



**Richard Janssen over veranderend zorglandschap:  
'FINANCIALS SPELEN  
EEN CRUCIALE ROL'**

Horizontaal toezicht past in een bredere maatschappelijke stroming, maar het vereist van financials een bredere kijk op hun werk. 'Ze moeten zich afvragen welke toegevoegde waarde hun instelling levert', zegt emeritus hoogleraar Richard Janssen. 'Dat is een uitdaging.'

**O**ngewild heeft Richard Janssen, emeritus hoogleraar aan de Erasmus School of Health Policy & Management en hoogleraar economie en organisatie van de gezondheidszorg aan de Universiteit van Tilburg, aan de wieg gestaan van horizontaal toezicht. Hij was in 2014 bestuurder van de Utrechtse GGZ-instelling Altrecht toen de NZa er met veel machtsvertoon binnenviel om te kijken of er werd gefraudeerd. 'Dat en de hele nasleep ervan leidde tot heel veel irritatie. We beseften dat we op een doodlopend spoor zaten, waarna er in de hele GGZ werd nagedacht over de vraag of het toezicht niet anders kon. KPMG heeft toen bedacht dat we beter op processen konden sturen dan alleen op uitkomsten.'

'Zo kreeg die inval toch nog een positieve wending', lacht Janssen. 'Ook de NZa heeft, al is het misschien nog niet helemaal zichtbaar, zijn houding veranderd van reactief en disciplinerend naar proactief, richtinggevend. Zo'n stuwende rol gaat al weer verder dan horizontaal toezicht omdat je dan bezig bent een bijdrage te leveren aan de gewenste veranderingen in het stelsel.'

### Boete

'In 2013 viel de NZa bij het St. Antonius ziekenhuis binnen en het jaar erna bij Altrecht. Ik denk dat ze gewoon bij de A begonnen zijn, en in de eigen regio Utrecht', vertelt Janssen. 'Uiteindelijk bleek dat er bij ons op een omzet van 700 miljoen euro voor 77.000 euro foutief was gedeclareerd. Elke accountant zou dat "niet proportioneel" vinden en overgaan tot de orde van de dag, maar wij kregen een boete van 700.000 euro!'

'Omdat we zelf ook wilden weten wat er aan de hand was, hebben wij KPMG ingeschakeld. Langzaam werd me duidelijk dat er hele rare dingen gebeurden in de interactie tussen de verzekeraar en ons als declarerende partij. Als er in een batch een fout zat, werd die hele batch afgekeurd. Dan moesten er opnieuw mensen mee aan de slag, en dat ging dan zo een paar keer op en neer. Dat was weinig doelmatige communicatie, met een vorm van disciplinering. "Je hebt er een fout in zitten? Dan krijg je het hele zaakje terug!" Toen pas merkte ik – kennelijk vonden we het voordien normaal – dat er aan beide kanten heel veel irritatie zat. Bovendien bleek er veel ruimte voor interpretatieverschillen. We beseften dat we op een doodlopende weg zaten, met als

ultieme escalatie dat de NZa met dertig man binnenvalt.'

Jaap Wijnker, toenmalig directeur gezondheidszorg bij KPMG, opperde volgens Janssen dat het wellicht beter was als zorgaanbieders aantoonde dat het proces op orde was en de uitkomsten daardoor te vertrouwen waren, in plaats van dat partijen eindeloos de uitkomsten gingen controleren en afkeuren. 'We waren volgens hem allemaal echt met domme dingen bezig', zegt Janssen. 'Daarna hebben we veel gesprekken gehad met VWS, met de NZa en met verzekeraars, en kwamen we in een traject van constructief zoeken naar oplossingsrichtingen die minder administratieve last zouden veroorzaken en meer gebaseerd zouden zijn op een gefundeerd vertrouwen.'

### Nog extremer

Janssen verwijst naar de sector jeugdzorg. 'Daar is de administratieve last nóg extremer, omdat elke gemeente zijn eigen meeteenheden koos. Daar kwamen de gekste dingen uit. We meten tijd gewoonlijk in uren en geld in euro's, maar sommige instellingen kregen ineens met vijf muntmeeteenheden te maken. Alsof je in een trein zit en bij de ene gemeentegrens het aantal gereisde kilometers moet betalen, bij de volgende op basis van de hoeveelheid medereizigers, en vervolgens voor het aantal gereisde minuten. Zo is het in de jeugdzorg. Zelfs de uitbesteding wordt door gemeenten uitbesteed, wat leidt tot totale vervreemding in de contractrelatie. Gelukkig is men tot de conclusie gekomen dat het volledig uit de bocht is gevlogen en is men onder leiding van de VNG bezig de meeteenheden te uniformeren.'

Die veranderingen sluiten volgens Janssen aan bij de ontwikkeling van horizontaal toezicht. 'Het gaat uit van *shared governance*. De VNG is bezig de regie terug te pakken. Het gaat om het disciplineren van leden, wat best ingewikkeld is voor een belangenvereniging. Zeker omdat het Rijk alles over de schutting heeft gooid, mét een reductie van de vergoedingen van 20 procent. Gemeenten zeiden toen "Kom maar hier met dat dossier", maar inmiddels beseft iedereen dat het niet goed is gegaan en is er reparatie van de wetgeving nodig.'

'Het is tijdens corona ook pijnlijk duidelijk geworden dat de GGD's, die ook ooit zijn gedecentraliseerd, in

Het werk van financials gaat verder dan het versturen van correcte declaraties.



een krachtenveld belandden waarin gemeenten die de minste risico's liepen, de hele infectiebestrijding onder een acceptabel niveau hadden gebracht. Het was een les dat zoiets onvermijdelijk is als er geen normatief, wettelijk regulerend kader is, als je niet eens afspreekt dat je als GGD minstens één infectieziektearts in dienst hebt. Bij de jeugdzorg is het ook zo gegaan.'

'Het is een generiek thema, Nederland is volledig dicht-geregeld. Als je een schop in de grond steekt om een kabeltje neer te leggen, heb je al met negentien wetten te maken. Dat is volstrekt disproportioneel, het verhindert alle activiteiten! In plaats van wetten en regels op elkaar te stapelen, moeten we fundamenteel anders gaan kijken.'

### Weinig toezicht

Janssen wijst erop dat aanbieders in de jeugdzorg heel gemakkelijk toegang kregen tot gemeenten, maar dat er vervolgens heel weinig toezicht was. 'Vaak bleek er bij die partijen gewoon een tekort aan *governance*. Ik denk dat de VNG niet eens wist dat er een *governance*-code voor de zorg wás. Eén van de voorstellen van de VNG nu is dat in contracten wordt opgenomen dat zorgaanbieders in ieder geval aan die code voldoen, en dat het anders een ontbindende voorwaarde is. Met andere woorden: zelfregulering kan best disciplinerend toegepast worden.'

'Er gebeuren ook goede dingen hoor', haast Janssen zich te zeggen. 'De gemeente Utrecht bijvoorbeeld sluit zevenjarige contracten met veel beleidsruimte. "We dagen het veld uit om met een langetermijnvisie te komen, en daar hebben wij ook ideeën over." Er wordt samen opgetrokken in een kader met veel meer gelijkwaardigheid, maar ook met toetsmomenten en criteria.'

Utrecht heeft de regio verdeeld over twee consortia, die ze onderling kunnen benchmarken. Ze hebben scharrelruimte gecreëerd door 90 procent over te laten aan de consortia en 10 procent ruimte te bieden aan kleine partijen. Daarmee bouwen ze proportionaliteit in, want voor die vele kleintjes geldt natuurlijk een ander soort toezicht. Zo ontstaat er in de jeugdzorg meer regionale samenwerking, met daarin elementen van horizontalisering.'

### Hoofden

'We zien een overgang ontstaan van basaal facturen versturen en zorgen dat je je geld binnenkrijgt tot verrijken met strategisch beleid, de vraag waar we onze bestuurlijke energie in gaan stoppen. De hoofden van de financiële afdelingen hebben daar nadrukkelijk een rol in. Die moet zich ook afvragen wie de externe stakeholders zijn. Dat vraagt andere vormen van verantwoording, los van de financiële kwestie. "Welke waarde lever ik?"'

Als gevraagd wordt of die zaken de betrokken financiers niet boven de pet gaan, verwijst Janssen naar de zogeheten driehoek van Harvard-professor Mark Moore. 'Wie in de publieke sector werkzaam is, moet drie dingen op orde hebben: kunnen vertellen wat je maatschappelijke propositie en je toegevoegde waarde is, de legitimiteit hebben voor wat je doet, bijvoorbeeld in de vorm van een contract, en tenslotte aantoonbaar competent zijn.'

'Dat is de essentie als je in het publieke domein werkt', legt Janssen uit, en hij verwijst naar de discussie die ontstond toen enkele jaren geleden een jonge vrouw werd vermoord door de patiënt van een forensische instelling. 'Er werd in de samenleving gevraagd waar de instelling mee bezig was. Of het legitiem was wat er gebeurde, was men op de hoogte van het risicoprofiel? Waren de medewerkers wel competent genoeg? Dan komen die drie elementen aan de orde. Gaan die vragen boven de pet van het gemiddeld hoofd economische en administratieve dienst? Die móeten ze kunnen begrijpen, ze moeten beseffen dat ze met dit soort vragen te maken kunnen krijgen, al is het maar intuïtief. De maatschappij wordt onder meer vertegenwoordigd door het zorgkantoor. Als hoofd moet je weten wat het zorgkantoor van je vindt, wat ermee begint dat je daar eens naar vraagt.'

Janssen verwijst ook naar de psychiatrie, die een heel scheve verhouding in de kosten kent. 'Een heel klein deel van de patiënten is verantwoordelijk voor een groot deel van de kosten, terwijl een aanmerkelijk deel van de behandelingen niet effectief is bij specifieke patiënten. De verzekeraar vat dat op als weggegooid geld. Er moet een mechanisme komen dat ook behandelaars zich zorgen maken over die kosten en bereid zijn eraan te werken. Ze moeten weten welke problemen de andere stakeholders hebben.'

### Legitimiteit

Leden van Fizi kunnen hierin volgens Janssen een cruciale rol spelen. 'Hun werk gaat verder dan het versturen van correcte declaraties, dat gaat over de vraag "Waar vragen we geld voor?" En die vraag moeten ze zo problematiseren dat we allemaal het gevoel krijgen dat we stappen vooruit moeten zetten. Dat gaat niet over mooie cijfers of solvabiliteit, maar over de vraag hoe die legitimiteit langere tijd in stand blijft. Het is existentieel. Ondersteunende afdelingen opereren vaak los van het uitvoerende apparaat, maar wie daar leiding aan geeft moet die verbinding kunnen leggen.'

Hoe ziet Janssen dat bij andere sectoren, zoals wijkverpleging? Buurtzorg is onlangs in aanvaring gekomen met verzekeraar CZ. 'Het gaat allemaal niet zonder schuren, het is geen mooi recht pad', zegt


## 'We zien een overgang ontstaan van basaal facturen versturen tot verrijken met strategisch beleid'

Janssen. 'Als je wordt verdacht van opportuun gedrag, wordt er gemorreld aan de vertrouwensrelatie. Een voorwaarde bij horizontaal toezicht is dat je het hele proces open zet. Dan kun je zeggen: "We kunnen samen kosten vermijden als je niet voor elke minuut verantwoording vraagt." Buurtzorg gaat er prat op dat ze hooggekwalificeerde mensen in dienst hebben die alleen de goede dingen doen...' Janssen aarzelt even. 'Je moet er geen machtspel van maken, maar er gewoon mee experimenteren, onder de conditie van transparantie. Begin op kleine schaal, leg vooraf de condities vast, evalueer hoe het gaat en probeer het daarna verder uit te breiden.'

Janssen herinnert eraan dat de VNG vorig jaar het bijtje erbij neer wilde gooien omdat de problemen in de jeugdzorg de pan uit rezen. 'Zo jammer, al het werk dat instellingen hadden verricht ging *down the drain*. Bij de gehandicaptenzorg is veel meer stabiliteit, maar ja, in de wijkzorg wordt natuurlijk elke dag vele malen geïndiceerd. In het jeugddomein is dat ook zo. Het is zaak *good practices* te vinden en proberen daarvan te leren.'

### Sleutelpartij

Wie zou bij deze veranderingen de regie moeten nemen? De NZa? 'De NZa is wel de sleutelpartij in het veld', zegt Janssen aarzelend. 'Maar we zien ook dat de verzekeraars weinig samenwerken. Er zou eigenlijk een non-concurrentieel domein moeten komen, een gebied waar partijen mogen samenwerken. Of er komt een representatiemodel, zoals we dat ook gehad hebben toen de GGZ overging van de AWBZ naar de Zorgverzekeringwet, en toen één verzekeraar afspraken maakte voor alle anderen.'

'We wachten niet alleen teveel op elkaar, we hebben ook last van negatieve beeldvorming. De NZa bijvoorbeeld wordt gezien als negatief disciplinerend. Dat geldt ook voor verzekeraars, waar de gemiddelde accountmanager nog steeds vaak met een te smalle opdracht – "dit is het budget" – het veld in wordt gestuurd. Dan wordt het snel handjeklap en komt het nooit tot een inhoudelijk gesprek. We moeten met z'n allen strategische ruimte creëren. "Zo gaan we het doen!" Daarvoor moeten ICT en data-functies gecombineerd worden met die van de klassieke financial. Die twee werelden bij elkaar brengen, dat is de uitdaging.' 

Maarten-Jan de Wit & Daan van Houtum, in samenwerking met René Bogaarts, Bogaarts Communicatie