

## **Control(e) van ZZP Financiering in 2009<sup>1</sup>**

Auteur : drs. R. Petri RA<sup>2</sup>

De ontwikkelingen in de financiering van de AWBZ-Zorg (o.a. ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg) maken het noodzakelijk om ook het beheersingsinstrumentarium van een zorgleverende organisatie, de control ervan en de (externe) controle daaraan aan te passen. Het beheersingsinstrumentarium en de control van een zorgorganisatie zijn het domein van de (interne) controller. De externe controle is uiteraard het domein van de extern accountant.

De invloed van de wijzigende financiering zal van dermate importantie zijn op alle onderdelen van een zorgorganisatie dat de huidige beheersings- en controlsystemen daaraan moeten worden aangepast. Echter ook in de controlebenadering van de extern accountant zal rekening gehouden moeten worden met de nieuwe wijze van financiering en de veranderende interne beheersing.

In deze bijdrage wordt zowel vanuit het gezichtspunt van de interne beheersing en control (het domein van de controller van een organisatie) als vanuit het gezichtspunt van de externe controle (het domein van de extern accountant) ingegaan op de veranderingen die voor een organisatie noodzakelijk zijn om op beheerste wijze om te gaan met de ZZP financiering in 2009.

### **Karakteristiek van de ZZP Financiering**

Zorgzwaartepakketten (ZZP) worden in het intramurale gedeelte van de AWBZ het middel voor het bepalen van zowel het recht op zorg van een cliënt als de financiering van dat recht. Het intramurale gedeelte van de zorg betreft die zorg waarbij opname in een instelling of tehuis aan de orde is. In de huidige zorgzwaartepakketten wordt een driedeling gemaakt naar:

- Levering van woonzorg (verpleging, verzorging en ondersteunende begeleiding);
- Levering van behandel functies;
- Levering van verblijf (ook wel hotelfunctie genoemd).

In de toekomst zal hier een vierde component bijkomen ten behoeve van de financiering van de kapitaallasten (rente en afschrijving).

Het systeem van ZZP Financiering kent de volgende karakteristieken:

- De financiering wordt volledig cliëntgebonden. Achterliggend is de systematiek van het persoonsvolgend budget waar in de huidige financiering nog sprake is van instellingsgebonden budgetten.
- De financiering houdt rekening met de zorgbehoefte, of zo men wil de zorgzwaarte, van een cliënt. In de huidige situatie is dat niet altijd het geval. De zorgzwaarte komt tot uitdrukking in het zorgzwaartepakket dat in het indicatiebesluit wordt toegekend aan een cliënt.

---

<sup>1</sup> Dit artikel is gepubliceerd op de website van het Controllersmagazine in de rubriek Actueel onder het thema Gezondheidszorg.

<sup>2</sup> De auteur is zelfstandig gevestigd als interim manager en organisatieadviseur onder de naam Petri Financieel Management BV. Hij is verbonden aan de ISA Group.

- Financiering van de zorgorganisaties is, afgezien van de kapitaallasten, volledig gevariabiliseerd hetgeen leidt tot toegenomen risico's voor de zorgorganisaties.
- In de berekening van de tarieven voor de ZZP's zijn verschillende, voor de sturing van een organisatie, relevante uitgangspunten opgenomen. Dit betreft:
  - Deeltarieven voor de onderscheiden componenten waaruit separaat de overhead kan worden verbijzonderd.
  - Productiviteit van de medewerkers in de directe zorgverlening.
  - Kwaliteit (niveau van opleiding) van de in te zetten medewerkers.
  - Genormeerde kosten voor de inzet van medewerkers (genormeerd op FWG (CAO) schalen).
  - Voor enkele specifieke verstrekkingen (m.n. medicijnen en voeding) worden separate bedragen gehanteerd.

Meer impliciet in het systeem (met name via de manier waarop de ZZP's zijn opgesteld maar ook de wijze van indiceren) is de genormeerde tijd voor de verschillende handelingen maar nog meer van belang de inzet die van de mantelzorg wordt verwacht als zijnde de gebruikelijke te leveren zorg (door verwanten en bekenden).

Belangrijk voordeel van de financiering aan de hand van ZZP's is de transparantie die ontstaat in de financiering en het cliëntvolgend worden van de financiële middelen. De toereikendheid van de individuele ZZP's in uren en de tarieven per pakket zijn een maatschappelijk georiënteerd vraagstuk wat in deze bijdrage buiten beschouwing blijft.

De hiervoor genoemde, uiteindelijke, indeling in vier blokken maakt het noodzakelijk dat ook de interne organisatie en de financieel-economische besturing en beheersing hierop worden afgestemd. Afstemming is noodzakelijk aangezien de ZZP-tarieven integrale tarieven betreffen die voor een adequate sturing in een organisatie een breakdown behoeven naar de samenstellende activiteiten c.q. kostensoorten.

### **Eisen te stellen aan een adequaat control systeem uitgaande van ZZP Financiering**

Een adequaat controlsysteem ondersteunt de bedrijfsvoering en draagt er zorg voor dat het management van een organisatie op alle niveaus stuurt op basis van de relevante variabelen. Voor het inrichten van een adequaat systeem is kennis van de branche noodzakelijk. Bij de inrichting van een controlsysteem dient ook expliciet rekening te worden gehouden met de cultuur ("tone at the top") van de organisatie. Cultuur en controlsysteem dienen in harmonie met elkaar te zijn anders zal een controlsysteem, hoe goed ook ontworpen, niet gaan functioneren.

Control dient plaats te vinden op macro, meso en micro niveau. Het betreft de gehele organisatie, zelfstandige onderdelen (b.v. locaties) maar ook afdelingen als de kleinste organisatorische eenheid. Op verschillende niveaus kunnen verschillende keuzes worden gemaakt bij de inrichting van een controlsysteem. Essentieel is echter wel dat op alle niveaus in de organisatie de organisatiedoelstellingen worden nagestreefd (de zgn. goal congruence en goal coherence). Een goed opgezet controlsysteem maakt ook benchmarking en vergelijking met de markt mogelijk.

Gezien de kenmerken van de ZZP financiering dient een adequaat controlsysteem zich te richten op:

- Dagelijkse realisatie van de geleverde zorg aan cliënten naar de onderscheiden onderdelen van de zorglevering.
- De inzet van zorgverlenend personeel naar Kwaliteit, Kwantiteit en Kosten. Hiervoor is onder meer adequaat personeelsmanagement en formatiebeheer noodzakelijk.
- De cliëntgerelateerde kosten.
- Beheersing indirecte en overheadkosten.
- Registratie en rapportage op natuurlijke wijze ingebed in de werkprocessen en procedures.

De financiering van de geleverde zorg wordt geheel cliëntgebonden. Daar de beïnvloeding van de cliëntgebonden kosten en de inzet van personeel in belangrijke mate op de werkvloer (afdeling) plaatsvindt, is het gewenst om de besturing en beheersing zo laag mogelijk in de organisatie te starten. Het voorgaande betekent dat het gewenst is om de afdelingen resultaatverantwoordelijk te maken in de vorm van een soort kleine winstcentra. Hiermee wordt bereikt dat op het laagste niveau de afweging van kosten en opbrengsten wordt gemaakt.

### **Opzet van een adequaat controlsysteem**

In hoofdlijnen dient het gewenste management controlsysteem de volgende elementen te bevatten:

- Standaard zorgarrangementen voor de verschillende ZZP's zodat zowel naar de cliënt als naar de organisatie duidelijk is welke zorg er geleverd kan worden. Uiteraard zal er tijdens de zorgverlening aanpassing van het standaard arrangement plaatsvinden opdat de zorg optimaal wordt afgestemd op de behoeften van de cliënt binnen de daarvoor geldende kaders.
- Een adequaat<sup>3</sup> systeem van toerekening van kosten aan de afzonderlijke organisatie-onderdelen;
- Resultaatverantwoordelijkheid op zo laag mogelijk niveau in de organisatie leggen (lees op afdelingsniveau, niveau kleinste organisatorische eenheid). Hierbij dient wel gebruik gemaakt te worden van de verschillende vormen van verantwoordelijkheidscentra.
- Beheersing van personele formatie naar kwaliteit, kwantiteit en anciënniteit. Hiervoor is tevens een gedegen HR-beleid noodzakelijk voor een beheerste ontwikkeling van het personeels-bestand;
- Adequate registratie van de geleverde productie per afdeling en per cliënt;
- Sturing van de organisatie vindt plaats op zowel financiële als niet-financiële grootheden,
- Budget en rapportagesysteem afgestemd op de hiervoor genoemde punten.

Het is van essentieel belang om de voorgaande elementen goed op elkaar af te stemmen zodat er een afgewogen controlsysteem ontstaat dat ondersteunend (en niet belemmerend)

---

<sup>3</sup> Met adequaat wordt in dit verband juist en tijdig bedoeld.

is aan de bedrijfsvoering. Noodzakelijk hiervoor is ook een goede softwarematige ondersteuning van het gehele primaire cliëntenproces.

### **Onderzoek naar en ontwikkeling van een adequaat controlsysteem**

In het onderzoek naar en de ontwikkeling van een adequaat controlsysteem zijn de volgende stappen te onderkennen:

1. het verwerven van kennis en inzicht in de cultuur van de organisatie. Van belang zijn hierbij zowel de formele als de informele gedragslijnen en invloedskringen;
2. inventarisatie huidig controlsysteem en de daarbij behorende rapportages;
3. analyse van de verschillen tussen de financiering op basis van de huidige parameters (met name instellingsgebonden en slechts beperkt cliëntgebonden) en de financiering op basis van de zorgzwaartepakketten (volledig cliëntgebonden);
4. analyse van de feitelijke personeelsformatie in relatie tot de normatieve formatie zoals die kan worden bepaald op basis van de in de ZZP bekostiging opgenomen parameters;
5. analyse van de kostenstructuur in relatie tot de normatieve vergoedingen zoals die in de ZZP-tarieven zijn opgenomen en in relatie tot benchmarks.
6. Opbouw van het controlsysteem op basis van de voor de betreffende organisatie onderkende kritische factoren zodat sturing en beheersing juist op die factoren plaatsvindt;
7. toetsing van het ontwikkelde controlsysteem op werking en draagvlak in de organisatie;
8. implementatie van het controlsysteem organisatiebreed;
9. monitoring van de resultaten van het systeem en zonodig het verbeteren van het systeem.

De opbouw van een management controlsysteem dient altijd in samenwerking met betrokkenen uit de organisatie plaats te vinden. Het kan niet alleen de verantwoordelijkheid van de controller zijn om te komen tot een adequate besturing van de organisatie. Sturing en beheersing dient via het lijnmanagement plaats te vinden. Het lijnmanagement dient dan ook actief te participeren in de ontwikkeling van het systeem.

### **Externe controle in de situatie van ZZP Financiering in 2009**

De Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMO) vereist transparantie van de te leveren en geleverde zorg per cliënt. De ZZP financiering geeft hieraan verdere invulling. Dit betekent dat ook de externe verantwoording en de externe controle daarop aanpassing behoeft.

Financiering op basis van zorgzwaartepakketten betekent een verdere detaillering van de productieopgave van verpleegdagen naar verpleegdagen per ZZP. Tevens is hierbij van belang dat de geleverde productie in termen van ZZP's ook wordt afgedekt door onderliggende indicaties. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat louter de aanwezigheid van een indicatiebesluit niet meer toereikend is, maar dat ook de inhoud van dat besluit relevant wordt.

Aandachtspunten welke voor de extern accountant in 2009 van belang zullen zijn als gevolg van de wijzigende financieringssystematiek zijn:

- Toereikendheid van de systemen en interne controle in een organisatie voor de vereiste vastlegging van de basisgegevens waarop registratie en rapportage zal plaatsvinden;
- Registratie van de geleverde productie in dagen per zorgzwaartepakket;
- Beoordeling of vereiste transparantie per cliënt in voldoende mate aanwezig is;
- Beoordeling of er voldoende waarborgen voor de continuïteit van de organisatie aanwezig zijn. De veranderende financiering kan leiden tot aanzienlijke budgettaire consequenties waarop door de organisatie afdoende geanticipeerd en gereageerd moet worden;
- Aansluiting van de mutatiemomenten in de indicatiebesluiten met de zorgzwaarte van de cliënten en de declaratie van de geleverde zorg.

De veranderende financiering zal tot een aanscherping en verdere detaillering van de uit te voeren werkzaamheden leiden. Dit nog los van de maatschappelijke tendens om steeds meer zekerheid te eisen inzake de betrouwbaarheid van verantwoordingsdocumenten.

### **Synthese tussen control en controle**

Control en controle zijn twee van de vijf elementen van de financiële functie binnen een organisatie. De andere drie elementen zijn treasury, administratieve organisatie en informatie en administratie. Externe controle (door een extern accountant) levert vooral dan meerwaarde aan een organisatie als er sprake is van een partnership tussen organisatie en accountant in de zin dat de extern accountant niet als “lastige pottenkijker” wordt beschouwd maar als partij die meerwaarde kan leveren aan de besturing van de organisatie en de onlosmakelijk daarbij behorende verantwoording naar buiten toe. Een adequaat controlsysteem biedt een extern accountant de mogelijkheid om op effectieve wijze zijn werkzaamheden uit te voeren.

In onderlinge harmonie kunnen control en controle elkaar versterken ten behoeve van de besturing en beheersing van een organisatie. Het van meet af aan rekening houden met de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de financiële functie komt de kracht van die functie alleen maar ten goede. Een financiële functie die op de juiste wijze wordt ingezet binnen een organisatie, komt de effectiviteit en slagkracht van die organisatie alleen maar ten goede.

### **Tenslotte**

De snelle ontwikkelingen in de financiering van de AWBZ zorg, maar ook in de overige regelgeving er omheen, maken het voor organisaties noodzakelijk om tijdig te reageren op de veranderingen. Er komt op dit moment dermate veel op de zorginstellingen af dat alleen planmatige en beheerste aanpak de basis kan zijn voor de noodzakelijke veranderingen in de besturing en beheersing van die organisaties. Een adequaat management controlsysteem dat op deugdelijke wijze is ingebed in en gedragen wordt door de organisatie is daarbij een noodzakelijk hulpmiddel.