

**28 489**

## **Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 september 2003

De leden van de CDA-fractie hadden een aantal vragen die uitsluitend het door de Tweede Kamer ingebrachte amendement betroffen. Met name wilden deze leden de argumenten en overwegingen weten van de minister op grond waarvan hij de Tweede Kamer dit amendement heeft ontraden.

Bij nota van wijziging heeft de staatssecretaris van VWS voorgesteld een tweede lid toe te voegen aan artikel 4 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, inhoudende de mogelijkheid voor een klachtencommissie om naar haar oordeel ernstige klachten bij de inspectie te melden. Met name de binding aan de geheimhoudingsplicht bracht veel klachtencommissies aan het twijfelen of ze wel mochten melden; de aanvulling van artikel 4 beoogde hierin duidelijkheid te scheppen. De meldingsmogelijkheid had betrekking op klachten over situaties waarvan de klachtencommissie tot het oordeel kwam dat die zo ernstig waren dat die niet mochten voortduren. Het «kunnen melden» is door het amendement veranderd in een «moeten melden».

De overwegingen om het amendement te ontraden waren de volgende:

- De toenmalige minister was van mening dat een meldingsmogelijkheid de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende instanties in stand houdt; een meldingsplicht zou daaraan afbreuk doen.
- In een instelling is het de directie die zorgwekkende situaties bij de inspectie behoort te melden. De directie is immers verantwoordelijk voor goede zorg en voor het optreden van het personeel. Bovendien kan de directeur kan de noodzakelijke maatregelen treffen om aan de misstand een einde te maken.
- De klachtencommissie kan ervoor kiezen, alleen te melden als de directie niet wil melden, of als het gaat om een individueel werkende hulpverlener.
- Het melden van klachten door een klachtencommissie ligt niet voor de hand: klachtencommissies zijn in de eerste plaats belast met het behandelen van klachten, zij zijn niet belast met het toezicht. Klagers en vooral ook hulpverleners moeten kunnen vertrouwen op een zekere distinctie, zoniet dan kan dat ten koste gaan van de bereidheid tot klagen of het verlenen van medewerking. Alleen als de klachtencommissie door een klacht op een situatie stuit die zo zorgelijk is dat

die niet mag voortduren en er geen andere autoriteit is die in die situatie de verantwoordelijkheid neemt de situatie onder de aandacht van de inspectie te brengen, dan kan de klachtencommissie zich daartoe geroepen voelen. Een meldingsverplichting gaat voorbij aan deze nuancering.

- Een meldingsmogelijkheid doet meer recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de klachtencommissie.

Overigens kon de minister best begrip op brengen voor de motivatie van het amendement, ook hij was van mening dat ernstige situaties onder de aandacht van de inspectie dienen te komen. Maar hij vond het niet juist om dat via een verplichting aan de klachtencommissie te realiseren. Weliswaar ontraadde de minister het amendement, maar hij verbond daaraan niet het predikaat onaanvaardbaar of de consequentie dat hij het wetsvoorstel zonnodig zou intrekken. Daarvoor was deze kwestie in het licht van de rest van inhoud van het wetsvoorstel niet ernstig genoeg.

Daarnaast vragen deze leden of over de verplichting overleg heeft plaatsgevonden met betrokken partijen en wat de zienswijze van die partijen op dit punt is. Voorts vragen zij wat de zienswijze van de minister is ten aanzien van de brief van de KNMG over dit onderwerp.

Het voorstel om klachtencommissies te verplichten om ernstige klachten aan de inspectie te melden, is ingevoerd zonder dat dezerzijds met betrokken partijen overleg is gevoerd. Van allerlei klachtencommissies en koepels bereiken mij brieven waarin op de nadelen van deze verplichting wordt gewezen. De gevolgen van een meldingsplicht zijn niet nader onderzocht. De KNMG gaat in haar brief aan de Kamer uitvoerig op deze zaak in. Ik verwacht dat het allemaal niet zo'n vaart zal nemen als de KNMG schetst. Ik verwacht dat in de praktijk klachtencommissies er in zullen slagen een voor hen aanvaardbare praktijk te ontwikkelen. Mede op basis van de inzichten van de Inspectie voor de Gezondheidszorg ben ik tot de conclusie gekomen dat een klachtencommissie niet tot meer wordt verplicht dan zij toch al vrijwillig zou hebben gemeld. In ieder geval ben ik voornemens de komende jaren deze praktijk goed te monitoren.

Vervolgens vragen deze leden wat eigenlijk met de verplichte melding wordt beoogd. Wordt beoogd dat er door de inspectie beter op wordt toegezien dat de klacht goed wordt behandeld en dat maatregelen worden c.q. zijn genomen om herhaling te voorkomen? Of wordt beoogd te bezien of tuchtrechtelijke c.q. strafrechtelijke procedures jegens de beklagde moeten worden in gang gezet?

Bij mijn antwoord betrek ik de vraag van deze leden naar het oordeel van de inspectie over de verplichte melding, alsmede de vraag of bij de melding ook het hele klachtendossier overgelegd moet worden.

Ik merk allereerst op dat het doel van de melding los staat van de vraag of deze een bevoegdheid of een verplichting moet zijn. De mogelijkheid van melden was bedoeld om tegemoet te komen aan de in de praktijk levende behoefte bij klachtencommissies om in geval van ernstige, steeds terugkerende klachten daaronder begrepen, de inspectie in staat te stellen iets aan de situatie te doen. Een bevoegdheid die de klachtcommissie op dit moment naar sommiger mening ontbeert.

Voor de inspectie is het van belang dat ernstige klachten onder haar aandacht komen. Daarbij dienen deze klachten primair als signaal voor het niveau van de zorg. Het kan daarbij gaan om klachten die betrekking hebben op de organisatie van de zorg, op het gebied van de individuele beroepsuitoefening, op technische mankementen, op communicatieproblemen, op het gebied van de kwaliteitszorg als over klachten die zich herhaaldelijk voordoen over eenzelfde hulpverlener of afdeling van een instelling. De inspectie wil alleen van die klachten op de hoogte worden gesteld, die *naar het oordeel* van de klachtencommissie ernstig van aard

zijn. Met andere woorden zij wil op de hoogte gesteld worden van die klachten waarvan de klachtencommissie van mening is dat deze klachten een dermate grote negatieve impact hebben op de zorg, dat ze niet binnen het kader van de commissie kunnen blijven en waarvan men de overtuiging heeft dat, afgezien van de reguliere klachtbehandeling, er andere acties nodig zijn dan die welke tot de mogelijkheden van de commissie behoren. Daarmee sluit de inspectie aan bij de vaker gehoorde uiting van klachtencommissies, dat zij soms de behoefte voelen om ernstige klachten bij de inspectie te kunnen neerleggen. De inspectie heeft geen probleem met een verplichte melding van bedoelde, door de commissie geoordeelde ernstige klachten. De redenering die de inspectie hierbij volgt is de volgende. Als de commissie zelf tot het oordeel is gekomen dat er sprake is van een ernstige klacht op basis van bovengenoemde criteria (grote negatieve impact op de zorg en buiten bereik van de mogelijkheden van de klachtencommissie) ligt het niet meer in de rede een dergelijke klacht niet te melden en is de «plicht» tot melden als het ware vanzelfsprekend geworden als een logisch uitvloeisel van de gemaakte afwegingen.

Overigens is het voor de inspectie geen principiële aangelegenheid wie de melding van de ernstige klacht doet; dat zou wat haar betreft ook de zorgaanbieder kunnen zijn. Een probleem kan zich dan wel voor doen, wanneer de ernstige klacht de zorgaanbieder zou betreffen of wanneer de zorgaanbieder het oordeel «ernstig» van de klachtencommissie niet deelt. De klachten waar de inspectie op doelt kunnen over zeer verschillende onderwerpen gaan, en zijn in beginsel niet beperkt tot zaken met mogelijke strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aspecten.

De melding van ernstige klachten moet gezien worden in het licht van signalering over het niveau van de zorgverlening. Vanuit die optiek moge het duidelijk zijn dat de inspectie niet zal treden in het bestaande uitgangspunt van de klachtbehandeling, zoals vastgelegd in de huidige Wet klachtrecht. De taak van de klachtencommissie om een klacht van een klager te onderzoeken, omgeven met alle zorgvuldigheidseisen zowel ten aanzien van de klager als de aangeklaagde, blijft geheel in tact. Ook het door de commissie opgestelde dossier blijft alleen ter beschikking van de commissie en komt niet in handen van de inspectie.

Wanneer de klachtencommissie een ernstige klacht aan de inspectie meldt, zal de inspectie deze melding behandelen overeenkomstig alle meldingen die bij de inspectie worden gedaan en wel conform de Leidraad meldingen. Daarbij zal de inspectie vanuit haar specifieke verantwoordelijkheid een eigen onderzoek instellen en een eigen dossier opbouwen naar hetgeen de klachtencommissie heeft gemeld. Een eigen onderzoek door de inspectie is dan nodig, omdat de melding wordt geplaatst in een geheel andere context dan die van de klachtencommissie; er is dan geen sprake van een klachtafhandeling van een klacht van een klager, maar van een onderzoek naar een misstand die de zorg heeft «geschokt». Het is daarom een misvatting te denken, dat de klachtencommissies door melding van een ernstige klacht aan de inspectie in een dubbelrol zouden komen te verkeren, dan wel een verlengde arm van de inspectie dreigen te worden. Het betreft hier gescheiden taken en afzonderlijke verantwoordelijkheden; alleen dient de brug tussen beide «systemen» te worden geslagen door degene die kennis draagt van de ernstige situatie en dat kan in sommige situaties de klachtencommissie zijn.

De inspectie heeft om haar toezichthoudende taak goed te kunnen vervullen, voldoende informatie nodig over de staat waarin de gezondheidszorg en de volksgezondheid verkeert. Die informatie moet zij uit verschillende bronnen zien te vergaren, zoals uit meldingen, inspectieonderzoeken, signalen enz. Zo vormen ook klachten een goede informatiebron om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de verleende zorg.

Een risico dat de klachtenbehandeling onderdeel gaat worden van een eventueel strafrechtelijk of tuchtrechtelijk onderzoek acht ik dan ook niet aanwezig; de klachtenbehandeling en een eventueel onderzoek door de inspectie met daaraan verbonden gerechtelijke gevolgen zijn twee volstrekt gescheiden processen. De inspectie kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht alle informatie opvragen die zij redelijkerwijs voor haar onderzoek nodig denkt te hebben, dus ook verklaringen en onderzoeken vanwege de directie om misstanden op te heffen.

Op de vraag of de klager een melding kan afdwingen merk ik op dat, als een klager van mening is dat de situatie zo ernstig is dat ook de inspectie daarvan kennis behoort te nemen, hij zelf het initiatief kan nemen een melding te doen bij de inspectie. Afwachten of de klachtencommissie meldt, is daarvoor niet nodig.

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het feit dat de leden van de VVD-fractie met belangstelling en deels instemming het wetsvoorstel hadden gelezen. Vooral de verplichte melding van calamiteiten aan de inspectie vindt de VVD een goede zaak. Minder gelukkig zijn de leden van deze fractie met de bij amendement aan de klachtencommissies opgelegde meldingsplicht. Ik hoop dat hetgeen hierboven is gesteld naar aanleiding van dezelfde bezwaren van de CDA-fractie, alsmede de overige in het wetsvoorstel geregelde zaken – zoals o.a. de verplichte melding van calamiteiten, het aanscherpen van de verslagplicht, het opdragen van het toezicht op de Wet klachtrecht aan de inspectie – de schaal ten voordele van het wetsvoorstel in zijn totaliteit kunnen doen doorslaan.

Wat de vraag betreft, welke mogelijkheden er zijn voor de inspectie of de wetgever deze verplichting (voor de instelling en de klachtencommissie) af te dwingen, merken wij op dat de verplichting van de instelling (de zorgaanbieder) om calamiteiten te melden ingevolge de Kwaliteitswet strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd op grond van het voorgestelde artikel 7a. De meldingsverplichting van de klachtencommissie kan slechts indirect, namelijk via een aanwijzing aan de zorgaanbieder op grond van het voorgestelde artikel 3 van de Klachtwet worden afgedwongen. Niemand kan vertellen hoe de verplichting voor de klachtencommissies in de praktijk zal gaan uitwerken; zou dit ertoe leiden dat de bereidheid van de instelling om zelf te melden zal afnemen? Wat zal de impact zijn op de bereidheid van patiënten om hun klacht bij de klachtencommissie in te dienen, of wat zullen de gevolgen zijn voor de bereidheid tot medewerking van de medewerkers? In verband met deze vragen wil ik in de komende jaren de werking van dit artikel laten monitoren. Zodoende komen er gegevens die het mogelijk maken om na verloop van een aantal jaren te besluiten het artikel te handhaven dan wel te heroverwegen.

Tot besluit herhaal ik de noodzaak van het wetsvoorstel. Helaas is het nodig gebleken om instellingen te verplichten calamiteiten aan de inspectie te melden. Ook is het nodig gebleken om de bepaling inzake de jaarverslaglegging aan te scherpen. Met het opdragen van het toezicht op de Wet klachtrecht aan de inspectie hoop ik de naleving van die wet te vergemakkelijken: de burger hoeft niet meer naar de kantonrechter te stappen, maar hoeft zich slechts tot de inspectie te wenden. De invoering van een meldingsverplichting voor de klachtencommissie ten aanzien van ernstige klachten betekent voor een commissie geen extra last ten opzichte van de aanvankelijk voorgestelde meldingsbevoegdheid.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst