook het aanspreken van elkaar) zodat op deze wijze samen geleerd kan worden en sneller bijgestuurd kan worden op gewenst en ongewenst gedrag, inzet van resources en focus houden op de taak/activiteiten."

"Op regioniveau leren & ontwikkelen en analyse & advies organiseren in plaats van (alleen) landelijk. Meer kennis verspreiden over: continu verbeteren en de Lean-methodiek. Nieuwe medewerkers worden hier onvoldoende in meegenomen."

"Ik zie het verhogen van de kwaliteit, CIZ breed, als het belangrijkste instrument om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren."

5.5 Wat het CIZ en VWS kunnen leren en verbeteren

In het kader van de lerende evaluatie van het CIZ is in een groepsbijeenkomst met verschillende betrokkenen een goed gesprek over doelmatigheid gevoerd met vragen als: wat betekent doelmatigheid voor het CIZ? Hoe kan de doelmatigheid van het CIZ in het vizier gehouden worden? Welke verbetermogelijkheden zien deelnemers voor de doelmatigheid van het CIZ? We geven in deze paragraaf de samenvatting van wat er in antwoord op deze vragen is besproken.

5.5.1 Wat is doelmatigheid eigenlijk en hoe staat het CIZ ervoor wat betreft doelmatigheid?

In deze vraag zijn gezamenlijk de volgende constateringën gedaan:

- a. De deelnemers zijn het erover eens dat de CIZ-organisatie voldoende tot goed scoort met betrekking tot doelmatigheid (mede op basis van de analyse die in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd en aangereikt). Deze indruk wordt gedeeld door de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- b. Door betrokkenen wordt er verschillend naar doelmatigheid gekeken. Doelmatigheid gaat om het verband tussen input en output, in relatie tot de maatschappelijke waarde. Doelmatigheid is afhankelijk van de reikwijdte van de wettelijke en maatschappelijke opdracht, de voorspelbaarheid in de uitvoering en het niveau van dienstverlening dat je met elkaar nastreeft. Betrokkenen spreken aan de ene kant over 'indicatoren en streefwaarden' die kunnen dienen als input voor het gesprek over doelmatigheid. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat op dit punt in deze verdiepende bijeenkomst geen concrete voorstellen zijn gedaan. Naast deze behoefte wordt vooral ook het belang van 'kwalitatieve duiding en monitoring' van alle prestaties in samenhang (zowel doelmatigheid als doeltreffendheid) benadrukt.
- c. Het is belangrijk om doelmatigheid te bezien in het licht van doeltreffendheid. Het CIZ heeft nieuwe taken gekregen met de bijbehorende onzekerheden en risico's. De stijgende lijn in de prestaties in combinatie met een goede, reële opbouw van het budget geeft vertrouwen. Zo zijn voor het CIZ de normtijden omhoog gegaan, maar dit wordt ook zichtbaar in de prestaties (doorlooptijden, percentage besluiten dat juist en reproduceerbaar is, klanttevredenheid en medewerkertevredenheid). Het is van groot belang dat er in de driehoek over en weer vertrouwen is dat doeltreffendheid en doelmatigheid op een goede manier worden afgewogen.

5.5.2 Hoe kan de doelmatigheid van het CIZ in het vizier worden gehouden?

De deelnemers zien verschillende aanknopingspunten om de doelmatigheid van het CIZ in het vizier te houden:

- a. De deelnemers onderkennen het belang dat de doelmatigheid van het CIZ in het vizier gehouden moet worden:
 - i. Er bestaat geen eenduidig beeld over indicatoren of streefwaarden die zicht kunnen bieden op de doelmatigheid van het CIZ.⁹³ Het kan waardevol zijn om samen tot bruikbare indicatoren te komen die zicht geven op de ontwikkeling van de doelmatigheid van het CIZ (kpi's). Dit geeft volgens aanwezigen niet het volledige beeld (het risico om naar een cijfer toe te redeneren) en is daarmee niet voldoende. Een absolute toetsing van doelmatigheid is niet mogelijk.
 - ii. Daarnaast moet ook (juist⁹⁴) kwalitatief gereflecteerd worden op doelmatigheid. Hieraan moeten de betrokken partijen structureel aandacht besteden, bijvoorbeeld in bestaande overleggen (begrotingscyclus/jaarcyclus). Daarbij speelt ook het niveau/beleving van dienstverlening een rol (doeltreffendheid). Het aanknopingspunt voor het gesprek hierover is de planning- en controlcyclus. Hier kan het gesprek worden aangegaan aan de hand van geïdentificeerde risico's. De partijen vinden dat ze hiertoe dichter bij elkaar komen, zowel bij de bespreking van het jaarplan als in de kwartaalgesprekken.
 - iii. Het is van belang om goed kennis te nemen van de inhoud van het werk (van het CIZ) en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd (door werkbezoeken, thematische verdieping, et cetera). Het gaat altijd om het verhaal achter de cijfers. Een voorbeeld: als je maximale service naar cliënten nastreeft, dan zou je wellicht vaker een huisbezoek doen als onderdeel van de indicatiestelling. Hier speelt doelmatigheid echter ook een rol: in welke gevallen is dit wel en niet zinvol en heeft het toegevoegde waarde voor de cliënt en de kwaliteit van de indicatiestelling? En welke balans volgt hier dan uit?
- b. Om doelmatigheid in het vizier te houden is het daarnaast belangrijk dat de opdracht aan de uitvoerende organisatie (in dit geval het CIZ) scherp geformuleerd is en dat er overeenstemming over deze opdracht bestaat. Het gesprek over doelmatigheid kun je niet los van de inhoud voeren (onder andere door voorbeelden te gebruiken). Een voorbeeld in dit kader is de rol van het CIZ in de keten (waar ook een andere verdiepingssessie op plaatsvindt): welke bijdrage verwacht de opdrachtgever van het CIZ en waar houdt de rol van het CIZ op?
- c. De nieuwe taak met betrekking tot de ggz-doelgroep vroeg om een inschatting over wat nodig was voor de uitvoering van deze nieuwe taak met onzekerheid over aantallen, de precieze timing van de instroom, et cetera. De aanwezigen zijn van mening dat in deze situatie juist het goede gesprek is gevoerd over wat nodig is in het licht van doelmatigheid. Dit leidde ook tot de benodigde investeringen (vooral in personeel). Er is goed rekening gehouden met het tijdig beschikbaar krijgen van voldoende capaciteit. Het opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers kost tijd, terwijl er nog relatief weinig productie tegenover staat. Dit betekent in de aanlooperperiode een relatief lagere doelmatigheid.

5.5.3 Welke verbetermogelijkheden zien deelnemers ten aanzien van de doelmatigheid van het CIZ?

Uit de bijeenkomst zijn de volgende verbeter suggesties en inzichten aangedragen. Zie hiervoor het weergegeven kader.

⁹³ Normtijden zijn genoemd als mogelijke indicator.

⁹⁴ Dit is belangrijk doordat de wijzigende opdracht, context en grote verschillen met andere organisaties het lastig maken om door middel van kwantitatieve analyse een oordeel over de doelmatigheid van het CIZ te vellen.

Verbetersuggesties en inzichten vanuit de verdiepende (leer)bijeenkomst over doelmatigheid

- a. Het in grotere mate gebruikmaken van beschikbare digitale data kan helpen om beter te differentiëren in de dienstverlening. Het doel is in de eerste plaats om de dienstverlening te verbeteren. De ervaring leert dat dit in het verlengde ook positieve effecten heeft op de doelmatigheid. Met behulp van data-analyse kunnen patronen zichtbaar worden die het CIZ zouden kunnen helpen bij het vooraf selecteren van aanvragen voor een andere 'routing' in de werkprocessen. Dit punt is ook genoemd in de zelfevaluatie door medewerkers van het CIZ.
- b. Door samen indicatoren en streefwaarden te formuleren kan een goed gesprek gevoerd worden over doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze kunnen verbeteren door hierop te sturen. Deze indicatoren zijn er nu op het gebied van kwaliteit, doorlooptijd en klanttevredenheid. Dit kan voor taken die al langer worden uitgevoerd door het CIZ (zoals de indicatiestelling in het kader van de Wlz, niet zijnde de ggz-doelgroep) en inmiddels qua uitvoering en instroom wat beter voorspelbaar zijn. Zoals gezegd is dit wel afhankelijk van de scherpheid in de formulering van de opdracht en het niveau van dienstverlening voor burgers die je wilt nastreven (dit kan daarop van toepassing zijn).
- c. In het kader van doelmatigheid in de uitvoering, is het van groot belang om 'meerjarig te kijken'. Dit is een sterk punt in de relatie tussen VWS en het CIZ. Bij de voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe taken, is hier verstandig mee omgegaan. Het opbouwen/afschalen van personeel loopt namelijk niet synchroon met het werkaanbod. Opbouwen vergt grote investeringen in opleidingstijd van medewerkers, waardoor het noodzakelijk is om de sturing op capaciteit over een langere periode te bezien, en niet te snel te reageren op fluctuaties in het korte termijn werkaanbod. Verder kan een te snelle afbouw van het personeelsbestand bij een lager werkaanbod, afvloeiingskosten met zich meebrengen, waarbij de afweging gemaakt moet worden, of dit opweegt tegen het weer op moeten leiden van nieuwe medewerkers als het werkaanbod (onverhoopt) weer toeneemt.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk beschrijven we de conclusies en aanbevelingen van deze lerende evaluatie van het CIZ. We doen dit door antwoord te geven op de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

6.1 Het CIZ functioneert doeltreffend en groeit daarin; prestaties dragen bij aan beleidsdoelen

Draagt het functioneren bij aan het realiseren van de doelstellingen?

Het CIZ voert de rol van onafhankelijke indicatiesteller objectief en landelijk uniform uit. Het doel van het CIZ is om cliënten zo snel mogelijk een juiste indicatie te laten krijgen, op een manier die aansluit bij hun persoonlijke belevingswereld, waarbij ze zich gezien, gehoord en geholpen voelen. Zodat zij met de zorgaanbieder en het zorgkantoor de zorg kunnen regelen waar ze recht op hebben. Rondom deze doelen heeft het CIZ duidelijke prestatie-indicatoren opgesteld die inzichtelijk maken of het functioneren bijdraagt aan het realiseren van doelen; en hierop is de afgelopen vijf jaar consequent gestuurd door het CIZ en het ministerie van VWS. Wij zien als onderzoekers het verband tussen de interventies en ontwikkelingen enerzijds en de verbetering in de prestaties van het CIZ.

Voert het CIZ zijn wettelijke taken goed uit?

Goed is een normatief begrip. Er wordt steeds meer gevraagd van het CIZ als organisatie. Wanneer we oordelen op basis van de prestatie-indicatoren, literatuur, visie van ketenpartners, klanten, medewerkers en de eigenaar en opdrachtgever komt er een zeer positieve beoordeling voor het CIZ naar voren. Er is gestart met het kwaliteitsprogramma (gericht op reviews, toetsing en feedback), het organiseren van operationeel zelfstandige teams inclusief het inzetten van relatiemanagement met zorgaanbieders en gemeenten, het ontwerpen en implementeren van *CIZ Versnelt* (gericht op het verbeteren van de doorlooptijden) en het centraal organiseren en verbeteren van het proces van de uitvoering van de Buk. Hiermee voert het CIZ haar wettelijke taken wat ons betreft goed uit, al blijft er altijd ruimte voor verbetering.

Zijn de geleverde producten/diensten goed bruikbaar en leveren deze nuttige inzichten?

Het CIZ levert verschillende producten/diensten. Dit palet is tijdens de evaluatieperiode in ontwikkeling. Er wordt actief ingezet op verdere verbetering van bestaande en nieuwe producten. Positief is dat het CIZ er zelf voor kiest om geregeld (evaluatie)onderzoeken uit te laten voeren, hetgeen getuigt van een lerende insteek. Met deze inzichten wordt actief aan de slag gegaan. (Keten)partners geven aan dat het CIZ een deskundige partner is die levert, en doet, wat het belooft. In de tekstboxen door het rapport geven we verschillende praktische verbeterpunten met betrekking tot specifieke producten en diensten.

Welke verbeteringen ten aanzien van doeltreffendheid zijn mogelijk, ook in relatie tot (verwachte) toekomstige ontwikkelingen?

De doeltreffendheid van de verschillende CIZ-producten is de laatste jaren sterk verbeterd, en kan op punten verder verbeterd worden. In dit rapport schetsen wij verschillende praktische en meer algemene verbeterpunten ten aanzien van de doeltreffendheid. Om als organisatie nog breder op doeltreffendheid in te zetten is het goed om in aanvulling op de prestatie-indicatoren die nu alleen worden gemeten in het kader van de Wlz (zoals klanttevredenheid), ook prestatie-indicatoren (met normen of streefwaarden) te formuleren voor andere taken. Dit kan meer inzicht bieden in het presteren van de organisatie, zeker ook voor nieuwe taken met betrekking tot de Wzd en mogelijk specifiek de voor de ggz-doelgroep in de Wlz. Voor deze laatste groep zou echter kunnen gelden dat deze volledig mee gaat lopen in het kwaliteitssysteem zoals dat nu geldt voor de Wlz.

Daarnaast is een aantal mogelijke verbeterpunten naar voren gekomen in deze lerende evaluatie:

- a. Investeren in specifieke deskundigheid voor bepaalde doelgroepen (vooral cliënten met een beperking en de ggz-doelgroep). Het zou goed zijn als deze centraal in de regio beschikbaar is, zodat teams er gebruik van kunnen maken.
- b. Doorontwikkeling van de operationeel zelfstandige teams in termen van professionaliteit en zelfstandigheid. Hierin zit ook de samenwerking tussen generalistisch werken en het betrekken van specifieke expertise waar nodig. Daarnaast kan een aantal taken meer specifiek worden belegd (taakdifferentiatie).
- c. Investeren in de relatie met zorgaanbieders om te leren van elkaar in hoe naar het proces van vragen en het proces van onderzoeken en beoordelen wordt gekeken;
- d. Analyse van de grote hoeveelheid data binnen het CIZ waarmee het CIZ inzichten kan verschaffen aan andere partijen in de keten om daarmee de werking van het stelsel te verbeteren.

6.2 Het functioneren van het CIZ geeft vertrouwen op het aspect doelmatigheid

Besteedt het CIZ de beschikbare middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering? Levert het CIZ de vereiste verantwoordingsinformatie aan VWS en geeft deze informatie voldoende inzicht om de doelmatigheid van het CIZ te beoordelen? In hoeverre hebben de bevindingen en aanbevelingen over normtijden (uit onderzoek in 2016) zijn weerslag gevonden in het toewerken naar een doelmatiger uitvoering?

De opbouw van de begroting en de realisatie in termen van de financiën zien er gezond uit. Omdat de Wlz in 2015 nieuw was, moest het CIZ eerst ervaring opdoen met de uitvoering om vast te stellen hoeveel capaciteit er nodig was en is voor het goed uitvoeren van de dienstverlening. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de normtijden die het CIZ hanteert vanaf 2018 zijn aangepast aan de noodzakelijk geachte capaciteitsinzet voor de afhandeling van aanvragen voor de Wlz. Dit heeft ook geleid tot een duidelijke verbetering in de prestaties. Of deze normtijden ook goed uitvoerbaar zijn voor medewerkers wordt door evenveel medewerkers bevestigd als tegengesproken. De werkdrukbeleving en het ziekteverzuim zijn wel blijvende aandachtspunten voor het CIZ. Dit zijn in ieder geval geen indicaties voor te ruime normtijden. Medewerkers ervaren overigens wel binnen de gemiddelde normtijden voldoende ruimte om maatwerk te leveren waar dat nodig is. Verder liggen de overhead, externe inhuur en de kosten voor huisvesting hoofdzakelijk binnen de daarvoor geldende Rijksbrede normen. Een uitzondering hierop vormen de jaren waarin het CIZ hard is gegroeid (2017 en 2018). In die jaren lag de externe inhuur, met verklaarbare redenen, boven de norm van 10% ten opzichte van het totale personeelsbestand.

De onzekerheid over het aantal aanvragen bij de start van de Wlz, de tijd die het kost om deze met goede kwaliteit af te handelen en daarnaast de benodigde investering in de voorbereiding en uitvoering van nieuwe taken (de Wzd en doelgroep ggz in de Wlz), maakt het begrotingsproces extra belangrijk. Het CIZ heeft ervoor gekozen om, mede onderbouwd met uitvoeringstoetsen, de begroting zo realistisch mogelijk in te steken en daarin de onzekerheden te verdisconteren. Dit leidde vooral in de beginperiode tot het niet benutten van het toegekende budget. Doordat er, met de opgedane ervaring, meer inzicht is in de ontwikkeling in het aantal te verwachten aanvragen en de benodigde capaciteitsinzet, is er inmiddels ook een beter zicht op de benodigde middelen. Daarmee wordt het CIZ meer voorspelbaar. Het ministerie van VWS en het CIZ zijn vanaf het begrotingsjaar 2020 ook tot de afspraak gekomen om bepaalde posten in de begroting een voorwaardelijk karakter te geven. In de kwartaalrapportages wordt de uitnutting ten opzichte van de begroting weergegeven en vervolgens wordt in overleg bekeken of deze voorwaardelijk toegekende middelen nodig zijn of niet. Dit biedt ruim voldoende transparantie en houvast voor het goede gesprek over doelmatigheid. Door samen indicatoren en streefwaarden te formuleren kan dit goed gesprek over doeltreffendheid en doelmatigheid plaatsvinden.

Zijn de interne organisatie en bedrijfsvoering efficiënt en toekomstbestendig ingericht?

Uit deze lerende evaluatie blijkt dat het CIZ zelf enerzijds trots en positief is op waar het CIZ nu staat en zich anderzijds ook positief-kritisch uitlaat over wat er beter kan. Dit getuigt van een lerende houding en cultuur. Medewerkers zijn (zeer) positief over: de impuls aan kwaliteit (met reviews, toetsing en feedback); professionalisering van de organisatie

met de introductie van de CIZ Manier van werken met operationeel zelfstandige teams met bijbehorende principes en instrumenten vanuit de Lean-methodiek; focus op werken vanuit de bedoeling; en aandacht voor meer persoonlijk contact en ruimte voor maatwerk. Dit heeft bij medewerkers ook geleid tot een goede sfeer en teamgevoel. De ruimte om te kunnen leren wordt belangrijk gevonden binnen het CIZ als geheel (bestuur, management en uitvoerend medewerkers) en is zeker ten aanzien van de (voorbereiding van de) indicatiestelling voor de ggz-doelgroep als positief ervaren. Medewerkers benoemen dit als belangrijk punt om breder en structureel te borgen, door bijvoorbeeld ook meer op regioniveau en tussen regio's van elkaar te leren. Dit is het gevolg van verbeterinitiatieven zoals eerder genoemd. Tegelijkertijd noemen medewerkers ook aandachtspunten voor de toekomst: de aandacht voor snelheid moet niet ten koste gaan van de kwaliteit; het borgen van de kwaliteit ook bij de grote aantallen nieuwe medewerkers, de positie en het op waarde inzetten van de medisch adviseur in het indicatieproces; en de vraag of taakdifferentiatie zowel voor de kwaliteit als de doelmatigheid niet nuttig zou kunnen zijn (zoals het plannen van huisbezoeken en het centraal blijven uitvoeren van de advisering in het kader van de Buk).

In hoeverre is de samenwerking met VWS en andere stakeholders efficiënt en effectief?

Het ministerie van VWS moet in de rol van eigenaar en belangrijkste opdrachtgever zorgen voor de randvoorwaarden voor het CIZ om hun taken goed uit te kunnen voeren. Dit betreft het voorzien in voldoende middelen voor een goede uitvoering en het zorgen voor het juiste gesprek in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid. In het licht van de recente rapportage *Werk aan uitvoering* over de problemen en handelingsperspectieven van departementen in hun sturing op uitvoeringsorganisaties, doen de eigenaar en opdrachtgevers het goed. Veel van de handelingsperspectieven en aanbevelingen uit dit rapport worden door het ministerie van VWS en het CIZ in de praktijk gebracht. De eigenaar heeft nadrukkelijk ingezet op continuïteit en voldoende ruimte om te investeren en te gaan leren. Dit moet in de haarvaten van de uitvoeringsorganisatie gaan zitten. De focus van eigenaar en opdrachtgever lag de afgelopen jaren op een kwalitatief goede uitvoering (kwaliteit en doeltreffendheid). Dit is gebaseerd op de overtuiging dat te 'scherp aan de wind varen' in termen van doelmatigheid risico's oplevert voor de uitvoering en dat de dienstverlening slechter en duurder wordt in plaats van beter en goedkoper. Dit blijkt in het geval van het CIZ ook uit de cijfers.

Er is sprake van (groot) vertrouwen in de deskundigheid en 'uitvoeringskracht' van het CIZ. Het vertrouwen over en weer is gegroeid en de relatie is goed. Continuïteit in de bemensing (op alle niveaus) is voor de relatie een belangrijke factor. Dit is aan de kant van het CIZ goed geweest en aan de kant van het ministerie van VWS verbeterd. De gekozen governance voor het CIZ met een onafhankelijke Raad van Advies en Audit Advies Commissie, inclusief de invulling hiervan, helpt om zowel het CIZ als de samenwerking met eigenaar en opdrachtgever (vanuit het principe van 'tegenkracht') scherp te houden met het geven van onafhankelijke adviezen.

Welke verbeteringen ten aanzien van doelmatigheid zijn mogelijk?

We zien de volgende verbetermogelijkheid: het in grotere mate gebruikmaken van beschikbare digitale data kan helpen om beter te differentiëren in de dienstverlening. Het doel is in de eerste plaats om de dienstverlening te verbeteren. De ervaring leert dat dit in het verlengde ook positieve effecten heeft op de doelmatigheid. Met behulp van data-analyse kunnen patronen zichtbaar worden die het CIZ zouden kunnen helpen bij het vooraf selecteren van aanvragen voor een andere 'routing' in de werkprocessen. Dit punt is ook genoemd in de zelfevaluatie door medewerkers van het CIZ.

6.3 Aanbevelingen naar aanleiding van lerend evalueren

Deze lerende evaluatie leidt tot verschillende aanbevelingen en suggesties voor de toekomst.

Juist nu de prestaties goed zijn, kan het CIZ een bredere bijdrage leveren in de keten

In deze lerende evaluatie is de 'toegang tot de toegang' als aandachtspunt naar voren gekomen. In eerder onderzoek is dit ook al aan de orde geweest. Het gaat hier om de informatieverschaffing aan cliënten en naasten over hoe het werkt als er mogelijk sprake is van een aanvraag in het kader van de Wlz. Dit is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten (voor de Wmo) en zorgverzekeraars (voor de Zvw). Organisaties gericht op (onafhankelijke) cliëntondersteuning kunnen hierin ook een belangrijke rol spelen. Het CIZ kan hieraan bijdragen via relatiebeheer

richting gemeenten en cliëntondersteuners (onder andere door middel van voorlichting). Juist nu het CIZ de (eigen) uitvoering goed op orde heeft, kan hierin mogelijk meer aandacht voor komen. Verbetering van de keten helpt ook het CIZ weer in de uitvoering van hun rol in de keten. Het CIZ levert op dit moment al wel dienstverlening aan gemeenten, zoals informatie over het aantal Wlz- aanvragen uit gemeenten, informatie over wie contactpersonen vanuit het CIZ voor betreffende gemeenten zijn, een databank waarmee gemeenten op geaggregeerd niveau informatie kunnen ophalen over cliënten, en een applicatie waarmee gemeenten op individueel niveau kunnen checken of iemand een Wlz-indicatie heeft. Het CIZ kan meer bijdragen aan de keten door het analyseren van de data binnen het CIZ waarmee het CIZ inzichten kan verschaffen aan andere partijen in de keten om daarmee de werking van het stelsel te verbeteren.

Evaluatie van de samenwerking met betrekking tot de Wzd heeft een aantal leerpunten opgeleverd

De voorbereiding en implementatie van de uitvoering van de Wzd was in de samenwerking tussen het CIZ en het ministerie van VWS (de directie langdurige zorg) als opdrachtgever atypisch en best lastig. De lengte van het voorafgaande wetstraject, de vele onduidelijkheden in de vertaling van wet naar de uitvoeringspraktijk, en de benodigde samenwerking met voor het CIZ nieuwe samenwerkingspartners zoals het Openbaar Ministerie en de rechtspraak maakten dit voor beide partijen tot een lastig dossier. Het CIZ en het projectteam Wzd van het ministerie van VWS zijn hier de afgelopen twee jaar veelvuldig inhoudelijk over in gesprek geweest. In het kader van deze lerende evaluatie hebben we een reflectiebijeenkomst gehouden waarin het gesprek op relatie en proces is gevoerd. Dit leverde nuttige leerpunten op. Voor dit soort trajecten is het nodig om samen op alle niveaus wet en regels te vertalen naar de uitvoering en oplossingen te zoeken voor knelpunten. Het had kunnen helpen om een stuurgroep te formeren waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, met als opdracht om gezamenlijk geformuleerd doel te realiseren en duidelijke formulering ieders rollen en verantwoordelijkheden. Voor het CIZ waren de randvoorwaarden om hun taak in de Wzd goed uit te voeren, gevoelsmatig niet goed genoeg ingevuld en VWS kon hier ook niet altijd in helpen. Een (ketenbrede) impactanalyse vanuit VWS met aandacht voor afhankelijkheden, risico's en randvoorwaarden was wenselijk geweest. Een gedeelde les uit de bijeenkomst was dan ook dat wederzijds vertrouwen en een goede werkrelatie belangrijke randvoorwaarden zijn. Verdieping in de ander is hiervoor van groot belang. Door elkaars context te (leren) kennen krijg je ook zicht op elkaars (on)mogelijkheden en komen gezamenlijke oplossingen ook beter in zicht. Zo kan er meer onderling begrip en gezamenlijkheid ontstaan en worden de onderlinge verwachtingen duidelijker.

Uit deze lerende evaluatie komt een aantal verbeter suggesties naar voren voor het CIZ

Uit deze lerende evaluatie blijkt dat er een aantal bevindingen aanleiding geeft om op te pakken binnen het CIZ. Het eerste punt is het investeren in specifieke deskundigheid. Als tweede suggestie komt het belang van relatiebeheer met aanbieders aan de orde. Investeren in deze relaties helpt om te leren van elkaar in hoe naar het proces van vragen en het proces van onderzoeken en beoordelen wordt gekeken. Over en weer kan de aanwezige expertise dan ook beter worden benut. De derde suggestie betreft het analyseren van grote hoeveelheid data ('big data') binnen het CIZ om daarmee differentiatie in de behandeling van aanvragen mogelijk te maken. Ook kan het CIZ andere ketenpartners met de inzichten uit deze data nog meer van dienst zijn. Dit zou in eerste instantie gericht moeten zijn op verbetering van de kwaliteit en kan in het verlengde ook winst in termen van doelmatigheid opleveren. De vierde suggestie betreft het verder doorontwikkelen van de operationeel zelfstandige teams door een aantal taken meer specifiek te beleggen (taakdifferentiatie). Ten slotte pleiten we voor het continueren van de inzet op leren (in en tussen teams, tussen regio's, tussen medisch adviseurs en beoordelaars/onderzoekers) en het benutten van de ruimte in de regels om maatwerk te leveren waar nodig (onder andere in de werkgroep domeinsamenwerking).

Het ministerie van VWS en het CIZ kunnen samen leren door het inhoudelijke gesprek te versterken

Uit deze lerende evaluatie is gebleken dat het kennen van elkaar en elkaars werk(praktijk) helpt in het aanpakken van de gezamenlijke opgave waarin ieder vanuit zijn eigen rol (opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer) aan bijdraagt. De suggestie vanuit het rapport *Werk aan uitvoering* om vaker personeel uit te wisselen (bij elkaar te detacheren) reiken we hierbij graag aan. Daarnaast bleek uit een van de verdiepende bijeenkomsten dat het inhoudelijke gesprek in relatie tot het aspect doelmatigheid waardevol is. Het helpt om een gezamenlijk beeld te vormen en de maatschappelijke opdracht te vertalen in een goede afweging tussen het gewenste serviceniveau aan de burger, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Aanvullende aanbevelingen en suggesties voor de toekomst vanuit de verdiepende (leer)bijeenkomsten

In verschillende bijeenkomsten en samenstellingen en door middel van verschillende werkvormen zijn wij in gesprek geweest met het CIZ, haar klanten en haar stakeholders om zowel terug als vooruit te kijken. Met hen hebben we verkend welke mogelijkheden er liggen om de bevindingen uit deze evaluatie en eerder onderzoek toe te passen zodat de dienstverlening van het CIZ aansluit bij de wensen en behoeften van klanten en het CIZ haar rol in de keten goed kan nemen. In de oranje en groene kaders hebben wij respectievelijk de bevindingen uit de klantbijeenkomsten en de leerbijeenkomsten weergegeven. Onderstaande rode draden uit deze kaders willen wij graag expliciet onder de aandacht brengen:

- a. **Het CIZ is als onderdeel van een keten afhankelijk van goede werkrelaties, die dan ook investering verdienen.** Wij adviseren het CIZ dan ook om te blijven investeren in relaties met het voorliggend veld, gemeenten, zorgaanbieders, het ministerie van VWS en anderen die een rol in de keten hebben. Dit vraagt om regelmatige afstemming, verdieping in elkaars context en vooral om hernieuwde energie wanneer er sprake is van personele wisselingen.
- b. **Blijf in gesprek over resultaten en haalbaarheid.** Voortbordurend op voorgaand punt adviseren wij het CIZ om continu in gesprek te zijn en te gaan met opdrachtgevers over welke resultaten behaald moeten worden, wat de haalbaarheid is en wat hiervoor nodig is. Het CIZ kan hierin een proactieve rol nemen, zoals nu ook al wordt gedaan. De opdrachtgever kan dan in gezamenlijkheid met CIZ sturen op de resultaten. Het CIZ vertaalt dit vervolgens door in de interne sturing op het primair proces en de bedrijfsvoering.
- c. **Investeer in doelmatigheid en behoud het menselijke.** Het CIZ is continu op zoek naar mogelijkheden om haar werk doelmatiger (efficiënter) te doen. Wij adviseren dan ook om in efficiëntie-afwegingen voortdurend de toetsvraag te stellen wat dit doet met het mensgerichte karakter van het CIZ. Voor uitvoeringsorganisaties als het CIZ is de menselijke maat van groot belang.
- d. **Houd aandacht voor klantvriendelijkheid.** Bij de doorontwikkeling van het indicatieproces wordt aandacht gevraagd voor laagdrempelige informatievoorziening en goede bereikbaarheid van het CIZ. Voor de uitvoering van de Buk geldt: het investeren in de relatie met de vindplekken van ouders die in aanmerking komen voor de Buk en het scheppen van duidelijke en reële verwachtingen. Ook kleine acties, zoals het

A. Leden klankbordgroep en werkgroep

Leden van de klankbordgroep (organisatie)

- a. Lieke van der Sanden (VWS, accounthouder concernsturing CIZ);
- b. Marije Koopman (VWS, accounthouder beleid CIZ);
- c. Jeroen Korving (VWS, financieel adviseur beleid);
- d. Michal van Eijk (VWS, programmamanager lerend evalueren);
- e. Peter Puper (VWS, accounthouder Financieel-Economische Zaken);
- f. Tim Riesebosch (VWS accounthouder Financieel-Economische Zaken);
- g. Marijke Westra (SZW, beleidsmedewerker);
- h. Martèn Nijhens (CIZ, concerncontroller);
- i. Romee Stoffels (CIZ, bestuurssecretaris).

Leden van de werkgroep (organisatie)

- a. Lieke van der Sanden (VWS, accounthouder concernsturing CIZ);
- b. Marije Koopman (VWS, accounthouder beleid CIZ);
- c. Martèn Nijhens (CIZ, concerncontroller);
- d. Romee Stoffels (CIZ, bestuurssecretaris).

B. Onderzoeksverantwoording

Zoals in de rapportage beschreven zijn de onderzoeksuitkomsten voortgekomen uit verschillende **onderzoeksactiviteiten**. Deze onderzoeksactiviteiten zijn onderverdeeld in twee fases. In de eerste fase is het merendeel van de literatuurstudie en het veldwerk uitgevoerd. In deze fase zijn de conceptonderzoeksuitkomsten opgehaald. Op basis van deze uitkomsten is in de tweede fase bepaald welke onderwerpen om (lerende) verdieping vroegen. Deze verdieping is in de tweede fase uitgevoerd/vormgegeven.

In **fase 1** zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a. Literatuuronderzoek naar uitgebreide bronnenlijst.
- b. Interviews met ketenpartners/stakeholders.
- c. Klantreisbijeenkomsten/interviews met (naasten van) cliënten en professionals.
- d. Zelfevaluatie door CIZ-medewerkers (per enquête, vervolgens telefonische verdieping).

De eerste fase van het onderzoek diende als input voor thema's die in de tweede fase van het onderzoek centraal hebben gestaan. Hierdoor is het ook gelukt om tijdens de evaluatie al lessen te trekken en waar mogelijk op te pakken.

In **fase 2** is vervolgens de 'lerende verdieping' gezocht, gericht op verschillende onderwerpen:

- a. De rol van het CIZ in de keten en de kansen op dit gebied. Hiertoe is in samenwerking met ketenpartners, uitvoerend professionals en het CIZ in een actieve groepssessie gereflecteerd.
- b. De doelmatigheid van het CIZ en het goede gesprek hierover voeren. Dit onderdeel bestond uit een aanvullende analyse en bijeenkomst met betrokkenen.
- c. De casus Wzd. De driehoek (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) kan leren van het (soms moeizame) Wzd-proces. Dit (spannende) gesprek is gevoerd met betrokkenen, om samenwerkingslessen te trekken.
- d. Verder zijn aanvullende individuele gesprekken gevoerd met CIZ-medewerkers over regelruimte en de mogelijkheden voor maatwerk met betrekking tot CIZ-dienstverlening.

Voordat we de onderzoeksactiviteiten inhoudelijk bespreken is het van belang op te merken dat de **onafhankelijkheid** in dit onderzoek op verschillende manieren is gewaarborgd:

- a. Ten eerste zijn onderzoeksuitkomsten in dit proces constant met elkaar geconfronteerd, door middel van zogenaamde triangulatie⁹⁵ (van methoden en bronnen). Dit leidt ertoe dat onderzoeksuitkomsten niet voortkomen uit een enkele bron, maar geverifieerd en gewogen zijn door het confronteren van meerdere perspectieven.
- b. Daarnaast zijn wij als onderzoekers ons zeer bewust geweest van het feit dat in deze lerende evaluatie het onderzoek ook een interventie is. Door niet alleen informatie op te halen, maar nieuwe perspectieven aan te dragen, door te vragen en door te praten zetten we stappen richting of zelfs in het realiseren van de leerdoelstellingen. Belangrijk hierin is dat we transparant zijn geweest in deze rolinvulling. We hebben herhaaldelijk benoemd en besproken dat we de twee rollen (van onafhankelijk onderzoeker en actieonderzoeker gericht op wat er voor ieder aan tafel te leren valt) beide vervulden. En daarbij hebben we samen met betrokkenen, zeker ook in de werkgroep, telkens duiding en interpretatie gegeven aan de bevindingen vanuit deze twee benaderingen (evalueren en leren).

Literatuuronderzoek

Er is veel documentatie voor handen over het (functioneren van) het CIZ in de evaluatieperiode. Om deze reden is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan. Deze literatuur diende het opstellen van het analysekader, evenals de

⁹⁵ Dit betekent dat er verschillende dataverzamelmethodeën zijn gecombineerd, om tot een breder inzicht te komen en uitspraken te toetsen.

uiteindelijke rapportage en beantwoording van de onderzoeksvragen. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur is als volgt:

- a. Jaarverslagen CIZ 2015 tot en met 2019;
- b. Kaderbrieven (VWS), kwartaalrapportages en andere verantwoordingsdocumenten;
- c. Documentatie van het kostprijsmodel en normtijdenonderzoek 2016 en 2018;
 - i. CIZ. 2018. Rapportage normtijdenonderzoek 2017.
 - ii. Gidsz organisatieadvies. 2016. CIZ normtijdenonderzoek 2016.
- d. Documentatie over de grote ontwikkelingen op dit moment: 'Het CIZ Versnelt!', en de projectmatige organisatie van en werkwijze in de implementatie van de taken van het CIZ met betrekking tot de Wzd en de ggz in de Wlz;
 - i. Berenschot. 2018. Behoeftetepeiling ontwikkeling indicatiestelling Wlz.
 - ii. CIZ. 2018. Rapportage pilot 'Werkwijze CIZ versnelt'.
- e. Klanttevredenheidsonderzoeken van het CIZ;
 - i. Panteia. 2019. Klanttevredenheid 2019 inzake het indicatieproces bij het CIZ.
 - ii. Motivaction, 2019. Dubbele kinderbijslag - Kwalitatief onderzoek naar de customer journey.
- f. Relevante onderzoeken, onder andere:
 - i. AEF. 2020. De waarde van onafhankelijke indicatiestelling in de Wlz.
 - ii. AEF. 2019. Grensvlak Jeugdwet en Wlz.
 - iii. Algemene bestuursdienst. 2020. Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse.
 - iv. Algemene bestuursdienst. 2020. Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.
 - v. Algemene Rekenkamer. 2018. Focus op De toegang tot de Wet langdurige zorg.
 - vi. BMC. 2017. Toegang tot zorg vanuit de Wet langdurige zorg.
 - vii. Bureau HHM. 2017. Afwegingskader kinderen Wlz.
 - viii. Centraal Planbureau. 2020. Zorgkeuzes in kaart.
 - ix. De Beleidsonderzoekers. 2018. Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK.
 - x. Ministerie van SZW. 2018. Evaluatie Wet hervorming kindregelingen.
 - xi. Nationale ombudsman. 2018. Borg de zorg.
 - xii. Nationale ombudsman. 2018. Zorgen voor burgers.
 - xiii. Sociaal en Cultureel Planbureau. 2018. Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking.

Zelfevaluatie voor medewerkers

Wij hebben een zelfevaluatie uitgezet onder (een selectie van) medewerkers van het CIZ. Het CIZ heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de ambitie om het vakmanschap van professionals continu te verbeteren, om zo steeds beter invulling te geven aan zijn opdrachten. Het **idee achter de zelfevaluatie** is dat de betrokkenen van het CIZ - al vroeg in het proces van de evaluatie - zelf reflecteren op hun sterkten en zwakten als het gaat over het realiseren van de doelstellingen, uitvoeren van de taken, bruikbaarheid, efficiency in manier van werken, et cetera. Waar ligt de kracht van CIZ naar mening van de medewerkers van het CIZ op al deze thema's? En wat kan worden verbeterd?

De **selectie van medewerkers voor de zelfevaluatie** is divers. Deze medewerkers zijn verdeeld over de verschillende functies binnen het CIZ. Hierbij is gestreefd naar zoveel mogelijk verschillende perspectieven (directie/bestuur en management, teamcoaches, administratief ondersteuners, onderzoekers, beoordelaars, beleid, et cetera). Ook is hierbij aandacht geweest voor regionale spreiding en spreiding op basis van het aantal jaar werkervaring bij het CIZ. De selectie van deelnemers is bepaald in overleg met het CIZ.

De **zelfevaluatie** is ingevuld door 17 personen.⁹⁶ Deze personen vulde eerst een uitgebreide vragenlijst in (bestaand uit ongeveer 25 vragen). Vervolgens zijn de ingestuurde zelfevaluaties door de onderzoekers geanalyseerd. Hierna zijn de

⁹⁶ Beoordelaar (5), Onderzoeker (3), Medisch adviseur, Teamcoach, Analyse en advies en overig (2), management (1).

medewerkers telefonisch geïnterviewd om verdiepend te reflecteren op de zelfevaluaties en om verder te praten over doeltreffendheid en doelmatigheid van het CIZ. De inzichten uit deze analyse (rode draden en opvallende aandachtspunten) zijn vastgelegd in een tussentijdse notitie. Deze informatie is gebruikt bij de vervolgkeuzes met betrekking tot de lerende verdieping.

Interviews stakeholders

Voor het onderzoek is met veel **verschillende partijen gesproken in de vorm van semigestructureerd interviews**. Denk hierbij aan het ministerie van VWS en SZW en partijen betrokken bij de indicatiestelling in de Wlz/Wzd/Buk. Onderstaand een overzicht van de gesproken partijen.

- a. **Uitvoering taken Wlz**
 - i. Ministerie van VWS: Secretaris-Generaal (als eigenaar); accounthouder CIZ team concernsturing (namens eigenaar en opdrachtgever van dit onderzoek); directeur Langdurige Zorg (als opdrachtgever); accounthouder vanuit de beleidsdirectie Langdurige Zorg (namens de coördinerend opdrachtgever); financieel adviseur directie Langdurige Zorg; en de accounthouder CIZ van de directie Financieel Economische Zaken.
 - ii. Cliëntorganisaties en cliëntondersteuners: Per Saldo; Ieder(In); Patiëntenfederatie Nederland; Mind; MEE Nederland;
 - iii. Overige organisaties: Zorginstituut Nederland (ZN); Nederlandse Zorgautoriteit; CAK; ActiZ; VGN; GGZ Nederland; VNG; Zorgverzekeraars Nederland (ZN); Zilveren Kruis (Zorgkantoor).
- b. **Uitvoering overige Buk en Wzd**
 - i. Ministerie van SZW: beleidsmedewerker SZW/voormalig afdelingshoofd Volksverzekeringen;
 - ii. Overige partijen (Wzd): Openbaar Ministerie.
- c. **Het CIZ**
 - i. De bestuurders van het CIZ;
 - ii. Lid Audit Advies Commissie;
 - iii. Lid Raad van Advies.

Klantreizen

De methodiek

Het uitgangspunt bij het CIZ is dat het CIZ zijn taken uitvoert volgens de wetten en regels, maar vooral met aandacht voor de mens. In dit licht spraken wij met veel plezier met naasten van cliënten en medewerkers van zorgaanbieders als gebruikers van de diensten van het CIZ. Wij hebben hen gesproken door middel van de klantreis-methodiek. Onze methode voor klantreizen (customer journey mapping) is een bewezen methode om inzicht te krijgen in de beleving van de klant. In dit geval de naasten van cliënten en zorgaanbieders bij het proces van indicatiestelling, van aanvraag tot en met besluit.

Deelnemers

Deelnemers aan het klantreizen zijn geworven via het CIZ. Bij interesse konden zij zich bij het CIZ aanmelden. De medewerkers van zorgaanbieders (BTB-klanten) hebben wij gesproken in een kleine groepsbijeenkomst, waarna wij de resultaten telefonisch gevalideerd hebben bij andere zorgaanbieders. In totaal zijn de ervaringen van 12 medewerkers van zorgaanbieders meegenomen. De BTC-klanten hebben wij gesproken in afzonderlijke gestructureerde interviews. In totaal hebben wij 7 ervaringen verwerkt in de beschreven resultaten.

Inhoud

Tijdens de bijeenkomst en de aanvullende telefoongesprekken met medewerkers van zorgaanbieders hebben zowel het indicatieproces voor de Wlz als de Wzd centraal gestaan. In de interviews met naasten van cliënten is enkel aandacht geweest voor de Wlz, aangezien geen naasten met ervaringen met de Wzd of Buk zich aangemeld hadden.

Werkwijze

In de bijeenkomst en in de afzonderlijke interviews hebben wij de ervaringen en belevingen van naasten en van medewerkers van zorgaanbieders opgehaald door gestructureerd de episodes in het proces van het aanvragen van een indicatieproces te doorlopen. Hiervoor onderscheidde wij de volgende episodes:

- a. Doorverwijzing en oriëntatie: onder deze episode verstaan we het ontvangen van een doorverwijzing naar de Wlz (bijv. door de gemeente/huisarts) en de oriëntatie op zorg.
- b. Verzamelen informatie: onder deze episode verstaan we het verzamelen van alle benodigde informatie. Denk bijvoorbeeld aan: machtiging/bewijs wettelijke vertegenwoordiger, kopieën van medische gegevens.
- c. Invullen en versturen aanvraag: hieronder verstaan we het invullen en insturen van de aanvraag door klant via een online aanvraagformulier of per post. Onder deze fase valt ook eventueel contact over foutieve of ontbrekende informatie en het ontvangen van een bevestiging van de aanvraag (bij aanvraag per post).
- d. Contact met CIZ in de onderzoeksfase: hieronder verstaan we het telefonisch contact tussen de onderzoeker en de klant (bij inhoudelijke vragen). Daarnaast valt de dossierbeoordeling en het plannen en voeren van (telefonisch) huisbezoek onder deze episode.
- e. Ontvangen bericht over besluit: hieronder verstaan we het volgen van de voortgang via mijnoverheid.nl en het ontvangen van het indicatiebesluit per post.
- f. Contact met zorgkantoor/zorgaanbieder: hieronder verstaan we het contact wanneer niet duidelijk is hoe de klant de zorg wil ontvangen (of bij volledig pakket thuis (vpt), modulair pakket thuis (mpt) en nog geen aanbieder gekozen, pgb). Zorgaanbieder neemt contact op om afspraken te maken.

Per episode stonden we stil bij de contactmomenten met het CIZ. Dit kunnen zowel directe contactmomenten zijn zoals telefonisch contact met een medewerker van het CIZ of een bezoek aan de website, als indirect zoals een derde partij die uitleg geeft over de werkwijze van het CIZ. Per contactmoment stonden we stil bij de beleving, wat deze beleving gekleurd heeft (en waarom) en tenslotte bij eventuele verbeteringsuggesties.

De lerende verdieping

Deze lerende evaluatie is zo ingestoken dat er **tijdens én na de evaluatie van de uitkomsten geleerd** wordt. Hiertoe is tijdens de evaluatie aandacht geweest voor reflectie (onder andere met de werkgroep en met medewerkers). Daarnaast is de lerende insteek ingebouwd in de onderzoeksopzet. Op basis van de activiteiten in de eerste fase is halverwege, samen met de werkgroep betrokken bij de evaluatie, een aantal onderwerpen vastgesteld voor de tweede fase van de evaluatie.

De lerende verdieping vond plaats op een **viertal onderwerpen**, namelijk:

- a. De rol van het CIZ bij de toegang tot de keten;
- b. Het goede gesprek over doelmatigheid;
- c. Inzicht in regelruimte en leren van casuïstiek;
- d. Interactie in de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer – reflectiebijeenkomst over risicomanagement en de Wzd

De rol van het CIZ bij de toegang tot de keten.

Zorgbehoevenden zijn niet op zoek naar een indicatie; ze zoeken zo snel mogelijk passende zorg. Het CIZ is als indicatiesteller de toegangspoort naar zorg en ondersteuning via de Wlz. Uit de klantreizen kwam naar voren dat het voor zorgbehoevenden niet altijd duidelijk is dat ze voor een indicatie voor langdurige zorg bij het CIZ moeten zijn. De **centrale vraagstelling** luidde: welke bijdrage kan het CIZ, passend bij de taken en verantwoordelijkheden van het CIZ en redenerend vanuit 'de bedoeling', in samenwerking met andere stakeholders spelen in het toeleiden naar passende zorg? Hoe kunnen we de 'toegang tot de toegang' verbeteren? Om deze vragen te beantwoorden is een **leerbijeenkomst** georganiseerd met het CIZ, medewerkers van het ministerie van VWS, VNG/gemeenten, MEE, wijkverpleegkundigen, ZN/zorgkantoren en enkele zorgaanbieders.

Het goede gesprek over doelmatigheid

Het CIZ heeft een grote professionaliseringsslag gemaakt in de uitvoering door te gaan werken in operationeel zelfstandige teams die zoveel mogelijk van het werk zelfstandig uitvoeren en door 'CIZ Versnelt' in te voeren. In het kader van de lerende evaluatie van het CIZ is in een groepsbijeenkomst met verschillende betrokkenen een goed gesprek over doelmatigheid gevoerd. Het gesprek is gevoerd aan de hand van de volgende **centrale vragen**: (i) wat doelmatigheid voor het CIZ is/betekent, (ii) hoe de doelmatigheid van het CIZ in het vizier gehouden kan worden en (iii) welke verbetermogelijkheden deelnemers zien voor de doelmatigheid van het CIZ. Ook is er gesproken over verbetermogelijkheden. In deze **bijeenkomst** is de tussentijdse analyse van de doelmatigheid van het CIZ benut. Om dit gesprek te voeren is een afvaardiging van het CIZ en het ministerie van VWS en SZW (digitaal) samengekomen.

Inzicht in regelruimte en leren van casuïstiek

De regels zijn gelijk. Toch is iedereen anders. De wet is de basis van het werk van het CIZ, maar de mens is het uitgangspunt. Het CIZ wil iedereen de zorg toekennen die bij hem past. Dat vraagt ook bij de indicatiestelling om een persoonlijke benadering waarin mensen geen nummers worden, maar mens blijven. Hoe gaat het CIZ om met het uitvoering geven aan 'maatwerk' in de dienstverlening? Hoe benutten medewerkers van het CIZ de regelruimte die er is? En hoe verhoudt 'maatwerk' zich tot doelmatigheid? Dit is in **drie gesprekken** met individuele medewerkers verdiept. In deze gesprekken is gereflecteerd op de ruimte die regels CIZ-medewerkers laten en de wijze waarop deze benut wordt en kan worden. De drie medewerkers zijn betrokken (geweest) bij de *werkgroep domeinsamenwerking* (dit was voorheen de *werkgroep beoordelingsruimte*). Met hen is gesproken over de ontwikkeling die het CIZ hierin heeft doorgemaakt en zijn voorbeelden besproken aan de hand van casuïstiek. Ook is met hen besproken wat er nodig is om de regelruimte goed te blijven benutten.

Interactie in de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, reflectiebijeenkomst over de Wzd

De evaluatie heeft input opgeleverd over de interactie tussen het ministerie van VWS, het ministerie van SZW en het CIZ in de driehoek als eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Er zijn verschillende perspectieven op de sturingsrelatie, transparantie en de communicatie over nieuwe taken. Hoe kunnen de betrokken actoren de governance en onderlinge samenwerking goed invullen? En wat kan er geleerd worden van de implementatie met betrekking tot de Wzd? Om deze vragen te beantwoorden hebben we een **whole system in the room-reflectiebijeenkomst** georganiseerd. Met de aanwezigen (vanuit VWS, het CIZ en enkele betrokken organisaties als de Rechtspraak) is de tijdlijn met betrekking tot de implementatie van de Wzd doorlopen. In deze bijeenkomst zijn leerpunten gedefinieerd en is gezamenlijk gereflecteerd op het verloop van dit proces.