



Nieuwe werkwijze IGZ inzake beroepsbeperkende maatregelen disfunctionerende beroepsbeoefenaren

Stappen tot verantwoorde zorg

a. Aanleiding

Naar aanleiding van de kwestie van de voormalig neuroloog van het Medisch Spectrum Twente is bezien welke aanpassingen er nodig zijn om tot een adequate aanpak van disfunctionerende beroepsbeoefenaren te komen.¹ Daarbij is onder meer stil gestaan bij de inzet, ter behartiging van het algemeen belang, van publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten van de IGZ in relatie tot beroepsbeperkende afspraken met disfunctionerende beroepsbeoefenaren. Door Legemaate is geadviseerd om beperkingen in (of staken van) de beroepsuitoefening met inzet van publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten te bewerkstelligen. De afspraken met beroepsbeoefenaren dienen beperkt te worden tot verbetermaatregelen in het persoonlijk functioneren.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de IGZ haar beleid ten aanzien van disfunctionerende beroepsbeoefenaren in de zorg heeft herzien. Dit nieuwe beleid houdt in dat de verantwoordelijkheid om verantwoorde zorg te verlenen en in dat kader zo nodig beroepsbeperkende *maatregelen* te treffen primair bij de (solistisch werkzame) beroepsbeoefenaar of zorginstelling zelf blijft. Op de uitvoering hiervan wordt toegezien door de IGZ. Zonodig kan zij met gebruikmaking van publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten beroepsbeperkende maatregelen opleggen. De beroepsbeperkende maatregelen zullen niet meer plaatsvinden in de vorm van beroepsbeperkende *afspraken* door de IGZ met betrokken beroepsbeoefenaar. De wijze waarop de beroepsbeperkende maatregelen tot stand kunnen komen, al dan niet met gebruikmaking van wettelijke handhavingsinstrumenten, zet ik hierna uiteen.

b. Toezichtdefinitie disfunctioneren en interne IGZ-richtlijn omgaan met signalen over disfunctioneren van medische specialisten

In de gezondheidszorg staat centraal dat de zorgaanbieder (zowel de solistisch werkende beroepsbeoefenaar als het bestuur van een zorginstelling) verantwoordelijk is voor het leveren van verantwoorde zorg. De IGZ ziet er op toe dat solisten hun verantwoordelijkheid nemen voor hun plicht tot het leveren van verantwoorde zorg en voorts dat instellingsbesturen er adequaat op toezien en voor zorgen dat de in hun instelling werkzame zorgverleners ook daadwerkelijk verantwoording over hun handelen afleggen en goed functioneren.

¹ Zie onder meer "Verantwoordelijkheid nemen voor Kwaliteit", rapport d.d. 12 mei 2009, Prof. mr. J. Legemaate, aangeboden aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVI, nr. 173)

De IGZ heeft in het kader van haar toezichthoudende taak op basis van de KNMG-definitie van disfunctioneren², alsmede op basis van de tuchtnorm (artikel 47 Wet BIG), de volgende 'toezichtdefinitie' van disfunctioneren geformuleerd:

het structureel tekort schieten (door handelen of nalaten) van een beroepsbeoefenaar in het leveren van verantwoorde zorg waardoor een patiënt of de patiëntenzorg wordt geschaad of het risico loopt te worden geschaad.

Deze definitie is verwoord in de "Interne richtlijn omgaan met signalen disfunctioneren van medisch specialisten" die bij brief van 31 maart 2010 ook naar de TK is gestuurd. In deze richtlijn zijn de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen ten aanzien van disfunctionerende medisch specialisten uitgewerkt en is aangegeven hoe de IGZ omgaat met mogelijke signalen van disfunctioneren van medisch specialisten en wanneer deze signalen een reden zijn tot actief onderzoek en/of ingrijpen door de IGZ.

Genoemde richtlijn wordt door de IGZ nader uitgewerkt voor andere BIG-geregistreerde beroepsgroepen en zal als kader dienen voor het toezicht door de IGZ op disfunctionerende beroepsbeoefenaren.

c. Eigen verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder

De zorgaanbieder (zowel de solistisch werkzame beroepsbeoefenaar als de zorginstelling waar een beroepsbeoefenaar werkzaam is) is verantwoordelijk voor het leveren van verantwoorde zorg. Wanneer een beroepsbeoefenaar disfunctioneert, is de verantwoorde zorgverlening in het geding. Indien de IGZ constateert dat een zorgaanbieder geen verantwoorde zorg levert, maar ook als er een reëel risico bestaat dat de zorgverlening niet verantwoord is, zal de IGZ de zorgaanbieder (dus de solistisch werkzame beroepsbeoefenaar of de zorginstelling) daarop aanspreken en hem ter verantwoording roepen. De IGZ zal de zorgaanbieder dan verzoeken zo snel mogelijk op vrijwillige basis te komen met een plan van aanpak om te realiseren dat verantwoorde zorg wordt of blijft geleverd, met inbegrip van de stappen en de daarbij te volgen termijn. De IGZ zal van een dergelijk verzoek afzien indien het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor de veiligheid of gezondheid redelijkerwijs geen uitstel kan lijden (zie hierna onder d),

De concrete stappen om te komen tot verantwoorde zorgverlening (plan van aanpak) en de daarvoor benodigde tijd worden door de zorgaanbieder aan de IGZ ter beoordeling voorgelegd.

In dit plan van aanpak dient de zorgaanbieder tevens aan te geven of en hoe hij de beroepsbeperkende maatregelen kenbaar gaat maken binnen de instelling en/of zijn praktijk. De IGZ beoordeelt vervolgens de stappen in het plan van aanpak aan de hand van de volgende criteria:

- zijn de stappen voldoende concreet en handhaafbaar,

² De KNMG hanteert de volgende definitie van disfunctioneren: een structurele situatie van onverantwoorde zorg waarin een patiënt wordt geschaad of het risico loopt te worden geschaad en waarbij de arts niet (meer) in staat of bereid is om zelf tot verantwoorde zorg te komen.

- zijn deze te realiseren zijn binnen de door de zorgaanbieder aangegeven termijn,
- is die termijn niet te lang
- zijn de stappen voldoende om te leiden tot verantwoorde zorg.

Indien daartoe aanleiding bestaat, zal de IGZ daarbij een algemeen adviserende functie vervullen voor de zorgaanbieder ten aanzien van de stappen in het plan van aanpak. Voor meer concreet advies en ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak zal de zorgaanbieder zelf moeten zorgdragen, bijvoorbeeld door het inschakelen van een externe deskundige of een adviesbureau.

Als de zorgaanbieder niet in staat is gebleken een adequaat plan van aanpak op te stellen, zal de IGZ gebruik maken van haar wettelijke handhavingsinstrumenten (zie hieronder) om het verlenen van verantwoorde zorg af te dwingen.

Indien de zorgaanbieder een adequaat plan van aanpak heeft opgesteld, zal de IGZ – zoals al gebruikelijk is – de uitvoering van het plan van aanpak daarna nauwgezet volgen. Indien uitvoering daarvan onvoldoende plaatsvindt, zal de IGZ alsnog gebruik maken van haar wettelijke handhavingsinstrumenten.

Bij het inzetten van die handhavingsinstrumenten zal de IGZ gebruik maken van de handhavingsschema's die de IGZ voor elk handhavingsinstrument heeft opgesteld.

Uiteraard kan in voorkomende gevallen ten aanzien van een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar door de IGZ een tuchtklacht ingediend worden of een voordracht gedaan worden bij het College Medisch Toezicht. De IGZ heeft ook met betrekking tot deze instrumenten een handhavingsschema opgesteld.

d. Wettelijke Instrumenten: bevel Wet BIG en aanwijzing KWZI

De bevelsbevoegdheid van de IGZ op grond van de Wet BIG en de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister op grond van de Kwzi, zijn ruim en algemeen omschreven. De IGZ respectievelijk de Minister op advies van de IGZ kan deze instrumenten dus bij disfunctionerende beroepsbeoefenaren flexibeler – en dus ruimer – inzetten dan tot op heden is gedaan. De IGZ doet dit mede op geleide van het advies van Legemaate. Voor het geven van een bevel op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) geldt wel een beperking: er moet sprake zijn van een noodzaak tot ingrijpen in verband met gevaar voor de veiligheid of gezondheid.

Als er sprake is van niet verantwoorde zorg in verband met een disfunctionerende beroepsbeoefenaar, zal de IGZ gebruik maken van één van deze twee wettelijke instrumenten om verantwoorde zorg af te dwingen in de navolgende gevallen:

- de solistisch werkzame beroepsbeoefenaar of de zorginstelling is niet bereid gebleken om een plan van aanpak op te stellen om te realiseren dat verantwoorde zorg wordt of blijft worden geleverd,
- de solist of de zorginstelling is niet in staat gebleken om – binnen de gestelde termijn - een adequaat plan van aanpak op te stellen,
- het plan van aanpak wordt naar het oordeel van de IGZ onvoldoende uitgevoerd,
- het nemen van maatregelen kan – inmiddels - in verband met gevaar voor de veiligheid of gezondheid redelijkerwijs geen uitstel lijden.

In dit laatste geval zal de IGZ bij een solistisch werkende beroepsbeoefenaar een bevel op grond van de wet BIG opleggen. Gaat het om een instelling, dan zal de

IGZ vanzelfsprekend (direct, zonder eerst een plan van aanpak te vragen) gebruik maken van het bevel op grond van de Kwzi. Bespreking van deze situatie wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Is één van de voornoemde gevallen aan de orde, dan zal de IGZ de disfunctionerende solistisch werkzame beroepsbeoefenaar een BIG-bevel opleggen waarin staat omschreven welke (beroepsbeperkende of kwaliteitsverbeterende) maatregelen de solist dient te treffen en de termijn waarbinnen deze maatregelen moeten zijn gerealiseerd. Indien de disfunctionerende beroepsbeoefenaar in een zorginstelling werkzaam is, zal de IGZ de minister adviseren in voornoemde situaties de zorginstelling een aanwijzing op te leggen met daarin (beroepsbeperkende of kwaliteitsverbeterende) maatregelen die geheel zijn toegespitst op de disfunctionerende beroepsbeoefenaar. De minister spreekt in dat geval dus de zorginstelling (lees: Raad van Bestuur) er op aan dat zij er vanuit haar verantwoordelijkheid voor verantwoorde zorg voor dient zorg te dragen dat de in de aanwijzing weergegeven maatregelen (door de disfunctionerende beroepsbeoefenaar) worden uitgevoerd.

De naleving van een bevel of aanwijzing kan wettelijk worden afgedwongen met het opleggen van een last onder bestuursdwang (bijvoorbeeld zo nodig sluiten van een praktijk of afdeling) of het opleggen van een last onder dwangsom.

e. Openbaarmaking

Als de IGZ van mening is dat een wettelijk handhavingsinstrument ingezet moet gaan worden, zal van de inhoud van het ingezette handhavingsinstrument overeenkomstig het actieve openbaarmakingsbeleid van de IGZ mededeling worden gedaan op de website van de IGZ.

Het onder c genoemde plan van aanpak als zodanig zal door de IGZ niet *actief* openbaar worden gemaakt. Wel zal op het moment dat het eindoordeel van de IGZ actief openbaar gemaakt wordt, openbaar worden dat een plan van aanpak is gevraagd, nu dit in het eindoordeel vermeld wordt.

Voorts wordt een wettelijke grondslag voor actieve openbaarmaking van IGZ“producten” (van IGZ, VWA en Inspectie Jeugdzorg) in de Gezondheidswet gerealiseerd, waarbij openbaarmaking van het bevel en de aanwijzing worden meegenomen.

f. Registratie bevel/aanwijzing

Op dit moment wordt een wijziging van de Wet BIG voorbereid dat de mogelijkheid opent om een gegeven bevel in het BIG-register aan te tekenen.