

ANNOTATIE

Het 'register' van de IGJ en de opvolging van een 'andere melding'.

mr. J.M. de Vries

Annotatie bij Rechtbank Overijssel, 08-04-2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1479 (GZR-2021-0113)

I. Inleiding

Deze zaak is een kort geding, dat is gestart door een verpleegkundige. De aanleiding voor dit kort geding is de aantekening van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ('IGJ') in het 'register' zoals bedoeld in artikel 8.28 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz. De IGJ had deze aantekening in het register geplaatst naar aanleiding van het onderzoek dat zij was gestart na ontvangst van twee uitspraken van respectievelijk het Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg ('RTG') te Zwolle en het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg ('CTG') te Den Haag.

Het RTG heeft in eerste aanleg geconcludeerd tot gegrondverklaring van de jegens de verpleegkundige ingediende klachten.[1] Deze klachten hielden in dat de verpleegkundige op een zeker moment grote geschenken zou hebben aangenomen van de patiënt voor wie zij zorgde en verder dat zij na diens overlijden ook een aandeel in de nalatenschap had aanvaard. Tegen dit oordeel heeft de verpleegkundige beroep ingesteld bij het CTG. Het CTG heeft de beslissing van het RTG op 19 november 2020 vernietigd en de oorspronkelijke klagers alsnog niet ontvankelijk verklaard.[2] Er waren bijzondere omstandigheden op grond waarvan het CTG aannam dat van de klagers – neef en nicht van de inmiddels overleden patiënt – niet kon worden gezegd dat zij de wil van de overleden patiënt vertegenwoordigden. Het gevolg van

deze vernietiging: toch geen schorsing voor de verpleegkundige. En voor de inhoud van deze annotatie wellicht belangrijker: geen in rechte – door de tuchtrechter – vastgestelde feiten en omstandigheden.

De hoofdvraag van deze kortgedingprocedure was of de IGJ haar onderzoek in dit geval wel had mogen starten en hierbij de bepalingen uit Hoofdstuk 8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz wel had mogen toepassen. Het antwoord van de aangezochte voorzieningenrechter op deze vraag was: nee. Maar is dat – of: leidt de inhoud van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz – in dit geval (tot) een logisch gevolg? Die vraag beantwoord ik in deze annotatie.

II. Het ‘register’ van de IGJ in het Uitvoeringsbesluit Wkkgz

Op deze plaats moet worden vooropgesteld dat het ‘register’ van de IGJ zoals dat in deze uitspraak aan de orde is, niet moet worden verward met het BIG-register. Het register van de IGJ is gebaseerd op artikel 8.28 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz; het BIG-register is ingesteld op grond van artikel 3 lid 1 Wet BIG.

In artikel 8.28 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz is bepaald dat de IGJ aantekening houdt van het feit dat ten aanzien van een zorgverlener in een rapport als bedoeld in artikel 8.11, 8.14 of 8.25 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz is vastgesteld dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 25 lid 1 Wkkgz. Anders gezegd: wanneer de IGJ naar aanleiding van haar onderzoek in een rapport vaststelt dat sprake is van een situatie die voor de veiligheid van cliënten of de zorg een ernstige bedreiging kan betekenen, houdt de IGJ daarvan aantekening ‘in haar register’. Het gaat hier alleen om rapporten van de IGJ zelf, die zij bovendien heeft opgesteld naar aanleiding van door haarzelf ingesteld onderzoek naar ófwel verplichte meldingen, ofwel ‘andere meldingen’.

Het register van de IGJ is van belang waar het gaat om de vergewisplicht van instellingen, op grond van artikel 4 lid 1 onder a Wkkgz. Op grond van deze vergewisplicht moet een instelling zich ervan vergewissen dat de wijze waarop zorgverleners, die zorg verlenen aan zijn cliënten, in het verleden hebben gefunctioneerd er niet aan in de weg staat dat die zorgverleners worden ingezet bij het verlenen van zorg. In het kader van de vergewisplicht kan een instelling – bijvoorbeeld^[3] – de IGJ benaderen om informatie over een specifieke zorgverlener. Als een zorgverlener bij de IGJ bekend is, omdat hij of zij dus in het register van de IGJ staat, kan dit voor een instelling aanleiding zijn om de desbetreffende zorgverlener niet in te zetten bij de zorgverlening. Met het wel of niet in het register van de IGJ staan, kunnen in een individueel geval dus grote belangen gemoeid zijn.

De IGJ is op grond van artikel 25 lid 1 Wkkgz belast met het onderzoek naar de hiervóór bedoelde meldingen. Het onderzoek van de IGJ is bedoeld om vast te stellen of zich een situatie voordoet die voor de veiligheid van cliënten of de zorg een ernstige bedreiging kan betekenen, of met het oog op het belang van een goede zorg anderszins noodzaakt tot onderzoek.[4] Het gaat hierbij dan, als gezegd, om óf op grond van artikel 11 Wkkgz verplichte meldingen, óf om ‘andere meldingen’. De verplichte meldingen zijn a. de calamiteitenmelding, b. de melding over geweld in de zorgrelatie en c. de melding over ontslag wegens ernstig disfunctioneren van een zorgverlener. Een ‘andere melding’ is ingevolge artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz een andere melding dan de op grond van artikel 11 verplichte melding, waarbij verplichte meldingen afkomstig zijn van zorgaanbieders en overigens altijd door de IGJ worden onderzocht. Andere meldingen kunnen van verschillende partijen, zoals zorgaanbieders, maar ook van fabrikanten en burgers afkomstig zijn.[5] Bij andere dan verplichte meldingen beziet de IGJ aan de hand van de in het Uitvoeringsbesluit Wkkgz opgenomen criteria of er aanleiding is tot het doen van onderzoek[6] en heeft zij dus een discretionaire bevoegdheid.

In deze uitspraak kwam de vraag aan de orde of met de doorzending van de uitspraken van het RTG en CTG sprake was van een ‘andere melding’ in de zin van de Wkkgz. Vast stond immers dat het niet om een verplichte melding in de zin van de Wkkgz ging. Naar de letter van de Uitvoeringsregeling zou kunnen worden geconcludeerd dat met de (doorzending van de) uitspraken inderdaad sprake was van een ‘andere melding’; iets wat in de toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wkkgz ook is gesignaleerd.[7] Tegelijkertijd is het Uitvoeringsbesluit Wkkgz in artikel 8.26 lid 1 heel duidelijk: het Uitvoeringsbesluit blijft buiten toepassing ten aanzien van het afschrift van de beslissing van het RTG of CTG, dat ingevolge artikel 72 lid 1 onder c of artikel 74 lid 2 Wet BIG aan de IGJ wordt gezonden. De voorzieningenrechter oordeelde in deze zaak daarom dat de IGJ niet bevoegd was geweest een onderzoek in te stellen naar (het handelen van) de verpleegkundige én, hierbij, (dus) ook niet bevoegd was om een ‘aantekening te plaatsen’ in ‘het register’ zoals bedoeld in artikel 8.28 Uitvoeringsbesluit Wkkgz.

Met het eerste deel van dit oordeel ben ik het niet eens. De IGJ is mijns inziens namelijk wel degelijk bevoegd (geweest) om het handelen van deze verpleegkundige te onderzoeken. De IGJ kan bij ‘signalen’ – die misschien ook kunnen worden gekwalificeerd als ‘andere

meldingen' – namelijk verschillende acties ondernemen. Daarnaast kan men zich afvragen of artikel 8.26 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit wel is geschreven voor gevallen zoals deze, en dus of de voorzieningenrechter de wet wel juist heeft toegepast. Ik ga daar in het hiernavolgende op in.

III. Het handhavingsinstrumentarium van de IGJ bij 'signalen'

De IGJ heeft op grond van artikel 36 Gezondheidswet tot taak het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid, het houden van toezicht op de naleving van de wetgeving op het gebied van de gezondheidszorg en de opsporing van overtredingen daarvan. De taken van de IGJ zijn beperkt tot de wettelijke voorschriften waarin deze taken uitdrukkelijk aan de IGJ zijn opgedragen. Het lijkt naar de letter van de wet – het Uitvoeringsbesluit Wkkgz – dus terecht dat de voorzieningenrechter in deze zaak heeft geoordeeld dat de IGJ geen juridische basis had voor de opname van de verpleegkundige in 'het register'. Maar de IGJ had wel degelijk onderzoek kunnen en mogen doen.

De grondslag voor het starten van het onderzoek door de IGJ zou mijns inziens kunnen worden gevonden in artikel 36 Gezondheidswet en artikel 24 (lid 1) Wkkgz, in plaats van artikel 25 lid 1 Wkkgz. Ter uitvoering van dit onderzoek zouden de IGJ de bevoegdheden uit afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') ter beschikking staan, gelijk overigens ook wanneer de IGJ het onderzoek wél met toepassing van (hoofdstuk 8 van) het Uitvoeringsbesluit Wkkgz zou verrichten.

De IGJ zou – naar aanleiding van haar onderzoek – ook een rapport kunnen opstellen van hetgeen zij zou hebben onderzocht. Op het opstellen van dit rapport zou Hoofdstuk 8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz echter niet van toepassing zijn. Vervolgens zou zij op grond van artikel 65 lid 1 onder d Wet BIG een tuchtklacht kunnen hebben ingediend. Dit is overigens ook iets wat het CTG in de uitspraak van 19 november 2019 heeft gesignaleerd.[8] Het CTG heeft de behandeling van de klacht hier overigens niet zelf op de voet van artikel 65d lid 2 onder b Wet BIG kunnen voortzetten, omdat deze bepaling ingevolge artikel 74 lid 2 Wet BIG in beroep niet van overeenkomstige toepassing is en de klacht in dit geval bovendien niet door klagers is ingetrokken.

Naast het voorgaande zou de IGJ een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten aan de verpleegkundige hebben kunnen opleggen, *'indien de aard van de gedragingen zodanig is dat eerst het oordeel van de tuchtrechter moet worden afgewacht om te bezien of vanuit het perspectief van de volksgezondheid de beroepsbeoefenaar, al dan niet onder beperkingen, zijn beroep nog mag uitoefenen'*. [9] Of het handelen van de hier betrokken verpleegkundige op deze manier zou kunnen worden gekwalificeerd, waag ik overigens te

betwijfelen.

De IGJ had dus hoe dan ook zelf meer en ander onderzoek kunnen doen, maar hierbij kon Hoofdstuk 8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz haar naar de letter van artikel 8.26 lid 1 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz alleen niet ten dienste staan. Dat bevreemdt, gezien het procesverloop bij de tuchtrechter in samenhang met de bedoeling van artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz. De wetgever is er blijkens de toelichting bij artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz namelijk van uitgegaan dat de door de IGJ van de RTG en het CTG ontvangen uitspraken (al) een oordeel bevatten over het professioneel handelen van de betrokken beroepsbeoefenaar. Ook zouden daarin en daarmee al de relevante feiten in rechte zijn komen vast te staan, waardoor die feiten voor de IGJ (dus) een gegeven zouden moeten zijn. Een nader onderzoek van de IGJ zou daarom in die gevallen niet nodig zijn.^[10] Deze zaak laat echter zien dat artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz niet lijkt te zijn bedoeld voor het onderhavige geval; het eindoordeel van het CTG luidde immers dat klagers niet-ontvankelijk waren. Dat roept de vraag op of de voorzieningenrechter deze bepaling wel juist heeft toegepast. Is namelijk niet gewoon bedoeld om alleen een uitzondering op te nemen voor zover het gaat om uitspraken van het RTG en CTG, waarin een klacht inhoudelijk is beoordeeld en waarin dus het professioneel handelen van de betrokkene is beoordeeld? Het lijkt er wel op. Maar bij de totstandkoming van artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz lijkt geen rekening te zijn gehouden met de situatie dat klagers bij een tuchtcollege niet-ontvankelijk zouden zijn, maar de feiten waarover wordt geklaagd voor de IGJ kennelijk wel reden kunnen zijn (geweest) voor nader onderzoek (en een daarop volgende ingezette actie). Ik acht het daarom wenselijk dat de bepaling in artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz wordt verduidelijkt, in die zin dat daarin tot uitdrukking moet komen dat het echt alleen gaat om uitspraken van het RTG en CTG waarin een klacht inhoudelijk is beoordeeld en waarmee (dus) een oordeel is gegeven over het professioneel handelen van de betrokken beroepsbeoefenaar.

IV. Slot

Het is mijns inziens niet logisch dat de IGJ in deze zaak Hoofdstuk 8 – en daarmee artikel 8.28 – van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz niet heeft kunnen toepassen. De bepaling op grond waarvan Hoofdstuk 8 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz in dit geval niet zou kunnen worden toegepast – artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit – is niet geschreven voor dit geval. Bedoeld is namelijk om alleen uitspraken, die (al) een oordeel bevatten over het professioneel handelen van de betrokken beroepsbeoefenaar, uit te zonderen. Om die reden meen ik dat de bepaling in artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz dient te worden verduidelijkt zodat duidelijk is dat het alleen gaat om zaken waarin de klacht volledig op zijn inhoud is behandeld en de relevante feiten en omstandigheden daadwerkelijk in rechte zijn vastgesteld. Zou de bepaling

van artikel 8.26 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wkkgz overigens al indachtig de bedoeling ervan zijn toegepast, dan waag ik te betwijfelen of de voorzieningenrechter de vordering van de verpleegkundige zou hebben toegewezen.

mr. J.M. de Vries

[1] RTG Zwolle 1 maart 2019, ECLI:NL:TGZRZWO:2019:44.

[2] CTG 19 november 2019, ECLI:NL:TGZCTG:2019:281.

[3] Vergewissen kan op verschillende manieren. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32402, nr. 3, p. 99-100, *Kamerstukken I 2014/15*, 32402, O, p. 11.

[4] Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 447, p. 24.

[5] Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 447, p. 26.

[6] Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 447, p. 28.

[7] Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 447, p. 70.

[8] Vgl. daarvoor CTG 19 november 2019, ECLI:NL:TGZCTG:2019:281, r.o. 4.9.

[9] *Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 15.

[10] Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 447, p. 70-71.