

Vergaderjaar 2002–2003

28 489

Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 oktober 2002

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, brengt onderstaand verslag uit over haar bevindingen. Met een tijdige en afdoende beantwoording van de daarin opgenomen vragen en opmerkingen acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijzigingen in de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ). De wijzigingen beogen het toezicht op de zorgaanbieder te versterken, en daarmee het leveren van verantwoorde zorg door de zorgaanbieder te bevorderen. Toch zijn er in de ogen van deze leden enige nadelen aan de wetswijziging verbonden, die in het verloop van dit verslag aan de orde worden gesteld.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavige wetswijziging. Het wetsvoorstel voorziet in een verscherping van twee bestaande verplichtingen (kwaliteits-/klachtenjaarverslag) of opent daartoe de mogelijkheid. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel twee nieuwe verplichtingen, namelijk het melden van calamiteiten en het melden van seksueel misbruik. Alvorens een definitief oordeel over het wetsvoorstel te geven wensen deze leden eerst een betere onderbouwing van de regering te krijgen waarom de huidige praktijk van zelfregulering onvoldoende werkt. Welke geluiden uit het veld c.q. van patiëntenorganisaties dan wel van de Inspectie heeft de regering gekregen over het niet functioneren van de huidige praktijk en hoe zijn die signalen concreet onderbouwd in kwalitatieve en kwantitatieve zin? Ten algemene valt het deze leden op dat – de in eerste aanleg sympathiek ogende voorstellen – enkel kwalitatief en zelden kwantitatief op grond van ervaringsgegevens zijn onderbouwd. Zij verzoeken de regering hier alsnog voor zorg te dragen en alle overwegingen en voorbeelden waar mogelijk met concrete cijfers te larderen.

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Rijpstra (VVD), Netelenbos (PvdA), voorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), ondervoorzitter, Van Blerck-Woerdman (VVD), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Eurlings (CDA), Wilders (VVD), Bos (PvdA), Verbeet (PvdA), Van Ruiten (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), T. de Graaf (LPF), Dekker (LPF), Van Geen (D66), Jense (LN), Vietsch (CDA), Jukema (LPF), Tonkens (GroenLinks), Joldersma (CDA) en Smilde (CDA).
Plv. leden: Blok (VVD), B.M. de Vries (VVD), Kalsbeek (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Beek (VVD), Ferrier (CDA), Cörüz (CDA), Hamer (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Vergeer-Mudde (SP), Van Loon-Koomen (CDA), Van Hoof (VVD), Bussemaker (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Wiersma (LPF), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), De Jong (Groep De Jong), Zvonar (LPF), Dittrich (D66), Teeven (LN), Ormel (CDA), Bonke (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA) en Mosterd (CDA).

In het nieuwe zorgstelsel krijgen zorgverzekeraars een regierol toebedeeld. Hoe verhoudt zich de rol van de verzekeraars tot de rol van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) in onderhavig wetsvoorstel? De voorgestelde wetswijziging heeft bij deze leden geleid tot het stellen van een aantal vragen die hieronder naar voren worden gebracht. De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling de voorliggende wetswijziging gelezen. Op enkele onderdelen komen zij in het vervolg van dit verslag terug.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ook zij zijn van mening dat meer ruimte moet worden gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van zorgaanbieders maar dat adequaat toezicht van groot belang is. Zij onderschrijven de eis van de regering dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) moet beschikken over optimale informatievoorziening van de betreffende zorgaanbieders. Wel vragen zij in dit verband aandacht voor de reactie van Arcares op voorliggend wetsvoorstel, toegezonden bij brief van 19 september 2002. Arcares meent dat de praktijk veel verder is gevorderd met de implementatie van de Kwaliteitswet dan de regering klaarblijkelijk veronderstelt en dat daarom het voorstel van het kabinet, wat betreft de aanscherping van de eisen aan het jaarverslag, niet opportuun is. Het wetsvoorstel zou voorbij gaan aan de afspraken die de betrokken veldpartijen in onderling overleg hebben gemaakt voor een jaardocument maatschappelijke verantwoording, waarvan de implementatiefase start in 2003. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het de regering hierop kan reageren.

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Het tegengaan van calamiteiten en seksueel misbruik in zorginstellingen, het bevorderen van de melding ervan en het toezicht op de naleving zijn van groot belang.

Kwaliteitswet zorginstellingen en meldingsplicht

Algemeen

Zelfregulering, het vertrouwen in partijen en de contacten tussen partijen vinden de leden van de CDA-fractie van groot belang. In de memorie van toelichting (blz. 2) lezen zij: «de overheid wil en kan niet degene zijn die in detail aangeeft hoe kwaliteit en kwaliteitsborging eruit moet zien». Hoe verhoudt deze visie zich met het stellen van «nadere regels», zo vragen zij. Aan welke «nadere regels» wordt er dan gedacht?

In het wetsvoorstel wordt het veld verantwoordelijk gesteld voor het eventueel ontwikkelen van normen en standaarden voor een verantwoorde zorg. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de rol van de minister hierin is, en welke sancties de minister verbindt aan het niet ontwikkelen van normen en standaarden, en aan het niet nakomen hiervan door zorginstellingen.

De leden van de fractie van de PvdA steunen het voorstel de plicht tot het melden van seksueel misbruik in de Kwaliteitswet vast te leggen. Zij vragen wel hoe de verplichting tot melding van seksueel misbruik zich verhoudt tot de motie en het amendement Arib (motie 26 816, nr. 23; amendement 27 842, nr. 9) over een meldplicht seksueel misbruik binnen jeugdinstanties.

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de IGZ naar aanleiding van een melding een onderzoek kan instellen. De leden van de fractie van de PvdA vragen op basis waarvan wel of geen onderzoek wordt ingesteld, en wanneer het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie gaan uit van het principe dat de eigen verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder voor het leveren van verantwoorde zorg ook inhoudt dat men de Inspectie meldt wanneer zaken niet goed gaan. Maar deze leden beseffen dat de Inspectie daarmee afhankelijk is van de bereidheid en de inschatting van de instellingen om meldingen te doen. Wanneer blijkt dat dit in de praktijk onvoldoende gebeurt, kan de noodzaak tot een meldingsplicht gerechtvaardigd zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de IGZ bekend is met instellingen die volgens de Inspectie verkeerde inschattingen maken en niet voldoende bereid zijn incidenten bij de Inspectie te melden. Is een schatting te geven van het aantal gevallen waarin dit voorkomt en de ernst er van?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de reden is geweest van de regering om toentertijd bij de invoering van de Kwaliteitswet niet over te gaan tot het wettelijk vastleggen van een meldingsplicht, terwijl toen ook al bekend was dat het «Besluit eisen voor erkenning ziekenhuizen» zou worden ingetrokken, en dus de erkennings-eisen zouden komen te vervallen. Wat heeft de regering doen besluiten om nu wel tot een meldingsplicht over te gaan?

Naast de plicht tot het melden van incidenten door de zorgaanbieders heeft de Inspectie ook de verantwoordelijkheid om op de juiste manier meldingen te behandelen en er alles aan te doen om herhaling te voorkomen. Welke eisen worden hiervoor aan de Inspectie gesteld en heeft de minister daar voldoende toezicht op?

Calamiteiten en seksueel misbruik

Met betrekking tot het melden van calamiteiten en seksueel misbruik vragen de leden van de CDA-fractie op welk moment de melding van een calamiteit of van seksueel misbruik plaats moet vinden. Op het moment dat er een vermoeden is van een feit, of dat het duidelijk is dat dit heeft plaatsgevonden? Indien er eerst sprake moet zijn van een feit, wat heeft dit dan voor gevolgen voor de Inspectie? Kan de regering eveneens duidelijkheid verschaffen met betrekking tot de consequenties voor de klager en de organisatie? Als het een vermoeden betreft, kan de regering dan aangeven wat de consequenties in dat geval zijn?

De Kwaliteitswet wordt weliswaar zodanig geïnterpreteerd dat de plicht tot het leveren van verantwoorde zorg vanzelfsprekend de verplichting met zich brengt om ernstige zaken aan de Inspectie te melden. De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Hoe vaak komt het naar schatting voor dat instellingen calamiteiten niet melden? Wat is hiervan de reden? Is het niet verplicht zijn van melding de enige reden? Kan precies worden aangegeven welke zorgaanbieders niet de interpretatie van de Kwaliteitswet delen dat het leveren van verantwoorde zorg de verplichting met zich meebrengt om ernstige zaken aan de inspectie te melden?

Gaat de meldingsplicht gelden voor alle instellingen of alleen voor aangewezen instellingen? Is de Inspectie voor de Gezondheidszorg voldoende toegerust om als gevolg van toename van het aantal meldingen de navolgende toename van het aantal onderzoeken op te kunnen vangen? Kan dit ook kwantitatief onderbouwd worden?

Waarom is indertijd in de Kwaliteitswet niet de plicht tot het melden van calamiteiten en seksueel misbruik vastgelegd? Hoeveel gevallen van seksueel misbruik worden thans reeds gemeld?

Hoe denken zorginstellingen zelf over de voorgenomen meldingsplicht met betrekking tot calamiteiten en seksueel misbruik? Zijn zij geraadpleegd in dezen?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat melding van calamiteiten en seksueel misbruik in instellingen nu wettelijk verplicht wordt.

Gesteld wordt dat de overheid de plicht heeft voldoende toezicht te houden op de kwaliteit. Kan het begrip toezicht worden geconcretiseerd? De leden van de fractie van de PvdA zien graag een duidelijke omschrijving van de toezichtstaak van de overheid, en de wijze waarop de overheid deze taak invulling wenst te geven.

In het wetsvoorstel wordt de IGZ de functie van «oog en oor» toebedeeld om toezicht te houden op de kwaliteit. De leden van de fractie van de PvdA steunen deze functie. Door de problemen waarmee de IGZ momenteel kampt, namelijk personele onderbezetting, komt de IGZ echter nauwelijks aan haar huidige taken toe, en ziet zich zelfs genoodzaakt andere taken af te stoten. Deze leden vragen in hoeverre de minister de functie van «oog en oor» kan waarmaken in het licht van de huidige problemen binnen de IGZ. Ook vragen deze leden welke financiële consequenties de minister verbindt aan deze nieuwe functies en op welke wijze de IGZ op haar nieuwe rol wordt toegerust.

De regering definieert het begrip calamiteit als een «niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis», zo constateren de leden van de SGP-fractie. Niet helder is waarom gesproken wordt over «niet-beoogd» en waarom niet ook beoogde gebeurtenissen eronder vallen. Vallen beoogde gebeurtenissen niet onder deze wet, of vallen ze onder het seksueel misbruik in het derde lid van artikel 4a?

Gesteld wordt dat in ieder geval het gedrag uit artikel 249, tweede lid, Wetboek van Strafrecht onder de calamiteiten valt. Aan welke soorten gedragingen moet nog meer worden gedacht? Is melding bij de inspectie een vereiste voordat actie ondernomen kan worden richting het tuchtcollege of het Openbaar Ministerie?

De memorie van toelichting lijkt ervan uit te gaan dat instellingen nog niet voldoende de bereidheid hebben om incidenten te melden. Zijn er indicaties dat instellingen alleen de minder ernstige gevallen vrijwillig melden en de ernstige gevallen niet? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de activiteiten die het veld zelf ontplooit om te komen tot implementatie van de bestaande wetgeving?

Bij de meldingsplicht voor seksueel misbruik wordt het seksueel misbruik van hulpverleners onderling uitgezonderd. Er is hier sprake van een andere casus, maar de leden van de SGP-fractie missen een verklaring voor deze uitzondering. Zijn de onderlinge verhoudingen van het personeel niet mede van groot belang voor het klimaat binnen een instelling, en daarmee verbonden de kwaliteit van de zorg die een instelling verleent? Wil de regering ook de terminologie «lichamelijk, geestelijk of relationeel overwicht» nadere invulling geven?

Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ)

Om de informatieverschaffing aan de toezichthouder – de Inspectie voor de Gezondheidszorg – te verbeteren wordt de klachtencommissie in de gelegenheid gesteld, signalen over situaties waarin sprake is van onvoldoende kwaliteit aan de toezichthouder te melden, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Brengt deze meldingsmogelijkheid van de klachtencommissie niet het gevaar met zich mee dat de anonimiteit van de klagers, en daarmee de privacy van de klagers, in gevaar komt? Is het mogelijk dat dit kan leiden tot verminderd klachtgedrag? Onzekerheden met betrekking tot de privacy kan verminderd klachtgedrag tot gevolg hebben. Dit is in de ogen van de leden van de CDA-fractie onwenselijk. Kan de regering aangeven hoe zij de privacy van cliënten denkt te waarborgen?

Deze leden zijn van mening dat bij het overdragen van het toezicht aan de IGZ het gevaar van verregaande bureaucratisering niet denkbeeldig is.

Kan de regering aangeven op welke wijze zij bureaucrativering denkt te voorkomen?

In het voorstel wordt het toezicht op de WKCZ overgedragen aan de IGZ, en wordt het voorschrift inzake de jaarlijkse verslaglegging over de uitvoering van de wet aangescherpt. Bij ministeriële regeling kunnen, net als bij het kwaliteitsverslag, nadere regels worden gesteld. De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen hoe wordt voorkomen dat op deze wijze een onevenredige toename van de administratieve lasten gaat ontstaan. Arcares constateert dat de praktijk veel verder gevorderd is met de implementatie van de Kwaliteitswet dan de regering kennelijk veronderstelt. Deelt de regering deze mening, zo vragen deze leden, als het gaat om de jaarverslaglegging. Zo niet, waarom niet?

Tot op heden is weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de WKCZ biedt om via de kantonrechter naleving van de wet door de zorgaanbieder af te dwingen. Wat is hiervan de reden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Voorts vragen zij om welke redenen de geheimhoudingsplicht niet behoeft te worden opgeheven. Betekent dit dat klachtencommissies in het verleden ten onrechte geen signalen hebben afgegeven over situaties van onvoldoende kwaliteit aan de toezichthouder? Zo ja, hoe vaak is dit het geval geweest?

De klachtenprocedure zal als gevolg van de wetwijziging verlopen via de Inspectie, terwijl volgens de huidige regeling beroep op de kantonrechter mogelijk was, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Voor de Inspectie is het winst dat er op deze manier beter zicht is op de problemen die spelen. Heeft het vervallen van het beroep op de kantonrechter nog gevolgen voor cliënten en cliëntenorganisaties?

In het algemeen hebben klachtencommissies weinig meldingen. De verslaglegging richting de toezichthouder zal dan ook slechts enkele gevallen per instelling betreffen. Is er door de strengere eisen voor verslaglegging voldoende garantie voor waarborging van de anonimiteit van de cliënten die een klacht indienen? Zal de verscherping van de eisen niet leiden tot een hogere drempel om klachten te melden?

Uitvoerbaarheid

Er is geen duidelijkheid of en in welke mate het aantal meldingen van calamiteiten of van seksueel misbruik zullen toenemen nu het verplicht wordt, zo stelt de memorie van toelichting. Toch wordt er vanuit gegaan dat dit geen taakverzwaring voor de inspectie tot gevolg zal hebben, terwijl verwacht wordt dat deze zal toenemen, evenals de onderzoeken van de inspectie. Kan deze schijnbare tegenstrijdigheid worden verklaard, en welke maatregelen zijn er eventueel voor nodig, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De wijziging van de WKCZ kan wel een aanzienlijke taakuitbreiding voor de inspectie betekenen, zo stelt de memorie van toelichting. Wat zijn de personele en financiële gevolgen voor de inspectie?

Het veld heeft een kwaliteitsjaarverslag onder de noemer van een jaardocument maatschappelijke verantwoording ontwikkeld waar zij tevreden mee is. Kan de regering aangeven waarom dit niet voldoende is, en waarom nadere eisen gesteld moeten worden? Om welke eisen gaat het in dat geval?

Het doel van de melding is om het disfunctioneren van het kwaliteitsstelsel op te sporen. De leden van de CDA-fractie vragen welke eisen er aan de Inspectie gesteld worden om de vertaling van klachten naar kwaliteitslessen te maken. Is het voorts de verantwoordelijkheid van de Inspectie om vanuit registratie en analyse van de klachten te wijzen op structurele lacunes in de zorg?

Is de Inspectie voor de Gezondheidszorg voldoende toegerust om de te verwachten vraag van toetsing van de klachtenprocedure op adequate wijze uit te voeren, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering wat betreft de jaarlijkse verslaglegging toch voorstellen doet tot gedetailleerde regelgeving, ondanks dat aan het begin van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de overheid niet degene wil en kan zijn die in detail aangeeft hoe kwaliteit en kwaliteitsborging eruit moet zien, maar dat het aan het veld moet worden overgelaten inhoud te geven aan deze begrippen.

Het toezicht op de WKCZ zal worden opgedragen aan de IGZ. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de IGZ is betrokken bij de totstandkoming van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden merken op dat zij vernomen hebben dat de IGZ heeft aangegeven bepaalde taken te willen afstoten, omdat het personeel alleen kan worden ingezet voor de taken waaraan prioriteit wordt gegeven. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de reactie is van de IGZ op de voorgestelde taakuitbreiding en of zij over voldoende mankracht bezit deze taak op adequate en verantwoorde wijze uit te voeren.

Zij vragen voorts of inmiddels ook alle vrijgevestigde beroepsbeoefenaren een klachtenregeling hebben getroffen of zijn aangesloten bij een klachtenregeling. Deelt de regering de mening van deze fractieleden dat er naar een dekking moet worden gestreefd van 100%? Zo ja, wat wordt door de IGZ ondernomen om dit te bereiken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tenslotte of het nog steeds voorkomt dat in veel reglementen uitsluitingsgronden worden gehanteerd, zodat bepaalde klachten niet in behandeling worden genomen, ondanks dat dit volgens de wet niet is toegestaan. Zo ja, wat gaat de regering hieraan doen?

De memorie van toelichting meldt dat de wijziging van de WKCZ een aanzienlijke taakuitbreiding betekent voor de Inspectie, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Is er op dit moment hiervan al een inschatting te maken? Komen de andere taken van de inspectie door de uitbreiding van het takenpakket niet in de knel? Wat is de consequentie van de keuze om actief dan wel passief te gaan handhaven?

Administratieve lasten

Gelukkig zijn er per instelling weinig meldingen van incidenten. Het gevolg van het geringe aantal meldingen is wel dat klachtencommissies weinig ervaring zullen hebben. De leden van de SGP-fractie stellen hieromtrent de volgende vragen. Zal de geringe ervaring niet leiden tot een relatief zware lastendruk? In hoeverre zijn de klachtencommissies in staat om een goede afweging te maken, of er sprake is van calamiteiten en seksueel misbruik die behoren te worden gemeld?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onder A

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn het met de regering eens dat op het gebied van aanpak van seksueel misbruik adequate maatregelen noodzakelijk zijn. Deze leden wijzen echter op de wenselijkheid dat bepaalde regels en eisen ten aanzien van de meldingsplicht wettelijk worden vastgelegd, naar analogie van soortgelijke wetgeving (zoals de regeling ten aanzien van melding van kindermishandeling). Deze leden vragen waarom er bijvoorbeeld geen onderscheid wordt gemaakt tussen

«vermoeden», «redelijk vermoeden» en «ernstig vermoeden». Ook menen deze leden dat meer duidelijkheid moet worden gegeven over het moment van de plicht tot melding: op het moment dat het vermoeden bestaat of op het moment dat duidelijk is dat hetgeen heeft plaatsgevonden. Waarom heeft de regering ervoor gekozen uitwerkingen niet in de wettekst op te nemen?

Het melden van incidenten bij de Inspectie moet volgens de wetstekst «onverwijld» gebeuren. Betekent dit dat melding moet plaatsvinden zo snel als een feit of een indicatie ervan bekend wordt of mag de zorgaanbieder ook eerst nader onderzoek verrichten alvorens de inspectie in te schakelen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Artikel I, onder B

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Op welke wijze wordt het informatieve gehalte van het verslag verbeterd? Aan welke ministeriële regelingen moet worden gedacht?

De leden van de SGP-fractie ontvangen gaarne antwoord op de volgende vragen.

Geldt de mogelijkheid in artikel 5 om nadere regels te geven met betrekking tot het verslag in het algemeen, of alleen in de specifieke gevallen die bij deze wetswijziging aan de orde zijn? Hoever kunnen deze nadere regels gaan?

Behoort het verslag in het kader van artikel 5, eerste lid, niet tevens betrekking te hebben op artikel 4a?

Artikel II

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de mening deelt dat door de voorgestelde eisen aan de verslaglegging de anonimiteit van klagers en aangeklaagden in gevaar kan komen. Zij vragen waarom, bij de maatregel tot strengere eisen aan de rapportage van de klachtencommissie, in het wetsartikel geen voorbehoud is opgenomen als het belang van de privacy van de betrokkenen daarom vraagt.

Artikel III

De oordelen en aanbevelingen van de klachtencommissie en de aard van de genomen maatregelen zullen bij de klachtencommissies ook nu al bekend zijn. Verdient het geen aanbeveling om ook in het kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de wet in werking treedt deze gegevens te publiceren, om op deze manier al enig zicht te krijgen op de werking van de wet, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Netelenbos

De griffier van de commissie,
Teunissen