

Vergaderjaar 2014–2015

33 149

Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2015

In het Algemeen Overleg (AO) met uw Kamer over de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op 30 oktober 2014, is met de Kamer gesproken over de ontwikkeling van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg. Een belangrijk onderdeel van die ontwikkeling is de implementatie van de verbetermaatregelen zoals ik die in mijn brief van 3 juli 2013¹ met u gedeeld heb en waarvan ik u in mijn brief van 10 juli 2014² inzage heb gegeven in de voortgang. Uitgangspunt voor deze maatregelen is dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zich ontwikkelt tot een moderne toezichthouder, die vanuit haar wettelijke taak met vertrouwen en gezag kritisch toeziet op het publieke belang van een goede en veilige gezondheidszorg. Een toezichthouder die zorgaanbieders aanspreekt op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van de zorg en maatregelen neemt als dat nodig is. Ik heb in dit debat aangegeven dat de IGZ inmiddels de basis had gelegd voor een realistische en gefaseerde, meerjarige aanpak die nodig is om het verbetertraject succesvol af te ronden en dat zij daarbij ook op koers lag. Ik heb daarbij ook geconstateerd dat er nog veel te doen is en dat daarenboven de ontwikkelingen in de zorg ook nieuwe eisen stellen aan de IGZ als toezichthouder. Het verheugt mij dat uw vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport het initiatief heeft genomen voor een werkbezoek aan de IGZ op 30 maart 2015 jl. om in gesprek met inspecteurs zelf te ervaren hoe de IGZ zich ontwikkelt.

Met deze brief ontvangt u voor de tweede maal inzage in de vorderingen van het verbetertraject bij de IGZ. Daarmee geef ik uitvoering aan mijn toezegging aan deze Kamer in het debat van 14 maart 2013 om u jaarlijks vóór het zomerreces een evaluatie te sturen over de voortgang van het verbetertraject IGZ. Daarbij constateer ik dat de IGZ opnieuw voortgang heeft geboekt, met name in het versterken en vernieuwen van de interne

¹ Kamerstuk 33 149, nr. 21.

² Kamerstuk 33 149, nr. 26.

organisatie. Met de implementatie van ingrijpende maatregelen waaronder de centrale herhuisvesting, de invoering van een nieuwe organisatiestructuur en de invoering van herijkte en nieuwe werkwijzen, heeft de IGZ de bouwstenen gelegd voor de moderne toezichthouder die de Inspecteur-generaal met dit verbetertraject neerzet. Hoewel de transitie van de IGZ goed zichtbaar is, moet er nog veel gebeuren. Om het beoogde niveau van zorgvuldigheid, kwaliteit en effectiviteit te bereiken zal het verbetertraject ook de komende jaren de onverminderde inzet van de IGZ vragen.

In mijn brief van 10 juli 2014 heb ik aangegeven dat het verbetertraject zeker nog tot eind 2016 duurt, met een verwachte vervolgfase van 2 à 3 jaar voor het duurzaam borgen van de gerealiseerde verbeteringen. Gezien het fundamentele karakter van de benodigde verbeteringen is deze tijd nodig voor de organisatie en haar medewerkers om deze verbeteringen eigen te maken. Voor de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe informatievoorzieningen (ICT) is dit ook een realistisch perspectief. In mijn een dezer dagen aan de Kamer te zenden brief informeer ik u over de aanpak en planning van de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen bij de IGZ en het CIBG. De hierin beschreven aanpak voor de informatievoorziening maakt het voor de IGZ mogelijk om in 2018 volledig overgeschakeld te zijn op de nieuwe informatievoorziening.

Gedurende het verbetertraject heb ik regelmatig gesprekken met de Inspecteur-generaal over de vorderingen van de verbeteringen. Daarnaast meldt de op uw verzoek door mij ingestelde Visitatiecommissie IGZ onder voorzitterschap van mevrouw W. Sorgdrager jaarlijks haar bevindingen in een visitatierapport aan mij. Dit visitatierapport is beschikbaar op de website van de IGZ.³ Zoals ik in de brief van 3 juli 2013 aankondigde, laat ik in 2017 een integrale toetsing uitvoeren door middel van een stakeholderonderzoek. Hierin spreken patiënten, zorgaanbieders, bedrijven en andere belanghebbenden zich uit over het functioneren van de IGZ. Dit onderzoek zal op 1 januari 2018 zijn afgerond.

In deze brief zet ik op hoofdlijnen uiteen welke vorderingen de IGZ heeft gemaakt in de verbinding met de samenleving, de effectiviteit van het toezicht en de inzet van handhavingsmaatregelen. In de bijlage⁴ bij deze brief vindt u een overzicht van specifieke maatregelen die genomen zijn (inclusief een stand van zaken). Bij de evaluatie van de voortgang in deze brief betrek ik ook de bevindingen van eerdergenoemde visitatiecommissie die mij op 29 mei 2015 de resultaten van het tweede visitatiebezoek over de periode mei 2014–mei 2015 heeft toegezonden.

1. IGZ midden in de maatschappij

In 2013 heb ik met uw Kamer geconstateerd dat er een andere toezichthouder nodig was. Een toezichthouder die midden in de samenleving staat en vanuit het publieke belang voor verantwoorde zorg tijdig en adequaat kan reageren op incidenten, nieuwe ontwikkelingen en risico's in het zorgveld. De veranderopdracht aan de IGZ was daarbij een forse. Om de slagkracht van de IGZ in balans te brengen met haar maatschappelijke taak was naast een vernieuwing van systemen en werkwijzen een cultuuromslag nodig naar een IGZ die vanuit het perspectief van de patiënt en de cliënt toezicht houdt.

We hebben eerder geconstateerd dat de individuele burger met een klacht over de zorg vaak door de bomen het bos niet meer zag. Dat is verbeterd door met de oprichting van het Landelijk Meldpunt Zorg in de nabijheid

³ Website IGZ, www.igz.nl.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van de IGZ advies en begeleiding voor de burger beschikbaar te maken. Wanneer een burger besluit om een klacht in te dienen bij een zorgaanbieder kan het Landelijk Meldpunt Zorg op verzoek van de burger monitoren of een zorgaanbieder een klacht tijdig afhandelt.

De signalen die het Landelijk Meldpunt Zorg ontvangt vormen een waardevolle bron voor de IGZ om vanuit het brede belang van goede gezondheidszorg met de juiste kritische blik naar zorgaanbieders te kijken. Het Landelijk Meldpunt Zorg deelt daarom de vragen, klachten en signalen die zij ontvangt dagelijks met de IGZ. Daarnaast legt het Landelijk Meldpunt Zorg bepaalde klachten rechtstreeks voor aan de IGZ met de vraag of de inspectie een onderzoek nodig acht. Indien de inspectie besluit tot een onderzoek, dan monitort het meldpunt de voortgang van dat onderzoek. Om te zien of we met het Landelijk Meldpunt Zorg op de goede weg zijn, laat ik een evaluatie uitvoeren. In deze evaluatie zal tevens gekeken worden naar de samenwerking tussen het Landelijk Meldpunt Zorg en de IGZ. Na de zomer zal ik de Kamer informeren over de uitkomsten hiervan.

Als burgers geraakt worden door een incident in de zorgverlening en de IGZ een toezichtonderzoek start, ontstaat een meer directe relatie met de betrokken patiënt, cliënt en zijn of haar directe familie. De IGZ belt in dit verband sinds 2014 met betrokken burgermelders, wanneer zij een toezichtonderzoek start naar aanleiding van een bij het Landelijk Meldpunt Zorg ingediende klacht of wanneer zij een eigen onderzoek start naar een calamiteit. Hiermee krijgt de IGZ scherper zicht op de inhoud van de melding en de consequenties voor het toezicht van de inspectie. Ook wanneer burgers zelf het initiatief nemen om de IGZ te bellen moet er altijd iemand beschikbaar zijn om de burger verder te helpen. De IGZ laat daarom dit najaar haar eigen telefonische bereikbaarheid evalueren.

Ik hecht er aan dat de IGZ, indien zij een toezichtonderzoek start naar aanleiding van een melding, de betrokken melder daar goed in betreft. Tegelijkertijd blijkt dat de IGZ niet altijd tegemoet kan komen aan ieders verwachtingen. Daarnaast wordt de informatie die de IGZ kan delen bij de terugkoppeling over de concrete acties die de IGZ onderneemt beperkt door bijvoorbeeld privacyregelgeving. Dit geldt nog meer daar waar er nog juridische procedures lopen of ingezet moeten worden. Het is van belang dat de IGZ in deze situaties een zorgvuldige afweging maakt welke betrokkenheid mogelijk en nodig is conform de bepalingen in de leidraad meldingen IGZ 2013 en dat de IGZ ook haar beperkingen helder communiceert naar de betrokken patiënt en/of familie.

Met de toepassing van de leidraad meldingen spreekt de IGZ zorgaanbieders scherper aan op hun verantwoordelijkheden om betrokken patiënten of cliënten en hun familieleden te betrekken bij het onderzoek naar aanleiding van een calamiteit of een incident. Er zijn gedurende de afgelopen periode verschillende malen vragen gesteld over de gang van zaken bij de calamiteitenonderzoeken: wanneer doet de instelling die en onder welke condities; wanneer worden daarbij externen betrokken en wanneer gebeurt het onderzoek door derden. De De Staatssecretaris zal mede namens mij voor het zomerreces uw Kamer per brief hierover nader informeren.

Om de betrokkenheid van burgers bij het toezicht verder te versterken heeft de IGZ het NIVEL laten onderzoeken op welke manier burgers graag betrokken willen worden bij het toezicht op de kwaliteit van de zorg. De uitkomsten bevestigden dat burgers het belangrijk vinden om betrokken te zijn bij het toezicht op de kwaliteit van zorg. Hoewel de meeste burgers hun negatieve ervaring in de zorg nergens aan de orde stellen, bleken veel

burgers wel bereid hun ervaringen met de zorg te delen met de IGZ. De respondenten adviseerden de IGZ om daarbij vooral gebruik te maken van patiëntverenigingen, cliëntenraden en websites zoals Zorgkaart Nederland en patiëntenfora.

Het actief betrekken van burgers bij de vraag wat goede zorg is, is steeds belangrijker geworden. Mede door de toegenomen toegankelijkheid van medische informatie stellen burgers zich vaker op als gelijkwaardig gesprekspartner van de zorgprofessional en maken zij ook zelf de afweging of de zorg effectief en zorgzaam is en bijdraagt aan hun kwaliteit van leven. Dit vraagt van zorgaanbieders dat zij de patiënt of cliënt meer dan voorheen betrekken in het zorgaanbod. Dit vraagt ook van de IGZ dat zij de vraag of de geleverde zorg aansluit bij de behoeften van patiënten en cliënten onderdeel maakt van het toezicht en de burger actiever bij dat toezicht betreft.

Deze uitdaging komt het scherpst aan bod in het toezicht op de langdurige zorg. Waar cliënten voor een langere periode afhankelijk zijn van hun zorgaanbieder, geldt des te meer dat goede zorg ook inhoudt dat deze zorg is afgestemd op de dagelijkse behoeften en gericht op het welzijn van cliënten. Bij inspectiebezoeken in de langdurige zorg spreekt de IGZ in dit verband met cliëntenraden en besteedt zij veel aandacht aan individuele gesprekken met cliënten en hun begeleiders. Bij de uitvoering van het plan van aanpak voor de kwaliteit van verpleeghuizen dat de Staatssecretaris op 10 februari 2015 met deze Kamer heeft gedeeld krijgt het betrekken van de ervaringen en behoeften van cliënten en hun familieleden een centrale plaats. De IGZ verkent daarbij de mogelijkheden van nieuwe toezichtmethoden en betreft daarin het veld. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de IGZ samen met cliëntorganisaties en beroepsorganisaties een toezichtkader ontwikkelt voor het toezicht op professionals en organisaties die samenwerken in een netwerk rondom cliënten die langdurig zorg thuis ontvangen.

Een ander voorbeeld is de inzet van een nieuwe observatiemethode bij het toezicht op de zorg voor dementerende ouderen, wanneer cliënten verminderd of niet in staat zijn om zelf aan te geven hoe zij de zorg ervaren. In 2014 heeft de IGZ in dit verband een pilot uitgevoerd met inspectiebezoeken bij twintig verpleeghuizen, waarbij de IGZ naast reguliere toezichtelementen ook observatiemethoden heeft toegepast om een beeld te krijgen van de daadwerkelijke zorg aan cliënten met onbegrepen gedrag. De IGZ liet deze methode extern evalueren. De belangrijkste conclusie van het evaluatieonderzoek is dat deze inspectiemethode de potentie heeft om het toezicht cliëntgericht en objectiever te maken. De IGZ zal de ervaringen en de conclusies van de evaluatie gebruiken voor een verdere doorvertaling van observatiemethoden naar de toezichtpraktijk. Dit jaar zal de IGZ wederom 25 instellingen in de intramurale ouderenzorg bezoeken om op basis van de nieuwe toezichtmethode ook een passend handhavingskader te ontwikkelen. Daarbij zal de inspectie tevens kijken naar de bredere toepasbaarheid in andere toezichtvelden. Met de verplaatsing van ook curatieve zorg naar de thuissituatie, inclusief de medische apparatuur en de behandeling, zal ook de IGZ haar toezicht daarop moeten aanpassen. De ervaringen die nu worden opgedaan in de langdurige zorg zullen worden betrokken bij deze ontwikkeling.

Ook de inzet van mystery guests voorafgaand aan inspectiebezoeken draagt bij aan het vermogen van de IGZ om vanuit het perspectief van de patiënt of cliënt aanvullende risico's te signaleren. In het laatste kwartaal van 2014 heeft de IGZ in dit verband een tweede pilot uitgevoerd in de intramurale ouderenzorg waarbij bezoeken met mystery guests werden afgelegd. De bezoeken werden gevolgd door een regulier inspectiebezoek

om de signalen die deze werkwijze genereerde te kunnen onderzoeken. De IGZ heeft deze pilot extern laten evalueren. De conclusie van het evaluatieonderzoek is dat de mystery guests tijdens hun bezoeken eerder vanuit een bezoekersperspectief kijken dan vanuit een cliëntperspectief. Zij zijn immers niet aanwezig bij de uitvoering van de directe zorg en kunnen te weinig informatie van cliënten zelf inwinnen om het werkelijke cliëntperspectief te achterhalen. De blik van de mystery guests leidt wel tot een breder beeld van de totale zorgverlening. De IGZ betreft deze uitkomsten bij de doorontwikkeling van het beleid ten aanzien van de inzet van mystery guests ook in andere zorgsectoren en de bijdrage daarvan aan de doelstellingen van haar toezicht.

2. Effectief toezicht

In de Toezichtvisie IGZ die ik op 30 januari 2012⁵ aan uw Kamer zond, heb ik aangegeven wat ik verwacht van het toezicht door de IGZ. Belangrijk uitgangspunt is dat het in ons zorgstelsel de primaire verantwoordelijkheid van beroepsbeoefenaren, besturen van zorgaanbieders en bedrijven op het gebied van medische producten is om te zorgen voor kwalitatief goede en veilige zorg, om dreigende of gebleken risico's weg te nemen en om fouten aan te grijpen om de zorg te verbeteren. Van de IGZ verwacht ik dat zij zich richt op de grootste risico's in de zorg en op de vraag of bestuurders, zorgverleners en fabrikanten hun verantwoordelijkheden waar maken. Dit verlangt responsiviteit en voortvarend optreden, zodat risico's onverwijld weggenomen worden en dat zorgaanbieders die hun verantwoordelijkheden niet nakomen daar niet mee wegkomen.

In eerdere brieven heb ik aangegeven dat de IGZ zich ontwikkelt tot een wendbare organisatie die heldere prioriteiten stelt voor een gerichte aanpak van de grootste risico's in de zorg. De IGZ heeft in dit verband in 2014 op basis van signalen van burgers, professionals en eigen bevindingen vijf prioritaire thema's geselecteerd die vanuit het maatschappelijke belang bij verantwoorde zorg in 2015 extra toezichtinspanningen vereisen. Voor het toezicht op deze thema's is extra capaciteit vrij gemaakt binnen de reguliere begroting in het werkplan van de IGZ voor 2015, dat ik op 3 februari 2015 met deze Kamer heb gedeeld.⁶

De IGZ heeft het afgelopen jaar verder geïnvesteerd in het vermogen om risico's sneller en beter te beoordelen, grote risico's voor de veiligheid en kwaliteit vroegtijdig te onderkennen, prioriteiten te stellen en te vertalen in een effectieve toezichtstrategie. Op basis van indicatoren, meldingen, bedrijfsinformatie en eerdere inspectiebezoeken maken inspecteurs de inschatting bij welke zorgaanbieder of producent de ingeschatte kans het grootst is dat een bepaald risico zich voordoet. Zoals de IG tijdens het werkbezoek van de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft toegelicht, is de effectiviteit van deze werkwijze afhankelijk van de beschikbaarheid van eenduidige kwaliteitsinformatie en de ontwikkeling van risicomanagement door de sector zelf. Dit verschilt sterk per sector.

Voor de sector ziekenhuizen zet de IGZ door periodieke herijking van kwaliteitsindicatoren het veld aan tot het wegnemen van gesignaleerde risico's en signaleert zij welke ziekenhuizen achterblijven in de ontwikkeling van kwaliteit en veiligheid. Ook in het toezicht op apotheken, ouderenzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en medische hulpmiddelen maakt de IGZ gebruik van met veldpartijen afgestemde kwaliteitsindicatoren. Waar nodig agendeert de IGZ de

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 33 149, nr. 4.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 33 149, nr. 32.

aanscherping of ontwikkeling van nieuwe kwaliteitsindicatoren bij brancheorganisaties in afstemming met het Zorginstituut.

Eén van de instrumenten die inspecteurs in toenemende mate gebruiken om risico's te signaleren en te beoordelen is het in 2013 door de IGZ ontwikkelde dashboardinstrument. Met het dashboard is de beschikbare informatie met signaalwaarde voor potentiële risico's voor de veiligheid en kwaliteit van de zorg in een overzicht samen gebracht. In het afgelopen jaar heeft de IGZ dit instrument verder verfijnd en verbreed naar meerdere toezichtvelden. Het doel van de IGZ is om de toepassing van het dashboard instrument verder uit te breiden en te verbeteren en daarin niet alleen het verband te leggen tussen calamiteiten, kwaliteitsindicatoren, bedrijfsmatige informatie, resultaten van inspectiebezoeken maar ook met clientervaringen en andere signalen door burgers of media ingebracht. De meerwaarde van het dashboardinstrument wordt daarbij groter naarmate er meer kwaliteitsinformatie beschikbaar komt en deze bruikbaar is voor de risicodetectie door de IGZ.

De verbeteringen in de signalering en beoordeling van risico's stellen de IGZ in staat om inspectiebezoeken beter voor te bereiden en tijdens het bezoek meer gerichte aandacht te besteden aan mogelijke risico's. De effectiviteit van inspectiebezoeken in het aanwijzen en adresseren van risico's voor de kwaliteit en veiligheid van de zorg neemt daarmee toe. Tegelijkertijd vragen inspectiebezoeken, met name daar waar nieuwe toezichtinstrumenten worden ingezet, meer voorbereidingstijd en een gerichte uitvraag van specifieke documenten of de toetsing van specifieke voorbehouden handelingen. In de praktijk blijkt dat het aankondigen van bezoeken vanuit het oogpunt van effectiviteit van toezichtmethoden in een deel van de gevallen noodzakelijk is. In het jaarbeeld over 2014 rapporteert de IGZ in dit verband dat 38% van de inspectiebezoeken onaangekondigd heeft plaatsgevonden. De IGZ past bij ieder bezoek een groot aantal onaangekondigde elementen toe.

Zoals ik in mijn brief van 27 maart 2014⁷ heb aangegeven, hecht ik eraan dat de IGZ bezoeken in principe niet aankondigt, tenzij dit zorginhoudelijk niet verantwoord of ineffectief is. In een situatie waarin een inspectiebezoek aangekondigd plaats zal vinden, kan bijvoorbeeld sprake zijn van de noodzaak om patiënten/cliënten voor te bereiden op een inspectiebezoek – zoals bij zorgverlening aan mensen met een stoornis in het autismespectrum – de noodzaak om specifieke documenten in te zien over specifieke zorgverlening, de noodzaak om specifieke personen te spreken of om specifieke, niet alledaagse, handelingen te toetsen. De IGZ zit nu op ruim een derde onaangekondigde bezoeken. Onaangekondigd is dus nog niet de standaard. Ik laat begin 2016 op basis van de ervaringen over 2015 evalueren of de IGZ de juiste afweging maakt tussen het belang van het niet aankondigen van bezoeken en de beoogde effectiviteit.

Effectief toezicht begint met een goede screening van nieuwe zorgaanbieders zodra zij zich in het zorgveld aandienen. Patiënten en cliënten moeten er op kunnen vertrouwen dat nieuwe zorgaanbieders voldoen aan de randvoorwaarden voor verantwoorde zorg. In 2014 voerde de IGZ een pilot uit gericht op het zo snel mogelijk bezoeken van nieuwe toetreders. Zoals aangegeven in de brief Kwaliteit loont van 6 februari 2015⁸, is het toezicht op nieuwe zorgaanbieders in 2015 staand beleid geworden. Het toezicht op nieuwe zorgaanbieders kent echter nog een aantal knelpunten. Zo is het voor de IGZ nu lastig om er achter te komen welke nieuwe aanbieders zich op de zorgmarkt begeven en wanneer deze starten met de

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 149, nr. 24.

⁸ Kamerstuk 31 765, nr. 116.

zorgverlening. Daarnaast zijn veel van de nieuwe zorgaanbieders onbekend met de normen en randvoorwaarden voor verantwoorde zorg en voldoen ze vaak niet aan de meest basale wettelijke randvoorwaarden. Om het toezicht op nieuwe zorgaanbieders verder te versterken ben ik voornemens om een wettelijke meldingsplicht voor nieuwe zorgaanbieders vast te leggen en de voorwaarden te creëren voor een betrouwbare landelijke registratie van zorgaanbieders door het CIBG. Hierover heb uw Kamer in de brief Pilot nieuwe toetreders van 7 mei 2015 geïnformeerd.⁹

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid en kwaliteit van de zorg heeft in de afgelopen jaren meer gewicht gekregen als één van de assen waarlangs de IGZ zorgaanbieders beoordeelt en aanspreekt. In 2014 startte de IGZ een inspectiebreed project om aandacht voor goed bestuur in het toezicht vorm te geven. Door doelgericht door te vragen en te onderzoeken besteden inspecteurs tijdens inspectiebezoeken en bestuurlijke gesprekken aandacht aan het beoordelen in hoeverre bestuurders zicht hadden op de risico's binnen de eigen organisatie en hoe zij deze beheersen. De IGZ heeft daarbij ook aandacht voor de rol van het intern toezicht.

In het AO IGZ van 30 oktober 2014 heb ik met u uitvoerig van gedachten gewisseld over de mogelijkheden om in te grijpen bij de besturen van zorginstellingen die ondermaatse zorg leveren. Daarbij is ook het rapport aan de orde geweest dat de Landsadvocaat in 2013 op mijn verzoek heeft opgesteld over de mogelijkheden voor bestuurlijke ondertoezichtstelling waar ik uw Kamer eerder over geïnformeerd heb. In dat rapport ziet de Landsadvocaat mogelijkheden om het instrument van de aanwijzing op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen inventiever te benutten. Zoals ik in het AO Governance in de zorg op 11 juni jl. heb aangegeven ontvangt u rond de jaarwisseling van mij een voortgangsrapportage over mijn inzet op Goed Bestuur in de zorg. Daarbij zal ik u tevens informeren over de wijze waarop de IGZ zorgaanbieders zal toetsen op bestuurlijke verantwoordelijkheid en hoe het instrument van ondertoezichtstelling nader is uitgewerkt.

3. Inzet handhavingsmaatregelen

Het nemen van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de zorg, door actief te sturen op het goede functioneren van zorgverleners en als organisatie te leren van fouten van signalen en nieuwe inzichten, speelt een centrale rol in het toezicht door de inspectie. Een zorgaanbieder die deze verantwoordelijkheid laat zien, kan rekenen op meer vertrouwen bij de inspectie. Wanneer een zorgaanbieder fouten probeert te verbergen of onvoldoende maatregelen neemt om het achterliggende risico te minimaliseren, zet de IGZ handhavingmaatregelen in.

Om vanuit deze benadering toezicht te houden is het van belang dat de IGZ per situatie beziet welke handhavingmaatregelen het meest effectief zijn en het juiste signaal afgeven. In dit verband heeft de IGZ in het afgelopen jaar geïnvesteerd in de synergie tussen de inzet van toezichtinstrumenten en handhavingmaatregelen. Door te werken met multidisciplinaire teams waarin juristen in een vroeg stadium meedenken met inspecteurs is het juridisch perspectief eerder en beter verankerd in het toezichtproces en is er meer ruimte voor de afweging welke handhavingmaatregel het meest effectief is. Daarbij zet de IGZ ook steeds vaker bestuurlijke gesprekken in, om zorgaanbieders scherper aan te spreken op hun verantwoordelijkheden.

⁹ Kamerstuk 31 765, nr. 143.

Dit heeft in het afgelopen jaar tot een verschuiving geleid in het gebruik van de handhavinginstrumenten die de IGZ tot haar beschikking heeft. De IGZ heeft in 2014 meer bestuurlijke boetes ingezet en tuchtzaken aangespannen en minder bevelen, aanwijzingen, waarschuwingen en last onder dwangsommen ingezet. Hoewel het totaal aantal handhavingmaatregelen daarbij in 2014 is afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor, is dit totaal nog altijd significant hoger dan in de daaraan voorafgaande jaren.¹⁰

Ook de juridische koers ten aanzien van de inzet van handhaving is aangescherpt. De IGZ verkende in 2014 meer dan voorheen nieuwe grenzen in haar toezicht. Waar zij vroeger het verwijt kreeg dat zij alleen zaken voorlegde aan de tuchtrechter als zij bijvoorbeeld zeker wist dat de tuchtklacht gegrond werd verklaard, is in 2014 een groeiend aantal principiële kwesties voorgelegd aan de tuchtrechter.¹¹

Om de effectiviteit van de inzet van handhavingmaatregelen verder te versterken werkt de IGZ komend jaar aan de vaststelling en implementatie van een nieuw handhavingkader. Daarbij versterkt de IGZ tevens de samenhang tussen de inzet van bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen.

Samenwerking IGZ-OM

Samen met het Openbaar Ministerie (OM) verkende de IGZ de mogelijkheden voor verbetering in samenwerking en optimaal gebruik van elkaars deskundigheid en bevoegdheden. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het recent aangepaste «Samenwerkingsprotocol gezondheidszorg 2015» van de IGZ en het OM dat u een dezer dagen van mij en de Minister van Veiligheid en Justitie ontvangt. Uitgangspunt van het samenwerkingsprotocol is dat de IGZ vanuit haar verantwoordelijkheid voor de patiëntveiligheid en het OM vanuit de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten samenwerken door elkaar tijdig informatie te verstrekken en af te stemmen over de meest effectieve en proportionele inzet van het handhavinginstrumentarium en over de externe communicatie over lopende onderzoeken.

De aanpassingen hebben betrekking op de wijze van afstemming in verschillende fasen van een onderzoek en het onderling verstrekken van (medische) gegevens. Daarnaast zijn ook afspraken opgenomen over afstemming in geval van veroordeling van zorgverleners voor ernstige zeden- en levensdelicten begaan in de privésfeer. De IGZ en het OM zullen na een jaar de werking van het Samenwerkingsprotocol evalueren.

Bestuurlijke ruggensteun

In mijn optiek moet een toezichthouder een onafhankelijk oordeel kunnen hebben over ondertoezichtgestelden en ongehinderd kunnen toezien en handhaven wanneer de kwaliteit van zorg te wensen overlaat. Bij aanvang van het verbetertraject heb ik aangegeven de IGZ daartoe bestuurlijke ruggensteun te willen verlenen. In 2014 heb ik laten inventariseren waar het wettelijk kader voor het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg tot knelpunten voor de IGZ leidt. Daar heb ik tevens de 48 aanbevelingen bij betrokken uit de thematische wetsevaluatie van het bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg door ZonMw, die ik

¹⁰ Het totaal aantal door de IGZ opgelegde maatregelen was in 177 in 2012, 317 in 2013 en 232 in 2014.

¹¹ In het IGZ Jaarbeeld 2014 is op pagina 7 en 8 beschreven welke principiële kwesties de IGZ heeft voorgelegd aan de tuchtrechter.

op 19 december 2013 naar uw kamer heb gestuurd.¹² Deze analyse heeft geresulteerd in mijn voornemen de IGZ ruggensteun te geven met een drieluik van maatregelen ter versterking van de handhavingsmogelijkheden van de IGZ. Hierover zal ik u voor het zomerreces in een aparte brief informeren. Als onderdeel van dit drieluik zal ik, conform de kabinetsreactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het toezicht op publieke belangen van 9 september 2013, de onafhankelijkheid in de toezichtuitoefening IGZ binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijker markeren.

Openbaarmakingsbeleid

De IGZ maakt reeds veel rapporten waarin zij een oordeel geeft over, onder andere, de kwaliteit van zorgverlening, actief openbaar. Het gaat dan om rapporten over zorginstellingen, individuele beroepsbeoefenaren en bedrijven in het kader van het risicotoezicht en het instellen en beëindigen van verscherpt toezicht. Ook besluiten ten aanzien van het opleggen bevel Kwaliteitswet zorginstellingen, het opleggen en beëindigen van een bevel op basis van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en aanwijzingen op basis van de Kwaliteitswet Zorginstellingen maakt de IGZ actief openbaar. Openbaarmaking dient daarbij om het nalevingsniveau van zorgaanbieders te verhogen, patiënten, cliënten en zorgverzekeraars informeren en bij te dragen aan een transparante overheid

In het AO IGZ van 30 oktober 2014 heb ik met u gesproken over de openbaarmaking van inspectierapporten. Daarin heb ik aangegeven dat de IGZ reeds zo veel mogelijk openbaar maakt, maar dat de IGZ gezien de Wet Bescherming Persoonsgegevens persoonsgevoelige informatie niet alles openbaar kan maken. Daarbij heb ik aangegeven dat ik uit zou laten zoeken of het mogelijk was om rapporten van onderzoeken naar aanleiding van meldingen te anonimiseren. Op 25 november heeft uw Kamer de motie Leijten aangenomen waarin de regering verzocht wordt te regelen dat inspectierapporten standaard openbaar gemaakt worden.¹³ Een dezer dagen zal ik u apart informeren over de vernieuwing van het openbaarmakingsbeleid van de IGZ.

4. Bevindingen visitatiecommissie

Op 3, 10 en 17 april 2015 heeft de visitatiecommissie voor de tweede maal een visitatie afgelegd bij de IGZ. De bevindingen van de commissie zijn opnieuw positief-kritisch van aard. In de rapportage van de commissie aan mij en de Inspecteur-generaal spitsen de aanbevelingen zich toe op vier hoofdelementen van het verbetertraject.¹⁴ In het navolgende ga ik daar verder op in.

Effectiviteit van toezicht

De visitatiecommissie constateert dat de IGZ haar basisprocessen in het toezicht in 2014 verder op orde heeft gebracht. Daarbij ziet de commissie dat de IGZ in het afgelopen jaar veel stappen heeft gezet in de stroomlijning en de verbetering van het meldingenproces. Wel geeft de commissie aan dat het voor de IGZ lastig blijft om de effectiviteit van haar toezicht aan te tonen.

De commissie bemerkte in haar gesprekken dat binnen de IGZ de actualiteit van beeldbepalende incidenten en geruchtmakende publicaties

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 765, nr. 83.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 149, nr. 28.

¹⁴ Website IGZ, www.igz.nl.

nog altijd een fors beslag legt op de aandacht van de organisatie. De commissie benadrukt in dit verband het belang om voldoende tijd te investeren in de ontwikkeling van instrumenten die nodig zijn voor de langere termijn ontwikkeling van (risico)toezicht en het inzicht in de effectiviteit van het toezicht.

Met betrekking tot de handhaving constateert de commissie dat de IGZ een genuanceerde afweging maakt bij de inzet van maatregelen en onderschrijft zij het belang hiervan. Ik beschouw dit als een bevestiging van de onder hoofdstuk drie beschreven versterking van de effectiviteit van de inzet van handhavingmaatregelen.

De visitatiecommissie benadrukt het belang van een koersvaste en tijdige communicatie van de IGZ om met gezag en vertrouwen te opereren in het dynamische veld van de zorg. Zij constateert in dit verband dat de crisisaanpak in geval van incidenten met een hoog afbreukrisico duidelijk versterkt is en de relatie van de IGZ met de media is verbeterd. Tegelijkertijd spoort de commissie de IGZ aan om actiever te communiceren en de eigen bevindingen en boodschap beter uit te dragen. Ook adviseert de commissie om de omgang met stakeholders meer doelbewust in te richten.

Interne governance

De nieuwe organisatiestructuur die de IGZ op 1 februari 2015 heeft ingevoerd heeft geleid tot een slankere top en een versterking van het middenmanagement door het doelmatiger inrichten van organisatie-eenheden en de introductie van coördinatoren. Daarbij heeft veel doorstroom plaats gevonden waarbij middenmanagers een nieuwe plek hebben gevonden binnen of buiten de organisatie en nieuwe middenmanagers zijn aangetrokken voor de vrijgekomen plekken. De visitatiecommissie herkent dat de reorganisatie heeft bijgedragen aan de vernieuwing en de eenheid in de organisatie. Zowel medewerkers als de managers zelf geven aan dat zij meer eenheid, structuur en koers ervaren.

Om het lerend perspectief van de organisatie te versterken blijft de IGZ met hoge ambitie werken aan de inrichting van een kwaliteitsmanagementsysteem. Omdat het geregeld en objectief inzichtelijk maken van de kwaliteit van de eigen processen en producten als vliegwiel kan fungeren voor de vervolgstappen in het verbetertraject, heeft de IGZ de ontwikkeling van onderdelen van het kwaliteitssysteem naar voren gehaald.

Professionalisering

De commissie is onder de indruk van de professionaliteit en de toewijding van de medewerkers van de IGZ, in het bijzonder bij het voorbereiden, afleggen en afronden van inspectiebezoeken. Ook constateert zij dat de IGZ met succes heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van leidinggevenden en de opleiding van nieuwe medewerkers, maar dat de modules voor de deskundigheidsbevordering van medewerkers in het afgelopen jaar onvoldoende van de grond zijn gekomen. Daarbij benadrukt de commissie het belang dat er voldoende aandacht wordt gecreëerd voor de dilemma's waar inspecteurs in hun dagelijkse toezichtwerk en bij complexe casuïstiek tegen aanlopen. Zoals ik in mijn brief van 3 juli 2013¹⁵ aangaf, ligt er binnen de IGZ een grote taak in de deskundigheidsbevordering van medewerkers van de IGZ. In het voorjaar van 2014 is dit vertaald in een meerjarenplan «leren en werken». Als onderdeel van dit meerjarenplan ontwikkelt de IGZ voor de verschillende doelgroepen

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 149, nr. 21.

modules op het gebied van toezicht en handhaving, informatiemanagement, communicatie en samenwerken. Als onderdeel van het meerjarenplan «leren en werken» is eind 2015 het benodigde corporate curriculum gereed. Eind 2016 is het curriculum volledig gekoppeld aan de individuele personeelsgesprekscyclus als onderdeel van het personeelsbeleid.

Informatievoorziening

In mijn brief van 30 juni 2015¹⁶ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de aanpak en planning van de ontwikkeling van de ICT-voorzieningen bij de IGZ en het CIBG. De hierin beschreven aanpak voor de informatievoorziening maakt het mogelijk voor de IGZ om in 2018 volledig over te schakelen op de nieuwe informatiediensten. De visitatiecommissie constateert in dit verband dat de IGZ de informatievoorziening met de nodige daadkracht, deskundigheid en urgentie heeft opgepakt. Wel wijst de commissie op het belang dat de IGZ voldoende tijd neemt voor de testfase en voor het meenemen van medewerkers in de veranderingen, met name voor training van medewerkers in het nieuwe systeem.

5. Het komende jaar

De IGZ is nu twee jaar onderweg in het meerjarige verbetertraject. Terugkijkend constateer ik dat de IGZ grote stappen heeft gezet en op de juiste koers ligt om de toezichthouder met vertrouwen en gezag te worden die wij beogen. Dat baseer ik in de eerste plaats op basis van mijn eigen observaties en mijn regelmatige gesprekken met de Inspecteur-generaal over het verbetertraject. Ik voel mij gesteund in deze opvatting door de positief-kritische bevindingen van de visitatiecommissie.

Vooruitkijkend ben ik met de visitatiecommissie van mening dat de meerjarige verander- en ontwikkelopgave nog groot is en veel vraagt van de IGZ en haar medewerkers. De IGZ staat voor de opgave vanuit de basis van de nieuwe organisatie en herijkte werkwijzen de slag te maken naar het leveren van het beoogde niveau van zorgvuldigheid en effectiviteit in het toezicht. Daarbij zullen ook de implementatie van de nieuwe informatievoorziening, de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem en de verdere deskundigheidsbevordering van de medewerkers de nodige inzet vragen. Verdere verbeterstappen zullen daarbij intensiever zijn en meer energie kosten, doordat deze een grote mate van samenhang verlangen tussen de werkprocessen, systemen, leiderschap en de passende deskundigheid van betrokken medewerkers.

Het komende jaar staat de IGZ tevens voor de uitdaging om de manier waarop zij toezicht houdt aan te passen aan de grote veranderingen in de zorgsector. Zoals beschreven in mijn brief aan deze Kamer «Kwaliteit loont»¹⁷, wil ik dat de IGZ nieuwe zorgaanbieders bij de start van de zorgverlening direct toetst op de aangescherpte kwaliteitseisen uit de Wkkgz (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg), die momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer ligt. Zoals de Staatssecretaris heeft beschreven in zijn brief «Waardigheid en trots, liefdevolle zorg voor onze ouderen»¹⁸ staat de IGZ voor de opgave om door middel van intensief toezicht de kwaliteit van de 150 hoog-risico instellingen in de ouderenzorg te verbeteren. Ook staat de IGZ voor nieuwe taken in het toezicht op antibioticaresistentie. Voor deze taakuitbreiding heb ik de IGZ de ruimte gegeven om haar capaciteit in het komende jaar te versterken. Het

¹⁶ Kamerstuk 27 529, nr. 133.

¹⁷ Kamerstuk 31 765, nr. 116.

¹⁸ Kamerstuk 31 765, nr. 124.

inwerken van nieuwe medewerkers zal daarbij het komende jaar de nodige aandacht vragen van de organisatie.

Ook vragen veranderingen in de zorg van de IGZ dat zij nieuwe toezichtlijnen ontwikkelt die verscherpte kwaliteitseisen toetsbaar en veranderende risico's zichtbaar maken alsmede invulling geven aan veranderende maatschappelijke verwachtingen bij de zorg. Naast de aandacht voor veilige zorg, wordt nu ook gevraagd of de zorg effectief en zorgzaam is, of het aan de behoefte van de patiënt of cliënt beantwoordt. De IGZ zal daarbij als onderdeel van de inzet voor deskundigheidsbevordering ervoor moeten zorgen dat inspecteurs in staat zijn deze perspectieven in het toezicht te betrekken.

Aanpassing van het toezicht is tevens nodig waar zorgtaken gedecentraliseerd worden, zoals in de jeugdzorg. Als rijkstoezichthouder richt de IGZ zich op het signaleren en adresseren van onvoorziene risico's in het nieuwe systeem. Vanuit het belang van de integraliteit van ondersteuning en zorg en/of behandeling zal de IGZ doorgaan met het traject van steeds intensievere samenwerking met de Inspectie Jeugdzorg.

Zoals uit bovenstaande blijkt, moet de IGZ veel onderwerpen tegelijkertijd oppakken. Dat vraagt dat het verbetertraject met onverminderde aandacht en urgentiegevoel wordt voortgezet. Het vraagt ook om een voortzetting van de koers waarbij de IGZ, op basis van een scherpe prioritering, de voorliggende opgave stap voor stap, planmatig realiseert. De opgave voor de komende jaren voor de IGZ is groot, maar ik ben er van overtuigd dat de ingeslagen koers de juiste is.

Hoogachtend,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers