



Expliciteren van guides is een eerste belangrijke stap

## TER DISCUSSIE STELLEN

De 'guides' van een proces bepalen hoe het proces dient te worden ingericht en uitgevoerd. Het zijn de business rules die de ontwerpvariabelen vormen voor de procesontwerper. Moet hij ze klakkeloos overnemen en implementeren of mag hij ze ter discussie stellen?

Door Jeroen de Groot

**H**et CVZ stelt ze ter discussie, uiteraard in een goede dialoog met het ministerie. Het gevolg: betere processen en een win/win-situatie voor alle partijen. Hoe gaat dat in zijn werk bij een ambitieus bestuursorgaan in de zorg? We spreken Gerard Miltenburg die als adviseur verzekeringsuitvoering werkzaam is bij het CVZ in een fraai pand te Diemen. Er is gekozen voor een open inrichting, met veel glas en met oorspronkelijk overal flex-plekken. "Maar", zo vertelt Miltenburg, "op steeds meer plekken maken we toch weer de stap naar vaste werkplekken". Dit heeft alles te maken met een verschuiving in het takenpakket voor het CVZ. Business Process Management blijkt hierbij voor het CVZ steeds belangrijker te worden. Via de processen krijgt het CVZ grip, maar in den beginne is zij zeer kritisch naar de opgelegde business rules die een procesontwerp bepalen: de 'guides' zoals we die binnen BPM noemen.

### Adviesfunctie

Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) is een zogenaamd zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zorg. Het CVZ vervult een rol tussen de overheid, uitvoeringspartijen in de gezondheidszorg en de burger. Het CVZ is voortgekomen uit de Ziekenfondsraad, een raad waar allerlei partijen in vertegenwoordigd waren die iets met de Ziekenfondswet en de Algemene Wet

Naam: College Voor Zorgverzekeringen (CVZ)  
Branche: Gezondheidszorg  
Typering: zelfstandig bestuursorgaan  
Omvang: ongeveer 300 FTE  
Het CVZ is een bestuursorgaan in de zorg, dat adviserende en uitvoerende rollen vervult tussen de overheid, uitvoeringspartijen en de burger.

Bijzondere Ziektekosten te maken hadden. De Ziekenfondsraad had in de eerste plaats een adviesfunctie richting overheid. De huidige adviesfunctie van het CVZ omvat vooral Pakketbeheer: welke zorg hoort in het (Basis)pakket. Daarnaast heeft het CVZ een aantal uitvoeringstaken zoals 'Risicoverevening'; de verdeling van de inkomensafhankelijke zorgpremies over de Zorgverzekeraars.

Miltenburg noemt verder onderwerpen als 'Persoongebonden Budgetten in de zorg' en 'het propageren en faciliteren van elektronisch berichtenverkeer in de zorg'. Sinds 1 januari 2006 praten we in de zorg niet meer over de Ziekenfondswet maar over de Zorgverzekeringswet. Met al het reclamegeweld van de zorgverzekeraars kan niemand deze overgang naar de nieuwe wet zijn ontgaan. Voor het CVZ brengt de Zorgverzekeringswet ook tal van nieuwe mogelijkheden met zich mee. Maar zoals de gevleugelde woorden uit de wereld van de voetbal-analytici luiden: zijn deze mogelijkheden ook kansen?

### Van beleid naar uitvoering

De Zorgverzekeringswet is complex. "Geen enkel ander land maakt het zich zo ingewikkeld." Voor u en mij voldoet de wet echter (waarschijnlijk) prima. Het systeem komt tegemoet aan de doelstellingen die de politiek voor ogen had. Gebleken is echter dat de Zorgverzekeringswet voor bepaalde groepen Nederlanders niet of 'lastig' uitvoerbaar is. Een voorbeeld: de gepensioneerde Nederlanders die in landen zoals Spanje of Marokko van hun pensioen genieten. Deze mensen moeten volgens de wet, net zoals mensen in Nederland, verplicht een bijdrage betalen voor de Zorgverzekeringswet in Nederland. In ruil hiervoor krijgt men zorg vergoed volgens de regels in het woonland. Het resultaat van de nieuwe wet was in eerste instantie dat grote groepen mensen in een verdragsland meer moesten gaan betalen dan voorheen, terwijl het pakket van zorg vaak

beprekter werd. Het behoeft geen uitleg dat deze mensen dus niet blij waren met de Zorgverzekeringswet; deze mensen waren boos. De totale groep gepensioneerden in het buitenland betreft vele tienduizenden mensen. Naast groepen die feitelijk een soort uitzonderingspositie vormen in de nieuwe wet, zorgt de Zorgverzekeringswet ook voor extra uitvoeringswerk. Zo is een grote groep Nederlanders momenteel nog onverzekerd. Ook zijn er mensen die een flinke betalingsachterstand hebben voor hun premie. Welke acties gaat 'Nederland' ondernemen om deze problemen op te lossen? De genoemde kwesties zorgen voor hoofdbrekens bij het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS). Welke organisatie is groot genoeg om aan grootschalige uitvoeringsprocessen invulling te kunnen geven, en heeft daarnaast de kennis en finesse om met de lastige materie en vaak moeilijke doelgroepen om te gaan? Het CVZ kwam in beeld. Maar, de vraag was: gaat het CVZ haar mouwen opstropen voor grootschalig uitvoeringswerk?

### Alle begin is moeilijk

De missie van het CVZ luidt als volgt: het CVZ borgt en ontwikkelt de publieke randvoorwaarden van het zorgverzekeringsstelsel, zodat de burgers hun aanspraak op zorg kunnen realiseren. Het CVZ voelt zich dus verantwoordelijk voor goede zorg voor alle burgers. Op basis hiervan is men dan ook snel geneigd om 'ja' te zeggen als het Ministerie met een uitvoeringstaak aan komt zetten. Ten aanzien van het voorbeeld van de gepensioneerden in het buitenland ging het CVZ dan ook aan de slag. Het inrichten van vernieuwde registratie- en inningsprocessen voor de eerder genoemde groep gepensioneerden was daarmee de eerste, nieuwe, grote uitvoeringstaak voor het CVZ. "Hier hebben we veel van geleerd", geeft Miltenburg aan. Enerzijds doelt hij hiermee op de complexiteit van de implementatie van een nieuw proces. Het CVZ vervulde op kleinere schaal wel een aantal uitvoeringsprocessen, maar de 'enorme aantallen' in de nieuwe processen overvielen de organisatie. Enkele maanden had de organisatie grote moeite om de grote hoeveelheden brieven en telefoontjes te verwerken. Miltenburg legt uit: "De stap van (focus op) beleidsadvies naar (focus op) uitvoering had veel impact op de organisatie en op de mensen. We hebben echt alle zeilen moeten bijzetten om de zaak binnen redelijke termijnen op orde te krijgen. Als ik dan zie waar we nu staan, dan vervult mij dat wel met een gevoel van trots." Wat waren de lastigste punten in dat moeilijke jaar voor het CVZ? "Tijdgebrek", is het eerste dat Miltenburg noemt. "In de politiek is het altijd een kwestie van hollen of stilstaan. Eerst wordt er lang gepraat en gebeurt er



Foto: Harry Otto.

Gerard Miltenburg, adviseur verzekeringsuitvoering bij het CVZ: "gevoel van trots".

eigenlijk niets, en vervolgens worden er heel snel beslissingen genomen die 'op stel en sprong ingevoerd' moeten worden. Het CVZ heeft zich in dit spel mee laten slepen". Op 1 januari 2006 lag er een regeling op basis waarvan de nieuwe processen uitgevoerd moesten gaan worden. In BPM-termen spreken we in dit kader van richtlijnen of 'guides' voor het proces. Guides worden van bovenaf opgelegd en geven hiermee inhoud aan de inrichting van het proces. Dit betekent echter ook dat guides de inrichtingsmogelijkheden van het proces beperken. Voorbeelden van guides zijn:

- De procesuitvoering van één case mag niet meer kosten dan 175,- euro;
- De totale afhandeling dient altijd binnen 14 dagen te geschieden;
- Een beslissing van een junior medewerker wordt altijd gecontroleerd door een senior medewerker.

In een procesontwerp- of procesverbeteringstraject is het expliciteren van de guides de eerste belangrijke stap. Elke organisatie en elk proces heeft guides; soms moet je er echter wel naar vragen en/of zoeken. Bepaalde guides zullen je helpen, ze sturen in de juiste richting. »

# GRIP

Andere guides kunnen je echter flink in de weg staan. Het is vervolgens zaak om de guides niet als 'noodzakelijk kwaad' voor lief te nemen, wat in de praktijk maar al te vaak gebeurt. Vergelijk dit met het spel in de huizenbouw tussen de architect en de aannemer. Tijdens de realisatie van de plannen dient zich de spanning tussen ontwerp en werkelijkheid aan. De aannemer kan een bepaalde opgelegde guide niet ten uitvoer brengen en gaat overleggen met de architect of opdrachtgever. Beide partijen zoeken naar consensus om uiteindelijk te komen tot een beter resultaat. De procesontwerper dient dan ook altijd de ruimte voor het aanpassen of zelfs schrappen van guides te verkennen. Dit is vaak een onderhandelingsproces, waarbij het procesdoel het gezamenlijke uitgangspunt dient te vormen. Zo ging het ook bij het CVZ. Zij nam aanvankelijk de guides ter hand en startte een procesontwerptraject. Gaandeweg bleek echter meer en meer dat het proces onuitvoerbaar werd; de guides waren te complex (de wet was niet uit te leggen aan de burger), te krap (VWS stelde onhaalbare deadlines) en soms was er zelfs sprake van tegenspraak tussen guides. Is het verwonderlijk dat de guides niet getoetst waren op uitvoerbaarheid? Natuurlijk niet. De regeling was opgesteld door beleidsmakers, niet door processpecialisten!

## Grip op de guides

"Wat ons uiteindelijk goed heeft geholpen was een betere dialoog met het Ministerie", vertelt Miltenburg. "In eerste instantie was het CVZ vooral opdrachtnemer (die in dit geval vooral de fouten maakte) en het Ministerie de opdrachtgever, die vertelde wat er hoe moest gebeuren." Door te sturen op het gemeenschappelijke belang (een goede uitvoering), werd de relatie gelijkwaardiger en kreeg het CVZ meer stem als 'uitvoeringsexpert'. Het CVZ ging het Ministerie adviseren over de regeling, waarmee uiteindelijk een eenvoudiger en beter uit te voeren proces mogelijk bleek. De regeling liet zich bovendien beter uitleggen richting burgers. Een belangrijk concreet resultaat van de bovenstaande dialoog was de invoering van zogenaamde woonlandfactoren. Voor elk verdragsland wordt een factor berekend, waarmee de te betalen bijdrage voor gepensioneerde Nederlanders in het buitenland in lijn (dus veelal lager) werd gebracht met de zorgkosten in het woonland. Het systeem van woonlandfactoren heeft het CVZ bedacht op basis van de signalen uit de (uitvoerings)praktijk.

Het CVZ heeft dus de dialoog gestart om kritisch te kijken naar de guides van de processen. In procesontwerp- en procesverbeteringstrajecten is dit een erg belangrijk 'instrument'. De spanning tussen een ogenschijnlijk goed

ontwerp en een onwerkbaar proces dient te worden geadresseerd. Dit komt zowel de regelstellende instantie ten goede als ook de procesontwerper. En uiteindelijk profiteert de klant ervan. Hij komt namelijk regelmatig met het proces in aanraking. Zoals uiteengezet gebeurt er veel in de omgeving van het CVZ. Nieuwe uitvoeringstaken wachten nog op een uitvoeringspartij. Vaak is het CVZ hierbij vooraan in beeld. "Maar", zo geeft Miltenburg aan, "we laten ons niet meer verleiden tot het snel 'ja' zeggen op een verzoek van het Ministerie. We proberen ons zo min mogelijk te laten opjagen door het onrustige tempo van de politiek en uit te gaan van onszelf. Daarbij stellen wij de opgelegde guides in een gezonde dialoog ter discussie." Het in dit artikel beschreven inrichtings-traject voor de gepensioneerden in het buitenland is uiteindelijk succesvol afgerond. Door dit soort successen bewerkstelligt het CVZ dat het meer en meer een partner wordt van het Ministerie. Een partner die vroegtijdig geconsulteerd wordt als er over nieuwe uitvoeringstaken en bijbehorende regelgeving nagedacht wordt. Het CVZ werkt als uitvoeringspartij inmiddels zelfs mee aan het opstellen van de guides. Zo hoort het! Daarnaast gunt het CVZ zich de tijd voor uitvoeringstoetsen over haalbaarheid, impact en randvoorwaarden. Als het CVZ uiteindelijk 'ja' zegt, dan is het ook een volmondig 'ja', met alle vertrouwen voor een beheerste procesinrichting en beheerste procesuitvoering.

Met de nodige ervaring op zak, in positieve maar zeker ook in negatieve zin, heeft het CVZ zich in korte tijd sterk ontwikkeld. Ook bij uitvoering kan en moet het CVZ een belangrijke adviesrol vervullen richting het Ministerie. Hiermee kan het haar kennis en ervaring gebruiken om vanuit lastige beleidsvraagstukken tot praktische processen te komen. Hier profiteren alle partijen van, met de burger voorop. Op deze manier kan het CVZ doorgroeien naar een flexibele en excellente uitvoeringsorganisatie.

## Jeroen de Groot

Drs. Jeroen de Groot (jeroen@processexpress.nl) is oprichter van Process Express en sinds 1996 werkzaam in het veld van BPM. Hij is tevens mede-oprichter en bestuurslid van BPM-Forum Nederland. Met dank aan Peter Matthijssen, consultant bij BiZZdesign.

## Reacties

Heeft u reacties naar aanleiding van GRIP of wilt u uw mening delen, stuur dan graag een e-mail naar jeroen@processexpress.nl, ook als u een interessante case heeft van uw bedrijf of een bedrijf dat u kent op het gebied van GRIP, en graag wilt dat dit onder de aandacht komt.