

ANNOTATIE

# De last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten (LOOB) nader beschouwd: RTG Zwolle 14 juli 2023

*mr. C. Velink*

*Annotatie bij Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Zwolle, 14-07-2023, ECLI:NL:TGZRZWO:2023:145 (GZR-2023-0273)*

## **Inleiding**

Deze uitspraak is het sluitstuk van de door de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ) eerder dit jaar aan een MDL-arts opgelegde last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten (LOOB). Het is niet de eerste keer dat de IGJ een LOOB oplegde aan een beroepsbeoefenaar. De eerste LOOB werd in de zomer van 2022 opgelegd aan een GZ-psycholoog/psychotherapeut en heeft geresulteerd in een uitspraak van het Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Eindhoven (RTG) in mei 2023 (ECLI:NL:TGZREIN:2023:22). Beide LOOB's hebben geleid tot een doorhaling van de inschrijving van de desbetreffende beroepsbeoefenaar in het BIG-register.

De beslissing van het RTG om de arts door te halen is niet direct noemenswaardig. Wat de casus interessant maakt, is dat de IGJ de arts eerder een LOOB had opgelegd. Wat is een LOOB en wat zijn de gevolgen daarvan voor een beroepsbeoefenaar? In deze noot wordt de LOOB nader beschouwd.

## **De casus in het kort**

Bij de MDL-arts in kwestie is op 19-jarige leeftijd de ziekte van Crohn vastgesteld. Als

complicatie is een sinustrombose opgetreden waarna zij een hersendrain heeft gekregen. Voor de momenten waarop de drain minder goed zijn werk deed en ter bestrijding van ernstige hoofdpijnen, kreeg zij morfine voorgeschreven. Zij is hier vervolgens aan verslaafd geraakt. In de periode 2017 tot en met 2021 heeft de IGJ meerdere meldingen over de arts gekregen die betrekking hadden op ontvreemding van opiaten en (terugval in) opiatengebruik. Steeds oordeelde de IGJ dat er geen aanleiding was om maatregelen te treffen. Er was voldoende vertrouwen dat de arts de zwaarwegende adviezen van de IGJ zou opvolgen. In januari 2023 heeft de IGJ, naar aanleiding van nieuwe meldingen, opnieuw een onderzoek ingesteld. Conclusie van dit onderzoek is dat er sprake was van een structurele situatie waarin de arts steeds terugvalt in haar opiatenmisbruik. De IGJ legde de arts op 23 februari 2023 een LOOB op. De IGJ meende dat er sprake is van een risicovolle situatie en dat het in het belang van de volksgezondheid is dat de arts stopt met haar beroepsactiviteiten (zie ook: *Nieuwsbericht IGJ*, 28 februari 2023). Vervolgens diende de IGJ op grond van artikel 79 Wet BIG een voordracht in bij het RTG Zwolle om een voorziening te treffen, inhoudende, samengevat, doorhaling van de inschrijving in het BIG-register.

Het RTG Zwolle beslist vervolgens de voordracht toe te wijzen. De arts wordt doorgehaald en tevens wordt de bevoegdheid van de arts om haar bevoegdheden uit te oefenen geschorst totdat de beslissing onherroepelijk is geworden of in beroep is vernietigd. Hiertoe wordt onder meer overwogen dat er sprake is van vroege remissie bij langdurige chronische verslavingsproblematiek met meermalen recidive meestal binnen een jaar. Ondanks de goede intenties van de arts meent het RTG dat gelet op haar voorgeschiedenis het risico op terugval aanwezig is en dat er onvoldoende vertrouwen bestaat dat de verslaving en het daarmee gepaard gaand gedrag dermate onder controle is dat er in de nabije toekomst geen risico zal zijn voor de patiëntveiligheid.

### **De LOOB**

Sinds 1 april 2019 beschikt de IGJ over de mogelijkheid om een LOOB op te leggen. De LOOB is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin geen vooruitzicht op verbetering lijkt te bestaan en het niet verantwoord is zonder de toetsing van de tuchtrechter de beroepsbeoefenaar aan het werk te laten of eventueel het werk te laten hervatten (*Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 16). De LOOB is geregeld in artikel 85a Wet BIG.

De IGJ kan een LOOB opleggen als:

- 1) de gedragingen van de beroepsbeoefenaar hebben geleid tot ernstige benadeling van de gezondheid van personen of een aanmerkelijke kans daarop, dan wel de gedragingen blijken te geven van een persoonlijkheid die zich niet verdraagt met het door hem uitgevoerde beroep;

en

2) de gedragingen van de beroepsbeoefenaar van zodanige aard zijn dat het belang van de volksgezondheid meebrengt dat de beroepsbeoefenaar zijn beroepsactiviteiten staakt tot een RTG over dat handelen heeft geoordeeld (art. 85a, lid 2 Wet BIG).

De parlementaire geschiedenis geeft geen voorbeelden van situaties waarin een LOOB kan worden opgelegd. Wel geeft zij één voorbeeld van een persoonlijkheid die zich slecht verdraagt met de uitoefening van het beroep: de beroepsbeoefenaar die zich schuldig maakt aan het bezit van kinderporno. In het algemeen zal het bezit van kinderporno zich slecht verdragen met het beroep van een BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaar maar of het belang van de volksgezondheid verlangt dat hij zich eventueel in afwachting van een tuchtrechtelijk oordeel onthoudt van zijn beroepsactiviteiten, zal afhangen van de aard van het beroep en de omstandigheden waaronder het beroep wordt uitgeoefend (*Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 16). Een LOOB zal in dit geval eerder gerechtvaardigd zijn als de beroepsbeoefenaar zich in een afgezonderde ruimte met kinderen kan bevinden, dan wanneer dit niet het geval is (Kalkman-Bogerd, *T&C Gezondheidsrecht*, art. 85a Wet BIG, aant. 2).

De situatie zoals omschreven in onderhavige uitspraak, en ook overigens de uitspraak van het RTG Eindhoven van 22 mei 2023, geeft nu een concreet voorbeeld van de toepassing van artikel 85a Wet BIG. Daarmee is overigens niet gezegd dat alle beroepsbeoefenaren die kampen met een verslaving het risico lopen op een LOOB. Uit de tuchtrechtjurisprudentie volgt dat de IGJ in vergelijkbare gevallen niet eerder gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van een LOOB (zie bijvoorbeeld zeer recent RTG Eindhoven 2 augustus 2023, ECLI:NL:TGZREIN:2023:38 en ECLI:NL:TGZREIN:2023:42, maar ook RTG 26 oktober 2021, ECLI:NL:TGZRSGR:2021:126 en ECLI:NL:TGZRSGR:2021:127 en RTG Eindhoven 16 december 2019, ECLI:NL:TGZREIN:2019:81). In alle aangehaalde voorbeelden was sprake van een beroepsbeoefenaar die kampte met ernstige opiatenverslavingsproblematiek en (verdenking van) diefstal van opiaten van de werkgever. In alle aangehaalde uitspraken waren er meerdere meldingen gedaan bij de IGJ en was de IGJ meermaals betrokken. Wat precies de overweging is geweest voor de IGJ om in onderhavige casus wel een LOOB op te leggen, is onduidelijk. Mogelijk dat toekomstige jurisprudentie hierover meer duidelijkheid zal geven.

## **Procedure**

Binnen acht weken na het opleggen van de LOOB zal de IGJ een klacht moeten indienen of een voordracht als bedoeld in artikel 79 wet BIG moeten doen. Zonder klacht of voordracht vervalt de LOOB (art. 85a, lid 3 Wet BIG). Als er wel een klacht wordt ingediend of voordracht wordt gedaan, blijft de LOOB van kracht, totdat het RTG een uitspraak heeft gedaan (art. 85a,

lid 4 Wet BIG). Daarna is de LOOB niet langer noodzakelijk, omdat het RTG de mogelijkheid heeft de beroepsbeoefenaar bij wijze van voorlopige voorziening te schorsen totdat de uitspraak onherroepelijk is geworden (art. 48, lid 9 Wet BIG). Van deze mogelijkheid heeft het RTG Zwolle in onderhavige casus ook gebruikgemaakt.

In het belang van de betrokken beroepsbeoefenaar wordt een eenmaal aanhangig gemaakte tuchtprocedure of ingediende voordracht door het tuchtcollege met spoed behandeld (art. 85b Wet BIG jo. art. 65, lid 5 Wet BIG). Voor een tuchtrechtelijk kort geding gelden echter geen termijnen; het is aan het tuchtcollege om te bepalen welke termijnen worden toegepast (art. 8, lid 2 Tuchtrechtbesluit). In de casus van de verslaafde arts zijn er tussen het moment van de LOOB en de uitspraak van het tuchtcollege twintig weken verstreken. Rekening houdend met het feit dat de IGJ de volle acht weken nodig heeft gehad voor haar voordracht, is er redelijk snel duidelijkheid verkregen door middel van een uitspraak. Dit was overigens in de casus van de GZ-psycholoog en psychotherapeut, waarin de IGJ voor het eerst een LOOB oplegde, wel anders. Tussen de LOOB (26 augustus 2022) en de uitspraak (22 mei 2023) zaten maar liefst negen maanden, waarbij wel aangetekend moet worden dat de LOOB is opgelegd lopende de tuchtprocedure die reeds eerder aanhangig was gemaakt. Neemt niet weg dat dit opvallend lang is voor een spoedprocedure.

### **Bestuursrechtelijke rechtsbescherming**

Een beroepsbeoefenaar aan wie een LOOB is opgelegd, kan hiertegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. De Raad van State (RvS) adviseerde destijds de rechtsgang naar de bestuursrechter uit te sluiten omdat de RvS meende dat het tuchtcollege over meer gespecialiseerde deskundigheid beschikt om het gedrag van de beroepsbeoefenaar te beoordelen. Ook wilde de RvS het risico op ongewenste samenloop van bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures voorkomen (*Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 4).

Uiteindelijk is ervoor gekozen de bestuursrechtelijke rechtsgang te handhaven teneinde de beroepsbeoefenaar ook de mogelijkheid te geven om via een voorlopige voorziening op korte termijn een voorlopig oordeel te kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van de LOOB. De bestuursrechter zal daarbij moeten beoordelen of de gedragingen van de beroepsbeoefenaar op zichzelf de LOOB kunnen rechtvaardigen. Toetsing van een bestuursrechtelijk besluit door leden-beroepsbeoefenaren vond men niet voor de hand liggen (*Kamerstukken II 2016/17*, 34629, nr. 3, p. 17). De arts in kwestie heeft, voor zover ik heb kunnen beoordelen, geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Niet helemaal onbegrijpelijk, nu de voorzieningenrechter een belangenafweging zal maken, waarbij het belang van de patiëntenzorg en volksgezondheid al snel zal prevaleren (vgl. v.zr. rechtbank Amsterdam 16 mei 2012, *GJ* 2012/139)

De LOOB zelf wordt aangetekend in het BIG-register zolang de LOOB van kracht is (art. 9, lid 1 onder m Wet BIG). Daarnaast wordt de LOOB, inclusief naam en woonplaats van de betrokken beroepsbeoefenaar, door de IGJ openbaar gemaakt. De IGJ verwijst daarbij naar artikel 3.4 van de Wet open overheid (Woo) op grond waarvan het belang van de volksgezondheid zwaarder kan wegen dan het individuele belang van de beroepsbeoefenaar (zie ook: Kneepkens, 'IGJ zet dwangmiddel voor tweede keer in: arts moet direct stoppen', *MC*, 16 maart 2023, nr. 11, p. 10-11). De passieve openbaarmaking van de naam en woonplaats van de betrokken arts in deze casus heeft best wat stof doen opwaaien, mede gelet op de privacygevoelige (medische) informatie en achtergronden van de opgelegde LOOB (zie ook: Kneepkens, 'IGJ legt beroepsverbod op, maar openbaart daarmee ook de identiteit van beklaagde', *MC*, 2 augustus 2023). Door de gegevens van de opgelegde LOOB te combineren met de informatie uit onderhavige uitspraak zijn gevoelige medische gegevens van de arts openbaar geworden. Men kan zich afvragen of dit enig belang dient, te meer nu de LOOB en de uitspraak al ingrijpend genoeg zijn voor de betrokken arts. Overigens verbaast het mij dat de LOOB niet actief openbaar wordt gemaakt op grond van artikel 44, lid 1 van de Gezondheidswet jo. het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet. Op grond daarvan worden handhavingsmaatregelen van de IGJ, zoals een aanwijzing of een bevel, openbaar gemaakt. De LOOB hoort mijns inziens in dit rijtje thuis.

Tegen een openbaarmakingsbesluit op grond van artikel 3.4 Woo staan bezwaar en beroep open. Ook is het mogelijk om een voorlopige voorziening te vragen teneinde de openbaarmaking te voorkomen. In casu heeft de IGJ de LOOB opgelegd op 23 februari 2023 en deze openbaar gemaakt op 28 februari 2023. Slechts vijf dagen later (zie: *Nieuwbericht IGJ*, 28 februari 2023), waardoor betrokkene het nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt een voorlopige voorziening te vragen. De overwegingen die tot die korte termijn hebben geleid, zijn onbekend maar laten zich raden: het belang van de patiëntenzorg en volksgezondheid. Of deze overwegingen echt steekhoudend zijn vraag ik me af, nu de IGJ al sinds 2017 bekend was met de verslavingsproblematiek van de arts, meermaals geen aanleiding zag in te grijpen en de IGJ in vergelijkbare gevallen geen LOOB noodzakelijk achtte.

Als er eenmaal een LOOB is opgelegd, zal de betrokken beroepsbeoefenaar in ieder geval betrokken raken in een tuchtprocedure (tenzij de IGJ besluit geen klacht of voordracht in te dienen). Daarnaast staan er diverse bestuursrechtelijke procedures open, tegen de LOOB zelf maar ook tegen de openbaarmaking daarvan. De door de RvS gevreesde samenloop van bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures is hiermee een feit en de toekomst zal moeten uitwijzen hoe dit gaat uitpakken. Uit de tuchtuitspraak van de GZ-psycholoog/psychotherapeut volgt dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen de opgelegde LOOB.

Of tegen de beslissing op bezwaar beroep is ingesteld, is mij niet gebleken.

**Tot slot**

Afgelopen week maakte de IGJ opnieuw gebruik van haar bevoegdheid om een LOOB op te leggen, dit keer jegens een huisarts (zie: *Nieuwsbericht IGJ*, 25 augustus 2023). Dat is de derde keer in één jaar tijd. De LOOB is bedoeld voor zeer uitzonderlijke situaties waarin het niet verantwoord is zonder de toetsing van de tuchtrechter de beroepsbeoefenaar aan het werk te laten. Laten we hopen dat het ook zeer uitzonderlijk is dat het noodzakelijk is geweest om drie LOOB's in één jaar op te leggen.

*mr. C. Velink*