

Zorgverzekeraars moeten sturen ‘met de wet in de hand’

TIJD VAN GROTE VERANDERINGEN

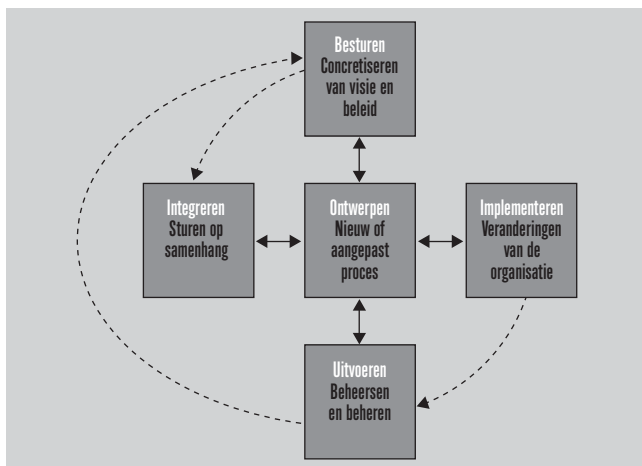
De zorgverzekeringsmarkt maakt een tijd van grote veranderingen door. Zorgverzekeraars zetten alle zeilen bij om voldoende aan te haken bij alle veranderingen. Geen van hen wil de strijd om de verzekerden verliezen, en daarvoor moeten ze hun processen goed op orde hebben.

Door Freek Hermkens

De veranderingen die onder meer spelen zijn de komst van de Basisverzekering (Zorgverzekeringswet, ZvW), Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's), meer rechtmatigheidscontroles (dat er volgens de wet wordt gehandeld), kostenbeheersing (wat er met de premie en het belastinggeld gebeurt), het invoeren van no claim (geen zorg consumeren is minder betalen), de Wet Inkomens naar Arbeidsvermogen (WIA), AWBZ-brede Zorg Registratie fase 3

en 4 (AZR), de wachtlijstproblematiek, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de overheveling van AWBZ-producten naar de basisverzekering.

Eén van de belangrijkste veranderingen en aanjager hierin is de invoering van de basisverzekering. Deze invoering zorgt ervoor dat zorgverzekeraars te maken krijgen met veel en veranderende wetgeving. De wijziging van wetten en regels in een veranderende omgeving vereist nogal wat van de bedrijfsvoering, van de procesbeheersing en van de flexibiliteit van zorgverzekeraars.



Afbeelding 1: De BPM-cyclus.
(Uit: Effectief Procesmanagement – J. Tolma en D. de Wit, 2005).

Beheersing

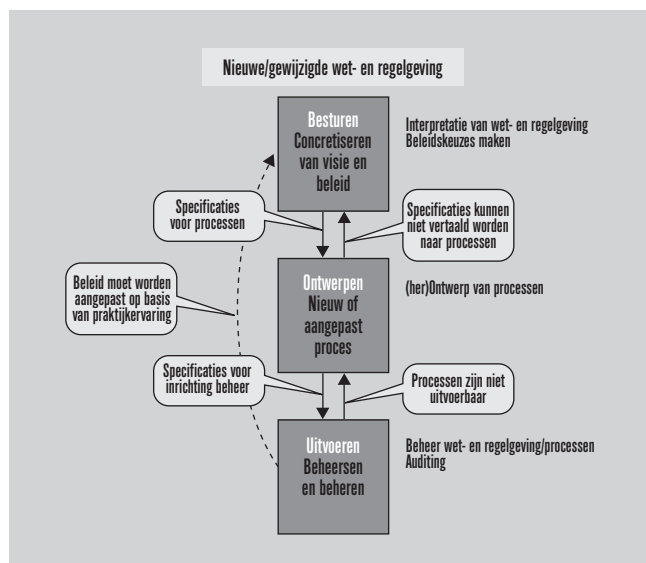
Door de grote complexiteit, de omvang en de onderlinge samenhang van de nieuwe wetten en regels, is het moeilijk voor zorgverzekeraars om aan de eisen van de nieuwe situatie te voldoen. Invoering van de wet en de wijzigingen hierop moeten in snel tempo en op korte termijn plaatsvinden. Daarnaast is het moeilijk om een goede vertaalslag te maken van de wetteksten naar processen en bedrijfsvoering. Zorgverzekeraars zullen inzicht moeten hebben in de gevolgen die de veranderende wet- en regelgeving heeft voor diensten, systemen, takenpakket en alle bijbehorende processen. In dit artikel staat centraal hoe zorgverzekeraars ervoor kunnen zorgen dat ze deze veranderingen aankunnen, dat hun processen goed op orde en beheerd blijven, dat ze hun flexibiliteit behouden en dat ze compliant blijven aan de steeds wijzigende wet- en regelgeving. Daartoe worden twee invalshoeken onderscheiden: het

managen vanuit en door regels en wetten; en het managen door procesbeheersing. Vanuit de eerste invalshoek spreken we van Rule Management (interne regelgeving en rule engines) en Rule Analyses (externe wet- en regelgeving). Voor het gemak en de leesbaarheid gaat het verder in dit stuk over Rule Management, waarmee zowel de analyse als de beheersing van de externe en interne wet- en regelgeving bedoeld worden. De RuleWise-aanpak (zie kader) is een aanpak om Rule Management te effectueren binnen een organisatie. Om interne processen (invalshoek twee) in zijn geheel goed beheerst, flexibel en compliant te houden, zal de procesgang al vanuit de oorsprong beheerst, flexibel en onderhoudbaar moeten zijn. Managen door procesbeheersing dus. Op een gedegen wijze geïmplementeerd kan de cyclus van het Business Process Management (BPM) zorgen voor voldoende niveau in beheer, beheersing en flexibiliteit van de interne procesgang. Met een juist geïmplementeerde combinatie van Rule Management en de BPM-cyclus, kunnen zorgverzekeraars duurzaam het hoofd bieden aan de geschetste problematiek.

Rule Management

De komende jaren zullen vooral de reeds genoemde wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving grote invloed hebben op de organisatie en processen van zorgverzekeraars. Doorvoeren van wijzigingen in wet- en regelgeving is lastig; hoe kunnen zorgverzekeraars er voor zorgen deze veranderingen wel aan te kunnen? De zaken die het doorvoeren van de regels en wetten bemoeilijken, zijn:

- de hoeveelheid, samenhang en complexiteit van regels die uitgevoerd moeten worden;
- het feit dat externe wet- en regelgeving veelvuldig wijzigt;
- op basis van regels en wetten moeten processen (her)ingericht worden;
- gebrek aan eenduidigheid over de invulling van regels en



Afbeelding 2: Afstemming.

De RuleWise-aanpak

Kern van deze aanpak is grofweg analyse en vertaling van juridische teksten naar een formeel logisch model. Dit model bevat eenduidige interpretaties van wet- en regelgeving. De analyse van een wetsvoorstel verloopt volgens de aanpak in drie stappen: structuuranalyse; taalanalyse; integratie. Allereerst worden tijdens de structuuranalyse ankers in de wet- en regelgeving aangebracht die het mogelijk maken de gegevens naar de juiste juridische bron te herleiden en, in geval van wetswijzigingen, de juiste structuurblokken en juiste consequenties te selecteren en op impact te beoordelen.

Vervolgens worden tijdens de taalanalyse door de analist met geautomatiseerde tool-ondersteuning interpretaties per zin aangemaakt en voorgelegd aan de juridische expert, om de strekking ervan te controleren en expliciet en eenduidig vast te leggen. Onduidelijkheden, onjuistheden en ongerijmdheden worden aan de juridische expert teruggekoppeld, door hem opgelost en beslissingen hierover vastgelegd. Tenslotte tijdens de integratiefase, worden al deze deelmodellen tot één samenhangend, consistent en volledig model omgevormd, zie afbeelding 1 voor een schematische weergave. Dit volledige model bevat kennis over de wet- en regelgeving voor dat domein (het gebied dat de betreffende wet of regels omvat) en kan gebruikt worden voor allerlei producten zoals geautomatiseerde systemen, handleidingen, procesontwerp, glossary's, werkinstructies etcetera.

wetten, doordat er op meerdere organisatieniveaus interpretatieslagen plaatsvinden;

- wetten en regels laten veelal (te) veel ruimte voor interpretatie open.

Als die zaken, die direct invloed hebben op de processen, diensten en/of systemen van zorgverzekeraars uit de wet geïsoleerd kunnen worden, dan kunnen veranderingen in de wet ook direct gerelateerd worden aan veranderingen in processen, diensten en systemen. In de hier gehanteerde interpretatie van Rule Management worden de wet- en regelgeving zelf doorgeleefd. Het zorgt dat wat impliciet besloten ligt in wet- en regelgeving, expliciet wordt gemaakt. Daardoor is het geheel van wetten en regels eenvoudiger te beheren en beheersen. Via deze aanpak kunnen (na een initiële investering) de volgende voordelen bereikt worden:

- Concrete, consistente en gecontroleerde (door)vertaling van de externe wet- & regelgeving naar bijvoorbeeld rekenregels, proceseisen, KPI's, systeemeisen of werkinstructies;
- Duurzame compliance van de operationele activiteiten aan de externe wet- & regelgeving, omdat eventuele wijzigin-

Case 1: Verticaal denken; de hiërarchische benadering

Een grote Nederlandse zorgverzekeraar had problemen met doorlooptijden en werkvoorraden (achterstand), vooral tussen afdelingen onderling. Deze organisatie kreeg een traditionele hiërarchische aansturing en bezat een functionele organisatiestructuur. De financiële aansturing van de divisies en afdelingen vond plaats op basis van budgettering en nacalculatie. Na onderzoek bleek dat het adagium "zeg me wat je meet, en ik zeg je waar ik op stuur" ook hier op gaat. De afdelingen sub-optimaliseerden en gooiden de resultaten, vaak van erbarmelijke kwaliteit, 'over de muur'. De 'volgende in de lijn' had vervolgens zo veel werk aan het goed krijgen van de tussenproducten, dat het werk zich opstapelde op die punten.

De voornamelijk financieel georiënteerde rapportages lieten zien dat de productiviteit hoog lag, maar de klanttevredenheid was laag en de doorlooptijden hoog. De processtaf gaf het advies om processen te modelleren die onafhankelijk waren van de afdelingen en om daar 'procesmanagers' verantwoordelijk voor te maken. Deze zouden verantwoordelijk zijn voor het gehele proces en daarmee afdelingsoverstijgend te werk gaan. Op die manier komt de nadruk te liggen op kwaliteit en doorlooptijd en lossen onderlinge problemen zich op.

gen (via dezelfde aanpak doorgevoerd) direct en eenduidig hun weg vinden naar die plaatsen in de organisatie waarop de wetwijziging betrekking heeft;

- Consistentie en standaardisatie van risicobepaling en maatregelen (door hergebruik);
- Inzicht in de potentiële beleidsruimte tussen externe wet- & regelgeving en intern beleid.

Intern beleid wordt naast externe wet- en regelgeving gelegd om overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen. Dit heeft als resultaat dat getoetst kan worden of er een goede vertaalslag heeft plaatsgevonden van de externe wet- en regelgeving naar alle afzonderlijke afdelingen en processen. Om deze toets echter te kunnen uitvoeren is inzicht in processen en de impact van veranderingen op deze processen noodzakelijk. In aanvulling op Rule Management is het actief uitvoeren van Business Process Management (BPM) daarom raadzaam, en wellicht van levensbelang voor de zorgverzekeraars.

De procesgerichte benadering

Aan de basis van inzicht in processen en de mogelijkheid om verbeteringen door te voeren, staat procesmanagement en

procesdenken. Procesmanagement is geen nieuw onderwerp, maar komt de laatste jaren wel meer prominent naar voren in organisaties. Sinds de introductie van Business Process Re-engineering zijn organisaties meer gaan nadenken over de inrichting van de organisatie rond processen. Termen als kanteling van de organisatie, horizontaal organiseren en 'flows' door de organisatie zijn hiervan voorbeelden. De klassieke hiërarchische benadering wordt verlaten voor een meer procesgerichte benadering. Sturing vindt plaats op het primaire proces en de nadruk ligt minder op afdelingsgewijs aansturen. Zie ook het kader Case 1, verticaal denken.

De meeste dienstverlenende organisaties – waaronder ook zorgverzekeraars – worden hiërarchisch aangestuurd. De afdelingsmanager is verantwoordelijk voor het realiseren van de afdelingsdoelstellingen die hij/zij door zijn/haar manager opgedragen heeft gekregen. Veelal levert een afdeling een halffabrikaat of voert activiteiten uit, zonder altijd te weten wie de afnemer is en welke bijdrage het afdelingsresultaat levert in het realiseren van de totale bedrijfsdoelstellingen. Ook binnen dienstverlenende organisaties (lees: zorgverzekeraars) wordt de roep om procesgericht te werken en denken steeds groter. Hoe is dit procesgericht werken nu te bereiken?

Om procesgericht te werken zullen zorgverzekeraars de aansturing via afdelings-targets en -budgetten moeten loslaten en de te behalen targets op procesniveau moeten definiëren. Om hun organisatie goed in de hand te kunnen houden, te kunnen sturen en te beheersen, moet het glashelder zijn om welke processen het gaat, welke bijdrage ze leveren aan het totaal, hoe die processen verlopen, hoe ze samenhangen en vooral hoe en waar ze elkaar beïnvloeden. Op basis daarvan kan een adequaat besturingsmodel voor de gehele organisatie gedefinieerd worden met:

- duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- reproduceerbaarheid van succesvolle producten en diensten;
- standaardisatie van werkwijzen en kwaliteit;
- beïnvloedbare productiekosten door inzichtelijkheid hierin.

De BPM-cyclus is een goed referentiekader om zorgverzekeraars beter procesgericht te laten werken. Om blijvend resultaat te bereiken is evenwichtige aandacht voor alle onderdelen van de BPM-cyclus vereist. De BPM-cyclus biedt dus niet alleen een ondersteuning om processen gestructureerd te ontwerpen, maar behelst vooral ook het aanpassen van het besturingsmodel van een organisatie, een implementatietraject en het monitoren en bijsturen vanuit de uitvoering.

Snijvlak

Procesmanagement houdt in dat er gestuurd wordt op en vanuit de processen. Randvoorwaarde hiervoor is dat er continu aandacht is voor het verbeteren van de inrichting van de processen en dat de uitvoering voldoet aan de gestelde eisen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van

de beschikbare resources. Dit betekent aandacht geven aan alle aspectgebieden die in de cyclus zijn aangegeven, namelijk: sturen, integreren, ontwerpen, implementeren en uitvoeren (zie afbeelding 2). De BPM-cyclus stelt organisaties in staat hun eigen complexe werkelijkheid inzichtelijk te maken en hun processen via procesmanagement te relateren aan de gewenste richting van de organisatie.

Producten en diensten van zorgverzekeraars worden voor een groot deel gedictieerd door, maar ook gebaseerd op externe wet- en regelgeving (ziekenfonds, AWBZ, ZVW). Beleid en kaderstellende regels behelzen daarom grotendeels interpretaties van die externe wet- en regelgeving. Beleid en regels worden vervolgens langs de hiërarchie gecascadeerd, alwaar ze tezamen met andere delen uit de externe wet- en regelgeving opnieuw worden geïnterpreteerd. Ook bij het ontwerpen en inrichten van processen ontstaan deze interpretatieslagen, tenzij eerder al deze interpretaties en aanverwant beleid eenduidig en centraal toegankelijk zijn vastgelegd.

Op dit punt ontstaat er een snijvlak tussen Rule Management en de BPM-cyclus. Door het in kaart brengen van processen en deze gelijktijdig af te stemmen op de wet- en regelgeving zorgt men dat één actie zowel de processen als de wet- en regelgeving beheersbaar (toepasbaar en hanteerbaar) maakt. Met Rule Management maak je niet alleen inzichtelijk wat de wet voorschrijft, maar ook de interpretaties daarvan door de beleidsmakers. Ook het beleid dat niet aan de wet gerelateerd is, kan worden opgenomen. Het resulteert in een raamwerk van beleid en regelgeving dat bruikbaar is voor ontwerp en uitvoering (BPM), en bovendien naar de bron te herleiden is.

Dit maakt het vervolgens weer mogelijk om ontwerp- en implementatiebeslissingen (specificaties die niet ongewijzigd vertaald kunnen worden) terug te koppelen aan beleidsmakers en zelfs aan de wetgever. Dit zorgt voor aantoonbare compliance aan wet- en regelgeving naar de toezichthouders, en intern voor beheerste (beleids)specificaties voor ontwerp en inrichting (Rule Management). Een ander voordeel van het op deze manier vastleggen (Rule Management) en implementeren (BPM) van beleid en regelgeving is dat in een complexe en instabiele omgeving de wijzigingen sneller en beter beheerst doorgevoerd kunnen worden (alsmede uniform, eenduidig, consistent, enzovoort).

Indien in kaart gebracht, is het volkomen duidelijk waarop de veranderingen betrekking hebben en welke impact dat op de diverse beschrijvingen en toepassingen (processen, systemen, werkinstructies, enzovoort) zal hebben. Met Rule Management kan men dus aangeven wat er vanuit wet- en regelgeving moet veranderen in bedrijfsvoering en procesmanagement, en met BPM bezit men het instrumentarium om die veranderingen te kunnen implementeren. In combinatie is de organisatie procesmatig aan te sturen, in overeenstemming met de wet. Het is zelfs denkbaar om enige sturing te geven aan de wetgeving.

Case 2: Van verticaal naar horizontaal denken; de valkuil

De oplossing uit de kaderbeschrijving van Case 1 gaf enige verbetering: de schuttingen werden lager, de kwaliteit ging omhoog en de doorlooptijd naar beneden. De overdrachtmomenten, vooral tussen afdelingen, bleven echter een probleem. Ook de doorlooptijden bleven wat achterlopen op de concurrenten. Bij nadere beschouwing is dit goed te verklaren: het aansturingsprincipe is hetzelfde gebleven. Er waren weliswaar proceseigenaren aangewezen, maar dit waren dezelfde mensen als de divisiedirecteuren en verantwoordelijke leden van de raad van bestuur.

De taken en bevoegdheden van de proceseigenaren zijn nooit vastgelegd, waardoor deze gelijk zijn aan die van de betreffende lijnmanager (en dus niet afdelingsoverstijgend). De hiërarchische indeling en aansturing is nooit veranderd, waardoor de eerste verantwoording van deze managers natuurlijk bij hun 'eigen' afdeling blijft. Pas op de tweede plaats is er een extra focus gelegd op het gehele afdelingsoverstijgende bedrijfsproces.

Conclusie

Het gevoel van veel zorgverzekeraars, dat ze een speelbal zijn van politiek Den Haag en dat het vrijwel onmogelijk is om tijdig aan alle veranderingen te voldoen, is wellicht terecht maar niet onoplosbaar. Rule Management maakt de doorvertaling en implementatie van wet- en regelgeving beheersbaar, eenduidig en uniform. In combinatie met BPM sluit de bedrijfsvoering naadloos aan op wet- en regelgeving en is rechtmatigheid eenvoudig aan te tonen. Daarmee is het ook voor zorgverzekeraars mogelijk om 'het van hot naar her gestuurd' te worden door de wet, om te vormen naar het sturen van de organisatie 'met de wet in de hand'.

Literatuur

- F. Hermkens (2005), Productiviteitsverbetering in dienstverlenende bedrijven, door invoering van operationele besturing, elektronisch magazine M@n@gement.
- P. Kordelaar en G. van der Zaal (2003), Dynamiek in wet- en regelgeving vergt flexibele procesmodellering, Business Process Magazine.
- J. Tolsma en D. de Wit (2005), Effectief procesmanagement, Eburon, Delft.

Freek Hermkens

Dr. E.J.A. Hermkens (f.hermkens@oi.nl) is werkzaam als organisatieadviseur bij O&i in Utrecht.