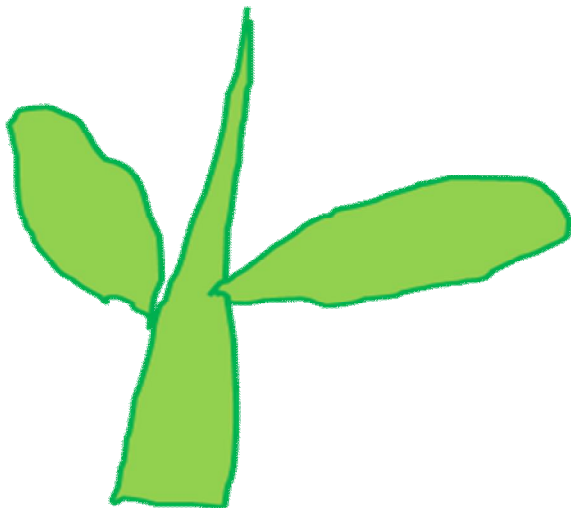
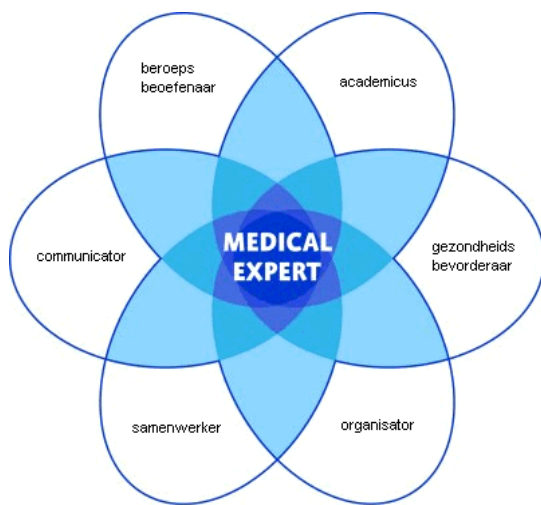


Naar modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen

Discussienotitie over governance in de vervolgoopleidingen en de zorg



Rolf de Folter

maart 2012

Utrecht

Inhoud

1. Inleiding	3
2. De samenhang in de governance van opleiden en zorg	5
2.1 De samenhang in de governance van opleiden en zorg	5
2.2 Governance en de trias politica van de opleidingen	6
3. Modernisering opleidingen onder druk	7
3.1 Valkuilen van de modernisering	7
3.2 Brainstormgroep Bureaucratisering	8
3.3 Problemen betreffende de aard en inrichting van het toezicht	9
3.4 Problemen betreffende de regelgeving inzake het toezicht	10
3.5 Problemen betreffende de professionalisering van het toezicht	11
4. Voorwaarden voor de modernisering van het toezicht op de opleidingen	12
4.1 Wat is toezicht?	12
4.2 Ontwikkelingen op het gebied van de modernisering van het toezicht	12
4.3 De vier stijlen van naleven, toezicht en handhaving	13
4.3.1 Spontane naleving	14
4.3.2 Naleving stimuleren	15
4.3.3 Toezicht op naleving	16
4.3.4 Handhaving	16
4.3.5 Gedifferentieerde aanpak	17
4.4 Uitgangspunten van goed toezicht	17
5. Mogelijkheden modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen	21
5.1 Uitgangspunten modernisering van de governance van de opleidingen	21
5.2 Instellingsgericht en opleidingsgericht toezicht	21
5.3 Extern en intern toezicht	22
5.4 Van lokaal naar regionaal toezicht	23
5.5 Differentiatie in het toezicht	24
5.5.1 Cyclisch toezicht	24
5.5.2 Gefaseerd toezicht	25
5.5.3 Risicogestuurd toezicht	25
5.5.4 Thematisch toezicht	26
6. Aanbevelingen modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen	28
7. Opzet Rondetafelconferentie	29
8. Literatuur	30

1. Inleiding¹

Met de veldpartijen wordt door de KNMG in het project MMV hard gewerkt aan de modernisering van de medische vervolgoopleidingen. Hiertoe behoren de vervolgoopleidingen van medisch specialisten, sociaal geneeskundigen, huisartsen, specialisten ouderengeneeskunde en artsen voor verstandelijk gehandicapten. Medio 2010 hebben alle medische vervolgoopleidingen een gemoderniseerd opleidingsplan dat door de toenmalige drie KNMG Colleges, thans het College Geneeskundige Specialismen (CGS) is verwerkt in regelgeving, kaderbesluit en specifieke besluiten. Deze zijn per 1 januari 2011 in werking getreden. Thans is de implementatie van deze modernisering in volle gang.

Het *strategische doel* van de modernisering van de medische vervolgoopleidingen is de verbetering van de kwaliteit van de vervolgoopleidingen, de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de kwaliteit (en veiligheid) van de medische zorgverlening.

De *operationele hoofddoelstelling* is dat artsen in opleiding tot specialist (aios) worden opgeleid conform de gemoderniseerde opleidingseisen. Dit houdt in dat eind 2015 alle opleiders, opleidingsgroepen en opleidingsinstituten opleiden conform de gemoderniseerde opleidingsplannen zoals vastgelegd in de hernieuwde regelgeving, en dat zij worden getoetst op deze regelgeving op een wijze die past bij de gemoderniseerde manier van opleiden.

Hoewel het in deze notitie primair gaat om opleidingen is de governance van de opleidingen én de zorg als uitgangspunt gekozen. Dit gebeurt vanuit het gezichtspunt dat opleiden en zorg weliswaar als onderscheiden, maar allerminst als gescheiden op zich zelf staande activiteiten beschouwd mogen worden. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de het uitgangspunt van de samenhang van de governance in de opleidingen én de zorg. Uitgangspunt is dat het gaat om governance in betekenis van het besturen van de opleidingen in termen van de trias politica van regelgeving, toezicht en geschillenbeslechting. Wanneer wij spreken over de modernisering van de vervolgoopleidingen is het wenselijk ook de vraag naar de modernisering van de governance van de opleidingen te stellen. Hoewel regelgeving en geschillenbeslechting ook van invloed zijn op de (modernisering van de) vervolgoopleidingen zal in deze notitie het accent op het toezicht liggen.

Naar aanleiding van signalen uit het veld over bureaucrativering van (het toezicht op) de medische vervolgoopleidingen is door de 'Brainstormgroep bureaucrativering' een adviesrapport opgesteld in opdracht van de algemeen directeur van de KNMG. Dit komt in paragraaf 3 nader aan de orde.

Het adviesrapport van de 'Brainstormgroep bureaucrativering' is op 14 december 2011 in de stuurgroep van het project Modernisering Medische Vervolgoopleidingen (MMV) besproken. Op basis van het advies en de daarop gevolgde bespreking heeft bij een aantal leden van de stuurgroep en de projectgroep de gedachte post gevat, dat de modernisering van de vervolgoopleidingen ook een modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen noodzakelijk maakt om de bedoelingen van de modernisering goed tot hun recht te laten komen.

In paragraaf 4 wordt onderzocht aan welke voorwaarden de modernisering van de governance en in het bijzonder het toezicht op de vervolgoopleidingen zou dienen te voldoen. Vervolgens wordt in paragraaf 5 een aantal mogelijkheden verkend om nader inhoud te geven aan de modernisering van

¹ Deze notitie kon alleen tot stand komen op basis van de open en vruchtbare discussies binnen de KNMG, het CGS, de Registratiecommissies die worden ondergebracht in de RGS en binnen de Stuurgroep MMV. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Kiki Lombarts, Corry den Rooyen, Fedde Scheele, Vivienne Schelfhout, Albert Scherpbier, Michiel Wesseling en de Brainstormgroep Bureaucrativering van de KNMG, die mij via hun commentaren en opmerkingen inspireerden tot het schrijven van deze notitie.

de governance van de vervolgopleidingen. In paragraaf 6 wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de modernisering verder gestalte te geven.

Ten slotte wordt in paragraaf 7 een voorstel gedaan om aan de problematiek van de modernisering van het toezicht op de vervolgopleidingen een "ronde tafel conferentie" te wijden om in goed overleg tussen KNMG, CGS en RGS (als opvolger van de drie voormalige Registratiecommissies) de marsroute voor de modernisering van het toezicht op de vervolgopleidingen te bepalen.

Uitgangspunt van deze notitie is dat breed niet alleen in het maatschappelijk verkeer, maar ook binnen het opleidingsveld en binnen de KNMG en de Colleges de vraag naar de effectiviteit van de governance en in het bijzonder van het toezicht op de vervolgopleidingen wordt gesteld. Hierbij gaat het beslist niet om een oordeel dat het huidige toezicht op de opleidingen niet goed is. Maar wel tekent zich een logische ontwikkeling af waarbij de modernisering van de vervolgopleidingen mede gestimuleerd door de context van maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van governance en het toezicht leidt tot vragen over de modernisering van de governance in en in het bijzonder van het toezicht op de vervolgopleidingen.

2. De samenhang in de governance van opleiden en zorg

Hoewel het in deze notitie primair gaat om opleidingen is de governance in de opleidingen én de zorg als uitgangspunt gekozen. Dit gebeurt vanuit het gezichtspunt dat opleiden en zorg weliswaar als onderscheiden, maar niet als gescheiden op zich zelf staande activiteiten kunnen worden aangemerkt. Opleiden en zorg zijn onverbrekkelijk op elkaar betrokken activiteiten. Dit betekent dat ook de governance van opleiden en zorg sterk op elkaar betrokken moeten worden. In deze notitie wordt principieel de samenhang van de governance van de opleidingen én van de zorg als uitgangspunt gekozen.

2.1 De samenhang in de governance van opleiden en zorg

De modernisering lijkt er soms toe te leiden dat opleiden een geïsoleerde activiteit is die zich in toenemende mate binnen de setting van cursussen weg van de werkvloer en de patiëntenzorg lijkt te voltrekken. Het is juist van belang de wederzijdse afhankelijkheid en verbondenheid tussen beide in het licht te stellen.

Historisch heeft het stelsel van de medische vervolgoopleidingen zich uit de meester-gezel verhouding ontwikkeld. Hoewel binnen de opleiding de meester-gezel verhouding langzaam wordt verlaten en de nadruk komt te liggen op competentiegericht onderwijs, is het van groot belang dat een belangrijk deel van de opleiding nog steeds op de werkvloer plaatsvindt. Bij de vervolgoopleidingen zien wij naast het praktijkgedeelte een steeds groter wordend aandeel aan cursorisch vervolgonderwijs.

Er is op vele manieren sprake van een verwevenheid en intrinsieke verbondenheid tussen opleiden en de zorg. Zo kunnen wij zeggen dat een goede kwaliteit van de opleiding bijdraagt aan de kwaliteit van de zorgverlening aan patiënten. Het omgekeerde geldt ook: een goede kwaliteit van de zorgverlening aan patiënten is een voorwaarde voor een goede kwaliteit van de opleiding.

Naar de toekomst wordt de koppeling tussen opleiding en zorg nog sterker. Concentratie en spreiding van medisch specialistische zorg lijken onvermijdelijk en hebben grote gevolgen voor de opleiding van medisch specialisten. De concentratie en spreiding van zorg en de gevolgen voor de opleidingen zullen kritisch bekeken en gevolgd moeten worden. Het CGS heeft een werkgroep erkenningen ingesteld om onder meer de effecten van de concentratie van zorg voor de erkenningseisen in beeld te brengen en deze te moderniseren. Duidelijk is dat spreiding en concentratie van zorg bij de ziekenhuizen in toenemende mate zullen leiden tot de vorming van (regionale) zorgnetwerken. De (regionale) zorgnetwerken zullen noodzakelijkerwijs een weerspiegeling vinden in (regionale) opleidingsnetwerken. Regionaal opleiden sluit goed aan bij de regionale afstemming van zorg. Met de regionalisering van de opleidingen dringt zich ook steeds meer de vraag op waar de verantwoordelijkheid voor de opleidingen komt te liggen. Het opleiden zal naar de toekomst meer regionaal vorm krijgen en stelt derhalve ook eisen aan de manier waarop dat geregeld moet gaan worden. De visitatie van opleidingen en opleidingsziekenhuizen zal een meer regionaal karakter krijgen.

Het KNMG federatiebestuur heeft het Kwaliteitskader medische zorg vastgesteld. Met dit kwaliteitskader krijgen artsen een totaaloverzicht van de gangbare kwaliteitseisen, van bevoegd handelen tot visitaties, van nascholingsseisen tot het melden van incidenten, in onderlinge samenhang. Het draagt bij aan het terugdringen van ongewenste variaties en onduidelijkheden binnen de medische beroepsgroep. Dit Kwaliteitskader medische zorg kunnen wij in velerlei opzicht ook als de grondslag voor het Kwaliteitskader medische vervolgoopleidingen zien.

2.2 Governance en de trias politica van de opleidingen

Sinds 1960 wordt de opleidings- en registratiefunctie binnen de KNMG volgens de trias politica vorm gegeven: scheiding tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Het College Geneeskundige Specialismen is belast met het vaststellen van de regelgeving voor de opleidingen en de erkenning van opleiders. De Registratiecommissie Geneeskundige Specialismen vormt het uitvoerend orgaan en is belast met de controle en registratie. Tenslotte is er een onafhankelijke beroepscommissie. De taken van het College – het vaststellen van de regelgeving voor de opleidingen, de erkenning van opleiders, de herregistratie - zijn privaatrechtelijk verankerd. Alleen de (her)registratie van de registratiecommissies is een publiekrechtelijk taak.

De trias politica geldt als de meest basale waarborg voor de kwaliteit van de medische vervolgoopleidingen. Wanneer wij spreken over de (be)sturing of de governance van de opleidingen dan vatten wij dit niet in enge zin op van het toezicht op de opleidingen, maar in brede zin van de vormgeving en het feitelijk functioneren van de trias politica van de opleidingen. Immers niet alleen het toezicht op de opleidingen, maar ook de regelgeving en de wijze waarop geschillen worden beslecht kunnen direct dan wel indirect van grote invloed zijn op de wijze waarop de modernisering van de vervolgopleiding gestalte krijgt. Zo kunnen bijvoorbeeld te gedetailleerde regelgeving, dan wel te repressief toezicht, of wel een te gemakkelijk toegang tot juridische geschillenbeslechting een negatieve impact hebben op de realisatie van de doelstellingen van de modernisering. Bovendien geldt dat de kwaliteit van het toezicht voor een groot deel afhangt van de kwaliteit van de regelgeving. De omvang van het aantal zaken dat in de vorm van geschillenbeslechting wordt voorgelegd kan weer een indicator zijn van de kwaliteit van de regelgeving en de kwaliteit van het toezicht.

Vanuit het gezichtpunt van de governance is er sprake van interdependentie tussen regelgeving, toezicht en geschillenbeslechting. Zo kan bijvoorbeeld in geval van een multilocatie ziekenhuis de erkenningseis die aan de leden van de opleidingsgroep wordt gesteld van het “generaal dagelijks rapport” onredelijke proporties aannemen. In dat geval kun je dan langs verschillende wegen tot een oplossing komen. Enerzijds door de regelgeving, die in essentie al vele decennia bestaat aan te passen. Anderzijds is het mogelijk bij het toezicht in plaats van een zeer stringente, een meer op de specifieke omstandigheden toegesneden interpretatie van de regelgeving te hanteren en daarbij meer uit te gaan van de oorspronkelijke bedoeling van de regelgeving.

De governance van de opleidingen wordt in deze notitie dus in brede zin opgevat als het systeem waarmee de opleidingen worden bestuurd en gecontroleerd, zowel intern binnen de organen van de trias politica als extern in het opleidingsveld. De governance heeft betrekking op de sturing van de organen van de trias politica, maar ook op de relatie met de stakeholders op alle terreinen van het opleidingsveld.

3. Modernisering opleidingen onder druk

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de modernisering van de medische vervolgoopleidingen onder druk zou kunnen komen te staan door de valkuilen van de modernisering en de in het veld ervaren tendens tot bureaucratisering. Het is hierbij enerzijds van belang bedacht te zijn op mogelijke valkuilen, anderzijds moeten wij ervoor waken dat wij problemen niet op basis van vluchtig onderzoek gaan uitvergroten. Wij moeten waken voor “fact free policy making” gebaseerd op te weinig feiten en te veel anekdotes. Uit de internationale politiek is bekend dat dit kan leiden tot een situatie van “fighting terror with error”.

3.1 Valkuilen van de modernisering

De modernisering van de medische vervolgoopleidingen brengt een majeur veranderingstraject met zich mee. Zoals bij elk veranderingstraject zijn er de nodige valkuilen die moeten worden vermeden. Hieronder worden enkele valkuilen met een variant op de CanMEDS bloem in beeld gebracht.



Een belangrijke valkuil is te snel willen veranderen. Ga je te langzaam dan verlies je momentum, ga je te snel dan verlies je kracht. Het goede marstempo bepalen is wezenlijk voor het slagen van het moderniseringstraject.

Een ander belangrijk fenomeen bij veranderingstrajecten is dat er weerstand wordt opgewekt. Dit is niet per se negatief, maar vaak inherent aan veranderingsprocessen. Iets anders is het wanneer onnodig weerstand wordt opgewekt. In het opleidingsveld wordt gesproken over de tendens tot bureaucratisering. Dit kan waarschijnlijk – onderzoek zal dit moeten uitwijzen - niet worden afgedaan als een onvermijdelijk effect van de modernisering en als een weerstandfenomeen worden geduid dat wel geleidelijk zal wegslijten. Terecht wordt hier door de KNMG aandacht aan besteed en komen wij daar in paragraaf 3.2 nader op terug.

Een andere valkuil die zich kan voordoen bij het veranderingstraject van de modernisering van de opleidingen is de wijze waarop het toezicht op de opleidingen vorm krijgt. Een te sterk repressief vorm gegeven toezicht kan wel eens contrair zijn aan de realisatie van de bedoelingen van de

modernisering. Zo zouden wij er in ieder geval goed aan doen ons de vraag te stellen hoe visitaties de modernisering kunnen ondersteunen. In paragraaf 4 gaan wij wat nader in op de modaliteiten van het toezicht.

Zoals bij elk veranderingstraject is het van belang de doel en middel hiërarchie goed uit elkaar te houden. Door de overmatige inzet van middelen, die met de beste intenties worden ingezet om het doel te bereiken, kan het gebeuren dat het eigenlijke doel van de modernisering naar de achtergrond verdwijnt. Ook kan dit ertoe leiden dat een dergelijke opzet waarbij zwaar wordt ingezet op de middelen om het doel te bereiken al snel als bureaucratisch beleefd gaat worden.

Een valkuil is ook dat de opleiding zich steeds minder voltrekt op de werkplek in het domein van de zorg zelf. Steeds meer wordt in het kader van de modernisering de opleiding vorm gegeven via cursussen en onderwijs afgezonderd van de werkvloer. Tussen de opleiding en de zorg dreigt dan een kloof te ontstaan. Het is een uitdaging de opleidingen en de zorg in nauwe relatie tot elkaar te blijven zien. Een governance model dat via de regelgeving en het toezicht op de opleiding zich daar ten volle rekenschap van geeft, zou behulpzaam kunnen zijn.

Als valkuil is tenslotte genoemd dat aios onvoldoende in het proces van de modernisering worden geïnvolveerd. De aios zijn uiteindelijk het bepalende ijkpunt om te beoordelen of de modernisering is geslaagd en wij te maken hebben met dokters die meer maatschappelijk aangepast zijn aan wat de patiënt behoeft en verwacht. Dit behoort dan ook een belangrijk uitgangspunt bij de regelgeving en het toezicht op de opleidingen te zijn.

3.2 Brainstormgroep Bureaucratisering

De opdracht aan de Brainstormgroep Bureaucratisering luidde: "Maak op basis van de klachten vanuit het veld over bureaucratiesing een heldere analyse waar mogelijke knelpunten zitten en inventariseer de onderliggende problemen. Formuleer zo mogelijk een aantal oplossingsrichtingen."

De Brainstormgroep Bureaucratisering heeft het begrip "bureaucratisering" opgevat als de "ontaarding van de bureaucratie, (bureaucratisme)". Dit is het geval wanneer de bureaucratiesing van een organisatie tot in het extreme wordt doorgevoerd. Waarbij scherp doorgevoerde taakverdeling, strakke hiërarchische lijnen en sterk geobjectiveerde competentiecriteria centraal staan. Dit kan dan gemakkelijk leiden tot formalisme, paperasserie en een bijna dwangmatig gelijke behandeling van ongelijke gevallen.

De Brainstormgroep Bureaucratisering heeft een negental thema's geïdentificeerd, die in de context van het opleiden tot knelpunten leiden en als bron van bureaucratiesing worden ervaren. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van deze 9 thema's die in het advies van de Brainstormgroep Bureaucratisering aan de orde worden gesteld.

Vanuit de invalshoek van de modernisering van de governance en in het bijzonder het toezicht op de opleidingen kunnen wij de negen thema's in drie hoofdthema's hurrubriceren:

- a. Problemen betreffende de aard en inrichting van het toezicht
 - Vertrouwen versus wantrouwen
 - Hoofdpijnen versus detail
 - Controle tijdens veranderingsproces
 - Hoeveelheid papier
 - Dubbele controle gegevens bij visitatie
- b. Problemen betreffende de regelgeving inzake het toezicht
 - Middel versus doel
 - Juridisering

- c. Problemen betreffende de professionalisering van het toezicht
 - Deskundigheid visitatoren
 - Deskundigheid veld

Hieronder geven wij een beknopte beschrijving van de problemen van de drie hoofdthema's.

3.3 Problemen betreffende de aard en inrichting van het toezicht

Bij de aard en de inrichting van het toezicht spelen uiteenlopende vragen een rol. Het gaat om kwesties als de relatie tussen vertrouwen versus wantrouwen, tussen hoofdlijnen versus detail, maar ook om vragen over de gewenste mate van controle tijdens het veranderingsproces, de hoeveelheid papier en de dubbele controle van gegevens bij visitaties.

Vertrouwen versus wantrouwen is een fragiel evenwicht wanneer het om het toezicht op de opleidingen gaat. Verantwoording afleggen is een legitieme maatschappelijke eis, die ook voor de opleidingen geldt. Het streven naar transparantie en onderbouwing wordt door de opleiders al gauw ervaren als wantrouwen. Het feit dat bij de visitatie alle aspecten van de opleiding worden beoordeeld en de focus daarbij wordt gelegd op wat er niet goed is, versterkt dit gevoel.

Bij het toezicht op opleidingen staan wij steeds voor de vraag in hoeverre wij sturen op de hoofdlijnen en tot waar wij gaan met de detaillering van de regelgeving. Dit spanningsveld vinden wij op diverse terreinen terug in de regelgeving van CGS en de Registratiecommissies, bij de visitatie en bij de implementatie van de modernisering door verenigingen en opleiders. Zo valt het op dat in de regelgeving wel de middelen van modernisering in eisen zijn opgenomen en niet het beoogde doel of eindresultaat. Ook zien wij dat bij de visitatie alle aspecten uit de regelgeving worden getoetst. Bij de verenigingen zien wij soms dat de opleidingsplannen veel te gedetailleerd zijn geworden en vervolgens als keurslijf worden ervaren. Door de detaillering worden de hoofdlijnen van de modernisering uit het oog verloren.

Controle tijdens het veranderingsproces van de modernisering vormt een belangrijk punt van aandacht. Per definitie gaan ontwikkeling en toetsing slecht samen. Bij ontwikkeling gaat het om het "stimuleren van het leergedrag" en bij toetsing om het "afrekenen op een minimumnorm". De MSRC heeft weliswaar een gefaseerde toetsing afgekondigd. Er wordt niet direct op de moderne opleiding gevisiteerd. Het veld is daar zelf strenger in waardoor ook verwarring is ontstaan. Zo was de focus van het nieuwe visiteren het stimuleren van een intern kwaliteitssysteem. Tijdens deze ontwikkeling wordt echter nog steeds getoetst op de oude wijze, op procedurele aspecten, het afvinken van eisen. Nog veel vinken en weinig vonken.

De hoeveelheid papier neemt toe door de modernisering, omdat meer dan voorheen zaken schriftelijk worden vastgelegd, zoals portfolio, KPB's (korte praktijk beoordelingen) en lokale opleidingsplannen. Het nut van het vastleggen van gegevens wordt niet altijd ervaren. Deels is dit inherent aan een veranderingsproces, men moet ervaring opdoen om de middelen goed in te zetten. Daarnaast wordt ook de hoeveelheid documentatie die moet worden aangeleverd voor een visitatie als ballast ervaren.

Zo worden de KPB's onvoldoende gezien als hulpmiddel bij de ontwikkeling van de aios. De aios ervaart de kwaliteit van de feedback middels KPB's in veel gevallen nog als onvoldoende, waardoor het niet als hulpmiddel maar als last wordt ervaren. De nieuwe eis is dat de opleider een lokaal opleidingsplan heeft met als doel dat dit hem helpt bij de vormgeving van zijn eigen opleiding conform het landelijke opleidingsplan. Door het ontbreken van deskundigheid bij het maken van een dergelijk plan, wordt het niet als hulpmiddel, maar als een papieren exercitie beschouwd.

Bij visitatie is regelmatig sprake van dubbele controle van gegevens. Het veld ervaart dat men aan verschillende instanties vaak deels dezelfde informatie moet verstrekken en dat opnieuw wordt getoetst, waardoor de administratieve last onnodig wordt verhoogd. Zo worden de COC (centrale opleidingscommissie) en Raad van Bestuur door iedere visitatiecommissie ad hoc getoetst. Dat wordt niet één keer voor de hele instelling gedaan. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van gegevens uit andere kwaliteitssystemen, zoals kwaliteitsvisitation, NIAZ accreditatie, interne kwaliteitssystemen, etc.

Het moge duidelijk zijn dat de hierboven door de Brainstormgroep Bureaucratisering genoemde problemen te maken hebben met de aard en omvang en de inrichting van het toezicht.

3.4 Problemen betreffende de regelgeving inzake het toezicht

De door de Brainstormgroep Bureaucratisering genoemde problemen betreffende de regelgeving betreffende het toezicht heeft enerzijds te maken met de wijze waarop de aard en inrichting van het toezicht zijn weerslag vindt in de regelgeving en anderzijds met de tendens tot juridisering die zich in de maatschappij, maar ook in de wereld van de opleidingen voltrekt.

De aard en wijze waarop het toezicht is ingericht, vindt zijn weerspiegeling in de regelgeving. Zo treffen wij soms heel gedetailleerde regelgeving aan waarbij de hiërarchie van doel en middel niet meer helder is. Zo lijkt bij de regelgeving betreffende de modernisering het middel soms tot doel verheven te worden. In de regelgeving zijn het doel of de gedachte achter de modernisering niet of nauwelijks beschreven, maar zowel in de opleidingseisen als in de erkenningseisen is het middel in de regelgeving vastgelegd. Daardoor wordt zowel door opleiders als door visitatoren vooral gefocust op het middel wat daarmee tot doel wordt verheven. Daarbij is het de vraag of het middel wel het beoogde doel dient ofwel of de indicator wel meet wat gemeten moet worden.

Belangrijk is ook op te merken dat bij de modernisering van de vervolgoedingen de focus heeft gelegen op de *inhoud* van de opleiding en niet op de daarvoor benodigde erkenningseisen van de opleidingsinrichtingen, instituten en opleiders. Feitelijk zijn met een enkele toevoeging de "oude" erkenningseisen in de nieuwe kaderbesluiten overgenomen.

Niet alleen in de maatschappij maar ook bij de opleidingen tekent zich een tendens tot juridisering af. Bij de visitatie van opleidingen is niet alleen het imago van de opleider en de opleidingsinstelling in het geding, maar staan ook financiële belangen op het spel. Zo vragen ziekenhuizen naar aanleiding van een aantal procedures om criteria op basis waarvan de MSRC komt tot de beslissing over het aantal jaren erkenning; ook worden vragen gesteld als hoeveel voorwaarden "recht" geeft op hoeveel jaar. Ook is er sprake van een toename van zienswijze gesprekken. In deze context van juridisering wordt al snel tot regelgeving besloten die het gelijkheidsbeginsel moet waarborgen en die vervolgens ook weer strikt nageleefd wordt uit angst voor mogelijke juridische procedures.

De begrijpelijke neiging om juridische aansprakelijkheid te voorkomen werkt door in de regelgeving maar ook in het gehele proces van visiteren van begin tot eind. Hierdoor is er niet alleen een neiging om de regelgeving zeer strak en precies te formuleren, maar ook een neiging het hele proces vanuit een wat "defensieve houding" (namelijk voorkomen van juridische claims) vorm te geven. Dit wekt onbedoeld bureaucratie in de hand. De neiging is om tot betrekkelijk gedetailleerde regelgeving te komen, die daarmee weinig ruimte laat. Voor het CGS zou een andere benadering ook tot een goed werkbaar resultaat moeten kunnen leiden.

Uiteraard is er ook een wisselwerking tussen regelgeving en het toezicht in zoverre de regelgeving grenzen stelt aan hetgeen wordt getoetst. Toename van geschillen heeft tot gevolg dat "men" (opleiders, aios en MSRC) meer in regelgeving wil vastleggen. Dat heeft weer tot gevolg dat er meer

op detail wordt getoetst. Juridisering werkt bureaucrativering in de hand. Juridisering is voor de modernisering van de opleidingen een valkuil.

3.5 Problemen betreffende de professionalisering van het toezicht

De wijze waarop het toezicht is ingericht, heeft een duidelijke relatie met de deskundigheid en professionaliteit van de visitatoren enerzijds en de deskundigheid en professionaliteit van het veld waarop het toezicht zich richt anderzijds.

De professionaliteit van het toezicht stoelt in sterke mate op de deskundigheid van de visitatoren. In het opleidingsveld zien wij bovendien dat degenen die visiteren vaak dezelfde zijn als degenen die als opleider de modernisering (nog) moeten implementeren. Op de inhoud van de modernisering zijn visitatoren nog onvoldoende toegerust. Daarnaast ontbreekt het vaak aan voldoende training en ervaring op het gebied van het visiteren, waardoor de kwaliteit van de rapporten matig is. Deskundige visitatoren die op basis van hun observatie een afweging maken en hun vertrouwen uitspreken over een opleiding worden door de strakke hantering van de regels gefrustreerd. Problemen in de huidige praktijk van het visiteren zijn onder meer dat visitatierapporten de uiteindelijke beslissing onvoldoende onderbouwen en dat in de visitatie geen of onvoldoende aandacht wordt besteed aan de modernisering.

Met betrekking tot de deskundigheid van het veld kunnen wij vaststellen dat de opleiders en aios nog onvoldoende zijn toegerust om de modernisering te implementeren. Ze zitten in een leerproces, waarbij middels opleidingen (teach the teachers) en ervaringen de nieuwe opleiding en de zorg voor de kwaliteit van de opleidingen vorm moet worden gegeven. Bureaucratie wordt nu soms onbedoeld gecreëerd door de manier waarop opleidingsplannen worden opgesteld of nieuwe instrumenten zoals KPB's, OSATS (objective structured assessment of technical skill) en OSCE (objective structured clinical examination) worden ingezet. Ook is er sprake van onbekendheid met de beoordelingssystematiek.

Wanneer wij de hoofdlijnen van deze paragraaf in ogenschouw nemen dringt zich de conclusie op dat de "modernisering van de vervolgoopleidingen" ook een slag in de "modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen" noodzakelijk maakt.

4. Voorwaarden voor de modernisering van het toezicht op de opleidingen

Hierboven kwamen wij tot de constatering dat de “modernisering van de vervolgoopleidingen” ook een slag in de “modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen” noodzakelijk maakt. Maar wat verstaan wij onder toezicht. Wat zijn actuele ontwikkelingen op het gebied van de modernisering van het toezicht? Wat zijn de mogelijk stijlen van het naleven, toezicht houden en handhaven van regelgeving? En, wat zijn uitgangspunten van goed toezicht? Deze vraagpunten worden hieronder kort uiteengezet.

4.1 Wat is toezicht?

In deze notitie baseren wij ons voor wat de toezichtstrategie betreft op het gedachtegoed van prof. Malcolm Sparrow. Kern van zijn visie is dat effectief toezicht gericht is op het bereiken van een wezenlijk interveniërend effect op maatschappelijke vraagstukken. Het gaat daarbij niet om signaleren of handhaven als zodanig, maar juist het dusdanig signaleren en handhaven dat er een stimulerend of effectief sanctionerend effect van uitgaat.²

Toezicht in meer algemene zin is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Zo kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de regelgeving strijdige situatie ontstaat, of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd. Als waarschuwingen onvoldoende effect sorteren, wordt meestal gebruik gemaakt van handhavingmiddelen.

In relatie tot toezicht is het ook van belang het begrip “compliance” of naleving te onderscheiden. “Compliance” of naleving kan worden gedefinieerd als een toestand van gedrag van een actor dat volkomen in overeenstemming is met een bepaalde regel, ongeacht de motieven, de omstandigheden of oorzaken die leiden tot die overeenstemming. Met andere woorden, een actor is ‘in compliance’ als de actor doet wat de wet of regelgeving zegt dat de actor moet doen.

De termen toezicht en handhaving worden vaak onterecht met elkaar verwisseld. Handhaven is op te vatten als het interveniëren met sanctiemiddelen bij overtreding van wet- en regelgeving door de toezichthouder. De Registratiecommissies hebben o.a. tot taak het erkennen van opleiders, opleidingsinrichtingen en opleidingsinstituten, maar ook het schorsen of intrekken van de erkenning en het houden van toezicht op de naleving van besluiten van het CGS.

De begrippen naleven, toezicht en handhaven staan in nauwe relatie tot elkaar en zullen in paragraaf 4.3 nader worden bekeken in relatie tot de verschillende stijlen van naleven, toezicht en handhaven. Eerst worden in paragraaf 4.2 kort een aantal ontwikkelingen op het gebied van de modernisering van het toezicht geschetst die ook van belang kunnen zijn bij het toezicht op de opleidingen.

4.2 Ontwikkelingen op het gebied van de modernisering van het toezicht

Er zijn in de afgelopen jaren veel signalen van veranderingen in het toezicht te bespeuren. Er valt veel te leren van elkaar. In 2006 verscheen het rapport van de Commissie Stevens onder de titel “Het gezicht van toezicht, aanbevelingen tot vermindering van de toezichtlast”.³ Met dit rapport is een

² Sparrow, Malcolm K., *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, The Brookings Institution, 2000

³ Commissie Stevens: *Het gezicht van toezicht, aanbevelingen tot vermindering van de toezichtlast*, maart 2006. Zie: http://www.velders-imec.nl/Stevens_Het_gezicht_van_toezicht_2006.pdf

wezenlijke verandering in gang gezet op het terrein van de invulling van de toezichtfunctie van alle rijksinspecties. Dit werkt ook door in de verandering van het toezicht bij de IGZ.⁴

Ook hebben wij belangrijke veranderingen zich zien voltrekken in de toezichtfunctie binnen de bancaire en verzekeringssector. Het afgelopen decennium is een verschuiving ingezet van regels- naar principe-gebaseerd toezicht. Dit heeft geleid tot een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. De rol die DNB⁵ daarbij heeft, is het bewaken van die principes en normen, in het bijzonder bij risico's – zoals verkeerde gedragsprikkelers en de kwetsbaarheid van bepaalde bedrijfsmodellen – waar regels slechts beperkt houvast bieden. Dit stelt hogere eisen aan de beoordeling van de prudentiële risico's (risico's die de degelijkheid en stabiliteit van banken bedreigen) en aan de vertaling van de risicoanalyse in de interventiestrategie.

De veranderingen in het toezicht bij de overheid zijn in een stroomversnelling gebracht. De eerste veranderingen zijn al duidelijk zichtbaar. Voor de langere termijn is een structurele modernisering van het toezicht noodzakelijk. Ingebed in een aanpak op alle niveaus binnen de overheid, die meer omvat dan toezicht.

Steeds keren vragen terug als: Wat gebeurt er eigenlijk als we meer vertrouwen en minder regels hebben? En wat gebeurt er als verticaal toezicht en handhaving kleine onderdelen worden van een evenwichtig stelsel van checks and balances? Hoe sturen wij de verdere ontwikkeling van het toezicht dusdanig dat de gerichtheid op maatschappelijke effecten voorop staat? Dit zijn vragen die ook in de context van het toezicht op de opleidingen het overdenken waard zijn. Ook bij de governance en in het bijzonder het toezicht op de opleidingen gaat het er immers uiteindelijk om dat het beoogde maatschappelijk effect van de modernisering wordt gerealiseerd.

4.3 De vier stijlen van naleven, toezicht en handhaving

In deze paragraaf wordt een beknopte schets gegeven van het 'Onderzoeksrapport Veranderend Toezicht' van Veldkamp e.a. (2007).⁶ Hierin wordt een handvat geboden om per instelling een passende vorm van naleving, toezicht en handhaving te kiezen. Het handvat bestaat uit een schema met vier kwadranten. Het schema biedt een leidraad om op basis van de naleving van een instelling (de binnenste schil) een vorm van toezicht en handhaving te kiezen (de buitenste schil). De middelste schil geeft kenmerken die horen bij de in de binnenschil opgenomen vormen van naleving.

De mate van naleving van regelgeving door instellingen en de reactie daarop van de toezichthouder kunnen worden weergegeven door middel van het onderstaande schema voor naleving, toezicht en handhaving. Dit schema bestaat uit vier kwadranten. In de kwadranten wordt het handelen van instellingen en overheid in de zuivere vorm beschreven. Het zal duidelijk zijn dat in de praktijk tal van factoren het gedrag van een instelling en toezichthouder bepalen. En dat een instelling en toezichthouder elkaar in verschillende dimensies van het schema of nalevingskwadrant tegen zullen kunnen komen.

Met de richting van de wijzers van de klok worden vanaf het kwadrant linksboven verschillende fasen (en niveaus) van naleving gepresenteerd. In die verschillende fasen kunnen instellingen worden

⁴ IGZ, *IGZ handboek kader. Richtlijn voor transparant toezicht*. 2008
IGZ, *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015 Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg II*. Utrecht, december 2011

⁵ DNB, *Visie DNB toezicht 2010 – 2014*, Amsterdam 2010

⁶ A.M.E. Veldkamp, M. Verbree, M. Hübner, *Onderzoeksrapport veranderend toezicht*, 2007
Zie: <http://www.usgjuristen.nl/uploads/OnderzoeksrapportVeranderendToezicht.pdf>

gerangschikt naar de mate waarin sprake is van intrinsieke naleving. Het nalevingsniveau dat een instelling bereikt is afhankelijk van de competenties van de instelling en de stijl van toezicht. Uit het onderzoek van Veldkamp e.a. is gebleken dat juist het patroon in de relatie tussen competenties en stijlen van toezicht voor een belangrijk deel het niveau van naleving en de ontwikkeling van de instelling beïnvloedt. In de volgende paragrafen wordt dit aan de hand van de elementen van het kwadrant verder uitgewerkt.

Naleven, toezicht en handhaving



4.3.1 Spontane naleving

In het eerste kwadrant, linksboven in het schema, is sprake van spontane naleving. In deze situatie is sprake van optimale naleving door de instelling of "zelfhandhaving" en wordt slechts volgend toezicht gehouden. Er is sprake van een relatie tussen instelling en toezichthouder gebaseerd op welverdiend vertrouwen.

Competentie instelling

De verantwoordelijkheid wordt door de instelling gedragen en dit wordt door de toezichthouder erkend. De instelling beschikt over meerjarige ervaring met een goed werkend systeem van compliance, waarin nadrukkelijk plaats is voor (interne) regels en instructies. De kennis binnen de instelling wordt volledig benut. De instelling verschaft bovendien aan de toezichthouder informatie over de manier waarop de toezichthouder invulling zou moeten geven aan het wettelijk toezicht.

Fase of niveau van naleving

In deze situatie is grotendeels sprake van spontane naleving. Dit niveau van naleving is het resultaat van de ontwikkeling door, voor en binnen de instelling van normenkaders en systemen om gewenst gedrag te realiseren en ongewenst gedrag te voorkomen. Er zijn aanvullend hierop niet of nauwelijks dwingende juridische middelen nodig om de bescherming van belangen te waarborgen.

De lastendruk, in de vorm van regeldruk en toezichtlast, kan tot een minimum worden beperkt, omdat er (in tegenstelling tot de situatie in het vierde kwadrant) minder op regelgeving gebaseerde van buitenaf opgelegde voorschriften nodig zijn om het gewenste niveau van naleving te realiseren.

Stijl van toezicht

De toezichthouder krijgt de beschikking over de kennis binnen de instelling en is volgend aan de toezichtbehoefte van de instelling. Naast de instelling draagt de toezichthouder zorg voor de rapportage over de bereikte resultaten van naleving door de (individuele) instelling en de branche. Het principe van toezicht is vertrouwen en de toezichthouder blijft op ruime afstand van de instellingen (die werkelijk toezicht genieten). Het ligt voor de hand dat in de relatie tussen toezichthouder en instelling vooral gebruik wordt gemaakt van niet-juridische, stimulerende instrumenten: communicatie over de stand van zaken en (on-)mogelijkheden van de naleving; informatie over mogelijke aanpassingen van (wet- en) regelgeving en periodieke reviews (intern) en monitoren (extern) om het gewenste niveau van naleving blijvend te realiseren.

Voorbeeld: De instelling heeft vanuit zijn eigen werkerterrein een goed functionerend kwaliteitssysteem. De instelling wordt daarop ook, bijvoorbeeld met interne en externe audits en consumentenwensen ("horizontaal toezicht"), goed gecontroleerd. De rol van de toezichthouder is eigenlijk al intern ingevuld. De formele toezichthouder volgt de werking en de ontwikkelingen in de instelling en heeft periodiek overleg met de instelling. Ook is denkbaar dat er periodieke steekproeven op de naleving worden gedaan.

4.3.2 Naleving stimuleren

In de situatie in het tweede kwadrant, rechtsboven in het schema, wordt een instelling door de toezichthouder 'op koers gehouden'. De toezichthouder houdt in beperkte mate de vinger aan de pols.

Competentie instelling

De instelling beschikt over een werkend compliance systeem, een kwaliteitssysteem met een koppeling naar het juridisch kader. De wijze waarop in regelgeving gestelde doelen worden gerealiseerd is aan de instelling, die deze in samenspraak met de toezichthouder probeert te realiseren. De instelling toont aan te beschikken over de bereidheid, de deskundigheid en het instrumentarium om een gewenst niveau van naleving te realiseren. In deze situatie heeft de instelling, vergeleken met de situatie in het eerste kwadrant, bij de toezichthouder nog onvoldoende vertrouwen opgebouwd in de werking van het systeem en de competenties van de instelling.

Fase of niveau van naleving

De regelgever beperkt zich tot het stellen van doelen. Het niveau van naleving kan niet direct of niet volledig (een utopie) worden bereikt. Ook kan het zo zijn dat een instelling in de ontwikkeling naar een gewenst niveau van naleving tegenslag ondervindt. De instelling heeft een eigen behoefte aan ondersteuning om dat niveau te realiseren. In deze situatie neemt de toezichthouder, ten opzichte van het eerste kwadrant, nadrukkelijker een standpunt in ten aanzien van het gewenste niveau van naleving en de termijn van realisatie.

Stijl van toezicht

Het initiatief voor naleving komt in deze situatie dus van twee kanten: instelling en toezichthouder. De toezichthouder is meer betrokken en er kan sprake zijn van de inzet van middelen die erop gericht zijn om naleving te verbeteren of te stimuleren, zoals advies, bijstand, etc. Het toezicht kan administratief van aard zijn en kent een steekproefsgewijze aanpak. Wel kijkt de toezichthouder nadrukkelijk mee over de schouder van de instelling. En geeft waar nodig sturing bij de realisatie van het gewenste niveau van naleving. De (voornamelijk positieve) resultaten van het toezicht worden bovendien gepubliceerd.

Voorbeeld: De instelling kent de regels en weet goed hoe zijn werkwijze daarop in te richten. De toezichthouder stelt doelvoorschriften op. De toezichthouder controleert en begeleidt daarbij vooral.

4.3.3 Toezicht op naleving

In deze situatie, het derde kwadrant rechtsonder in het schema, is de wil van een instelling er wel, maar het wil nog niet echt lukken met de naleving.

Competentie instelling

Een instelling wil wetten naleven en heeft daarvoor ook maatregelen (zoals interne regels, voorschriften, handboeken en werkinstructies) ingevoerd, maar op de een of andere manier lukt het nog niet. Dat er in de praktijkvoering nog wel overtredingen plaatsvinden is niet echt opzettelijk. Belangrijke factoren die niet tot het gewenste resultaat leiden, hebben te maken met de borging van gewenst gedrag en de institutionele maatregelen in de organisatie. De interne controle, sociale druk in de instelling, de mogelijk eenzijdige oriëntatie van de instelling en de stijl van leiding geven zijn nog niet voldoende in overeenstemming met de wens van de instelling tot naleven.

Fase of niveau van naleving

De instelling is theoretisch klaar voor de volgende stap. Alle ingrediënten zijn aanwezig om naar het gewenste (hogere) niveau van naleving toe te groeien. Maar het systeem van compliance staat nog in de kinderschoenen. De toepassing van het ontwikkelde systeem heeft een extra stimulans nodig. Aan de menselijke kant van naleving valt veel en vaak ook in korte tijd te winnen. Op dit niveau van naleving is bij de instelling de behoefte aan een (externe) stok achter de deur aanwezig. Maar ook voorschriften die de instelling enige ruimte laten om de wijze van naleving zelf in te vullen en de instelling te ondersteunen bij die naleving. De ontwikkeling naar het gewenste niveau van naleving wordt niet exclusief vanuit de instelling vorm gegeven.

Stijl van toezicht

In situaties waarbij de naleving niet vanzelfsprekend is, is de betrokkenheid van de toezichthouder groter. Indien er sprake is van een situatie waarbij de onder toezichtstaande wel de mogelijkheden heeft, of binnen zijn bereik kan hebben, om na te leven, zal de toezichthouder zich eerder richten op meer (juridisch) dwingende instrumenten waarbij daarnaast ook niet-juridische communicatiemiddelen kunnen worden gebruikt. Hierbij kan gedacht worden aan de publicatie van toezichtgegevens van de instelling. De naleving wordt nadrukkelijker gestuurd vanuit de toezichthouder door regelmatige controles en toezichtrapportages met verbetertermijnen. De toezichthouder heeft naast een ondersteunende, vooral een meer sturende rol.

Voorbeeld: Het productieproces wordt op onderdelen door voorschriften van de overheid bepaald. De eisen zijn minder gedetailleerd. De toezichthouder controleert, maar sanctioneert niet direct.

4.3.4 Handhaving

Tenslotte zijn er instellingen of bedrijven die gedreven door uiteenlopende oogmerken, in het bijzonder financieel-economische, regels overtreden (vierde kwadrant links onder in het schema). In de wandelgangen hebben we het soms zelfs over frauderende instellingen. Daar past een consequente duidelijke vorm van handhaving bij.

Competentie instelling

Deze instellingen hebben geen kwaliteitsdenken ingevoerd. Het overtreden van regels, onbewust én bewust, is gebruikelijk in de bedrijfsvoering. De aandacht van deze instellingen is vooral gericht op zaken als winstmaximalisatie, niet op het naleven van regels. Uit niets blijkt enig besef van het (lange termijn) belang van naleving. Pakkans en strafmaat in relatie tot financiële voordelen zijn voor deze instellingen de bepalende factoren voor het "moeten" naleven van regels.

Fase of niveau van naleving

Vanuit wet- en regelgeving worden voorschriften en eisen dwingend opgelegd aan de instelling. De instelling zal zich niet zonder meer inspannen om van die regels kennis te nemen en deze na te leven. Er ontbreekt een intrinsieke intentie om werk te maken van de naleving van regels. Het laat geen twijfel dat de toepassing van wetten en regelgeving alleen door middel van strikte voorschriften gestalte kan krijgen, om zodoende enige naleving te bewerkstelligen. De instelling krijgt geen ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan het naleven van die wetten en regelgeving. De norm wordt geformuleerd en sancties bij het overtreden daarvan worden in het vooruitzicht gesteld.

Stijl van toezicht

De stijl van toezicht die hier het beste bij past, is een repressieve, dat wil zeggen toezicht met toepassing van dwang, eisenstellend en daar waar nodig ondersteund met bestuurlijke sancties. En naar de aard van de schending van de norm kan ook strafrechtelijke vervolging geboden zijn. In ieder geval is in deze situatie sprake van dwingend toezicht. De toezichthouder heeft een (pro-)actieve rol en stelt zich dwingend op. De toezichthouder houdt in essentie "traditioneel" toezicht en maakt gebruik van dwingende instrumenten en stelt indien nodig termijnen waarbinnen de naleving verbeterd moet zijn. Hier passen vooral juridische instrumenten, maar ook "naming and shaming": indien de onder toezichtstaande zich niet conformeert aan de norm, wordt dit gepubliceerd met naam en toenaam. Het toezicht in deze situaties kan niet worden overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van de instelling. Het is een spel van kat en muis tussen de toezichthouder, die alles wil weten en de instelling, die geen informatie over zijn handel en wandel wil prijs geven. *Voorbeeld:* De eisen aan product, proces en werkwijze liggen vast in gedetailleerde regels en voorschriften opgelegd door de wetgever en de toezichthouder. De instelling moet volgens die regels werken en die regels worden door de toezichthouder gehandhaafd.

4.3.5 Gedifferentieerde aanpak

Instellingen en met name brancheorganisaties zoals de KNMG lijken zich bewust te zijn van de noodzaak om zichtbaar te maken dat er sprake kan zijn van vertrouwen in instellingen en hun intenties. Er zal in de praktijk sprake moeten zijn van een gedifferentieerde aanpak met oog en ruimte voor de toezichthouder voor maatwerk in de manier van het tegemoet treden van instellingen. De maat der dingen is eenheid in verscheidenheid.

4.4 Uitgangspunten van goed toezicht

In het kabinetsstandpunt over de kaderstellende visie op toezicht 2005 'Minder last, meer effect' zijn 6 principes van goed toezicht genoemd: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.⁷

a) Selectief

Selectiviteit van het toezicht is mogelijk wanneer wij uit kunnen gaan van het beginsel dat aanbieders van opleidingen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de opleidingen. Door selectief toezicht wordt het toezicht doelmatiger en de toezichtlast bij goedwillende instellingen minder. Het toezicht kan op verschillende manieren selectiever worden. Het CGS kan als regelgevend orgaan besluiten dat de toezichthouder op de opleidingen geen of minder verantwoordelijkheid neemt voor de naleving van bepaalde regels en normen. De verantwoordelijkheid verschuift dan meer naar de aios, opleiders en opleidingsinstellingen. De toezichthouder kan ook op basis van risicoanalyses zijn toezicht speciaal richten op bepaalde aspecten en/of vooral op de notoire overtreders van de regelgeving. Selectiviteit

⁷ Zie: *IGZ-handhavingskader, Richtlijn voor transparante handhaving* p.5

is gebaseerd op vertrouwen. Schending van dit vertrouwen, zou dan ook moeten resulteren, zoals dat bij IGZ wordt geïmplementeerd, in een benadering van "high trust, high penalty".⁸

Selectiviteit komt ook tot uitdrukking in het proces van toezicht houden. Dit betekent een specifieke invulling van selectiviteit in termen van de drie klassieke toezichtfuncties: gegevensverzameling, oordeel en interventie. Toezichthouders gaan selectiever om met de functie gegevensverzameling. Formeel kan de toezichthouder zelf gegevens verzamelen en controleren (alles uiteraard binnen de kaders van de regelgeving). In de praktijk leunt de toezichthouder op de informatie van de opleidingsinstelling. Eigen onderzoeken zijn immers duur, veroorzaken toezichtlast en zijn wellicht overbodig.

b) Slagvaardig

Slagvaardigheid ligt in het verlengde van selectiviteit. Selectiviteit gaat over hoe de toezichthouder zijn onderzoek inricht, slagvaardigheid over wat hij doet als hij onregelmatigheden aantreft. Een opvallende ontwikkeling bij de overheid is de toenemende inzet van de bestuurlijke boete, bestuursdwang en de last onder dwangsom. De 'zachtere' instrumenten krijgen eveneens steeds meer aandacht ('compliance assistance'; eerst waarschuwen). We zien steeds vaker goed uitgewerkte interventiestrategieën ('interventiepiramide', 'instrumentenmix'). Er wordt systematisch nagedacht over wanneer en hoe wordt geïntervenieerd.

Niettemin blijft de vraag of al die interventiemogelijkheden optimaal worden benut in de praktijk. Die vraag is namelijk niet goed te beantwoorden zonder effectmeting. Het is niet moeilijk te meten hoeveel interventies een toezichthouder pleegt; het blijkt veel lastiger een causaal verband te leggen tussen interventies en de naleving door burgers en instellingen.

Een ander aspect van slagvaardigheid is de omgang met klachten vanuit de maatschappij over onder toezicht staanden. Daarom is het niet meer dan logisch om serieus met klachten om te gaan. Los daarvan dragen signalen uit de samenleving bij tot selectiever en slagvaardiger toezicht. Toezichthouders zien hun taak steeds meer als een dienst aan de maatschappij, niet alleen als een door de wetgever opgedragen taak.

c) Samenwerkend

Vanuit een netwerkbenadering met betrekking tot opleidingen en de zorg kan het heel functioneel zijn over samenwerking na te denken. Zo heeft het NIAZ (Nederlands instituut voor accreditatie van ziekenhuizen) als voorwaarde voor accreditatie van het ziekenhuis gesteld dat er kwaliteitsvisitaties door de wetenschappelijke verenigingen plaatsvinden. In de praktijk betekent dit dat deelname aan de kwaliteitsvisitatie van de wetenschappelijke verenigingen verplicht is. Omgekeerd zou als voorwaarde voor een opleidingsvisitatie gesteld kunnen worden dat een instelling beschikt over een NIAZ accreditatie of een andere vergelijkbare accreditatie van bijvoorbeeld HKZ of the Joint Commission.

Het ontbreken van een dergelijke accreditatie zou dan ook tot een andere vorm van toezicht dienen te leiden, zoals beschreven in paragraaf 4.3.

Onder het uitgangspunt "samenwerkend" valt ook dat afstemming van beleid plaatsvindt, waardoor aan het beleid eenzelfde richtingscoëfficiënt wordt meegegeven. Een goed voorbeeld is dat als gevolg van het kaderbesluit van de MSRC deelname aan de kwaliteitsvisitatie een voorwaarde is voor herregistratie en dat de opleidingsinstelling deelname aan de kwaliteitsvisitatie dient te bevorderen, waardoor de implementatie van beleid eenvoudiger wordt gemaakt.

⁸ IGZ, *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015. Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg (II)*. Utrecht 2011, p. 7

Dit soort "samenwerking" of liever beleidsafstemming is goed mogelijk op het vlak van de kwaliteitszorg. Om verantwoorde zorg te leveren zijn zorgaanbieders krachtens de Kwaliteitswet Zorginstellingen verplicht tot (1) systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van zorg. Daartoe moet men (2) de kwaliteitscyclus toepassen, namelijk meten wat de kwaliteit van zorg is, de resultaten vergelijken met de gestelde normen en criteria en zo nodig verbeteringen aanbrengen (Plan-do-check-actualize cyclus). Het toepassen van de kwaliteitscyclus is dus wettelijk verankerd. Dat geldt op microniveau voor hulpverleners en op mesoniveau voor de instellingen. Ten slotte gaat het erom (3) te borgen dat verantwoorde zorg wordt aangeboden. Op vergelijkbare wijze kan kwaliteitszorg voor de opleidingen worden gedefinieerd als: (1) het systematisch bewaken, beheersen en verbeteren van de kwaliteit, (2) het toepassen van de kwaliteitscyclus, (3) het waarborgen dat verantwoorde opleidingen worden aangeboden.

Het uitgangspunt van de samenwerking kan ook betekenisvol zijn in de zin dat het daardoor kan bijdragen aan een grotere vorm van selectiviteit van het toezicht en een sterkere vorm van professionaliteit.

d) Onafhankelijk

Onafhankelijkheid van het toezicht evenals de transparantie daarvan en de professionele principes zijn algemene beginselen van behoorlijk toezicht waaraan voldaan behoort te worden. Het gaat daarbij om onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Het toezicht op de kwaliteit van de opleiding is gebaseerd op het beginsel van de "peer review". Het gaat om een vorm van collegiale toetsing en dit is in professionele omgevingen een bekende methode om de kwaliteit van het werk te verbeteren door het werk te onderwerpen aan de kritische blik van een aantal gelijken (Engels: *peers*), meestal vakgenoten of collega's. De methode van de "peer review" kan conflicteren met het beginsel van de onafhankelijkheid. Dit kan ondervangen worden door enerzijds de visitatoren aan een gedragscode te onderwerpen en anderzijds door te zorgen dat visitatoren zich kenmerken door een algemeen erkende deskundigheid op hun vakgebied en professionaliteit als visitor. Ten slotte kan visiteren buiten de eigen gezondheidsregio en/of buiten het eigen specialisme de onafhankelijkheid bevorderen. De onafhankelijkheid weerspiegelt zich vooral in de manier waarop toezichthouders hun rol vervullen en hun werk uitvoeren. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de juistheid en onafhankelijkheid van hun oordeel.

De onafhankelijkheid zien wij verwezenlijkt op het punt van de geschillenbeslechting. Om de rechten en belangen te beschermen en ter bevordering van de kwaliteit van de besluitvorming van de Registratiecommissies zijn twee onafhankelijke commissies in het leven geroepen: de Adviescommissie (ACO) en de Commissie voor Geschillen (CvG).

e) Transparant

Transparantie is een voorwaarde voor behoorlijk toezicht. Het motiveringsbeginsel is van belang als het gaat om transparant toezicht. Het geeft de randvoorwaarden aan voor het 'fair play' dat de toezichthouder moet spelen.

Een goede toezichthouder motiveert 'het waarom' van het toezicht en maakt de keuzes in zijn aanpak inzichtelijk. Dit is een motiveringsplicht, waardoor de besluiten redelijkerwijs ook gedragen moeten kunnen worden door de onder toezicht gestelde. De toezichthouder maakt daartoe zijn bevindingen kenbaar. De toezichthouder moet voor de belanghebbende en de rechter de door hem vastgestelde tekortkomingen kunnen aantonen.

Transparantie betekent ook dat de toezichthouder open, duidelijk en transparant is naar zijn omgeving en alle betrokkenen, in het bijzonder naar de opleidingsinstellingen en de aios.

Transparantie houdt in dat vooral ook aan de aios inzicht in het kwaliteitsniveau wordt gegeven, zodat zij op basis daarvan een keuze voor een opleidingsinstelling kunnen maken. Voor opleiders en opleidingsinstellingen vereist dit dat zij eerst zelf inzicht in het kwaliteitsniveau moeten hebben om hierover informatie aan externe partijen te kunnen geven. Het gaat om transparante verantwoording, die doelmatig, informatief en begrijpelijk is, ook voor derden.

f) Professioneel

Professionaliteit, zowel op het niveau van de organisatie als op het niveau van de visitatoren (als individu en als lid van zijn beroepsgroep), is de basis van goed toezicht. Van groot belang is dat er aandacht is voor competenties, gedrag en houding van de individuele visitatoren. De visitator 'nieuwe stijl' is gericht op naleving van normen ('compliance'), niet op het constateren (en bestraffen) van zoveel mogelijk overtredingen. Deze visitator nieuwe stijl kenmerkt zich bovendien door zijn informatiepositie: hij weet vóór een bezoek aan een instelling wat hij kan en moet weten; in het bijzonder kent hij de grootste risico's. Hij valt instellingen dus niet lastig met vragen naar de bekende weg. Op dit punt valt er wellicht ook te denken aan het maken van een koppeling met auditoren van bijvoorbeeld het NIAZ of een andere vergelijkbare instelling. Vakkennis blijft natuurlijk specifiek, zodat iedere toezichthouder zijn eigen accenten zal leggen. De maatregelen op organisatieniveau dienen vooral om de visitator 'nieuwe stijl' in staat te stellen als zodanig te functioneren. Hiervan zijn vele voorbeelden. Zo helpt een risicomanagementsysteem de visitator selectiever en slagvaardiger op te treden. Veel toezichthouders zetten in op ICT om de organisatie transparanter te maken en om samenwerking via uitwisseling van gegevens te vergemakkelijken. Wel is het goed te beseffen dat professionaliteit een zaak is van lange adem. Het volledige rendement van cultuurverandering in opleidingen wordt pas op lange termijn duidelijk. Niettemin zijn professionaliteit en cultuurverandering veelal hard nodig, als wij het rendement van het toezicht willen optimaliseren.

5. Mogelijkheden voor de modernisering van het toezicht op de vervolgopleidingen

Bij de modernisering van het toezicht op de vervolgopleidingen doen zich vele mogelijkheden voor. In paragraaf 5.1 worden een aantal uitgangspunten genoemd. In de paragrafen 5.2 tot en met 5.5 worden vervolgens diverse vormen van toezicht behandeld, die in zekere zin de menukaart vormen voor de keuzes die bij de modernisering van het toezicht op de opleidingen kunnen worden gemaakt.

5.1 Uitgangspunten voor de modernisering van de governance van de opleidingen

Voorafgaand aan de bespreking van de mogelijkheden voor de modernisering van de governance en in het bijzonder het toezicht op de opleidingen worden kort een aantal uitgangspunten geformuleerd.

- Opleidingen en zorg zijn onderscheiden, maar geen gescheiden activiteiten.
- Opleidingen moeten goed zijn: Het gaat om de kwaliteit van de specialisten van de toekomst en dus de zorg van de toekomst.
- Opleidingsbeleid is een integraal onderdeel van het instellingsbeleid.
- De aanbieders van opleidingen – zowel op het niveau van de opleiders en opleidersgroep als ook op het niveau - lokaal en regionaal - van de instelling – zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding en ook voor zorg die zij leveren.
- De aard en wijze van het toezicht is situationeel bepaald, waarbij de aard en stijl van het toezicht een afgeleide is van de fase van het toezicht en de competenties van de instelling. Hierbij is het devies voor de opleidingsinstellingen: “Buiten winnen, is binnen beginnen.”
- Geen eenmalige periodieke toetsing maar continue aandacht voor kwaliteit zorg en de kwaliteit van opleidingen en zorg.
- Modernisering van de opleidingen dient een publieke functie en is gediend met een transparante verantwoording over de governance en het toezicht op de opleidingen.
- Een heldere toezichtvisie draagt bij aan transparante verantwoording, waarbij er naast de verticale verantwoording voldoende aandacht dient te zijn voor horizontale verantwoording. Bij de horizontale verantwoording kunnen wij denken aan verantwoording naar de aios, locale, regionale en landelijke vertegenwoordigende organisaties van aios, andere stakeholders, de burgers en de samenleving.⁹ Deze horizontale verantwoording kan op velerlei manier vorm krijgen via consultaties, dialoog, stakeholder meetings, jaarverslagen, etc. Het gaat immers om de kwaliteit van de dokters van de toekomst en dus de zorg van de toekomst en bovendien gaat er veel geld om in het opleidingscircuit.

5.2 Instellingsgericht en opleidingsgericht toezicht

Eerder gaven wij al aan dat het veld ervaart dat men aan verschillende instanties vaak deels dezelfde informatie moet verstrekken en door verschillende instanties op dezelfde aspecten wordt getoetst, waardoor de administratieve last onnodig wordt verhoogd. Zo worden de COC en de Raad van Bestuur door iedere visitatiecommissie ad hoc getoetst. Dat wordt niet één keer periodiek voor de hele instelling gedaan.

De vraag is aan de orde of er bij het toezicht op de opleidingen niet een onderscheid gemaakt moet worden tussen de twee onderscheiden niveaus van het instellingsgerichte en opleidingsgerichte toezicht. Door het maken van dit onderscheid wordt het mogelijk bij de opleidingsvisite de oriëntatie op processen en procedures plaats te laten maken voor een meer inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van de opleiding en het daadwerkelijk bereikte niveau van de modernisering.

⁹ In haar missie stelt de NVAO: “De NVAO is open, duidelijk en transparant naar haar omgeving en alle betrokkenen, in het bijzonder de instellingen van hoger onderwijs en de studenten.”

Bij het instellingsgerichte toezicht gaat het dan om de vraag of er binnen de instelling veilige en verantwoorde zorg wordt geboden en daarmee aan de basisvoorwaarde voor een goede opleiding wordt voldaan. Voorts gaat het er dan ook om de “verplichte nummers” zoals het verstrekken van algemene informatie en gesprekken met bijvoorbeeld Raad van Bestuur en COC. Hierbij kunnen dan ook de meer opleidingsgerichte zaken betrokken worden, zoals het kwaliteitsmanagementsysteem voor de zorg en voor de opleidingen en de mate waarin de verbetercyclus daadwerkelijk wordt doorlopen. Voor dit instellingsgerichte toezicht kan aansluiting worden gezocht bij het NIAZ of een vergelijkbare instelling, waar wellicht nog wat specifieke opleidingsmodules, zoals de monitoring van de opleidingsindicatoren en andere meer formele opleidingseisen, aan toegevoegd kunnen worden.

Naast het instellingsgerichte toezicht komt dan het opleidingsgerichte toezicht. Door deze splitsing kan de meer formele en soms wat meer bureaucratische deel van de visitatie beperkt blijven tot een periodieke instellingsgerichte vorm van toezicht. Het opleidingsgerichte toezicht krijgt dan meer de handen vrij voor het inhoudelijke toezicht op de kwaliteit van de opleidingen, waarbij niet de naleving van de regels maar de doelrealisatie van de modernisering binnen de afzonderlijke opleidingen op de voorgrond dient te staan.

Bij de NVAO - Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger en academisch onderwijs – is op dit moment mede op grond van het voorkomen van bureaucratie een scheiding doorgevoerd tussen de “instellingsreview” en de “opleidingsaccreditatie”.¹⁰ De instellingsreview richt zich op de periodieke evaluatie van beleidsprocessen die een instelling opzet om de kwaliteit van het onderwijs, het onderzoek en de maatschappelijke dienstverlening te garanderen. De focus ligt hierbij op het onderwijsbeleid en het instellingsbrede kwaliteitsconcept. Voor deze review geldt een apart beoordelingskader ‘instellingsreview’. Bij de opleidingsaccreditatie gaat het om de periodieke evaluatie van het primaire onderwijsproces en ligt de focus op de beoogde en gerealiseerde leerresultaten. Hiervoor geldt een apart accreditatiekader.

5.3 Extern en intern toezicht

Wanneer wij ervan uitgaan dat de visitatiecommissie als het extern toezicht op de opleidingen kan worden aangemerkt, is de vraag relevant in hoeverre er een uitruil tussen het externe en interne toezicht mogelijk is? Zo ja, op welke onderdelen, op welke wijze en aan welke randvoorwaarden moet dan zijn voldaan? Welke mogelijkheden zijn er voor versterking van het interne toezicht, van verticale naar horizontale verantwoording, vermindering van regeldruk en administratieve lasten?

Bij het interne toezicht gaat het niet zo zeer om het toezicht door de Raad van Bestuur, maar om het zelftoezicht op de kwaliteit van de opleiding door alle bij de opleiding betrokken professionals. Daar hoort ook bij de uitwisseling van best practices en de controle op de kwaliteit van de opleiders. In dit verband is het van belang oog te hebben voor de professionalisering van het horizontale toezicht, dat vooral een aangelegenheid van de opleidingsinstelling zelf is.

Intern en extern toezicht zijn complementair aan elkaar en ook deels uitwisselbaar. Ook is het goed mogelijk het extern toezicht als een vorm van toezicht op toezicht te positioneren. In ieder geval is duidelijk dat een gelegitimeerd vertrouwen in het interne toezicht een overdaad aan extern toezicht kan terugdringen. De vereiste competentie van de interne toezichthouder zouden wij als volgt kunnen omschrijven: Een goed toezichthouder heeft een warm hart voor de opleiding en de zorg en een ontvankelijke, (zelf)reflectieve, onafhankelijke en moedige houding.¹¹ Het interne en externe toezicht

¹⁰ Zie: http://www.nvao.net/page/downloads/PPT_NVAO_Najaarscongres_2011.pdf

¹¹ NVTZ, *Profiel Toezichthouder zorg 2.0.2.0*, Zoetermeer 2011, p. 15.

kijken in beginsel naar dezelfde processen en resultaten van de opleidingsinstelling, maar zij borgen een ander belang. Het interne toezicht is gericht op het belang van de continuïteit van de eigen opleidingsinstelling. Het externe toezicht zou veeleer het algemeen belang van de aios voor ogen moeten hebben en kijken naar de realisatie van de doelen van de modernisering.

Het interne en externe toezicht kunnen elkaar beïnvloeden en versterken. Zo kunnen zij elkaar over en weer informeren en daarmee werken aan het vertrouwen tussen opleidingsinstelling en toezichthouder. Ook kan de externe toezichthouder zijn toezicht minder belastend aanzetten voor de opleidingsinstelling die het interne toezicht goed op orde heeft. Het interne en externe toezicht zijn immers complementair. Nog verdergaand dan complementariteit zouden wij zelfs moeten spreken van goed intern toezicht als voorwaarde voor goed extern toezicht.

De complementariteit van het interne en externe toezicht vindt zijn weerspiegeling in de complementariteit van het interne en externe kwaliteitssysteem. Bij het interne kwaliteitssysteem gaat het vooral om de continue kwaliteitsbewaking via monitoring gebaseerd op het systematisch doorlopen van de PDCA cyclus door de opleidingsinstelling. Bij het externe kwaliteitssysteem gaat het vooral om de periodieke review van de opleidingsinstelling op basis van een set kwaliteitsindicatoren voor de opleiding door een externe commissie. Het gaat om interne kwaliteitsbewaking gericht op verbeteren, tegenover externe kwaliteitsbewaking, die vooral is gericht op verantwoorden.

De complementariteit en verschuiving van het externe naar het interne kwaliteitstoezicht wordt zichtbaar bij de implementatie van de modernisering van de medische vervolgoopleidingen. Vanaf 2011 is de interne kwaliteitscyclus een integraal onderdeel van de opleidingsvisiteatie nieuwe stijl geworden. Dit betekent dat opleidersgroepen investeren in cyclische kwaliteitsverbeteringen in samenwerking met de opleidingsinstellingen. Het functioneren van interne kwaliteitsinstrumenten, zoals de D-RECT en SET-Q, kunnen wanneer zij breed zijn geïmplementeerd, de basis vormen voor het uitvoeren van het externe toezicht.

<i>Interne toezicht</i>	<i>Externe toezicht</i>
Interne kwaliteitsbewaking	Externe kwaliteitsbewaking
Continue kwaliteitsbewaking via monitoring gebaseerd op systematisch doorlopen van de PDCA ¹² cyclus door de opleidingsinstelling	Periodieke review van opleiding op basis van een set kwaliteitsindicatoren voor de opleiding door een externe commissie
Gericht op verbeteren	Gericht op verantwoorden
Interne prikkels	Externe prikkels

5.4 Van lokaal naar regionaal toezicht

In paragraaf 2.1 is al aangegeven, dat concentratie en spreiding van medisch specialistische zorg grote gevolgen heeft voor de opleiding van medisch specialisten. Spreiding en concentratie van zorg zullen bij de ziekenhuizen in toenemende mate leiden tot de vorming van (regionale) zorgnetwerken, die noodzakelijkerwijs een weerspiegeling zullen vinden in (regionale) opleidingsnetwerken. Regionaal opleiden past goed bij de regionale afstemming van zorg. Met deze regionalisering van de opleidingen dringt zich ook steeds meer de vraag op waar de verantwoordelijkheid voor de opleidingen komt te liggen. Het opleiden zal naar de toekomst meer regionaal vorm krijgen en stelt daarom ook eisen aan de manier waarop dat geregeld moet gaan worden. De wereld om ons heen is aan het veranderen en dit stelt andere eisen aan de wijze waarop het opleiden vorm gaat krijgen. Tot voor kort was het gebruik binnen één of twee ziekenhuizen de opleiding te volgen. Dit zal zich in de toekomst verbreden

¹² PDCA: plan, do, check, actualize.

naar een opleiding die misschien wel in vier of vijf ziekenhuizen wordt gevolgd. Dit heeft bijvoorbeeld grote gevolgen voor de informatievoorziening over de opleidingen. De verwachting lijkt gewettigd, dat een ontwikkeling zich zal aftekenen in de richting van regionale opleidingserkenningen. Ook de visitatie van opleidingen en opleidingsziekenhuizen zal dan een meer regionaal karakter krijgen. Het verdient wellicht aanbeveling daarvoor een minder gedetailleerde regelgeving te ontwerpen om op effectieve wijze het regionaal opleiden te effectueren. Het moderamen heerkunde heeft al opiniërende gesprekken gevoerd over de mogelijkheid van regionaal visiteren. Ten overvloede zij hier nog vermeld dat het regionale perspectief op opleiden de facto al lang bestaat, zijn diensten heeft bewezen in de vorm van de Onderwijs- en Opleidingsregio's (OOR's), regionale opleidingscommissies en bijvoorbeeld regionale afspraken tussen opleiders over de werving en selectie van aios.

Bij de modernisering is al een ontwikkeling ingezet waarbij, naast het landelijke opleidingsplan (dat als raamplan fungeert) en het lokale opleidingsplan, ook een regionaal opleidingsplan wordt opgesteld. Met de ontwikkeling richting spreiding en concentratie zal het regionale opleidingsplan aan kracht winnen. Het regionale opleidingsplan zal steeds meer, naast het regionaal georganiseerde niet specifiek disciplinegebonden binnen de OOR ontwikkelde cursorisch onderwijs, ook op de vakdiscipline gerichte delen van de opleiding gaan omvatten.

Afhankelijk van de feitelijk ontwikkelingen op het gebied van spreiding en concentratie zal het toezicht deze ontwikkelingen nauwlettend moeten volgen om enerzijds te voorkomen dat het toezicht achter de feiten aanloopt en anderzijds de toezichtlast onnodig toeneemt. Vergelijkbaar met de in paragraaf 5.2 geschetste ontwikkeling zou bekeken moeten worden op welke wijze het regionale en lokale toezicht op de opleidingen vorm zou moeten krijgen.

5.5 Differentiatie in het toezicht

In de voorgaande paragrafen is al gesproken over bepaalde vormen van differentiatie in het toezicht. In deze paragraaf noemen wij nog een aantal andere vormen om tot differentiatie in het toezicht te komen. Deze verschillende vormen sluiten elkaar niet uit, zijn deels overlappend en kunnen ook heel goed in combinatie met elkaar worden uitgevoerd.

5.5.1 Cyclisch toezicht

Bij bedrijven en instellingen is het gebruikelijk te spreken over het cyclische toezicht, dat zijn uitdrukking vindt in de planning en control cyclus. Een fundamenteel uitgangspunt van de sturingstaak in zijn algemeenheid, maar ook van het toezicht is dat dit alleen effectief is, wanneer de planning en control cyclus ook daadwerkelijk cyclisch van aard is. Bij het cyclisch toezicht horen cyclische bevoegdheden, waarbij wij in de opleidings sfeer kunnen denken aan het vaststellen van het opleidingsplan, vaststellen van de opleidingsbegroting, het periodiek ontvangen van voortgangsrapportages over kwaliteitsindicatoren, het vaststellen van het opleidingsjaarverslag, etc.

Naast het cyclische is er ook de categorie van het niet cyclische toezicht. Hierbij horen bevoegdheden, die niet betrekking hebben op de jaarlijkse planning en control cyclus, maar bevoegdheden die de verdere mogelijkheden om het toezicht vorm te geven betreffen, zoals het geven van bijzondere aanwijzingen, het kennisnemen van klachten, het benoemingsrecht, etc.

Kwaliteitszorg kunnen wij bij uitstek als een cyclus proces opvatten, dat zelf ook weer onderdeel uitmaakt van het proces van planning en control van een instelling. Bij het externe toezicht gaat het erom dit zo goed mogelijk af te stemmen met het interne cyclische proces. Daarbij is het mogelijk het externe toezicht ook als een cyclisch proces te definiëren in verbondenheid met het interne cyclische proces. Daarnaast moet dan worden bezien welke niet cyclische bevoegdheden noodzakelijkerwijs

nodig zijn om het toezicht effectief te doen zijn om de kerndoelstellingen (van de modernisering) van de opleidingen te realiseren. Zo kan het onder omstandigheden noodzakelijk zijn op grond van evidente klachten een vervroegde visitatie uit te voeren, hetzij op eigen verzoek van de instelling, hetzij uit eigen beweging. Hoe dan ook is het voor het externe toezicht noodzakelijk een cyclische aanpak te ontwikkelen, waarbij ook ruimte is om naast de systematische kant van het toezicht ook op basis van selectie prioriteiten in het toezicht te stellen, waarbij aan bepaalde thema's of risicogebieden extra aandacht wordt besteed.¹³

5.5.2 Gefaseerd toezicht

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft in 2005 een nieuwe, uniforme wijze van algemeen toezicht, het zogenaamde 'gelaagd en gefaseerd toezicht' ontwikkeld, kortweg gefaseerd toezicht genoemd.¹⁴ Het gelaagd en gefaseerd toezicht is erop gericht om zorgaanbieders te identificeren met een verhoogd risico op onverantwoorde zorg. Deze vorm van toezicht bestaat uit drie fases. Door middel van een vragenformulier gebaseerd op indicatoren (fase 1) worden instellingen geïdentificeerd waar mogelijk kwalitatief slechte zorg wordt geboden. Op basis van de uitkomsten van fase 1 kan de inspectie vervolgens in een tweede fase gericht inspectiebezoeken uitvoeren bij instellingen waar zich omstandigheden voordoen die een indicatie geven voor een verhoogd risico op zorg van onvoldoende kwaliteit. Op basis van de bevindingen van de inspectie moet het management van de instelling zo nodig gericht zaken verbeteren. Wanneer op grond van de uitkomsten uit fase 2 de zorg onvoldoende blijft, maakt het preventieve toezicht van fase 1 en 2 plaats voor repressief toezicht (fase 3). Het gaat dus om een bepaalde fasering van het preventieve en repressieve toezicht. Ook het huidige toezicht op de opleidingen kan als een bepaalde fasering van het preventief, correctief en uiteindelijk repressief toezicht worden weergegeven. De fasering is daarbij geen vast gegeven, maar een dynamisch proces dat op grond van bepaalde overweging, zoals bijvoorbeeld de modernisering, tijdelijk of structureel, ook op een andere manier gestalte kan krijgen.

In de strijd tegen de bureaucrativering zou het het overwegen waard zijn om de fasering en gelaagdheid van het externe toezicht anders vorm te geven. Zo zou het mogelijk moeten zijn de besluitvorming over de kwaliteit van de decentrale processen door de centrale toezichthouder (de KNMG Registratiecommissie) te delegeren naar de decentrale visitatoren (de visitatiecommissie van de wetenschappelijke vereniging). Hierdoor is het niet langer noodzakelijk dat ten behoeve van het toezicht een groot aantal procesindicatoren wordt verzameld. Er kan meer gebruik worden gemaakt van het professioneel oordeel van de visitatoren en er ontstaat meer ruimte voor lokale variatie. Hierdoor ontstaat een vorm van gelaagd toezicht, waarbij niet meer alles centraal wordt gecontroleerd en besloten. In de nieuwe situatie houden de KNMG Registratiecommissies vooral toezicht op de visitatiecommissies, terwijl de visitatiecommissies toezicht houden op de kwaliteit van de werkprocessen.

5.5.3 Risicogestuurd toezicht

Wij leven in het tijdperk van de risicomaatschappij, waarbij risicomanagement in de haarvaten van de samenleving begint door te dringen.¹⁵ Risicomanagement kunnen wij definiëren als de systematische toepassing van werkwijzen om de context van risico's vast te stellen, gevaren te identificeren, te analyseren, aan te pakken, ze te evalueren, te bewaken en bekend te maken. In het haar nieuwe

¹³ Vergelijk: IGZ, *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015 Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg II*. Utrecht, december 2011, p. 53 e.v.

¹⁴ IGZ, *Rapport Gelaagd en gefaseerd toezicht*, Utrecht 2005.

¹⁵ M.Power, *The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty*. Demos. London 2004.

toezichtbeleid kiest de Inspectie voor de gezondheidszorg ervoor "risicogebaseerd en effectgericht" te werken. Het vertrekpunt voor het beleid is maximalisatie van het effect dat IGZ vanuit haar handhavingsrol heeft op de vermindering van risico's op gezondheidsschade.¹⁶

Het toezicht kan geen waterdichte garanties bieden. Risico's zijn nooit volledig uit te sluiten. Wel kan risicogestuurd toezicht een bijdrage leveren aan het verminderen van de risico's. Tegelijkertijd biedt een dergelijke benadering de mogelijkheid om de geconstateerde bureaucraties te verminderen. Dit zou dan betekenen dat de visitatoren (de visitatiecommissie van de wetenschappelijke vereniging) bij hun toezichthoudende taak de opdracht krijgen om meer risicogericht te visiteren. Dat betekent dat afhankelijk van de lokale situatie andere accenten in de visitatie worden gelegd. Hierdoor kan de decentrale gegevensverzameling sterk worden teruggedrongen, terwijl de visitatie en daarmee het toezicht aan diepgang wint. Het aandacht geven aan risico's werkt naar twee kanten: enerzijds voorkomen wij risicovolle situaties en anderzijds draagt het bij aan het winnen van vertrouwen in de modernisering van de opleidingen.

Bij de selectie van risico's lijkt het verstandig eerst naar de grootste risico's te kijken. Voor risicogestuurd toezicht zouden onder meer de volgende terreinen in aanmerking komen. Allereerst valt dan de involvement van de aios in de modernisering van de opleidingen te noemen. Het lijkt zeker gewenst het risico van niet meedoen in de modernisering goed onder ogen te zien en hier gericht aandacht aan te geven. Een tweede risico zou bijvoorbeeld de professionalisering van de opleidersgroep kunnen zijn.

5.5.4 Thematisch toezicht

Bij de inspectie voor de Gezondheidszorg bestaat al weer enig tijd de figuur van het thematisch toezicht. Waar incidententoezicht zich richt op één instelling, is thematisch toezicht gericht op instellingsoverstijgende onderwerpen. Instellingen worden via een steekproef geselecteerd om onderzocht te worden op een specifiek onderwerp. Thematische onderzoeken leiden meestal tot verbeteringen in de onderzochte instellingen. Ook komen er vaak landelijke aanbevelingen uit voort die weer leiden tot nieuwe veld- en/of beroepsnormen. Grote, sectoroverstijgende, thema's waar de IGZ toezicht op houdt zijn bijvoorbeeld patiëntveiligheid en ketenzorg.

Ook voor het opleidingsveld lijkt thematisch toezicht een adequate vorm van toezicht te kunnen zijn, die bovendien eraan zou kunnen bijdragen de geconstateerde bureaucraties te verminderen. Als men op alle onderwerpen tegelijkertijd diepgaand wil visiteren, leidt dat tot een grote personele en administratieve belasting voor zowel de opleidingsinstelling als de visitatiecommissie. Vooral de combinatie van risico- en thematisch toezicht geeft een mooie combinatie van kwaliteitsborging en -bevordering, terwijl de personele en administratieve lasten beduidend minder zijn, dan bij een uitputtende (centrale) controle. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Belastingdienst hebben de laatste jaren veel ervaring opgedaan met deze combinatie.

Naast thema's die jaarlijks wisselen zouden wij ook speerpunten kunnen benoemen. Speerpunten zijn als het ware thema's, die gedurende een bepaalde periode terug blijven komen. Zo zouden gerelateerd aan de implementatie van de modernisering een aantal thema's benoemd kunnen worden die gedurende de komende vijf jaar het karakter van speerpunten bij de uitoefening van het toezicht krijgen. Zo zouden wij bijvoorbeeld het interne kwaliteitssysteem voor de opleidingen als speerpunt

¹⁶ Vergelijk: *IGZ, Meerjarenbeleidsplan 2012-2015 Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg II*. Utrecht, december 2011, p. 19 e.v.

van het toezicht kunnen benoemen. Ook kunnen nog te ontwikkelen competenties zoals communicatie, samenwerking en gezondheidsbevordering een speerpunt van het toezicht vormen.

De samenstelling van de visitatiecommissie kan wisselen al naar gelang de thema's of speerpunten die door het centrale toezicht als belangwekkend worden aangemerkt en aan de visitatiecommissie voor onderzoek worden voorgedragen zonder afbreuk te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de visitatiecommissie. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk moeten zijn het thematisch toezicht op de interne kwaliteitssystemen door onafhankelijke experts van buiten te laten uitvoeren en hen uit te nodigen zitting te nemen in de visitatiecommissie.

6 Aanbevelingen voor de modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen

Met betrekking tot de modernisering worden in deze fase van eerste oriëntatie twee aanbevelingen gedaan voor de modernisering van het toezicht op de vervolgoopleidingen.

a) *Aanbeveling: Volg een tweesporenbeleid met betrekking tot de bureaucratisering*

Binnen de stuurgroep MMV is de problematiek van de bureaucratisering van de opleidingen besproken en wordt voorgesteld om via een 'tweesporenbeleid', d.w.z. zowel binnen als buiten het kader van het project MMV, te werken aan het oplossen van de geconstateerde bureaucratisering.

Het eerste spoor betekent dat binnen het project MMV wordt gewerkt aan het oplossen van de door het veld ervaren bureaucratisering *binnen het kader van de huidige regelgeving* inzake het toezicht op de kwaliteit van de medische vervolgoopleidingen. Hiertoe is binnen het project MMV het *deelproject 'Opleidingsplan en opleidingsvisitatie'* ingesteld.

Het tweede spoor betreft een bestuurlijk traject dat buiten de kaders en de opdracht van de stuurgroep MMV valt. Volgens de stuurgroep MMV vormt de huidige regelgeving inzake het toezicht op de kwaliteit van de medische vervolgoopleidingen een belangrijke bron van de geconstateerde bureaucratisering. Op bestuurlijk niveau moet deze regelgeving daarom worden geëvalueerd en waar nodig gemoderniseerd. Hiertoe is het wenselijk dat er naast het project MMV een *bestuurlijk traject* in gang wordt gezet, dat tot doel heeft het toezicht op de medische vervolgoopleidingen te moderniseren, om zodoende de bureaucratisering van (het toezicht op) de medische vervolgoopleidingen bij de bron aan te pakken. Over dit tweede spoor – de modernisering van het toezicht op de medisch vervolgoopleidingen – gaat deze notitie.

b) *Aanbeveling: Verken het draagvlak en de gewenste richting voor de modernisering van het toezicht op de opleidingen.*

Ook voor de verkenning van het draagvlak en de richting van de modernisering van het toezicht wordt een 'tweesporenbeleid' aanbevolen.

Het eerste spoor is het aangaan van een gesprek tussen de voorzitter van de KNMG en de voorzitters van de CGS, RGS en de stuurgroep MMV.

Het tweede spoor is het organiseren van een rondetafelconferentie waarin de kansen en uitdagingen voor de modernisering van het toezicht op de opleidingen worden verkend. Een eerste aanzet hiervoor wordt in paragraaf 7 gegeven.

7 Opzet Rondetafelconferentie

De gedachten gaan uit naar een Rondetafelconferentie. Hierbij zijn aanwezig de directie van de KNMG, delegaties van het CGS en de RGS en een kleine delegatie van de stuurgroep, projectgroep MMV en van de 'Brainstormgroep bureaucrativering'. Aangezien ook de opleidingsinstellingen indringend te maken gaan krijgen met de mogelijke veranderingen in de regelgeving en het toezicht lijkt het raadzaam ook een kleine delegatie van de opleidingsinstellingen voor de Rondetafelconferentie uit te nodigen. Een goede voorbereiding en een goede procesbegeleider zijn een voorwaarde voor succes.

Ter voorbereiding krijgen de deelnemers aan de Rondetafelconferentie de discussienotitie *Op weg naar modernisering van het toezicht op de opleidingen. Discussienotitie over de governance van opleiden en zorg* vooraf toegestuurd met de uitnodiging voor de conferentie.

Tijdens de middag gaat het erom draagvlak te genereren voor de modernisering van het toezicht en tevens ideeën daarvoor te genereren en een ontwikkelingspad daarvoor uit te zetten.

- 16.00 uur *Welkom* door prof.dr. A. Kruseman
- 16.05 uur *Te behalen doelstellingen* door procesbegeleider
- 16.15 uur Discussieronde 1 over *De verwevenheid van opleidingen en zorg*
- 17.30 uur Walking diner
- 18.15 uur Discussieronde 2 over *Modernisering van het toezicht*
- 19.30 uur *Conclusies: Eerste aanzet voor een veranderingsagenda*
- 19.50 uur *Afsluiting* door prof.dr. A. Kruseman
- 20.00 uur Einde

8 Literatuur

J.J. van Beek, M. Hübner, *Toezicht in de zorgsector; Een balancerend evenwicht*, 2008

Zie: http://www.rvz.net/uploads/docs/Toezicht_in_de_zorgsector_Een_balancerend_evenwicht.pdf

DNB, *Visie DNB toezicht 2010 – 2014*, Amsterdam 2010

IGZ, *IGZ handhavingskader. Richtlijn voor transparant toezicht*. 2008

IGZ, *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015 Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg II*
Utrecht, december 2011

Programma vernieuwing toezicht. Meer effect, minder last.2009

Zie: http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09_140809_website%5B1%5D_tcm296-264045.pdf

Commissie Stevens: *Het gezicht van toezicht, aanbevelingen tot vermindering van de toezichtlast*,
maart 2006.

Zie: http://www.velders-imc.nl/Stevens_Het_gezicht_van_toezicht_2006.pdf

A.M.E. Veldkamp, M. Verbree, M. Hübner, e.a. *Onderzoeksrapport veranderend toezicht*, 2007

Zie: <http://www.usgjuristen.nl/uploads/OnderzoeksrapportVeranderendToezicht.pdf>