



Toekomstbestendig Tuchtrect

De lerende werking van het tuchtrect en team- en
 netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrect op grond van de Wet BIG

Mr. dr. R.L. Herregodts, mr. dr. C.A. Bol, dr. J. Weenink en prof. dr. M.L.M. Hertogh

Groningen, 26 januari 2022

SAMENVATTING

Samenvatting

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar twee onderwerpen met betrekking tot het tuchtrecht voor zorgverleners op grond van de Wet BIG. Het gaat over de wijzen waarop de lerende werking van de tuchtprocedure kan worden bevorderd en over de verhouding tussen het individuele karakter van tuchtrechtspraak in relatie tot de samenwerking die de zorgverlening in de praktijk vaak kenmerkt. In de opdracht voor dit onderzoek is de randvoorwaarde gesteld dat de corrigerende werking van het tuchtrecht behouden blijft. Het onderzoek is geen evaluatie van de effectiviteit van het tuchtrecht of onderzoek naar mogelijke verbeteringen in het functioneren van het tuchtrecht in het algemeen.

Tuchtrecht in vogelvlucht

Het wettelijk tuchtrecht op grond van de Wet BIG heeft tot doel het lerend vermogen van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. De normen van het professionele handelen worden met het tuchtrecht verduidelijkt en aangescherpt. De achterliggende gedachte is dat er zowel op individueel als groepsniveau een lerende werking van uitgaat. Daarnaast kunnen met het tuchtrecht disfunctionerende beroepsbeoefenaars worden gecorrigeerd en eventueel worden uitgesloten van de beroepsuitoefening. Het tuchtrecht is in essentie dus gericht op het scheppen van waarborgen voor het belang dat de samenleving erbij heeft dat de beroepsuitoefening voldoet aan normen van voldoende hoge kwaliteit.

De tuchtcolleges onderzoeken geen enkele gebeurtenis zonder een daarop betrekking hebbende klacht. Ze zijn daarmee afhankelijk van de inbreng van klagers. Eigen aan het tuchtrecht is verder dat beroepsgenoten, naast juristen of rechters, deel uitmaken van het tuchtcollege. Collegae oordelen dus, samen met juristen, over het handelen van collegae. Het tuchtrecht richt zich voorts op de individuele beroepsbeoefenaar. 'Persoonlijke verwijtbaarheid' is daarbij het uitgangspunt. Onderworpen aan het tuchtrecht is degene die in een register op grond van de Wet BIG is ingeschreven als arts, tandarts, apotheker, gezondheidszorgpsycholoog, psychotherapeut, fysiotherapeut, verloskundige, verpleegkundige, physician assistant, orthopedagoog-generalist of klinisch technoloog. Het handelen van een beroepsbeoefenaar wordt in het tuchtrecht getoetst aan de tuchtnormen. Het tuchtcollege gebruikt voor de invulling van en toetsing aan deze zogenaamde tuchtnormen meer specifiek uitgewerkte beroepsnormen. De toetsing aan beroepsnormen dient de kwaliteit, integriteit en discipline van de groep te waarborgen. Als de tuchtrechter oordeelt dat de zorgverlener de tuchtnormen heeft geschonden en de klacht gegrond verklaart, wordt in beginsel een maatregel opgelegd.

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In de eerste plaats is literatuuronderzoek en *deskresearch* verricht. Aan de hand van het literatuuronderzoek en *deskresearch* is vastgesteld wat het doel van het tuchtrecht is, in welke context het fungeert en wat onder 'leren' moet worden verstaan. Uit het *deskresearch* is ook gebleken hoe in huidige jurisprudentie wordt omgegaan met de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van individuele beroepsbeoefenaars in situaties waarin de zorg in team- en netwerkverband is geleverd.

Vervolgens zijn zowel individuele gesprekken (interviews) gevoerd als focusgroepen gehouden. De interviews zijn gehouden met betrokkenen en experts. Aan de focusgroepen hebben artsen, verpleegkundigen en experts op het gebied van tuchtrecht deelgenomen. De interviews en focusgroepen gingen over de ruimte voor verbetering van het tuchtrecht ten aanzien van beide thema's en over voorstellen voor verbetering. Om de ruimte voor verbetering en de voorstellen daarvoor te identificeren is ook literatuuronderzoek en *deskresearch* verricht.

Deze onderzoeksmethoden hebben de input geleverd voor de analyse, de beantwoording van de onderzoeksvragen en de aanbevelingen.

Lerende werking

Afgezet tegen het totale aantal BIG-geregistreerde zorgverleners en het aantal patiëntcontacten dat zij hebben, zijn het aantal klachten en het aantal zorgverleners tegen wie de klachten zich richten, zeer klein. Als het tuchtrecht de kwaliteit van de beroepsuitoefening daadwerkelijk wil bewaken en bevorderen, is daarvoor daarom nodig dat ook de zorgverleners die niet in de betreffende procedures betrokken waren, kennisnemen van de (voor hen relevante) uitspraken en zo nodig naar aanleiding daarvan hun eigen gedrag aanpassen. Er zijn drie punten gesignaleerd waarop ruimte voor verbetering bestaat.

In de eerste plaats kan de lerende werking van het tuchtrecht voor de groep worden bevorderd. De ruimte voor verbetering begint met de klachten en motivering van de uitspraken. Zo zou de mogelijkheid geïntroduceerd kunnen worden voor de IGJ om een principiële vraag voor te leggen aan de tuchtrechter, zonder dat dit hoeft te gebeuren in een klacht die tegen een individuele beroepsbeoefenaar is gericht. Een gedragsrechtelijke vraag die van belang is voor de beroepsgroep kan dan vroegtijdig en adequaat worden beantwoord door de tuchtrechter. De ruimte voor verbetering zit voor een belangrijk deel ook in het traject dat de tuchtrechtelijke jurisprudentie aflegt ná publicatie: de toegankelijkheid van tuchtrechtspraak en de communicatie daarover, de systematische analyse om rode draden te identificeren, en het herijken van richtlijnen naar aanleiding van die uitspraken. Deze elementen maken het eenvoudiger voor de leden van de beroepsgroep om van tuchtrechtelijke uitspraken te leren. Bij hetgeen na publicatie met tuchtrechtelijke jurisprudentie kan worden gedaan, vervullen de beroepsorganisaties een hoofdrol.

Het tweede punt van verbetering, en voor veel zorgverleners die we hebben gesproken is dit een zwaarwegend punt, gaat over de impact van een tuchtprocedure op een verwerend zorgverlener. Veel zorgverleners ervaren een tuchtklacht als een zeer ingrijpende procedure. Omdat in een tuchtprocedure een beoordeling van gedragingen uit het verleden centraal staat, is het onvermijdelijk dat de procedure (ook) als negatief wordt ervaren. Er zijn echter verbeteringen mogelijk om de negatieve beleving van de procedure te verminderen. Door de bekendheid van zorgverleners met de tuchtprocedure en de tuchtrechtelijke beoordeling van klachten te vergroten, kan het vertrouwen toenemen waarmee zorgverleners een tuchtprocedure tegemoet treden. Verder kan een uitbreiding van de rol van de tuchtklachtfunctionaris er mogelijk aan bijdragen dat de klachten die worden ingediend bij de

tuchtrechter helder, onderbouwd en van voldoende gewicht zijn. Het huidige instrumentarium van de tuchtrechter om tuchtklachten af te doen op de daarvoor meest geschikte wijze lijkt voldoende. Ook kunnen enkele elementen die aan de negatieve impact van de tuchtprocedure bijdragen, worden aangepast om die impact te verminderen.

Het derde punt van verbetering betreft de ondersteuning van het systematisch leren door de verwerend zorgverlener in de tuchtprocedure. Het systematisch leren door de verwerend zorgverlener vindt slechts in beperkte mate *in* de tuchtprocedure plaats. In de tuchtprocedure is in beperkte mate ruimte voor het onderzoeken van de oorzaken die aan de tekortkoming ten grondslag liggen en ligt het bepalen van de aanpassingen die nodig zijn om wél in overeenstemming te handelen met de tuchtnorm, in beginsel bij de verwerend zorgverlener zelf. De lerende werking van het tuchtrecht kan worden gestimuleerd door die lering vaker onderdeel te laten uitmaken van de beoordeling van de klacht. In voorkomende gevallen kan de tuchtrechter daartoe de zorgverlener verzoeken een verbeterplan over te leggen.

Team- en netwerkverband

In toenemende mate vindt zorgverlening plaats in team- of netwerkverband. Deze ontwikkeling leidt tot uitdagingen in de praktijk. Het betreft uitdagingen die worden veroorzaakt door de spanning tussen enerzijds de positie van de klager in het tuchtrecht en anderzijds de reikwijdte van het tuchtrecht.

Het tuchtrecht gaat uit van persoonlijke verwijtbaarheid en is gericht op het individu. Ingeval een casus ziet op zorgverlening waarbij meerdere beroepsbeoefenaars betrokken zijn, moet worden bepaald welke beroepsbeoefenaar welk verwijt gemaakt kan worden. In de praktijk blijkt dit vooral wanneer het complexe problematiek betreft, geen makkelijke opgave voor de niet-professionele klager. Wil een klager in algemene zin het juiste verwijt aan het adres van de juiste beroepsbeoefenaar kunnen maken, dan zal hij moeten beschikken over voldoende informatie. Dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval te zijn. Overall wordt gesignaleerd dat de klager in onvoldoende mate toegerust is voor het indienen van (de juiste) tuchtklachten tegen de juiste beroepsbeoefenaar(s), wanneer het gaat om (complexe) zaken waarbij meerdere beroepsbeoefenaars betrokken zijn. Voor het functioneren van het tuchtrecht is dit problematisch: de verkeerde beroepsbeoefenaar wordt aangesproken en nodeloos in een, als belastend ervaren, tuchtprocedure betrokken. Tegelijkertijd blijven de beroepsbeoefenaar(s) of aspecten van de zorg buiten beschouwing omdat de niet-professionele klager onvoldoende in staat is deze aan tuchtrechtelijke toetsing te laten onderwerpen. Op dit vlak is dan ook ruimte voor verbetering geconstateerd. Deze verbeterpunten zijn gericht op een tweetal aspecten. Allereerst op het beter equiperen van de klager door het in de praktijk realiseren van duidelijke dossiervoering en informatieverstrekking, waarbij de patiënt één vast aanspreekpunt heeft voor zijn vragen. Daarnaast is het wenselijk om de rol van de tuchtklachtfunctionaris te evalueren en te bezien of een vergroting en verbreding van diens rol wenselijk is. Het tweede punt waar ruimte voor verbetering bestaat ziet op de rol van de IGJ. Uit dit onderzoek volgt dat een grotere rol bij complexe zaken, waarbij meerdere beroepsbeoefenaars betrokken zijn, wenselijk is. De IGJ is als professionele klager beter geëquipeerd dan klagers om na te gaan wie er bij de casus betrokken is en vervolgens tegen de juiste beroepsbeoefenaar(s) een klacht in te dienen. Na onderzoek van de casus kan de IGJ vervolgens ook tot

de conclusie komen dat een andere, mogelijk ook minder ingrijpende, weg dan het tuchtrecht meer geëigend is.

Het tuchtrecht kent geen centrale tuchtrechtelijke aansprakelijkheid: iedere beroepsbeoefenaar is verantwoordelijk voor zijn eigen handelen. Dit beginsel van persoonlijke verwijtbaarheid staat zoals gezegd op gespannen voet met de steeds meer toenemende samenwerking in team- en netwerkverband in de zorg. Onderdelen van de zorg die de persoonlijke verwijtbaarheid overstijgen, zoals de gebrekkige organisatie van de zorg, kunnen niet of slechts beperkt worden getoetst. Ook hier is dus ruimte voor verbetering. In dit onderzoek is daartoe onderzocht in hoeverre die verbetering gelegen is in het verruimen van de reikwijdte van de tuchtrechtelijke toetsing, door de mogelijkheid te introduceren om een tuchtklacht tegen een team, maatschap of instelling te richten. Dit blijkt geen wenselijke ontwikkeling te zijn. Er zijn naast het tuchtrecht diverse andere mogelijkheden waarin de genoemde aspecten van de zorg wél getoetst kunnen worden. De verbeterruimte lijkt dus veeleer te liggen in het 'tuchtrecht tuchtrecht laten' en het (beter) benutten van de bestaande mogelijkheden. Verbeterruimte is tevens te vinden in het regelmatig bespreken van tuchtuitspraken binnen de werksetting. Daarmee wordt bevorderd dat er door het team- of netwerkverband optimaal geleerd wordt van de tuchtuitspraak tegen het individu.

Tot slot

Op de website www.rug.nl/rechten/tuchtrecht zijn een animatie en video's te bekijken over het onderzoek. Via de website is het ook mogelijk in contact te komen met de onderzoekers.