



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van bevindingen

Inzake het uitvoeren van een review naar de juiste vermelding van opgelegde maatregelen in het BIG-register en op de online lijst

Datum	17 november 2014
Status	Definitief (versie 1.0)

Aan:

- de minister van VWS

cc.:

- de plv. Secretaris Generaal van VWS

Colofon

Titel	Rapport van bevindingen Inzake het uitvoeren van een review naar de juiste vermelding van opgelegde maatregelen in het BIG-register en op de online lijst (ADR/2014/1329)
Auteur(s)	F.J. Ros RE RA
Bijlage(n)	geen
Inlichtingen	Auditdienst Rijk

Inhoud

- 1 Samenvatting**
- 2 Inleiding**
 - 2.1 Aanleiding opdracht
 - 2.2 Leeswijzer rapport
- 3 Doel en aanpak opdracht**
 - 3.1 Doelstelling
 - 3.2 Randvoorwaarden voor het onderzoek
 - 3.3 Aanpak
 - 3.4 Verspreidingskring rapport van bevindingen
- 4 Bevindingen en verbeterpunten**
 - 4.1 Het vaststellen van de gelijke wijze van vermelden in zowel het BIG-register als op de online lijst
 - 4.2 Procedurele maatregelen die de blijvende gelijke wijze van vermelding in zowel het BIG-register als op de online lijst borgen
- 5 Ondertekening**

1 Samenvatting

De minister van VWS heeft naar aanleiding van mondelinge vragen op 2 september 2014 over 'foute dokters' de Tweede Kamer toegezegd een onafhankelijk review te laten uitvoeren naar de juiste vermelding van opgelegde maatregelen in het BIG-register en op de online lijst.

In de opdracht voor het uitvoeren van de review zijn door de opdrachtgever twee onderzoeksvragen geformuleerd die enerzijds de overeenstemming op enig moment moet vaststellen en anderzijds moet nagaan of de genomen procedurele maatregelen de blijvende overeenstemming afdoende garandeert.

De twee onderzoeksvragen en de belangrijkste bevindingen zijn hieronder weergegeven.

Onderzoeksvraag 1

Beoordeel door middel van gepubliceerde uitspraken van Tuchtcolleges en Rechtbanken en in Europa door Bevoegde Autoriteiten of de bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld zijn in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.

Bevindingen

- Alle (geregistreerde) maatregelen op de online lijst worden in overeenstemming met de uitspraken op gelijke wijze gepubliceerd in het BIG-register.
- Alle in het BIG-register aanwezige maatregelen die niet op de online lijst voorkomen hoeven niet (meer) gepubliceerd te worden. Ze zijn ook niet meer zichtbaar in het BIG-register.
- In het BIG-register zijn doorhalingen zichtbaar die niet het gevolg zijn van een tucht- of gerechtelijke uitspraak. In die gevallen is de doorhaling wel zichtbaar maar wordt deze niet als maatregel in het BIG-register en op de online lijst gepubliceerd.

De bevindingen geven geen aanleiding tot het opnemen van verbeterpunten.

Onderzoeksvraag 2

Beoordeel of de door het CIBG genomen procedurele maatregelen afdoende zijn verankerd en afdoende garantie bieden, zodat alle bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld blijven in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.

Bevindingen

- Het proces is door het CIBG beschreven en omgeven met meerdere procesmatige en geautomatiseerde maatregelen die het proces van de verwerking positief ondersteunen.

- De procesmatige maatregelen worden veelal door het BIG-systeem ondersteund.
- Naleving van het 4-ogen principe is bij de verwerking in het BIG-register achteraf wel navolgbaar, maar wordt niet periodiek beoordeeld. Naleving van het vier-ogen principe is bij de verwerking op de online lijst achteraf niet meer na te gaan.
- Het gebruik van WORD voor het samenstellen van de online lijst biedt onvoldoende (technische) beschermingsmogelijkheden tegen niet bedoelde aanpassingen daarvan.
- Een periodieke controle op volledige overeenstemming tussen de gepubliceerde maatregelen in het BIG-register en de maatregelen op de online lijst vindt niet plaats.

Hoewel het proces is ingericht om afwijkingen in de verwerking preventief te voorkomen voorziet het proces niet in een maatregel die desondanks ontstane afwijkingen achteraf op gestructureerde wijze kan detecteren.

Verbeterpunt

Het beperkte risico van het ontstaan van een afwijking tussen het BIG-register en de online lijst ontstaat vooral rond het samenstellen van de online lijst. Dit risico kan worden beperkt door:

- 1. de online lijst geautomatiseerd uit het BIG-register te genereren, of*
- 2. periodiek de overeenkomst tussen het BIG-register en de online lijst vast te stellen, waar mogelijk ondersteund met geautomatiseerde hulpmiddelen.*

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

Op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) moeten bepaalde beroepsgroepen in de gezondheidszorg (zorgverleners) zich inschrijven in het BIG-register. Doel van inschrijving is om zorgconsumenten te beschermen tegen ondeskundig handelen van zorgverleners. Om diezelfde reden worden ook de aan zorgverleners opgelegde bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen in het BIG-register geregistreerd.

Behalve een aantekening in het BIG-register worden de zorgverleners waarvoor bevoegdheidsbeperkende of overige maatregelen van toepassing zijn op een separate openbare online lijst (hierna online lijst) geplaatst.

Door deze maatregelen openbaar te maken krijgen patiënten, collega's en werkgevers beter zicht op ongewenste praktijken in de zorg.

Onlangs is gebleken dat het BIG-register en de online lijst in een enkel geval niet volledig consistent waren. Naar aanleiding van een tv-uitzending 'foute dokters' op 2 september 2014 zijn daarover in de Tweede Kamer mondelinge vragen gesteld.

De minister van VWS heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de inmiddels genomen en te nemen maatregelen. Daarnaast heeft de minister van VWS toegezegd om de (inmiddels op juiste wijze) in het BIG-register geregistreerde en op de online lijst vermelde bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen, onafhankelijk van de uitvoerende organisatie, te laten reviewen.

Het CIBG, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voert het BIG-register.

2.2 Leeswijzer rapport

Na de inleidende hoofdstukken 1 en 2, waarin de samenvatting van de bevindingen en de aanleiding van het onderzoek zijn weergegeven, beschrijft hoofdstuk 4 de bevindingen en verbeterpunten in detail. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de aanleiding van de opdracht en in hoofdstuk 5 vindt u de ondertekening van de nota van bevindingen.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

Deze review wordt uitgevoerd in opdracht van de minister van VWS, vertegenwoordigd door de plaatsvervangend Secretaris Generaal van VWS.

De doelstelling van het uitvoeren van de review is om na te gaan of de organisatie en de procedures rond de verwerking van bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen voldoende waarborgen bieden om een (blijvende) juiste en gelijke vermelding in het BIG-register en op de online lijst te garanderen.

Deze doelstelling vertaalt zich naar de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Onderzoeksvraag 1 (actuele overeenstemming):
Beoordeel door middel van gepubliceerde uitspraken van Tuchtcolleges en Rechtbanken en in Europa door Bevoegde Autoriteiten of de bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld zijn in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.
2. Onderzoeksvraag 2 (permanente beheersing):
Beoordeel of de door het CIBG genomen procedurele maatregelen afdoende zijn verankerd en afdoende garantie bieden, zodat alle bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld blijven in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.

3.2 Randvoorwaarden voor het onderzoek

Deze review is uitgevoerd als onderzoeksopdracht en niet als assurance opdracht. Dat betekent dat geen samenvattend oordeel wordt gegeven, maar dat de feitelijke bevindingen worden beschreven en mogelijke verbeterpunten worden vermeld.

3.3 Aanpak

De eerste onderzoeksvraag is beantwoord door:

- het nalopen van verificatiewerkzaamheden die door het CIBG zelf zijn uitgevoerd, en
- het uitvoeren van een vergelijkingsactiviteit voor de opgelegde maatregelen, waarbij we gebruik hebben gemaakt van een speciaal voor dit doel door CIBG ontwikkelde query (programma dat gegevens uitvraagt uit de database).

De geregistreerde bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen zijn hierbij uitgangspunt. Afwijkingen zullen worden geanalyseerd en gerapporteerd.

De tweede onderzoeksvraag is beantwoord op basis van onderzoek van documentatie over de inrichting en de procesuitvoering rond het verzamelen en registreren van de bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen.

Daarnaast zijn interviews gehouden met beleidsbepalende en uitvoerende medewerkers en waarnemingen ter plekke uitgevoerd

Dit deelonderzoek betreft de opzet (inrichting) en het bestaan (reële implementatie) van de beheersmaatregelen die het op gelijke wijze vermeld blijven in zowel het BIG-register als op de online lijst moeten waarborgen.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat overige kwaliteit-, beveiliging- en beheeraspecten die rond de reguliere verwerking in en werking van het BIG-register georganiseerd zijn geen onderwerp voor dit review vormen.

Op dit review zijn onze algemene voorwaarden zoals opgenomen in ons audit charter¹ van toepassing.

3.4 Verspreidingskring rapport van bevindingen

Het onderzoek wordt afgesloten met het sturen van dit rapport van bevindingen aan de minister van VWS (vertegenwoordigd door de plv. Secretaris Generaal).

Het rapport van bevindingen is bestemd voor de minister van VWS en voor direct belanghebbenden binnen het ministerie. Omdat de review wordt uitgevoerd als gevolg van een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer kan dit rapport van bevindingen ook aan de Tweede Kamer worden verstrekt.

¹ Audit charter is op te vragen bij de Auditdienst Rijk (versie 6 mei 2014)

4 Bevindingen en verbeterpunten

4.1 Het vaststellen van de gelijke wijze van vermelden in zowel het BIG-register als op de online lijst

Dit deel van de review heeft als doel om de gelijke wijze van vermelding in het BIG-register en op de online lijst (op enig moment) na te gaan en wordt gestuurd door onderzoeksvraag 1:

Beoordeel door middel van gepubliceerde uitspraken van Tuchtcolleges en Rechtbanken en in Europa door Bevoegde Autoriteiten of de bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld zijn in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.

Om de gelijke wijze van vermelden van de maatregelen in het BIG-register² en op de online lijst te waarborgen is het belangrijk dat de aansluiting vanuit beide kanten wordt gelegd. De online lijst is als compleet document direct van de website te downloaden. Om inzicht te hebben in alle maatregelen die zijn opgenomen in het BIG-register heeft de Auditdienst Rijk(ADR) door het CIBG een query laten ontwikkelen die deze gegevens uit de database selecteert en op een lijst (query lijst) presenteert. Beide overzichten (stand per 20 oktober 2014) hebben als uitgangspunt voor deze review gediend.

De eerder door het CIBG zelf uitgevoerde vergelijking heeft volledig plaatsgevonden vanuit de online lijst en was voor onze aanpak minder bruikbaar. Het uitvoeren van de review heeft tot de volgende acties en bevindingen geleid.

4.1.1 Afstemmen online lijst met de website (BIG-register) en met de uitspraken

Alle maatregelen op de online lijst van 20 oktober 2014 (totaal 253) zijn vergeleken met de vermelding van de maatregelen zoals deze via de website van het BIG-register worden getoond. Dit is uitgevoerd door gebruik te maken van de internetlink die in de online lijst onder de kolom "Omschrijving bevel" is opgenomen. Daarnaast is van deze maatregelen nagegaan of ze aansluiten bij de uitspraken van Tuchtcolleges en Rechtbanken en in Europa door Bevoegde Autoriteiten die in de dossiers van het CIBG zijn gearhiveerd.

Bevindingen

- Alle links op de online lijst klikken via de internetlink door naar de betreffende zorgverlener in het BIG-register.
- De in het BIG-register bij de zorgverleners getoonde maatregel stemmen alle overeen met de op de online lijst aangegeven maatregel.
- Bij acht zorgverleners blijkt dat behalve de betreffende maatregel, niet zijnde een doorhaling, de zorgverlener toch is doorgehaald in het BIG-register. Voor deze gevallen is vastgesteld dat de doorhaling op eigen verzoek of vanwege het verlopen van de herregistratieperiode heeft plaatsgevonden.
- Van alle maatregelen zijn de overeenkomstige uitspraken van Tuchtcolleges en Rechtbanken en in Europa door Bevoegde Autoriteiten aanwezig.

² Maatregelen in het BIG-register worden opgenomen als "beperking" en zijn in een tekstveld uitgeschreven.

4.1.2 Afstemmen online lijst met de lijst uit het BIG-register (query lijst)

De door het CIBG op verzoek van de ADR ontwikkelde query is door de ADR beoordeeld. Het uitvoeren van de query op de productiedatabase heeft op 20 oktober 2014 in het bijzijn van de ADR plaatsgevonden.

Uitkomst van de query is een lijst met daarop alle in het BIG-register aanwezige maatregelen (totaal 534). Alle maatregelen die op de online lijst voorkomen (totaal 253) zijn vervolgens op overeenstemming met de maatregel zoals opgenomen in de query lijst nagelopen.

Zie voor verdere uitleg over de resterende 281 maatregelen punt 4.1.3.

Bevinding

- Alle op de online lijst voorkomende maatregelen komen op gelijke wijze voor in de query lijst uit het BIG-register, en daarmee ook in het BIG-register.

4.1.3 Analyse van de 281 maatregelen op de query lijst die niet op de online lijst voorkomen

Van de overgebleven 281 maatregelen op de query lijst die niet op de online lijst voorkomen hebben wij geanalyseerd of deze maatregelen terecht niet op de online lijst voorkomen. Deze analyse hebben we uitgevoerd aan de hand van objectieve criteria (met name wetswijzigingen die gevolgen hebben voor het wel of niet publiceren van de maatregelen) en waar nodig door de gegevens te toetsen in de betreffende dossiers van de zorgverleners. Situaties, waarbij de ADR gereede twijfel had over het niet publiceren van de maatregel, zijn aan de afdeling Tucht van het CIBG voorgelegd. De afdeling Tucht heeft voor alle voorgelegde situaties snel, helder en gedocumenteerd informatie verschaft.

Bevinding

- Voor alle 281 maatregelen is vastgesteld dat ze niet (meer) gepubliceerd hoeven te worden.

4.1.4 Vaststellen dat de 281 niet (meer) te publiceren maatregelen op de query lijst ook niet via de website worden getoond

De 281 maatregelen die niet (meer) gepubliceerd hoeven te worden (zie punt 4.1.3) en ook niet op de online lijst staan (zie punt 4.1.2) mogen ook in het BIG-register geen maatregel meer tonen. Om dit vast te stellen is van de betrokken zorgverleners de status op de website geverifieerd.

Bevinding

- Bij alle zorgverleners op de query lijst die niet op de online lijst voorkomen, wordt terecht geen maatregel bij de zorgverlener getoond.

De bevindingen bij onderzoeksvraag 1 geven geen aanleiding tot het opnemen van verbeterpunten.

4.2 Procedurele maatregelen die de blijvende gelijke wijze van vermelding in zowel het BIG-register als op de online lijst borgen

Dit deel van de review heeft als doel om de blijvende gelijke wijze van vermelding in het BIG-register en op de online lijst (in de tijd) na te gaan en wordt gestuurd door onderzoeksvraag 2:

Beoordeel of de door het CIBG genomen procedurele maatregelen afdoende zijn verankerd en afdoende garantie bieden, zodat alle bekende bevoegdheidsbeperkende en overig opgelegde maatregelen op gelijke wijze vermeld blijven in zowel het BIG-register als op de openbare online lijst.

Voor deze onderzoeksvraag hebben we (aan de hand van verstrekte proces documentatie, diverse interviews en waarnemingen ter plaatste) het proces van de verwerking van de maatregelen in het BIG-register en op de online lijst in beeld gebracht.

4.2.1 In beeld brengen van stappen in het proces

De ADR heeft procedurele maatregelen, en waar van toepassing de geautomatiseerde controlemaatregelen, in beeld gebracht en eventuele risico's daarbij bepaald.

Onderstaande bevindingen zijn in volgorde van het verwerkingsproces opgenomen.

Bevindingen

- Er is een uitgebreide beschrijving van het proces en de te hanteren procedure.
- Er wordt gewerkt in een klein hecht team met veel kennis over en ervaring met de verwerking van tucht- en andere gerechtelijke uitspraken.
- Alle uitspraken en overige correspondentie komen nagenoeg volledig via de dienstpostbus en per brief binnen en worden vervolgens opgenomen in een fysiek dossier, een elektronisch dossier en, ten behoeve van de voortgangsbewaking op alle uitspraken, op een excellijst. Aan de hand van deze excellijst wordt jaarlijks de status van openstaande zaken bij de tucht- en rechtelijke instanties nagegaan.
- Voor elke zaak wordt een oplegblad aangemaakt (met alle te ondernemen stappen tot aan de publicatie) waarmee de volledige afwerking per uitspraak wordt bewaakt.
- Speciale vervalltermijnen worden via een gezamenlijke outlook agenda bewaakt.
- Verwerking van de maatregelen in het BIG-register vindt onder het zogenoemde vier-ogen principe plaats. Hierbij worden de twee stappen door het systeem afgedwongen (workflow), maar de behandeling door twee verschillende personen niet. De handelingen van de betrokken personen worden gelogd, maar de logging wordt niet gebruikt om de afgesproken gescheiden verwerking periodiek op naleving te beoordelen.
- Direct na verwerking in het BIG-register wordt de online lijst aangepast. Ook bij deze verwerking wordt procedureel het vier-ogen principe toegepast. De handelingen van de betrokken personen worden niet gelogd en de naleving is achteraf niet verifieerbaar.
- De online lijst is een WORD-document met als gevolg dat aanpassingen direct op de actuele gegevens worden aangebracht en er geen controlespoor

wordt aangemaakt. Beoordeling van de aanpassingen door de tweede behandelaar (vier-ogen principe) vindt alleen op de beoogde aanpassingen plaats.

- Het WORD-document wordt in een PDF-document omgezet en naar de afdeling communicatie gezonden voor publicatie op de website.
- De publicatie van het PDF-document op de website vindt gecontroleerd plaats en wordt aan de afdeling Tucht teruggemeld.
- Afdeling Tucht controleert via de website of het juiste PDF-bestand (de online lijst) is gepubliceerd.

Uit deze bevindingen is af te leiden dat het beperkte risico van het ontstaan van een afwijking tussen het BIG-register en de online lijst vooral ontstaat rond het samenstellen (aanpassen) van de online lijst.

Verbeterpunt

- *Het risico bij het handmatig samenstellen van de online lijst kan worden tegengegaan door de online lijst geautomatiseerd uit het BIG-register te genereren.*

Dit verbeterpunt vergt volgens het CIBG een behoorlijke investering als gevolg van een aanpassing van het BIG-register.

4.2.2 Integrale vergelijking van de overeenstemming tussen het BIG-register en de online lijst

Uit de procesbeschrijving en de interviews is gebleken dat er geen periodieke vergelijking tussen de publicaties in het BIG-register en de maatregelen op de online lijst plaatsvindt. Er wordt voor de overeenstemming tussen het BIG-register en de online lijst derhalve gesteund op de procedurele en technische maatregelen die in het proces zijn opgenomen (zie 4.2.1).

Indien er door een onachtzaamheid toch een afwijking tussen het BIG-register en de online lijst zou ontstaan dan is er geen gestructureerde proceduremaatregel om dit achteraf te detecteren.

Op ad-hoc basis is naar aanleiding van de bewuste tv-uitzending over 'foute dokters' door CIBG een eenmalige handmatige integrale controle vanaf de online lijst met het BIG-register uitgevoerd. Dit bleek een zeer arbeidsintensieve activiteit.

Zolang de online lijst op basis van een WORD-bestand handmatig wordt samengesteld is een periodieke (integrale) vergelijking tussen het BIG-register en de online lijst een adequate mogelijkheid om onverwachte inconsistenties te detecteren.

Verbeterpunt

- *Stel periodiek de aansluiting tussen het BIG-register en de online lijst vast, waar mogelijk ondersteund met geautomatiseerde hulpmiddelen.*

Dit verbeterpunt is met name van waarde zolang de online lijst handmatig wordt samengesteld.

5 Ondertekening

Den Haag, 17 november 2014

De Auditdienst Rijk,

F.J. Ro~~s~~ RE RA
Auditor

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag