

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Denktank

## **SCHAARSTE TUSSEN POLITIEK EN RAMINGEN**

### **Verdeling van opleidingsplaatsen voor medisch specialisten**

**Een onderzoek voor het College voor de Beroepen en Opleidingen in de Gezondheidszorg**

**- EINDRAPPORT -**

**Prof. dr. P.H.A. Frissen  
Drs. M. van der Steen  
L. van der Meeren MSc**

**Den Haag 2008**

## **0. Aanpak van het onderzoek en opzet van deze notitie**

### *Aanpak van het onderzoek*

Het CBOG heeft de NSOB verzocht te onderzoeken hoe de huidige systematiek voor de toewijzing van opleidingsplaatsen voor medisch specialisten door betrokken actoren wordt beoordeeld en hoe deze, mede in het licht van de ontwikkelingen ten aanzien van de zorg als domein en de verdeelsystematiek als bijzonder aspect daarvan, verbeterd kan worden. De opdrachtformulering is als bijlage A aan deze notitie toegevoegd.

De NSOB heeft in overleg met het CBOG een lijst van de belangrijkste actoren in dit onderdeel van het veld gemaakt en heeft semi-gestructureerde interviews gevoerd met sleutelfiguren uit de betreffende organisaties. Een lijst met de geïnterviewde organisaties en personen treft u in de bijlage B van deze notitie aan. Daarnaast heeft de NSOB een analyse gemaakt van de inhoud van enkele belangrijke rapporten en documenten omtrent de toewijzingssystematiek. De betreffende rapporten vindt u in bijlage C.

Over de bevindingen uit de interviews is in een bijeenkomst met het CBOG op 27 november 2007 gerapporteerd. In dat gesprek is, op basis van deze bevindingen, met de opdrachtgever overeen gekomen dat het vervolg van de opdrachttuitvoering zich zal richten op het verkennen van alternatieve opties voor de bestaande systematiek van toewijzing. Ook is hierbij afgesproken dat de NSOB hier niet streeft naar een afgerond en direct operationeel te maken nieuw voorstel, maar dat vier 'extreme scenario's' worden geformuleerd en in hun werking worden doorgeredeneerd. Op basis van deze alternatieve scenario's, en een doordenking van een zogenaamd 0-scenario waarin de bestaande systematiek onveranderd gehandhaafd blijft, zal het CBOG vervolgens het gesprek met de volgende belangrijkste actoren openen over de toekomst van de toewijzingssystematiek. De NSOB zal deze gesprekken inhoudelijk ondersteunen, in de vorm van een toelichting en presentatie van de voorstellen en input in de discussie. Het gesprek met de stakeholders heeft plaatsgevonden op 4 maart 2008. Een lijst van deelnemers en een verslag op hoofdlijnen zijn als bijlage D aan dit rapport toegevoegd.

### *Opbouw van deze notitie*

In deze notitie beginnen we met een beschrijving van de kern van de bevindingen uit de interviews en de documentenanalyse. Hierin beschrijven wij de 'indrukken' die in het veld ten aanzien van de hier onderzochte problematiek in algemene zin bestaan. Vervolgens gaan wij dieper in op de belangenconfiguraties die in de interviews zijn beschreven en beschrijven wij de belangrijkste spanningen en dilemma's die hier uit voortkomen. Dit laatste is van groot belang, omdat de systematiek temidden van deze spanningen en dilemma's moet functioneren. In de conclusies vanuit de interviewbevindingen benoemen wij wat volgens ons de gevolgen van deze spanningen en dilemma's voor het functioneren van de bestaande systematiek, en daarbinnen gekozen logica, zijn. In een tweede paragraaf bieden wij een viertal alternatieve redeneringen of logica's voor het inrichten van een verdeelsystematiek. Daarnaast formuleren we een reeks criteria waarmee de alternatieven onderling vergeleken kunnen worden.

In de derde paragraaf formuleren wij conclusies ten aanzien van de bestaande systematiek en de mogelijke alternatieven daartoe.

In de vierde paragraaf doen wij een voorstel voor een proces waarin de actoren tot een meer productieve systematiek zouden kunnen komen.

## 1. Bevindingen uit de interviews en documentenanalyse

### 1.1 *Indrukken*

Alle actoren geven aan dat in de ontwikkelingsgeschiedenis van dit vraagstuk – er wordt al decennia lang geld verdeeld ten behoeve van de opleiding van medisch specialisten – een beslissende wending is opgetreden met het besluit van de minister van VWS om het Opleidingsfonds te collectiviseren. Veel van de veldpartijen formuleren een vermoeden dat het motief hiertoe niet volledig intrinsiek vanuit de systematiek volgde – met de invoering van de dbc's was het nodig om de patiëntenzorg en het opleidingsdeel te scheiden, zodat geen marktverstoring zou optreden –, maar dat de collectivisering óók te maken had met het 'kloppend maken' van de sommen rond het nieuwe zorgstelsel en de hoogte van de premie. Hoewel dat motief door VWS niet wordt herkend en hooguit als een bijkomend effect wordt gezien, staat wel vast dat met de collectivisering van het opleidingsfonds een *breuk* is ontstaan in de institutionele geschiedenis van dit verdelingsvraagstuk, met een dusdanig ingrijpend en principiële karakter dat de bestaande 'gegroeide praktijken' van verdeling niet langer houdbaar zijn.

Alle geïnterviewde partijen koesteren de overtuiging dat het mogelijk is om een objectiveerbaar systeem te ontwikkelen dat recht doet aan alle preferenties en belangen rondom het vraagstuk, zonder dat daarbij politiek bedreven hoeft te worden. Actoren spreken bovendien een breed vertrouwen uit in het uitgangspunt van de systematiek, de raming van de benodigde 'q' door het Capaciteitsorgaan. Over deze ramingen zijn geen wanklanken gehoord. De ramingen lijken, in tegenstelling tot wat in vergelijkbare domeinen met ramingen gebeurt, sterk 'verzoenend' te werken. Het is iets waarover de partijen het 'eens' kunnen zijn, om vanuit die overeenstemming het vervolg van hun proces te doorlopen. Daarnaast is er een breed gedeeld geloof dat, mits de juiste systematiek gevolgd wordt, er een verdeelsleutel te bedenken is die de berekende 'q' bij een gegeven 'p' algoritmisch over de actoren verdeelt. Enkele actoren geven aan dat een dergelijk algoritme ontbreekt, maar dat in plaats daarvan onafhankelijke organen te benoemen zijn die, zonder dat er belangen geschaad worden, tot een eerlijke, rechtmatige en gedragen verdeling kunnen komen. Het probleem, zo formuleren de geïnterviewde actoren het, is dat een dergelijk algoritme of overlegorgaan nu niet gevonden of benut is. Het kan 'objectief', maar het gebeurt nu niet. Het kan 'pijnvrij', maar de systematiek verhindert dat op dit moment.

De geïnterviewde partijen geven gemeenschappelijk aan dat ze in algemene zin niet tevreden zijn met de huidige gang van zaken in de verdeling. Dat schuilt in belangrijke mate in de voorgaande bevinding dat het wel objectief kan, maar op dit moment niet gebeurt. De huidige situatie, die in ieder geval in het veld niet als positief wordt ervaren, is in die redenering een gevolg van *onwil of onkunde*, of een combinatie van beide. De meeste partijen verdenken het CBOG ten minste van één van beide en soms zelfs van allebei. Het CBOG wordt in sterke mate geassocieerd met, zo niet als symbool gezien van, het vermeende 'falen' van de huidige verdeelsystematiek. Op de achtergrond treft volgens geïnterviewden ook het ministerie blaam, omdat dit niet vasthoudt aan de 'harde' systematiek, maar bilateraal met partijen zaken doet, althans zo beluisteren wij dat in sommige interviews. Tenslotte wijzen enkele geïnterviewden uit het veld op het onvermogen van veldpartijen om de benodigde informatie op een deugdelijke wijze te verzamelen en hierover op gevraagde tijden te rapporteren.

### 1.2 *Belangenconfiguraties*

De gekozen systematiek en het denken over de benodigde 'q', kunnen niet los worden gezien van de bredere context van de zorg. Daarbinnen bestaan uiteenlopende belangen. Het systeem van de verdeling representeert in microvorm de algemene kenmerken van het domein van de zorg: er is schaarste en dientengevolge is er 'strijd' om middelenallocatie. Ook in de verdeling van opleidingsplaatsen is sprake van een deels opgelegde en deels zelfgekozen schaarste, die tot allerlei in andere domeinen ondenkbare, maar in de Nederlandse zorg algemeen als 'normaal' aanvaarde gevolgen leidt. Daarom ook bestaan er verschillende configuraties van belangen.

#### *Instandhouding van schaarste*

De eerste betekenisvolle belangenconfiguratie bestaat uit partijen die elkaar 'vinden' in de instandhouding van schaarste in het systeem. In dit domein hebben vrijwel alle partijen een zeker belang bij het handhaven van de schaarste en het vervolgens binnen die conditie van schaarste maximaliseren van het eigen product en/of profijt. De schaarste die vanuit de politiek nodig is om de kosten voor opleidingen 'betaalbaar' te houden komt als uitkomst overeen met het belang van de beroepsgroep en deels ook met het belang van de huidige opleiders. De beroepsgroep heeft baat bij een afbakening van de instroom, zodat bij bestaande tariefstructuren de beloningen in ieder geval niet

verslechteren en sprake is van baangarantie. De bestaande opleiders hebben baat bij handhaving van de status quo, omdat zij zo in een competitieproces hun opleidingscapaciteit kunnen behouden. Ze hoeven zich zodoende niet al te zeer te richten naar de krachten die in een competitieve omgeving normaliter dominant zijn, zoals het belang van de 'klant' en/of excellentie van kwaliteit. Dat betekent niet dat opleiders nu geen aandacht voor klant en kwaliteit hebben, maar wel dat ze hierdoor niet door marktmechanismen worden gedwongen. Het is nu een vrije 'keuze', in plaats van een noodzaak. De ziekenhuisbesturen en, uiteindelijk, patiënten en mogelijk toekomstige aios, hebben geen direct belang bij de schaarste. De positie van besturen ten aanzien van specialisten versterkt als er 'iets te kiezen' valt. De patiënt heeft ook baat bij een systeem waarin er een zekere selectie in de groep professionals plaatsvindt. Nu is dat door de schaarste niet goed mogelijk, er zijn er immers 'precies' genoeg. Toekomstige aios, dat wil zeggen zij die nog geen plaats hebben maar wel aios willen worden, hebben eveneens baat bij het loslaten van de schaarste. Zij leveren daarmee iets van de latere baangarantie in, maar kunnen daardoor wel toetreden tot de beroepsgroep. Nu dienen de schaarste en de baangarantie alleen hen die eenmaal zijn toegetreden tot de beroepsgroep en een opleidingsplaats hebben weten te bemachtigen.

#### *Disciplineren van professionals*

Een tweede betekenisvolle belangenconfiguratie is die van de ziekenhuisbesturen vis à vis de professionele belangen van de beroepsgroep en/of individuele professionals. Algemene en academische ziekenhuizen vinden elkaar in deze configuratie. Door de verdeling via de lijn van de besturen te laten lopen, kunnen de besturen 'in control' blijven over wat er in de professionele omgeving gebeurt en niet gebeurt. Via deze lijn kan een zekere mate van disciplineren van professionals plaatsvinden. Niet de professionals maar de besturen zijn uiteindelijk bepalend voor de verdeling van opleidingsplaatsen. Pas daarna komen de professionals aan bod. Het is niet denkbeeldig dat, als zij daartoe de kans zouden krijgen, de beroepsgroepen tot heel andere verdelingen over beroepen, regio's, opleiders en ziekenhuizen zouden komen dan op dit moment gebeurt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de meeste geïnterviewden aangeven dat deze spanning in de praktijk niet of nauwelijks tot uitdrukking komt.

#### *Doorbraak van tradities*

De derde betekenisvolle belangenconfiguratie is die van het ministerie van VWS en de algemene ziekenhuizen. Via het subsidiebesluit kan VWS enige vorm van controle houden over wat er in het veld gebeurt. Door de eigenschappen van de subsidierelatie worden de opleiders in/en de academische ziekenhuizen gedwongen om hun werkwijze en afwegingen bij de verdeling transparant te maken. Hierdoor slaagt VWS erin om weerstand te bieden tegen het binnen het ministerie heersende vermoeden dat bij de bestaande verdeling niet alleen inhoudelijke argumenten van kwaliteit de verdeling bepalen. De transparantie en eenvoud van de criteria ontnemen het systeem de 'regelruimte' die het vroeger had om op individueel niveau tot werkbare overeenstemming te komen. Op deze manier wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid om de verdeling op het niveau van de 'OOR's' te regelen 'onmogelijk'. De OOR's zouden niet kunnen voldoen aan de subsidieregels en zijn dus geen relevante partij (meer) in de verdeling. Het vermoeden van VWS is dat dit de positie van de algemene ziekenhuizen versterkt, omdat de dominantie van de 'eigenzinnige' opleiders wordt doorbroken. Het is de vraag of de algemene ziekenhuizen deze 'coalitie' zelf allemaal even sterk voelen en of zij er voorstander van zijn.

### *1.3 Spanningen*

Binnen het systeem bestaat een aantal, in het domein van de zorg niet ongebruikelijke, spanningen. We lopen ze hier achtereenvolgens na.

Ten eerste is er de spanning tussen het instellingsbelang en het belang van de professional. Bestuur en staf hebben ten principale uiteenlopende belangen, uiteraard binnen redelijke bandbreedtes. Een substantieel deel van deze spanning heeft betrekking op de allocatie en schaarste van middelen. Ten tweede is er een spanning tussen de kwaliteit van de opleiding, het opleidingsbelang, en de extra productiecapaciteit die een aios, in het bijzonder de wat verder gevorderde aios, oplevert. De aios zijn bovendien inzetbaar in incurante diensten en voor anders impopulaire werkzaamheden, waardoor hun productiecapaciteit een extra waarde vertegenwoordigt en fungeert als smeermiddel voor de roosters. Ten derde is er een spanning tussen de opleider en de opgeleide. De opleider schrijft voor wat er in de opleiding dient te gebeuren, of heeft daartoe althans alle mogelijkheden en bevoegdheden. De positie van de opgeleide daarentegen is zwak. De opgeleide lijkt 'overgeleverd' aan de opleider en kan over eventuele bijzonderheden in het meest gunstige geval met de opleider een

overeenstemming bereiken. Hiermee is niet gezegd dat opgeleiden per se beter weten wat een goede opleiding zou moeten omvatten. Maar datgene dat de opleider meent dat in algemene zin goed is, is niet per definitie goed voor de individuele opgeleide en komt ook niet vanzelfsprekend de opleiding als geheel ten goede.

Ten vierde is er een spanning tussen de academische en algemene ziekenhuizen. In de meeste gevallen moeten zij samenwerken om een goede opleiding aan te bieden, maar de macht helt sterk over naar de academische ziekenhuizen. Daar bevinden zich immers de opleiders die de opleidingsplannen maken. Hierop zijn uiteraard uitzonderingen – sommige opleidingen vinden geheel in de algemene ziekenhuizen plaats, soms is de samenwerking zeer positief en productief – maar daar waar de opleiding ‘gedeeld’ is, ligt in ieder geval de definitiemacht bij de academische opleider. De belangen en voorkeuren van academische ziekenhuizen en algemene ziekenhuizen liggen niet op één lijn. De continuïteit van de opleiding in een algemeen ziekenhuis is sterk afhankelijk van de keuzes die in het academisch ziekenhuis worden gemaakt. Andersom is die afhankelijkheid er ook, maar is er sprake van de keuzemogelijkheden en beïnvloedingsmogelijkheden.

Ten vijfde is er een spanning in de verhouding tussen de huidige opleiders en de opleidende ziekenhuizen enerzijds en de nieuwe toetreders anderzijds. Ziekenhuizen die pas nu of recent de ‘markt’ voor opleidingen betreden worden door het systeem belemmerd. Er is wat dat betreft nog geen sprake van een level playing field en als dat in sommige domeinen wél de praktijk is, dan is dat een gevolg van specifieke keuzes die in dat domein zijn gemaakt door actoren, niet door of ‘dankzij’ bepaalde systeemkenmerken. In het verlengde hiervan bestaat er een mogelijke spanning tussen de grotere en kleinere ziekenhuizen. In de bestaande systematiek is er volop mogelijkheid voor een impliciete en informele hiërarchie waarbij grote ziekenhuizen eerste keuze rechten hebben en hun belangen overmatig kunnen behartigen, terwijl de kleinere ziekenhuizen hun evengoed rechtmatige en soms zelfs superieure belang (bijvoorbeeld om redenen van kwaliteit) ondervertegenwoordigd zien.

Ten zesde is er een spanning tussen de huidige kwaliteit en de toekomstige kwaliteit van de opleidingen. Toewijzing gebeurt nu vooral op basis van inzicht uit de ‘achteruitkijkspiegel’. Het systeem vertoont een hoge mate van padafhankelijkheid. Dat betekent niet logischerwijs dat er vanuit de systematiek voldoende aandacht is en kan zijn voor toekomstige kwaliteit en (bijvoorbeeld) innovatie in de opleidingsmethodieken of zelfs het curriculum.

#### 1.4 Conclusies vanuit de interviewbevindingen

Voor elk van de spanningen geldt dat ze zich niet permanent, overal en altijd even sterk voordoen. In de interviews kwam voortdurend naar voren dat de spanningen zich in sommige sectoren of regio’s wél voordoen en in andere weer niet. Dat kan gezien worden als een aanwijzing voor de conclusie dat het met de spanningen, enkele uitzonderingen op de regel daargelaten, wel mee valt.

Met de nodige voorzichtigheid, zouden wij willen concluderen dat de spanningen overal aanwezig zijn en zich overal laten voelen. In sommige sectoren of in sommige regio’s is men er beter dan in andere sectoren of regio’s in geslaagd om de spanning productief te maken. Dat is echter geen kenmerk of eigenschap van het formele systeem, maar van het handelen van individuele actoren binnen dat systeem. De oplossing komt hier niet voort uit eigenschappen van de ‘structure’, maar door intelligente vormen van ‘agency’, waarbij actoren begrijpen dat als zij zelf de mogelijkheden tot pervertering die de structuur biedt niet overmatig benutten, zij uiteindelijk allemaal beter af zijn en ook de zwak georganiseerde belangen een grotere opbrengst zullen genieten. Dat is feitelijk ook het argument in de veelgevoerde pleidooien voor een terugkeer naar ‘de oude situatie’: in die oude situatie waren de mogelijkheden tot optimaliseren van het eigen belang weliswaar in grote mate aanwezig, maar wisten actoren zich – om redenen die buiten het formele systeem liggen – hier over het algemeen in te matigen. De verandering in de systeemregels, meest in het bijzonder de collectivisering van het opleidingsfonds, heeft teweeg gebracht dat deze informele mechanismen in een ander perspectief zijn komen te staan. Formeel zijn ze door het ministerie van VWS strijdig met het systeem verklaard en lijken ze verboden. In de praktijk worden ze, tijdelijk, omwille van de voortgang met de verdeling nog ‘gedoogd’.

Het voorgaande betekent niet dat de actoren nu wél uitsluitend hun eigen belangen voorop stellen. Ze herkennen wél steeds nadrukkelijker de mogelijkheden hiertoe en ‘dreigen’ deze mogelijkheden in de toekomst te gaan benutten. Het argument is hier dat op dit moment niet de *formele systeemregels* het systeem laten ‘werken’ (zo goed en kwaad als het gaat), maar dat nog steeds de *informele omgang met die regels* dat doet. Zoals in veel ontwikkelingslanden is het niet de formele maar de informele economie die maakt dat het land ‘draait’ en ‘werkt’. Zodra de informele mechanismen wegvallen, en het systeem beoogt precies dát te bewerkstelligen, verwachten de actoren dat de spanningen zwaarder zullen worden en dat het systeem op enige wijze ‘vastloopt’: volgens de één betekent dat een teruggang in kwaliteit, de ander verwacht dat verhoudingen in opleidingsregio’s op de proef

gesteld zullen worden, weer een ander sorteert voor op een juridisering van het proces, waarin partijen via de rechter het subsidiebesluit zullen aanvechten. Zo zijn er vele verwachtingen over wat zal gebeuren als het 'zo door gaat'. De kern van al deze verwachtingen, met uitzondering van die van het Ministerie van VWS, is dat de uitkomst geen betere zal zijn dan de bestaande situatie. De eerste conclusie uit de interviewbevindingen is dan ook dat er geen reden tot optimisme bestaat over de kansen om de bestaande 'problematiek' en onvrede over de systematiek op te lossen door een verdere objectivering en formalisering van de systematiek, zeker niet als dat verder ten koste gaat van de onderliggende mechanismen die nu maken dat het systeem als geheel nog functioneert. Terughoudendheid en behoedzaamheid in de interventies lijken gepast.

Een tweede conclusie sluit hierop aan. Op basis van datgene dat in de interviews is besproken, ondersteund door datgene dat de documenten en rapporten over de sector en het vraagstuk vermelden, is de huidige ervaren 'problematiek' *géén anomalie*. Niet de belangentegenstelling en de strijd die daaruit volgt zijn 'vreemd', maar de idee dat schaarste verdeeld kan worden op een manier waarbij een geobjectiveerd a-politiek mechanisme leidt tot tevredenstelling van de verschillende en in wisselende coalities strijdige belangen. Een dergelijk mechanisme heeft veel weg van een 'toverformule'. Totdat die toverformule gevonden wordt behelpen de betrokkenen zich noodzakelijkerwijs met 'goochelen': de aantrekkelijke assistente *lijkt* te zijn verdwenen, maar bevindt zich in werkelijkheid ergens onder of achter de coulissen, om later opnieuw haar entree te maken.

Beweging, zo concluderen wij op basis van de interviews, ontstaat in dit domein pas als wordt onderkend dat onder deze condities de toverformule die het systeem werkbaar maakt niet te vinden *is* en daarom ook niet gevonden *zal* worden. Daarom zal het bij goochelen blijven, wat even 'leuk' is, maar uiteindelijk niet tot tevredenheid leidt bij hen die de ultieme formule zoeken. Alleen door af te stappen van het zoeken naar één toverformule die de verdeling vanuit de formele systeemregels tot stand brengt, én door af te stappen van een volledig vertrouwen op het 'goochelen' in het informele circuit, is het mogelijk om toe te werken naar een systeem waarin *alle* belangen en preferenties zodanig behartigd kunnen worden dat ze er constructief aan meewerken. Een verdeling volgt dan niet uit een algoritme en ook niet uit een beraad van wijze heren met gordijnen dicht en de deur op slot. Het is zoeken naar een *formeel systeem* dat de *informele mechanismen* mogelijk maakt, maar wel op zodanige wijze dat de informaliteit verenigbaar is met wat vanuit de formele regels gevraagd wordt. Een woord als 'transparantie' krijgt dan een andere betekenis: het gaat dan niet meer om een set objectiveerbare criteria die laat zien dat normativiteit of uitruil van waarden geen onderdeel van de afweging is, maar om criteria en inzicht in het proces van normativiteit en uitruil van waarden die maken dat na afloop een oordeel kan volgen over de deugdelijkheid, 'fairness' en productiviteit van het proces. Dat betekent dus dat de informaliteit die het systeem werkbaar houdt niet verboden en vervangen wordt, maar dat deze een zinvolle en controleerbare plek krijgt. Hierbij hoort ook een doordacht systeem van checks en balances en countervailing powers waarmee toezicht op het proces wordt gehouden en zonodig bijgestuurd kan worden. In eerste instantie door betrokken actoren zelf, die daartoe in staat moeten worden gesteld, maar zonodig door een externe actor die van betrokken actoren de bevoegdheden krijgt om indien nodig en/of wenselijk in het proces mag treden.

In de volgende paragraaf werken wij enkele varianten van een mogelijke bestuurlijke inrichting van een dergelijk systeem uit.

## 2. Verschillende varianten om hetzelfde te bereiken

### 2.1 Redeneringen en alternatieven leiden tot verschillende modellen

In elk verdeelmodel zijn er verschillende mogelijkheden om tot een verdeling te komen. Het is een onjuiste veronderstelling dat vanuit het formuleren van een aantal doelstellingen vanzelfsprekend één verdeelmodel volgt. Het is uiteraard wel mogelijk dat verschillende modellen verschillend 'scoren' in het bereiken van bepaalde doelstellingen. In dit hoofdstuk presenteren we een viertal modellen waarin de bestaande doelstellingen nagestreefd kunnen worden. In paragraaf 2.2 beschrijven we de modellen in algemene zin, om vervolgens in paragraaf 2.3 de criteria te benoemen waarmee de invulling en uitwerking van de varianten zijn te 'scoren'.

#### *Extreme varianten op basis van de meest principiële tegenstellingen*

We volgen bij de uitwerking van de varianten niet één-op-één de modellen die ons in de verschillende interviews en onderzochte documenten zijn aangereikt, maar kiezen voor een benadering waarin we vier 'extremen' uitwerken. De aangereikte suggesties zijn vervolgens, indien gewenst, te herleiden tot een keuze in de richting van één van de extremen. Ze zijn zodoende te 'plaatsen' binnen het veld dat temidden van de vier extreme posities ontstaat. De vier extremen ontstaan door de twee meest principiële tegenstellingen in het verdeelmodel als uitgangspunt te gebruiken. De eerste tegenstelling betreft de vraag of de verdeling volgt uit een 'objectieve' of een 'politieke' verdeling. De tweede tegenstelling betreft de vraag of de verdeling primair tot stand komt door actie vanuit de 'vraag' of vanuit het 'aanbod'. Beide tegenstellingen zullen we hier uitwerken.

#### *Objectief of politiek?*

In de meest objectieve mogelijkheid volgt de verdeling uit een volledig neutrale (geschoond van normativiteit) combinatie van feiten en een set algoritmen waarmee de invoer van feiten tot objectieve uitkomsten leidt. Er is binnen het objectieve model géén plaats voor een keuzemoment of een belangenafweging. Er is ook geen behoefte aan, omdat alle relevante keuzes en belangenwegingen *in* de feiten en formules zijn verankerd. Het tegenovergestelde hiervan is een verdeelmodel waarin feiten en formule niet geobjectiveerd, maar puur politiek zijn. Dat wil zeggen, feiten en wegeningen volgen op politieke keuzes, als gevolg van politieke processen waarin waarden worden gewogen, uitgewisseld en partijen uiteindelijk op basis van machtsverhoudingen, coalitievorming en 'uitruil' tot een keuze komen. Die keuze kan uiteraard objectieve of geobjectiveerde elementen omvatten, maar deze staan altijd in dienst van de normatieve afwegingen die in het politieke proces worden gemaakt. Dit betekent overigens niet dat de politiek in 'enge' zin bepaalt wat er gebeurt: politiek is hier niet een synoniem voor 'de minister'. In een opvatting van politiek in brede zin is overal sprake van politieke afwegingen en strijd, dus ook in (bijvoorbeeld) de positiebepaling en het optreden van ziekenhuizen, professionals, aios, belangengroepen en andere partijen in dit domein. In een dergelijke benadering moet aandacht zich niet zozeer richten op de feiten en formules, maar op de mate van toegang die partijen tot de arena hebben, de manier waarop de processen worden doorlopen en de regels waarmee het politieke proces in goede banen wordt geleid.

#### *Verdeelt de vraag of het aanbod?*

Het initiatief voor verdeling kan bij de vraag of het aanbod liggen. In het geval van een model waarin de vraag centraal staat bepaalt de koopkrachtige vraag – in welke vorm georganiseerd dan ook – de verdeling van de middelen over het aanbod. In dat geval 'kiezen' de vragers ieder voor zich voor het aanbod dat hen het best past en betalen zij daarvoor de overeen te komen prijs. Afhankelijk van de balans tussen vraag en aanbod zullen andersoortige processen van concurrentie ontstaan. Systeemregels kunnen deze concurrentie en de markt waarop vraag en aanbod elkaar ontmoeten reguleren. Een dergelijk model betekent uiteraard dat van cruciaal belang is 'waar' de koopkrachtige vraag belegd wordt. De vraag wie hier in staat is (of wordt gesteld) om zich als consument te gedragen kan – zo zal in de uitwerking van de varianten blijken – op meerdere manieren worden ingevuld. In het tegenovergestelde van dit model ligt het primaat in de verdeling bij het aanbod. Dat betekent iets anders dan dat het aanbod op de markt in het voordeel is, bijvoorbeeld doordat er veel minder aanbod is dan dat er vraag is en de vragers onderling moeten concurreren om de gunst van de aanbieders (wat bijvoorbeeld kan resulteren in hoge prijzen). In het model waarin het aanbod het primaat heeft bepaalt het aanbod volledig waar de vrager zijn koopkracht 'kwijt kan'. De consument wordt op een door de aanbieder(s) te bepalen moment in kennis gesteld van het moment, de manier waarop en de voorwaarden waaronder men tot een transactie kan overgaan. Aanbieders verdelen onderling – op door hen te bepalen wijze – de vraag en komen tot een door hen gewenste allocatie,

waarna deze door hen geëffectueerd wordt. Ook voor dit model bestaan meerdere mogelijkheden, zoals in de uitwerking zal blijken.

In de volgende paragraaf zullen we de varianten die uit deze 'assen' volgen uitwerken.

## 2.2 Varianten

### *Objectief*

In deze variant worden de beschikbare middelen en de beschikbare opleidingsplaatsen bij instellingen in een rekenmodel samengebracht. De opsteller van het model stelt parameters vast die – eventueel in onderlinge hiërarchie – in algoritmen op de invoer worden toegepast. Hieruit volgt de verdeling van de beschikbare middelen over de plaatsen en instellingen. Er vindt in deze verdeling dus buiten het model geen afweging plaats. Dit maakt de keuzes over het model uiteraard extra relevant: als 'kwaliteit' een zwaar wegend criterium in het verdelingsmodel is, dan is relevant wat in termen van parameters (want dat is het enige dat voor het model relevant is) onder kwaliteit wordt verstaan. Daarnaast is het van groot belang dat de datasets waarop de algoritmen worden toegepast 'schoon' zijn. De veronderstelling is immers dat de data die voor verdeling relevante werkelijkheid 'buiten' volledig representeert, in die zin dat er buiten de data geen enkele kennis over de werkelijkheid aan het model wordt toegevoegd. Wat niet in de data verwerkt is 'bestaat' in het model niet. Dat maakt ook de keuze voor de 'data' belangrijk, omdat datgene dat geen onderdeel van de dataset uitmaakt geen onderdeel van de verdeling is.

### *Politiek*

In deze variant worden de beschikbare middelen over de beschikbare opleidingsplaatsen verdeeld in een politiek 'spel' waarbij verschillende partijen met uiteenlopende belangen elkaar in een arena proberen te vinden in een verdeling waarvoor onder de partijen voldoende steun bestaat. Dat betekent dat partijen op zoek gaan naar coalities waarin draagvlak voor een verdeling bestaat. De grond voor het draagvlak kan daarbij impliciet blijven, er zijn geen expliciete en gedeelde criteria waaraan een voorstel moet voldoen om steun te kunnen krijgen. Sterker nog, die criteria zijn zelf onderdeel van het politieke spel en worden gaandeweg het proces door de spelers verkend en ontdekt. Zo ontstaan uiteindelijk configuraties van waarden en belangen die komen tot een verdeling die ten minste de minimaal benodigde steun heeft. In principe is de arena niet gereguleerd. In de praktijk blijkt echter dat ook in volledig open en ongereguleerde arena's een zekere vorm van institutionalisering ontstaat, waarbij de deelnemende partijen onderling spelregels overeen komen om hun onderhandelingen te structureren. Eenvoudige motieven van efficiency liggen hieraan ten grondslag. Doorgaans ontstaan ook afspraken over de inhoud waarop partijen zich baseren. Ze komen dan bijvoorbeeld tot overeenstemming over 'welke feiten' als uitgangspunt voor het gesprek dienen en welke 'aantallen' te verdelen zijn. Daarnaast ontwikkelen partijen doorgaans afspraken over het nakomen van afspraken en disciplineringsmaatregelen voor 'spelers' die afspraken niet nakomen of regels overtreden. Institutionalisering vindt over de tijd plaats. Indien mogelijk kan een hiërarchisch bovengeschiedte partij (als deze bestaat) een aantal regels, afspraken en bandbreedtes voor de onderhandelsarena opleggen. Welke partijen aan het spel deelnemen is dikwijls onderwerp van het spel. Omdat toegang tot en gewicht binnen de arena in belangrijke mate de uitkomsten van het spel bepalen zijn dit belangrijke onderwerpen die in het spel continu aan de orde zijn.

### *Aanbod: veldmodel, instellingen of professionals*

In de variant waarin het aanbod centraal staat bepalen de aanbieders van opleidingen hoe de beschikbare capaciteit over de vraag verdeeld wordt. Uiteraard is dan van belang wie de beschikbare capaciteit bepaalt. Zolang de zorg als een onderdeel van de collectieve sector beschouwd blijft worden is het de politiek die dan primair het aanbod bepaalt. In het huidige stelsel komt ook aan de verzekeraars een aanbodverantwoordelijkheid toe. Bij de nadere verdeling komt het veld aan zet. Omdat de opleiding 'in het veld' plaatsvindt ontstaat er bijna per definitie een 'veld-model'. Verschillende interpretaties van wie de aanbieder is zijn mogelijk. Het kunnen de instellingen zijn, maar net zo goed de professionals (bijvoorbeeld medische verenigingen) of de opleiders. De kern van het model is echter dat een groep 'aanbieders' – welke dan ook – onderling in een proces dat zij zelf vaststellen en doorlopen komen tot een verdeling. Dat kan 'puur politiek', maar ook door toepassing van professionele standaarden of in collegiaal overleg. Het proces kan volledig aan het zicht onttrokken worden, maar kan evengoed volledig transparant zijn.

### *Vraag: marktmodel, verzekeraars of aios*

In het marktmodel heeft de vraag het primaat in de verdeling. Ook hier betekent dit weer dat het er toe doet wie als 'vrager' wordt gepositioneerd. Vaak geldt degene die betaalt als vragende partij: bijvoorbeeld de minister of de zorgverzekeraar. In de huidige opvattingen over vraagsturing liggen die actoren echter minder voor de hand. Ook zou het kunnen gaan om diegene die opgeleid wil worden, de aios. Er zijn modellen denkbaar waarbij de koopkracht door het ministerie of de verzekeraars bij de aios wordt gelegd, in een 'rugzakje', en de aios vervolgens op zoek gaat naar het aanbod dat het best bij zijn of haar opleidingsplan en behoefte past. Maar ook instellingen kunnen vragende partij zijn, wanneer zij uit hun budget zelf opleidingen financieren. Ook hier geldt dat het proces in essentie volstrekt ondoorzichtig en ongereguleerd kan zijn, maar dat evengoed volledige transparantie, vormen van structurering en objectivering mogelijk zijn. Dat zijn geen eigenschappen die het model per definitie in- of uitsluit, maar invullingen die aan het model gegeven kunnen worden.

### *2.3 Criteria om alternatieven op te 'scoren'*

Voor elk van de extreme varianten geldt dat ze verschillende invulling kunnen krijgen. Afhankelijk van de invulling zullen de varianten verschillend 'scoren' op criteria die bij dit vraagstuk aan de orde zouden kunnen zijn. We noemen in deze paragraaf een aantal criteria die relevant kunnen zijn. Deels zijn dat criteria die volgens *ons* relevant zijn, maar een groot deel van de criteria is ook door de geïnterviewden genoemd. We gaan op elk van de mogelijke criteria kort in.

- Waar bevindt zich het budget en wie beheert dat? Het geld kan zich op meerdere plaatsen bevinden. Het was onderdeel van de zorgpremies en werd beheerd door de zorgverzekeraars, maar is gecollectiviseerd en maakt nu onderdeel uit van de begroting van VWS. Voor veel varianten zal het niet veel verschil maken waar en door wie het geld beheerd wordt, maar het is mogelijk dat bij sommige varianten bepaalde voorkeursopties passen of bepaalde opties onmogelijk of onwenselijk zijn.
- Verdeelinstantie of organisatie: een verdeling moet ergens en door iemand 'gemaakt' en geaccordeerd worden. Dat kan één (bijvoorbeeld centrale) partij zijn die een verdelingsvoorstel accordeert, waarmee het bijvoorbeeld rechtsgeldig wordt, maar dat kan ook een afspraak van professionals onderling zijn. Vervolgens moet de concrete activiteit van de 'verdeling' door iemand ondernomen worden. In verschillende varianten zullen dat verschillende soorten instanties of organisaties kunnen en/of moeten zijn. Als bijvoorbeeld het Ministerie het budget beheert, dan is het Ministerie ook de organisatie die het geld verstrekt, bijvoorbeeld in een subsidiebesluit.
- De rol van de regio: welk regionaal niveau is relevant bij de verdeling en welke mate van sturing 'op de regio' vindt er plaats? Via de verdeling kan bijvoorbeeld aan regionaal arbeidsmarktbeleid of aan spreidings- en dekkingsbeleid worden gedaan, maar dat is een keuze. Een andere keuze over de rol van de regio kan zijn om per regio een eigen opleidingsfonds in te richten, waardoor de verdeling volledig op regionaal niveau, naar regionale behoefte, kan plaatsvinden.
- Waar vindt de opleiding plaats? De aard van wat 'opleiden is' maakt geen onderdeel uit van de verdeling van de opleidingsmiddelen. Echter, een zeer relevant onderwerp van de discussie is *waar* de opleiding plaats vindt, omdat dit in alle modellen relevant is voor de verdeling. Wat is hierbij het aangrijpingspunt: is dat de opleider, de opleidingsregio, het ziekenhuis waarin een opleider zich bevindt, of de afdeling waarop de opleider werkt, de beroepsgroep waartoe wordt opgeleid, een 'instituut' (zoals bij de huisartsenopleiding), etc?
- Wie bepaalt het opleidingsplan en wat is de aard van dat plan? Als de middelen de opleiding volgen, dan is het 'document' waarin het verloop van de opleiding wordt geborgd, van groot belang. De invulling van de rol van het 'opleidingsplan' is daarom van belang voor de verdeling. Wie stelt het opleidingsplan vast (want daarin ligt een deel van de verdeling feitelijk besloten)? Hoe veranderlijk is dat plan nog in het vervolg van de opleidingspraktijk? In hoeverre kunnen middelen de veranderingen volgen? Hoe, en door wie, vindt tussentijdse bijstelling van het plan plaats?
- Wie bepaalt wie 'goed genoeg is' om te mogen opleiden? Bij een verdeling is uiteraard van belang wie bepaalt wie er mee mag dingen naar de te verdelen middelen. In het geval van een verdeling van opleidingsmiddelen betekent dat eerst toelating als 'opleider' moet plaatsvinden. Dat gebeurt nu door de MSRC, die de basiskwaliteit van de opleiders en opleidingsziekenhuizen controleert en 'certificeert'. Via een toelating door de MSRC dingen aanbieders mee naar de middelen. De rol en invulling van de 'toelatende' instelling is in verschillende varianten een andere.

- Hoe ontstaat de match tussen aiOS en instelling? Behalve de verdeling van opleidingsmiddelen over opleidingsinstellingen betekent opleiding ook een contact tussen een meester en een gezel. Er is een kandidaat en er is een 'plaats'. Hoe vindt het contact tussen die twee plaats? Welke ruimte voor onderhandeling en afstemming is er in die relatie en in hoeverre is dat contact van betekenis in de verdeling? Via de verdeelsystematiek kan dat contact meer of minder, tot helemaal niet, betekenisvol gemaakt worden.
- Flexibiliteit: een kenmerk van een goede opleiding, zeker als deze meerdere jaren omvat, is dat aan het begin niet geheel bekend is hoe het traject zich zal ontwikkelen. Onderdeel van professionele vorming is immers dat op ontwikkelingen in het leerproces, of op ontwikkelingen in de professie waartoe men wordt opgeleid, kan worden ingespeeld. Welke ruimte laat het verdeelmodel voor het volgen van de flexibiliteit in de opleiding? En, in welke mate is flexibiliteit in de opleiding binnen de context van het verdeelmodel nog mogelijk?
- Positie en persoon van de aiOS: het gaat in het verdelingsmodel om het alloceren van opleidingsmiddelen over opleidingsplaatsen, maar feitelijk worden hiermee aiOS 'verdeeld'. Dat kan met meer of minder ruimte voor inachtneming van de persoon van de aiOS, met zijn of haar voorkeuren, wensen, eisen en eigenaardigheden. Hetzelfde geldt voor de positie en persoon van de aiOS tijdens het proces, bijvoorbeeld als de aiOS meent dat een verandering in zijn opleidingsplan nodig is. Wat is de rol die het model voor de positie en persoon van de aiOS heeft?
- Wanneer vindt verrekening/afrekening plaats? Het verdeelmodel alloceert middelen, maar in de uitwerking van die verdeling is bijzonder relevant op welk moment afrekening plaatsvindt. Gebeurt dat vooraf of achteraf? Hoe wordt verrekend als een opleiding bij meerdere instituten plaatsvindt? Hoe worden tussentijdse wijzigingen verwerkt?
- Efficiency: in hoeverre is de efficiency in het verzorgen van een opleiding een issue in de verdeling. Wat voor soort efficiency is wenselijk? Welke rol speelt efficiency in de verdeling? Wat betekent het voor het verdelingsmodel als de ene opleiding 'duurder' is dan de andere? Is dat bijvoorbeeld een aanbeveling of juist een argument om niet voor die aanbieder te kiezen, onder andere vanuit de opvatting dat prijs en kwaliteit in dit domein met elkaar te maken hebben?
- Onderhandeling over prijs of alleen volume? In het verlengde van het voorgaande: vindt er onderhandeling over de prijs of over de voorwaarden plaats waaronder een opleiding wordt 'geleverd'? Wie voert die onderhandelingen met welke partij? Wat gebeurt er met mogelijke kostenvoordelen die uit onderhandelingen voortkomen?
- Transparantie: wat voor transparantie is in het model voor verdeling nodig en wenselijk? In het ene model is dat transparantie van de rekenregels en de input, in een ander model is dat bijvoorbeeld transparantie van het onderhandelingsproces, inzicht in de partijen die mee hebben gedaan en de criteria die bij de afweging van invloed zijn geweest. In hoeverre wordt transparantie van belang geacht bij het beoordelen van de kwaliteit van het verdelingsvoorstel?
- Marktwerking: wat betekent het verdeelmodel in termen van 'marktwerking'? Welke markt ontstaat als gevolg van het verdeelmodel, hoe gaat die werken, welke partijen zijn erop actief en waarop heeft concurrentie betrekking? In hoeverre is het nodig om die markt verder te reguleren? Wie doet dat? Wat voor soort effecten zijn van de marktwerking te verwachten en hoe passen die in het bredere perspectief van de zorg.
- Kwaliteit en ontwikkeling van het vak: in hoeverre beoogt het verdeelmodel van invloed te zijn op de ontwikkeling de kwaliteit van de opleiding en van het vak? Welke effecten zijn daarvan te verwachten? Als de kwaliteit van de opleiding in het verdeelmodel als criterium voor verdeling centraal gesteld wordt, dan kan/zal dat effect hebben op de kwaliteit van het aanbod. Centraal stellen van de prijs en de efficiency in het aanbod roept een heel ander soort dynamiek op, waarbij kwaliteit een andere functie krijgt.
- Arbeidsmarkt en spreiding van specialisten: in hoeverre is het verdeelmodel bedoeld als middel om arbeidsmarktbeleid te voeren en in hoeverre is het model daartoe in staat? Wat voor soort effecten zijn daarvan te verwachten? Wat betekent dat voor de werkgevers en (toekomstige) werknemers?

### 3. Conclusie en aanbevelingen voor CBOG: vorm geven aan inhoud

Het 'motto' waaronder de denktank van de NSOB werkt is 'vorm geven aan inhoud'. Wij zijn van mening dat dit motto van toepassing is op de systematiek voor de verdeling van opleidingsplaatsen voor medisch specialisten. Er moet *een adequate vorm* worden gevonden waarin datgene waar opleiden om draait – het produceren van *de juiste inhoud* voor de juiste aios – mogelijk wordt. Omdat die inhoud niet onomstreden is, is ook het proces dat niet. Er bestaat in het domein geen overeenstemming over de vraag wat een goede opleiding is, hoe de meeste kwaliteit ontstaat, waar de opleiding zou moeten worden verzorgd, wie het primaat heeft en waar toekomstige belangen het beste zijn verankerd. Daarnaast heeft de inhoud – de opleiding – ook een component die van invloed is op de bedrijfsvoering van de instellingen waarbinnen de opleiding plaats vindt. Ook dat is relevant in de verdeling van opleidingsmiddelen over instellingen. De zoektocht die plaatsvindt is er één naar een systeem waarin de spanning over de inhoud in een deugdelijk proces wordt gekanaliseerd en productief wordt gemaakt. Dat werd tot enkele jaren geleden, naar wisselende tevredenheid, op een bepaalde manier gedaan. Inmiddels wordt het, wederom naar wisselende, maar doorgaans mindere, tevredenheid, op een andere manier gedaan. Wij menen op basis van onze analyse dat de nu bestaande beperkte tevredenheid de komende jaren niet zal omslaan in een breed gevoelde tevredenheid bij de betrokkenen, én tot verbetering van de kwaliteit van de inhoud die betrokkenen samen produceren, maar dat meer waarschijnlijk is dat tevredenheid zal afnemen en de kwaliteit onder druk zal komen te staan. Dat is de *context* waarbinnen de zoektocht plaatsvindt en het vooruitzicht als er niet in andere constructie vorm aan inhoud gegeven wordt.

Met het oog op de aard van het domein – gefragmenteerde belangen en posities, geen overeenstemming over waarden – vinden wij het niet gepast om tot concrete voorstellen voor een veranderde systematiek te komen. In plaats hiervan bevelen wij aan dat de betrokken partijen onderling van gedachten wisselen over de extreme varianten, hierin expliciet maken welke uitgangspunten in de verdeelsystematiek écht centraal moeten staan, om van daaruit te zoeken naar een systematiek die elementen van de extremen verenigt en tot grotere tevredenheid en kwaliteit leidt. Een betere *inhoud* – in dit geval éérs een beter proces dat dan een betere opleidingspraktijk produceert – ontstaat dan vanuit een betere *vorm*. In dat proces heeft CBOG, als eerstverantwoordelijke voor een deugdelijke verdeling van de opleidingsplaatsen, in eerste instantie een rol in het organiseren van proces om de systematiek aan te scherpen. Vervolgens wordt de rol van CBOG binnen de verdeelsystematiek onderdeel van datzelfde proces. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.

#### 4. Na de analyse

##### *Een conclusie en analyse op systeemniveau*

In dit rapport hebben wij een analyse gepresenteerd van de stand van zaken in de systematiek van de verdeling van opleidingsplaatsen voor medisch specialisten, zoals wij deze vanuit de interviews en documentenanalyse hebben gereconstrueerd. De analyse geeft aanleiding tot de verwachting dat zonder enige vorm van interventie er geen verbetering, eerder een verslechtering, van de situatie te verwachten valt. De bestaande situatie wordt daarbij door de partijen niet positief gewaardeerd. Op basis van het onderzoek stellen wij vast dat er een grote kans bestaat dat de verdeelsystematiek in de komende jaargang vast komt te lopen. Cruciaal daarbij is de conclusie van de onderzoekers dat de oorzaak hiervan niet zozeer ligt in 'irrationeel' of 'ondoordacht' gedrag van actoren binnen het systeem, maar in ondoordachte uitgangspunten die aan het systeem ten grondslag liggen. De causale relaties en omgevingsfactoren die in het systeem verondersteld worden komen niet overeen met de 'real life' situatie in het veld dat het model poogt te representeren en waarop het toegepast wordt. Er is geen 'goodness of fit' tussen model en werkelijkheid.

##### *Aanbevelingen op procesniveau*

De vaststelling dat het model de werkelijkheid niet representeert betekent niet per definitie dat het verdeelmodel in zijn fundamenten moet worden aangepast. Dat is één mogelijkheid, maar niet de enige mogelijkheid en ook niet de aanbeveling die hier gedaan wordt. De oplossing, zo menen wij, zal in dit vraagstuk niet komen uit een nieuwe poging tot 'expert-engineering' van een nieuw model, maar ligt in het organiseren van een productieve dialoog tussen relevante veldpartijen en de verantwoordelijke Minister. Doel van de dialoog is te komen tot een model waarin de oorspronkelijke en *gedeelde doelstellingen* van de verdeling – zoals kwaliteit van de opleiding, kwaliteit van de zorg, toegang voor nieuwe toetreders, bevordering van innovatie – optimaal tot hun recht komen. De discussie zou, in lijn met het expliciete verzoek van de stakeholders, moeten plaatsvinden op drie niveaus: het niveau van de *inhoud* (de kwaliteit van de opleiding en de zorg), het niveau van de *verdeling* (hoeveel plaatsen en waar) en het niveau van de *financiering* (wie betaalt wie, hoe en op basis van wat). Elk van de drie niveaus moet afdoende worden 'gedekt', maar de balans tussen de drie niveaus moet goed worden belegd: de inhoud zou daarbij logischerwijs centraal moeten staan, waarbij de verdeling en de financiering dienend aan het bereiken van ten minste 'adequate' en waar mogelijk 'excellente' inhoud zijn.

##### *Dialoog in twee sporen: een urgent probleem én een lange termijn oplossing*

Met het oog op het vraagstuk dat voorligt zou die dialoog twee verschillende sporen moeten doorlopen. Er is een *urgent probleem* met de verdeling voor het komende jaar, dat zo snel mogelijk moet worden opgelost. Die oplossing is te vinden *binnen* het bestaande systeem, door aan partijen ruimte te laten om, op transparante wijze, tot verdeling te komen.

Tegelijkertijd zou, als tweede spoor in de dialoog, debat gevoerd moeten worden over de oplossing voor de langere termijn, bijvoorbeeld voor na het geplande evaluatiemoment in 2010. In het gesprek tussen het departement en de verschillende belangen in het veld zou moeten worden gezocht naar een manier om de spanning tussen belangen en uitgangspunten opnieuw productief te maken, zodat ook op langere termijn de gestelde en – volgens ons – breed gedeelde doelstellingen te behalen zijn. Daarbij is het van vitaal belang dat de verschillende niveaus in de discussie – inhoud, verdeling en financiering – in balans worden gebracht die door de verschillende partijen wordt gedragen.

Ideaal zou zijn dat het eerste spoor voorsorteert op het tweede spoor. Wij wijzen er echter nadrukkelijk op dat dit géén vereiste is. De discussie in het eerste spoor zou niet moeten worden belast met druk van de discussie in het andere spoor, en vice versa.

## Bijlage A – Opdrachtformulering

### De vraag

- Het CBOG heeft de NSOB gevraagd om een onderzoek te doen naar de systematiek van de bekostiging en toewijzing van opleidingsplaatsen.
- Het CBOG ziet graag dat de NSOB-denktank een *verkennend onderzoek* verricht naar de werking van de procedure, de percepties van relevante actoren in het veld over de werking en de uitkomsten van de procedure en een inschatting van de toekomstige werking van de systematiek in het licht van voorgaande vragen.
- Het CBOG verzoekt de NSOB-denktank om op grond van de bevindingen voorstellen te ontwikkelen voor verbeteringen in of van de systematiek.

## **Bijlage B – Geïnterviewde organisaties**

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaardenbeleid
- Orde van Medisch Specialisten
- Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ)
- Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU)
- GGZ Nederland
- SBOH
- Brabant Medical School (BMS)
- CCMS (schriftelijk bericht naar aanleiding van rapport)
- Individuele aios
- Bestuur CBOG
- Bureau CBOG

## Bijlage C – Bestudeerde rapporten en studies

- Archief van de Stuurgroep MBOG, te vinden via <http://www.cbog.nl/index.php/page/22>
- Commissie Marktprikkels Medische Opleidingen. *Advies: capaciteit en bekostiging*. Zoetermeer: Commissie Marktprikkels Medische Opleidingen, 2002
- Commissie Implementatie Opleidingscontinuüm en Taakherschikking ('Commissie LeGrand'), *De Zorg van Morgen, flexibiliteit en samenhang*, juli 2003
- ECRi, *Naar een meer transparante opleidingsmarkt: Marktprikkels in het opleidingsfonds*, Rotterdam, ECRi, 2006
- KNMG, DMW-VSNU, VAZ, NVZ & LCVV. *De arts van straks. Een nieuw medisch opleidingscontinuüm*. Wijk bij Duurstede: Hentenaar, 2002
- MDW werkgroep Toetredingsbelemmeringen Medische Beroepen. *Nooit meer wachten. Minder toetredingsbelemmeringen voor medische beroepen*. Den Haag: MDW werkgroep Toetredingsbelemmeringen Medische Beroepen, 2001
- Minister van VWS, *Kabinetsreactie op het ECRi-rapport 'Naar een meer transparante opleidingsmarkt'*, MEVA/NBO-2745530, [http://www.minvws.nl/images/meva-2745530a\\_tcm19-143563.pdf](http://www.minvws.nl/images/meva-2745530a_tcm19-143563.pdf)
- Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU). *OOR-zaak en gevolg. Opleidingen in de zorg*. Nieuwegein: Badoux drukkerij BV, 2005
- Rapporten rond toewijzingsprocedures 2007 en 2008, zoals gearchiveerd door CBOG en te vinden via <http://www.minvws.nl/dossiers/opleidingsfonds/documenten/default.asp>
- Stuurgroep Modernisering Opleidingen en Beroepsuitoefening in de Gezondheidszorg (MOBG). *Eenheid in verscheidenheid. Naar samenhang, flexibiliteit en transparantie in het stelsel van beroepen en opleidingen in de gezondheidszorg*. Utrecht: Stuurgroep MOBG, 2005

## Bijlage D – Beknopt verslag van de bespreking van het concept-rapport met stakeholders

Locatie: NSOB, Den Haag

Datum: 04-03-08

Aanwezigen: dhr. prof. dr. G.H. Blijham (NFU), mw. prof. dr. L.J. Gunning-Schepers (NFU), mw. drs. M.A.P. Mens, dhr. P. Dorr (Orde van Medisch Specialisten), mw. H.M.J. Slot (Orde van Medisch Specialisten), dhr. dr. H.A. Verbrugh (Orde van Medisch Specialisten), dhr. L. van Eijk (STZ), dhr. N.F.M. Groeneweg (STZ), dhr. drs. Fr.C.A. Jaspers (Capaciteitsorgaan), dhr. N.G.M. Oerlemans (NVZ), dhr. A. van Rooijen (KNMG), mw. drs. D. Versput (GGZ NL), dhr. J. Bastiaansen (GGZ NL), dhr. P. de Zwart (vz. RvB TweeSteden Ziekenhuis en NVZ), dhr. drs. J.E.T. Schmidt (SBOH), mw. dr. ir. P. Huijbregts (CBOG), dhr. dr. G.A. Kool (CBOG), dhr. prof. dr. E.A. van der Veen (CBOG), mw. J-L Ku MSc (CBOG), dhr. prof. dr. P.H.A. Frissen (NSOB), dhr. drs. M. van der Steen (NSOB), mw. drs. S.S.H. Tseng MPA (NSOB), mw. L. van der Meeren MSc (Berenschot)

### Kern reacties rapport

- Er is sprake van een gebrek aan vertrouwen van VWS in het veld, dat door de nieuwe systematiek is versterkt: VWS en de veldpartijen zijn sinds de veranderingen in de systematiek van de verdeling verder uit elkaar en tegenover elkaar komen te staan. De verwijdering met het ministerie lijkt zich voort te zetten, terwijl de veldpartijen elkaar inmiddels beter vinden. De veldpartijen hechten veel waarde aan een goede en productieve werkrelatie met het ministerie.
- Er is sprake van een nadruk op 'transparantie' en 'toetsing', waarbij transparantie bijna exclusief wordt gezocht in kwantitatieve termen en in informatieverplichtingen. Andere vormen van transparantie, zoals het 'aanwezig zijn', 'zien wat er gebeurt' en je door middel van visitatie op de hoogte stellen van ontwikkelingen, worden ten aanzien van de verdeelsystematiek niet toegepast.
- De keuze voor individuele subsidiërelaties beperkt de flexibiliteit tussen instellingen op meso-niveau, terwijl juist in die relaties kwaliteit ontstaat. Daarmee treedt een financierings*regel*, niet eens een financierings*begin*sel, in de kwaliteit van de opleiding en wordt een 'middel voor een middel' belemmerend voor een kerndoel. Het is de vraag of dat de bedoeling van het Ministerie was: een technisch middel heeft negatieve effecten op het doel.
- Een opleidingsfonds dat privaat georganiseerd is, dus buiten de overheid geplaatst is, zou een alternatief kunnen zijn, maar dat is niet persé het uitgangspunt. Het systeem moet dienend zijn aan de kwaliteit. Van daaruit zou de discussie gevoerd moeten worden.
- In een (nieuw) systeem dient het publieke belang te worden behartigd. Het hebben van voldoende, goed opgeleide medisch specialisten is een publiek belang.
- Breng in het nieuwe systeem nieuwe balans in het onderscheid tussen de elementen:
  - Inhoud
  - Verdeling
  - Financiering

### Kern van het gesprek over de ( nabije en verder gelegen) toekomst van de systematiek

- Het financieren van opleidingsplaatsen, d.w.z. het hebben van voldoende medisch specialisten, is een publiek belang. Het is niet per definitie geschikt voor alle vormen van marktwerking. De marktwerking beweegt nu in de verkeerde richting.
- Zoek een vorm die het publieke belang veilig stelt, zonder bij voorbaat te interveniëren op detailniveau. Kortom, laat de financiering niet interfereren met de verdeelsystematiek en zeker niet met de inhoud. Daarbij geldt uiteraard dat de inhoud en verdeling niet strijdig mag zijn met de financieringsbeginselen.

- Breng het CBOG in een positie als toezichthouder, die toezicht houdt op deugdelijke procesgang in het verdeelsysteem. Zorg voor ruimte voor de veldpartijen om tot een verdeling te komen en waarborg maximale transparantie over proces en uitkomst.
- Als het om de verdeling gaat is het aanbod aan zet en niet de vraag (aios). Hierbij kan wel het element 'verhouding tussen aantal plaatsen en het aantal aios dat zich meldt' worden meegenomen in de verdeling. De positie van aios moet sterk zijn.
- Ga vóór 2010 niet over tot ingrijpende veranderingen:
  - Laat VWS na het stellen van de kaders de rol van betaalmeester nemen: betaling als aan kaders wordt voldaan. Kaders dan wel op hoofdlijnen. Vervolgens sturen op resultaten.
  - Ga in het systeem de komende 3 à 4 jaar de volgende dingen accommoderen:
    - Leg het aggregatieniveau van toedeling lager in het systeem, met maximale transparantie en verantwoording
    - Vergroot flexibiliteit voor de aios, zodat kwaliteit verbetert
    - Breng de verhoging van 'kwaliteit' en het belang van de 'nieuwe toetreders' nadrukkelijker in
  - Concreet: vervang 'instroom' voor 'capaciteit' als criterium in de verdeling en ga op basis daarvan financieren
  - Opdracht en verzoek aan CBOG: ga met het ministerie het gesprek aan, in een poging om binnen de bestaande systematiek tot werkbare afspraken te komen. Doe dit vanuit een constructieve houding, met als doel om het gedeelde belang – kwaliteit van de opleiding – te waarborgen. Het veld is unaniem van oordeel dat er ruimte is om er met VWS uit te komen, als de verschillende partijen zich constructief opstellen. De ernst van de situatie maakt het noodzakelijk om de komende periode in dit proces stappen te maken.
  - De veldpartijen maken zich grote zorgen over de nabije toekomst en de kwaliteit en continuïteit van de opleidingen.