

> Retouradres Postbus 2518 6401 DA Heerlen

Ministerie van VWS
T.a.v. directeur WJZ
Postbus 20530
2500 EJ DEN HAAG

Stadsplateau 1
3521 AZ Utrecht
Postbus 2518
6401 DA Heerlen
T 088 120 50 00
F 088 120 50 01
www.igj.nl

Datum 3 juni 2020
Onderwerp T&H toets Tijdelijke noodwet Covid-19

Geachte heer Den Boer,

1 Aanleiding voor deze nota

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (inspectie) voert sinds 2015 een Toezicht- en Handhaafbaarheidstoets (T&H-toets) uit op nieuwe wet- en regelgeving en wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving die consequenties hebben voor het toezicht en de handhaving door de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd. In dat kader heeft u mij d.d. 28 mei jl. verzocht een T&H-toets uit te voeren op het concept wetsvoorstel betreffende tijdelijke maatregelen in verband met covid-19. Normaal gesproken heeft de inspectie 6 weken de tijd om een T&H toets uit te voeren, maar gezien de wens om deze wet zo snel mogelijk te formaliseren, heeft u gevraagd om gelijk aan de consultatieperiode onze T&H toets uiterlijk woensdag 3 juni a.s. bij u aan te leveren. De inspectie begrijpt de noodzaak van een snel proces en heeft daarom aan uw verzoek gehoor gegeven. De T&H toets is gelet op deze zeer korte termijn vooral op hoofdlijnen uitgevoerd.

2 Samenvatting en conclusies

De inspectie komt op basis van de uitgevoerde T&H-toets tot de conclusie dat het voorgestelde wetsvoorstel houdende tijdelijke maatregelen covid-19 vanuit het perspectief van toezicht en handhaafbaarheid en de uitvoering in de praktijk vergaande implicaties kan hebben, zowel wat betreft haar toezichttaak als de benodigde capaciteit om deze (nieuwe) taken uit te voeren. Daarbij vraagt de inspectie zich af in hoeverre dit wetsvoorstel geen overlap vertoont met bestaande regelgeving en mogelijkheden voor zorgaanbieders om maatregelen te nemen ten aanzien van infectiepreventie en het voorkomen van mogelijke verspreiding van infecties, zoals COVID-19.

In deze T&H toets zal de inspectie ingaan op de volgende punten:

- Problemen bij de uitvoering van het toezicht en de verenigbaarheid met de toezichttaken op het gebied van kwaliteit en veiligheid van de zorg;
- Onduidelijke begripsbepaling en reikwijdte van de zorgspecifieke bepaling en het toezicht van de inspectie;
- Inzet van handhaving is in het wetsvoorstel beperkt dan wel onduidelijk.

De inspectie stelt vanwege deze knelpunten in ieder geval voor om:

Datum
19 maart 2018

a. Artikel 58o aan te passen:

- Artikel 58o lid 1 te schrappen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij de algemene bepalingen van het wetsvoorstel en de huidige kaders Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en Jeugdwet;
- Het toezicht op lid 2 niet bij de IGJ onder te brengen.
- De handhaving van artikel 58o lid 2 moet nader uitgewerkt worden bij ministeriële regeling.

Voor zover dit niet zou worden overgenomen:

- De reikwijdte van artikel 58o lid 1 te heroverwegen en verduidelijken;
- Het begrip "redelijkerwijs" (waarover in de toelichting wordt gesproken ten aanzien van de zorgplicht voor zorgaanbieders), expliciet op te nemen in artikel 58o lid 1;
- Het tweede deel van artikel 58o lid 1, tweede volzin ("Indien een zorgaanbieder zorg verleent in de woning, zorgt hij er in afwijking van de artikelen 58f tot en met 58j voor dat de aanwezige niet bij de zorg betrokken personen, ten tijde van de zorgverlening de krachtens deze artikelen gestelde regels in acht kunnen nemen"), te schrappen omdat dit in redelijkheid niet kan worden gevergd van een zorgaanbieder en het voor de inspectie niet mogelijk is om hier toezicht op te houden;

b. De reikwijdte van het toezicht door de inspectie op het gehele wetsvoorstel te heroverwegen;

- Het toezicht en handhaving op de onderdelen zoals nader uitgewerkt in de bijlage bij de memorie van toelichting (anders dan artikel 58o) kan zich niet verder uitstrekken dan ten aanzien van zorgaanbieders en -instellingen die reeds op grond van de Wkkgz en de Jeugdwet onder het toezicht van de inspectie vallen.
- Toezicht op veel van de in de bijlage bij de toelichting genoemde onderdelen buiten de gezondheidszorg is niet door de inspectie uitvoerbaar.

Voor zover dit niet zou worden overgenomen moet de reikwijdte van het toezicht door de inspectie worden verduidelijkt:

- In de wet en de (bijlage bij de) toelichting duidelijk maken dat het toezicht en handhaving door de inspectie op de onderdelen anders dan artikel 58o, alleen wordt uitgevoerd ten aanzien van zorgaanbieders en -instellingen die reeds op grond van de Wkkgz en de Jeugdwet onder het toezicht van de inspectie vallen;
- Handhaving via de Wkkgz en Jeugdwet te laten verlopen en niet via de voorgestelde wijzigingen van de Wpg;

c. Diverse knelpunten, waaronder artikel 58v (inzet digitale middelen).

Hieronder ga ik nader in op de geconstateerde knelpunten.

3 Belangrijkste punten van informatie

Datum
19 maart 2018

De inspectie ziet vanuit het perspectief van handhaafbaarheid en de uitvoering van het toezicht in de praktijk redenen te verzoeken tot aanpassing van het concept-wetsvoorstel. Zij ziet de volgende mogelijke problemen voor de uitvoering van het toezicht in de praktijk.

Ad a. Gewenste aanpassing van artikel 58o.

Mogelijkheden Wkkgz en Jeugdwet als kaderwetten

De zorgplicht voor zorgaanbieders wordt met artikel 58o lid 1 expliciet gekoppeld aan de zorgverlening en het begrip "goede zorg" zoals geformuleerd in de Wkkgz¹. De inspectie ziet overlap met de verplichtingen die voortvloeien uit de Wkkgz en de professionele standaarden die nader invulling geven aan het begrip "goede zorg" uit de Wkkgz. Deze overlap bestaat ook met het begrip "verantwoorde hulp" uit de Jeugdwet.

De Wkkgz biedt het juridisch kader voor het leveren van goede zorg.² De zorgplicht voor zorgaanbieders als bedoeld in artikel 58o, eerste lid, kan echter niet zozeer als een *aanvulling* op de norm van goede zorg worden gezien, maar moet gezien worden als een nadere *invulling* van dat begrip. Immers het voorkomen van een besmetting met het coronavirus en verdere verspreiding daarvan binnen een zorginstelling is gewoon onderdeel van het leveren van goede zorg. Tevens zou de zorgplicht kunnen worden gezien als een nadere invulling van de norm in artikel 3 Wkkgz³ en het begrip verantwoorde hulp uit de Jeugdwet. Zie ter illustratie het protocol infectiepreventie⁴, op grond waarvan het voorkomen van infecties (anders dan COVID-19) reeds wordt gezien als een nadere invulling van de norm van artikel 2 (en 3) Wkkgz. De RIVM richtlijnen en de overheidsmaatregelen, die in artikel 58d tot en met 58h hun weerslag krijgen, zijn door het veld voor de zorgverlening reeds in grote mate in richtlijnen opgenomen, zie bijvoorbeeld de GGZ-richtlijn Corona. De vraag is dan wat artikel 58o, eerste lid 1 daar nog aan toevoegt, specifiek voor de zorgverlening.

Inrichting en opstelling niet zorgspecifiek regelen

De normen ten aanzien van openstelling en inrichting bij de zorgaanbieder hebben vooral te maken met sociale omgang en minder met de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Hierbij moet gedacht worden aan de mogelijkheid voor burgers om gebruik te maken van de restauratiemogelijkheden van een zorginstelling met inachtneming van de gestelde normen. Ten aanzien van het toezicht op de (beperking van de) algemene openstelling, is de inspectie niet de aangewezen

¹ En "verantwoorde zorg" ingevolge artikel 9 lid 1 Wet zorginstellingen BES.

² Onder goede zorg wordt op grond van artikel 2, tweede lid, Wkkgz verstaan zorg van goede kwaliteit en van goed niveau: a. die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is, tijdig wordt verleend, en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt, b. waarbij zorgverleners handelen in overeenstemming met de op hen rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard, waaronder de overeenkomstig artikel 66b van de Zorgverzekeringswet in het openbaar register opgenomen voor hen geldende professionele standaard, en c. waarbij de rechten van de cliënt zorgvuldig in acht worden genomen en de cliënt ook overigens met respect wordt behandeld.

³ Artikel 3 Wkkgz luidt: "De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening op zodanige wijze, bedient zich zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personele en materiële middelen en, voor zover nodig, bouwkundige voorzieningen en, indien hij een zorgaanbieder is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, 1°, draagt tevens zorg voor een zodanige toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden alsmede afstemmings- en verantwoordingsplichten, dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot het verlenen van goede zorg."

⁴ <https://www.rivm.nl/werkgroep-infectie-preventie-wip/wip-richtlijnen>

toezichthouder. Gezien het feit dat de maatregelen verder strekken dan patiëntenzorg en ook ter bescherming dienen van de algehele volksgezondheid is de aangewezen toezichthouder hiervan de gemeentelijke toezichthouder (wat nu ook al het geval is). Bovendien wordt voorkomen dat het toezicht op en de handhaving van de veiligheid en kwaliteit van de zorg wordt vermengd met andere belangen (bescherming van de volksgezondheid).

Datum
19 maart 2018

Zorgplicht bij zorgverlening in de woning niet uitvoerbaar

Lid 1 van artikel 58o kent ook nog een passage die verwijst naar de situatie waarbij de zorgaanbieder bij een cliënt thuis zorg verleent. Deze passage lijkt een te brede verantwoordelijkheid bij zorgaanbieders neer te leggen ten aanzien van het in acht nemen van de regels door aanwezigen die niet bij de zorg betrokken zijn. Daarbij is het voor de inspectie in een dergelijke situatie niet na te gaan waar de verantwoordelijkheid voor de zorginstelling ophoudt en de verantwoordelijkheden van de burgers zelf, om zich te houden aan de normen, begint. De inspectie is niet aanwezig tijdens zorgverlening in de woning en kan naleving hiervan dan ook niet of nauwelijks achteraf toetsen. De inspectie wil daarom in overweging geven om artikel 58o lid 1 te schrappen. Voor zover het de (veiligheid en kwaliteit van de) zorgverlening betreft, kan worden aangesloten bij de huidige kaders van de Wkkgz en Jeugdwet. Voor het overige kan aansluiting worden gezocht bij de algemene bepalingen in dit wetsvoorstel.

Artikel 58o, tweede lid niet onder toezicht IGJ

Dit lid voorziet in een bevoegdheid voor de minister om bij ministeriële regeling een (categorale) bezoeksregeling (verbod) te treffen voor zorginstellingen en woonvormen in de zorg. Deze grondslag is blijkens de toelichting opgenomen om (preventief) te kunnen ingrijpen bij een tweede golf besmettingen. Wij interpreteren deze bepaling zo dat de minister in één keer voor meerdere zorgaanbieders een verbod voor bezoek kan instellen. En dat niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van een individuele zorgaanbieder om een bezoeksregeling te treffen als dat nodig is in het kader goede en veilige zorg.

Ten aanzien van het toezicht op de (beperking van de) openstelling, is de inspectie niet de aangewezen toezichthouder. Gezien het feit dat de maatregelen verder strekken dan patiëntenzorg en ook ter bescherming dienen van de algehele volksgezondheid is de aangewezen toezichthouder hiervan de gemeentelijke toezichthouder (wat nu ook al het geval is).

Bij handhaving artikel 58o lid 1:

Mocht artikel 58o lid 1 worden gehandhaafd, dan merkt de inspectie het volgende op en verzoekt de inspectie de zorgplicht en het toezicht daarop in lijn met onderstaande aan te passen.

Invulling toezichtstaak bij handhaving artikel 58o lid 1

De inspectie houdt toezicht op de wijze waarop zorgorganisaties en zorgprofessionals vanuit hun professionaliteit invulling geven aan goede zorg (Wkkgz) en verantwoorde hulp (Jeugdwet) en de professionele afwegingen die daarbij worden gemaakt. De inspectie toetst dit door in de praktijk te kijken of cliënten/patiënten goede en veilige zorg krijgen. Dat betekent dat specifieke normen, zoals de personeelsnorm die genoemd is in het kwaliteitskader verpleeghuiszorg, niet op zichzelf staand worden beoordeeld. Indien er zorgen zijn over de kwaliteit en veiligheid van de zorg wordt er gekeken naar de oorzaken; in die context kan de personeelssamenstelling in beeld komen. Er wordt dan

beoordeeld in hoeverre een zorgorganisatie uitvoering geeft aan de geldende personeelsnormen.

Datum
19 maart 2018

Voor de inspectie is het toezicht op de zorgplicht door zorgaanbieders ten aanzien van niet direct bij de zorg betrokkenen, mede gelet op de huidige capaciteit, alleen uitvoerbaar als het toezicht op vergelijkbare wijze wordt uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de inspectie de naleving van de in artikel 58o, eerste lid jo. 58f tot en met 58j neergelegde normen niet zal toetsen, maar zal meenemen in de uitvoering van haar bredere toezichtstaak in het kader van de veiligheid en kwaliteit van de zorg.

Mogelijkheid afweging in kader van goed hulpverlenerschap

In de toelichting wordt (op pagina 50) vermeld dat zorgaanbieders ervoor moeten zorgen dat bezoekers *redelijkerwijs* afstand tot elkaar en patiënten en cliënten kunnen houden. Dit biedt de ruimte om in het specifieke geval een afweging te maken, bijvoorbeeld als de zorgplicht op gespannen voet zou komen te staan met de norm van goed hulpverlenerschap. In de bepaling zelf (artikel 58o, eerste lid) is het woord "redelijkerwijs" (mogelijk per abuis) niet opgenomen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de professionele afwegingen die zorgaanbieders maken in het kader van goede en veilige zorg. Het verdient aanbeveling het woord "redelijkerwijs" expliciet op te nemen in artikel 58o, eerste lid.

Daarbij verdient het aanbeveling te heroverwegen of de uitzonderingsgrondslag ten aanzien van het houden van afstand, niet meer uitzonderingsgrondslagen behoeft. Wanneer iemand zich in zijn laatste levensfase bevindt dan zouden ook mensen niet uit het zelfde huishouden in nabijheid van hun dierbare moeten kunnen zijn. Zoals het nu geregeld is, is hier geen ruimte voor.

Handhaving van artikel 58o Wpg

De inspectie pleit er voor om artikel 58o lid 1 en lid 3 te laten vervallen. De handhavingmogelijkheden op basis van de Wkkgz en Jeugdwet zijn, zoals hiervoor uitgelegd voldoende toereikend om zorgaanbieders aan te spreken op hun verantwoordelijkheden als goed hulpverlener ten aanzien van de verplichtingen die in de algemene artikelen zijn opgenomen.

De inspectie kan zich niet vinden in het voorgestelde artikel 58u waarin bestuursdwang, dan wel een last onder dwangsom is geregeld ten behoeve van naleving van artikel 58o lid 2. Het is immers niet duidelijk wie de normadressaat is van dit artikel. Bedoeld is om te handhaven op de niet naleving van het bezoekverbod, echter dit wordt nader uitgewerkt in de ministeriële regeling. Het is beter navolgbaar om in deze regeling ook de handhaving op te nemen ten aanzien van dit punt.

In de bijlage bij de memorie van toelichting merkt de inspectie enkele discrepanties op:

- Er is een strafbaarstelling opgenomen voor art. 58o tweede en derde lid, geldboete van 2 maanden of een geldboete van de tweede categorie. In het schema van de toelichting is abusievelijk 3 maanden en een geldboete van € 4.350,- opgenomen.
- In het schema bij de toelichting is artikel 58o lid 1 niet in de handhaving opgenomen.

Ad b. Onduidelijkheden ten aanzien van de reikwijdte van de wet

Definitiebepalingen

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een 'zorgaanbieder' en 'zorginstelling'. De definitie van zorginstelling wijkt daarbij af van die van het begrip instelling als bedoeld in de Wkkgz. Het introduceren van een tweede definitie van zorginstelling werkt verwarrend. Op grond van de in het wetsvoorstel voorgestelde definitie van zorginstelling vallen zorgaanbieders in de zin van de Wkkgz daar dus niet onder. Artikel 58o lid 2 ziet dus alleen op instellingen en woonvormen in de verpleeghuiszorg en gehandicaptenzorg. Blijkens de toelichting is dit ter bescherming van kwetsbare groepen. Echter ook in andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de GGZ of in de jeugdhulp, zijn er kwetsbare groepen cliënten. De onderbouwing om alleen voor de genoemde groepen kwetsbare cliënten beperkingen of voorwaarden te creëren is onduidelijk. Daarnaast ontbreekt bij de definitiebepaling 'zorgverlener' de verwijzing naar de Wkkgz en wijkt die definitiebepaling af van de definitiebepaling van een 'zorgverlener' in de zin van de Wkkgz. Ten slotte wordt 'Onze minister' niet gedefinieerd waardoor onduidelijk is welke minister(s) bevoegd is/zijn.

Reikwijdte artikel 58o (zorgaanbieders en zorginstellingen)

Voor zover het al nodig zou zijn voor de zorg een specifieke bepaling op te nemen in dit wetsvoorstel, is de reikwijdte van artikel 58o onvoldoende helder en logisch. Bovendien is het onwenselijk dat voor verschillende categorieën zorgaanbieders en -instellingen verschillende regels gelden. Dit komt de kenbaarheid van de normen, alsmede de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet ten goede.

Artikel 58o, eerste lid, dat voorziet in een zorgplicht voor zorgaanbieders, heeft een beperkte reikwijdte. De zorgplicht is slechts van toepassing op zorgaanbieders als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wkkgz en artikel 1, onder f van de Wet zorginstellingen BES⁵. Dit betekent dat voor zorgaanbieders die hier niet onder vallen, zoals jeugdhulpaanbieders, een ander regime geldt op grond van artikel 58l en 58n (besloten plaatsen) dan wel artikel 58k (publieke plaatsen). Dit heeft direct gevolgen voor de invulling van de zorgplicht en de te nemen maatregelen, maar ook op de vraag wie het bevoegd gezag is ten aanzien van toezicht en handhaving en wat de op te leggen sancties zijn.

Onduidelijk is wat nu precies in welke gevallen geldt. De bijlage bij de memorie van toelichting (schema handhaving Twm covid-19) biedt hiervoor onvoldoende houvast; een en ander moet duidelijk uit de wet blijken.

Reikwijdte toezicht en handhaving inspectie op overige bepalingen

Ingevolge artikel 64 WPG zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wpg belast de ambtenaren van de IGJ en de NVWA. Dit wetsvoorstel voorziet er in deze toezichthoudende taak sterk uit te breiden. Op basis van het wetsvoorstel is echter onvoldoende duidelijk wat nu precies onder de reikwijdte van het toezicht en handhaving van de inspectie valt. De mandaatregeling waarmee de minister zijn bevoegdheden kan mandateren naar

⁵ Handhaving op de BES verloopt via de Wet inspectie biociden BES.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0028563/2012-07-28#Hoofdstuk1>

met toezicht belaste ambtenaren is nog niet ingevuld, dus een goede inschatting ten aanzien van toezicht en handhaafbaarheid is nog niet te maken. Daarnaast heeft dit te maken met het feit dat artikel 64a, dat een grondslag biedt voor het aanwijzen van andere toezichthouders dan IGJ en NVWA, nog niet is uitgewerkt. De samenloop met andere toezichthouders moet in ministeriele regelingen vorm krijgen en verdient dan ook nadere uitwerking. Tevens wordt in de toelichting gesteld dat het nalevingstoezicht van de IGJ zich feitelijk zal beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken van de IGJ. Dit is echter niet het geval. Het schema handhaving (dat als bijlage bij de memorie van toelichting is gevoegd) roept de nodige vragen op. In het schema wordt de inspectie niet alleen aangewezen als bevoegd toezichthouder ten aanzien van zorginstellingen, maar ook (naast de NVWA) ten aanzien van regels, verboden en zorgplichten in publieke, besloten en andere plaatsen (waaronder het verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten). De inspectie gaat ervan uit dat slechts de zorgaanbieders en -instellingen worden bedoeld die reeds onder het toezicht van de inspectie vallen op grond van andere wetgeving (Wkkgz en jeugdwet). Voor zover dit niet het geval is, verdient dit heroverweging. Toezicht op overtredingen en plaatsen buiten de gezondheidszorg vallen niet onder de taak van de IGJ en moeten dan ook (uit de bijlage bij de memorie van toelichting) worden geschrapt.

Datum
19 maart 2018

In sommige gevallen lijkt de inspectie wel (een van de) aangewezen toezichthouder(s), maar bestaat geen mogelijkheid tot handhaving door de inspectie (zie: bijv. art. 58g, vierde lid, 2^e zin, Wpg). Ik verzoek u bij toezicht door de inspectie, ook handhavingsmogelijkheden op te nemen. Verder wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen dan wel een last onder dwangsom op te leggen. Indien de bevoegdheden van de inspectie in grote mate worden uitgebreid, zal dit gepaard moeten gaan met de nodige capaciteitsuitbreiding.

Ad c. Diversen overige knelpunten en onduidelijkheden.

Toezicht op digitale middelen (art 58v).

De bevoegdheid om toezicht te houden op de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens middels digitale middelen ligt niet bij de IGJ, maar eerder bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Onduidelijke begripsbepaling personenvervoer

Artikel 58p heeft betrekking op personenvervoer. Wat onder personenvervoer wordt verstaan is niet nader in de wet gedefinieerd, maar blijkt de toelichting gaat het om al het vervoer van personen inclusief openbaar vervoer. Dit is zo ruim geformuleerd, dat onduidelijk is wat er precies onder wordt verstaan. Dit klemt te meer nu de inspectie volgens de bijlage bij de memorie van toelichting op grond van artikel 64 Wpg (naast de NVWA) als toezichthouder is aangewezen. De inspectie kan zich hier niet in vinden. Deze bevoegdheid strekt immers veel te ver. Zou het al (mede) gaan om zorgvervoer, dan nog ligt het niet voor de hand dit onder het toezicht van de inspectie te brengen. Zie artikel 2.1 onder c van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz, op grond waarvan personenvervoer is uitgezonderd.

Verwijzing begrip zorgaanbieder BES-eilanden

Bij het begrip zorgaanbieder wordt verwezen naar artikel 1 onder f van de Wet zorginstellingen BES. Bedoeld is waarschijnlijk artikel 1, onder j van de Wet

zorginstellingen BES. Overigens de in deze nota genoemde bezwaren gaan tevens op voor de BES-eilanden.

Datum
19 maart 2018

Ten slotte merkt de inspectie op dat gezien het korte tijdsbestek de gedetailleerde bijlage in de toelichting niet in zijn volledigheid is getoetst op toepasbaarheid en handhaving door de IGJ. Hierdoor zijn de mogelijke consequenties voor het toezicht en de handhaving niet te overzien.

Ik vertrouw erop met deze brief aan uw informatiebehoefte te hebben voldaan,

Met vriendelijke groet,

Waarnemend Inspecteur-Generaal