



Rapport

Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Inspectie van de Gezondheidszorg

Bestuursorgaan: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te Den Haag

Datum: 10 maart 2011

Rapportnummer: 2011/083

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de IGZ niet adequaat heeft gereageerd op haar recente signalen dat de zorginstelling waar haar broer verblijft de bewoners en hun familie nog steeds stelselmatig onvoldoende inspraak geeft wat betreft de door hen gewenste woonsituatie

Feiten

1. Verzoekster is curator van haar verstandelijk gehandicapte broer, die verblijft in zorginstelling S. Zij heeft bezwaar tegen de deels al uitgevoerde plannen van de zorginstelling om een groot deel van de bewoners buiten het instellingsterrein te huisvesten. Zij vindt dat de zorginstelling daarbij onvoldoende rekening houdt met de wensen van de bewoners. Volgens haar wil een grote groep bewoners namelijk net als haar broer op het instellingsterrein in een beschermde omgeving blijven wonen of daarheen terugkeren. Een verhuizing naar een woonwijk gaat ten koste van de kwaliteit van hun leven volgens verzoekster. Zij wil dat de zorginstelling de individuele woonwensen van de bewoners onderzoekt en vastlegt in een persoonlijk ondersteuningsplan (pop). Naast vastlegging in een pop dient er echter volgens verzoekster sprake te zijn van een geobjectiveerd, toetsbaar leefwensen onderzoek. Verder wil zij weten of de zorginstelling ooit een woonwensenonderzoek door een onafhankelijk bureau onder de bewoners heeft gehouden en zo ja, wat het resultaat daarvan was. Ook vindt zij dat er een nieuw woonwensenonderzoek door een onafhankelijk bureau moet worden gehouden. Zij is van mening dat zij onvoldoende gehoor vindt bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) wat betreft haar bezwaren over de gang van zaken bij de zorginstelling. Haar voornaamste punt is dat de bewoners en hun familie onvoldoende inspraak krijgen wat betreft hun woonsituatie. Gevolg daarvan is dat honderden gehandicapten weg verhuisd konden worden en nu op plekken wonen waar ze waarschijnlijk niet gelukkig zijn. Volgens haar betreft het een structurele kwestie.

2. In de Tweede Kamer zijn regelmatig vragen gesteld aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de gang van zaken bij de zorginstelling S. In reactie op die vragen door de voormalige minister en staatsecretaris van VWS blijkt dat

VWS het volgende standpunt heeft: Keuzevrijheid en diversiteit in wonen zijn essentieel voor goede zorg aan kwetsbare mensen. Leidend daarbij is dat de bewoner moet kunnen kiezen hoe en waar hij de zorg van een instelling ontvangt. De manier van wonen kan een wezenlijk onderdeel uitmaken van het pop. In dat opzicht kunnen pop's en het woonwensenonderzoek een goede bron van informatie zijn hoe een bewoner wil wonen nu en in de toekomst. VWS is van mening dat zorginstelling S. in 1998 een geobjectiveerd woonwensenonderzoek heeft ingesteld. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vertaald naar een Lange termijn huisvestingsplan (LTHP). De instelling stelt haar LTHP voortdurend bij door cliënten in staat te stellen via de op te stellen pop's en het Loket woonwensenonderzoek hun (veranderde) woonwens inzichtelijk te maken.

3. Verzoekster diende al eerder een klacht in bij de Nationale ombudsman over de IGZ. Zij klaagde er toen onder meer over dat de IGZ onvoldoende handhavend was opgetreden in reactie op haar signalen over de wijze waarop zorginstelling S. het persoonlijk ondersteuningsplan (pop) van haar broer opstelde. Deze klacht werd beoordeeld in het rapport "De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger?" van 3 december 2009 (2009/250).

4. In dat rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de IGZ de meldingen van verzoekster over de pop's onvoldoende gemotiveerd terzijde had gelegd en

daarmee die signalen onvoldoende had betrokken in haar toezichthoudende taak. De IGZ had hiermee het vereiste dat het recht op gezondheid moet worden gerespecteerd, geschonden. Op verzoeksters meldingen aan de IGZ dat de zorginstelling nooit het bij nieuwbouwplannen verplichte leefwensenonderzoek had laten verrichten, had de IGZ niet gereageerd, constateerde de Nationale ombudsman. Dit terwijl er sprake leek te zijn van een structurele tekortkoming. De IGZ had ook niet gemotiveerd aan verzoekster meegedeeld waarom er geen nader onderzoek zou plaatsvinden.

5. Naar aanleiding van dit rapport heeft verzoekster zich opnieuw tot de IGZ gericht. Zij heeft de IGZ gevraagd alsnog stappen te nemen wat betreft de situatie rond de pop's en het leefwensenonderzoek bij de betreffende zorginstelling. Daarnaast stelde zij ook andere zaken rond de zorginstelling aan de orde bij de IGZ. Op die zaken wordt hier niet ingegaan.

6. De IGZ verzocht verzoekster in eerste instantie om haar melding ook te zenden naar de interim-bestuurder van de zorginstelling, gezien de ernst van haar klacht over eenzijdige wijzigingen die de zorginstelling in het pop van haar broer had aangebracht. Vervolgens deelde de IGZ verzoekster mee dat zij geen enkel signaal, anders dan van verzoekster, had dat de pop's niet deugen en dat er gemalverseerd wordt ten aanzien van de woonwensen van bewoners. Bij een steekproef van (minimaal twee) pop's per bezochte locatie tijdens een onaangekondigd bezoek van de IGZ was daarvan niets gebleken. Die pop's waren op orde. De IGZ had de pop's getoetst op de aanwezigheid van woonwensen.

Ook navraag bij het zorgkantoor gaf geen enkele aanwijzing dat de pop's niet in orde waren. Wat betreft verzoeksters opmerkingen over "geknoei" met pop's, verwees de IGZ verzoekster naar de klachtencommissie van de zorginstelling, nu dit kennelijk alleen bij het pop van haar broer aan de orde was. Op het punt van het leefwensenonderzoek ging de IGZ niet in.

7. Verzoekster richtte zich vervolgens opnieuw tot de Nationale ombudsman. Zij stelt dat de IGZ nog steeds weigert om handhavend op te treden en daarmee het rapport van de Nationale ombudsman naast zich neer legt. Dit omdat de IGZ geen stappen had ondernomen om tot verbetering te komen bij de instelling op het punt van de pop's en het leefwensenonderzoek. De wens om op het beschermde instellingsterrein te wonen wordt nog steeds geschrapt uit de pop's en er was nog steeds geen objectief leefwensenonderzoek beschikbaar. De IGZ weigerde bovendien de gang van zaken als structureel aan te merken, aldus verzoekster.

8. Verzoekster schreef daarna nog eens aan de IGZ. Hierin gaf zij de IGZ informatie van andere vertegenwoordigers van bewoners van de instelling, waarin deze aangaven dat ook de expliciet via de daarvoor bestemde kanalen van de instelling bekendgemaakte woonwensen van die bewoners niet terecht kwamen in de pop's.

9. De IGZ berichtte verzoekster op 14 december 2010 in reactie op haar nadere informatie dat de IGZ in het eerste trimester van 2011 een toezichtbezoek brengt aan diverse locaties van zorginstelling S. Dan zullen onder meer steekproefsgewijs diverse dossiers en pop's worden onderzocht. Ook de door verzoekster gegeven informatie zal bij dat toezichtbezoek betrokken worden. De rapportage van de toezichtbezoeken zal openbaar worden gemaakt via de website van de IGZ. De IGZ zal verzoekster hierover nader berichten.

10. Gedurende het onderzoek door de Nationale ombudsman deelde verzoekster mee dat zij, na drieëneuhalf jaar daarom te hebben verzocht, eindelijk een pop voor haar broer had ontvangen, waarin zijn wens was opgenomen om op het beschermde instellingsterrein te wonen.

11. In reactie op het verslag van bevindingen deelde de secretaris-generaal van VWS mee dat in november 2010 aan de IGZ door de medezeggenschapsorganen van de betreffende instelling is bevestigd dat er op een constructieve wijze wordt gesproken met de Raad van bestuur van de instelling. Een initiatiefgroep van ouders van de instelling, waarvan verzoekster deel uitmaakt, was door de IGZ ook uitgenodigd voor een gesprek, maar was daar niet op ingegaan. Tot aan de recent (op 4 december 2010) gedane melding van verzoekster over de pop's, waren er geen andere signalen dan van haar bij de IGZ bekend waaruit zou blijken dat de pop's niet deugen wat betreft de woonwensen van de bewoners. De recent ontvangen informatie zal worden betrokken bij een toezichtsbezoek in het eerste trimester van 2011, mits de door verzoekster genoemde betrokkenen daar geen bezwaar tegen hebben. De IGZ is van oordeel dat het vermoeden van structurele tekorten in de

zorg bij de betreffende instelling niet door recente bevindingen wordt bevestigd. Zij acht het daarom gerechtvaardigd haar toezicht op de instelling op de voorgenomen wijze uit te voeren. De door verzoekster gegeven informatie wordt daarbij betrokken en over de voortgang wordt zij geïnformeerd.

Beoordeling

1. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op gezondheid is neergelegd in verdragen en de Grondwet. Het recht op gezondheid is een breed begrip dat onder andere een recht op gezondheidszorg omvat. Op de overheid rust de verplichting om dit recht te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Dit betekent ondermeer dat burgers er op mogen vertrouwen dat een overheidsinspectie die toeziet op de gezondheidszorg onderbouwde signalen over de kwaliteit van de gezondheidszorg serieus onderzoekt en voldoende betreft in haar toezichthoudende taak.
2. Verzoekster vindt dat zij ook na het rapport "De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger?" onvoldoende gehoor vindt bij de IGZ wat betreft haar bezwaren over de gang van zaken bij de zorginstelling S. Zij klaagt erover dat de IGZ niet adequaat heeft gereageerd op haar recente signalen dat de zorginstelling waar haar broer verblijft de bewoners (en hun familie) nog steeds stelselmatig onvoldoende inspraak geeft wat betreft de door hen gewenste woonsituatie. Zij voert hiervoor aan dat de woonwens in minstens een aantal persoonlijke ondersteuningsplannen (pop's) ten onrechte niet is opgenomen en dat er geen (recent) objectief algemeen woonwensenonderzoek is. Wat betreft de pop's heeft zij een aantal verklaringen overgelegd, waarin wordt gesteld dat de instelling geweigerd zou hebben de woonwens op te nemen in het pop.
3. De IGZ heeft in haar laatste reactie aan verzoekster laten weten dat de IGZ bij het komend toezichtsbezoek in het eerste trimester van 2011 gaat letten op pop's, of daar de woonwensen in staan vermeld. Wat de IGZ met die informatie gaat doen, vermeldt zij niet. De IGZ heeft niet gereageerd op verzoeksters melding dat er geen (recent) objectief algemeen woonwensenonderzoek is.

De IGZ behandelt de zaak kennelijk niet als melding in de zin van de Leidraad Meldingen 2007 (zie Achtergrond).

4. De Nationale ombudsman stelt vast dat de kwestie rond de woonwensen bij zorginstelling S. al jaren speelt. Er is al zeer veel over gecorrespondeerd en in een eerder rapport van de Nationale ombudsman is vastgesteld dat de IGZ de meldingen van verzoekster op dit punt onvoldoende gemotiveerd terzijde heeft gelegd. Indien er bij de zorginstelling inderdaad onvoldoende oog is voor de woonwensen van de bewoners, kan dit duiden op een structurele tekortkoming in de zorg. Het IGZ heeft de melding niet in onderzoek heeft genomen, aan de hand van de Leidraad Meldingen 2007. Ook eerder is

dit niet gebeurd. In de Leidraad is vastgelegd wanneer de IGZ een binnengekomen melding nader moet onderzoeken. Dat is het geval als de melding gaat over en kan duiden op een structurele tekortkoming in de behandeling of in de zorg. Nu dit het geval is, heeft de IGZ door de melding van verzoekster niet op te pakken als een melding in de zin van de Leidraad, het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten moeten worden gerespecteerd, in dit geval het recht op gezondheid, geschonden. Dat geeft aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht van verzoekster over de onderzochte gedraging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg is gegrond, wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten moeten worden gerespecteerd, in dit geval het recht op gezondheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in overweging te bevorderen dat de IGZ de melding van verzoekster alsnog als melding in de zin van de Leidraad meldingen oppakt.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Leidraad Meldingen IGZ van 1 juni 2007

Artikel 5

"1 De IGZ stelt zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen vier weken na ontvangst van de melding, vast of er aanleiding bestaat de melding nader te onderzoeken.

2 Zo nodig oriënteert de IGZ zich, voordat zij vaststelt of er aanleiding bestaat de melding nader te onderzoeken dan wel of de melding anderszins tot optreden van de IGZ moet leiden, telefonisch of schriftelijk nader bij de melder, de betrokken zorgaanbieder of het bedrijf en degenen die direct zijn betrokken bij de gebeurtenis waarop de melding betrekking heeft.

3 Indien de IGZ gebruikmaakt van de mogelijkheid, bedoeld in het tweede lid, kan de termijn, bedoeld in het eerste lid, verlengd worden met twee weken. De melder wordt

hierover schriftelijk geïnformeerd."

Artikel 6

"Een melding wordt nader onderzocht indien zij:

a naar het oordeel van de IGZ wijst op een situatie die voor de veiligheid van patiënten of de gezondheidszorg een ernstige bedreiging kan betekenen, of

b naar het oordeel van de IGZ aanleiding geeft te veronderstellen dat het belang van een goede gezondheidszorg anderszins noodzaakt tot onderzoek, of

c betrekking heeft op het niet of niet geheel voldoen door een zorgaanbieder aan artikel 2 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector."

Artikel 7

"Een melding wordt in elk geval niet nader onderzocht, indien:

a zij reeds voorwerp van nader onderzoek door IGZ is of is geweest;

b de melding betrekking heeft op een gebeurtenis die zich langer dan twee jaar geleden heeft voorgedaan, tenzij de inhoud van de melding naar het oordeel van de IGZ nader onderzoek noodzakelijk maakt."

Artikel 8

"1 Indien de IGZ vaststelt dat er geen aanleiding is de melding nader te onderzoeken, deelt zij dit gemotiveerd schriftelijk aan de melder mede. Zij kan, indien dit naar het oordeel van de IGZ aan de orde is, de melder verwijzen naar een klachtencommissie ingesteld op grond van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector of de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Stichting Code Geneesmiddelenreclame, het regionaal tuchtcollege, het Openbaar Ministerie of andere toezichthouders.

2. De zorgaanbieder of het betrokken bedrijf waar de melding betrekking op heeft, wordt van de mededeling, bedoeld in het eerste lid, op de hoogte gesteld."

Artikel 9

"Indien de IGZ naar aanleiding van een melding een nader onderzoek instelt, stelt zij de melder en de zorgaanbieder op wie, of het bedrijf waarop de melding betrekking heeft, schriftelijk daarvan in kennis en geeft zij informatie over de te volgen procedure."

2

2010.10517

de Nationale ombudsman