



Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Inspectie voor de gezondheidszorg Bestuursorgaan: de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te den Haag

Datum:

Rapportnummer: 2011/

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) geen aanleiding ziet om hun melding over het seksueel misbruik van hun dochter nader te onderzoeken. Zij klagen er met name over dat de IGZ bij het nemen van deze beslissing de aanwijzingen en vermoedens van verzoekers onvoldoende heeft laten meewegen.

Bevindingen en beoordeling

I. Bevindingen

Algemeen

1. Onder seksueel misbruik in de zorg verstaat de Kwaliteitswet zorginstellingen: grensoverschrijdend seksueel gedrag waarbij sprake is van lichamelijk, geestelijk of relationeel overwicht, waarbij een patiënt of cliënt dan wel hulpverlener van de instelling is betrokken.

2. In een circulaire uit 2007 heeft de IGZ richtlijnen gesteld over hoe zorginstellingen en de inspectie dienen om te gaan met meldingen over seksueel misbruik. In deze circulaire schrijft de IGZ onder meer:

"... alle incidenten van seksueel misbruik bij de inspectie moeten worden gemeld.

(...)

In een hulpverlener-cliëntrelatie is altijd sprake van overwicht en dus van misbruik,...

(...)

... de inspectie namens de samenleving moet kunnen toetsen of deze incidenten binnen de instelling op een correcte manier worden afgehandeld en dat de inspectie moet kunnen beoordelen of repressieve maatregelen nodig zijn en deze zo nodig moet kunnen uitvoeren.

(...)

Aan de hand van het toegezonden onderzoeksverslag gaat de inspectie na of de zorgaanbieder adequaat en voldoende diepgaand onderzoek heeft gedaan en afdoende maatregelen heeft genomen om herhaling te voorkomen."

De casus

3. De dochter van de heer en mevrouw O. (hierna te noemen: verzoekers) is ongeveer 40 jaar oud. Zij is visueel en licht verstandelijk gehandicapt en is vanwege reumatische klachten beperkt mobiel. Ruim twintig jaar woonde zij in een zorginstelling voor verstandelijk gehandicapten. Nadat de zorginstelling in juni 2008 de ouders de toegang tot de zorginstelling had ontzegd, wilde de dochter niet meer terug naar haar woongroep en verbleef zij ruim een jaar thuis. Sinds augustus 2009 woont zij in een andere zorginstelling.

4. In het jaar dat de dochter thuis woonde, heeft zij aan haar ouders verteld dat zij rond het jaar 2000 seksueel was misbruikt door een medewerker van de zorginstelling. Volgens de dochter had deze haar bij het afdrogen in de kleedkamer van het zwembad een onbekend aantal keren onzedelijk betast en verkracht. Enkele passages uit de gesprekken tussen moeder en dochter staan vermeld in de niet-openbare bijlage van het verslag van bevindingen.

Volgens de ouders werd de medewerker in 2000 verboden om hun dochter nog langer te begeleiden in het zwembad. Blijkbaar had de groepsleiding aanleiding gezien om maatregelen te nemen; hierover had de zorginstelling de ouders nooit op de hoogte gesteld. Daarnaast hadden de ouders vernomen dat de bewuste medewerker in 2003 was veroordeeld wegens mishandeling van een andere bewoner en daarna was ontslagen. Hiervan was volgens hen melding gemaakt bij de IGZ.

Als gevolg van het seksueel misbruik had hun dochter zich geprobeerd te onttrekken aan de zwemactiviteiten. Dit was onderwerp van gesprek geweest bij de groepsleiding van de zorginstelling, aldus de ouders.

5 Verzoekers hebben vanaf juni 2008 driemaal schriftelijk melding gemaakt van hun vermoeden van seksueel misbruik aan de IGZ en tweemaal aan de Raad van Bestuur (RvB) en de Raad van Toezicht van de zorginstelling. Daarop hebben zij nooit een reactie ontvangen.

6. Nadat verzoekers hierover geklaagd hadden bij de Nationale ombudsman heeft hij op 14 oktober 2010 een brief gestuurd aan de Inspecteur-generaal van de IGZ. De ombudsman vroeg in deze brief waarom de IGZ de melding van verzoekers niet nader had onderzocht en of hij hier alsnog aanleiding toe zag.

7. Op 9 november 2010 hadden verzoekers een gesprek met de hoofdinspecteur van de IGZ en met een vertegenwoordiger van het Ministerie van VWS. Volgens verzoekers hebben zij het seksueel misbruik in dit gesprek nadrukkelijk ter sprake gebracht en verteld op welke informatie hun vermoeden was gebaseerd.

De vertegenwoordiger van VWS, aan wie de ouders de geluidsopnames van de gesprekken met hun dochter in een eerder gesprek hadden verstrekt, vertelde in dit gesprek dat zij alleen de eerste tien minuten (van de in totaal 41 minuten) had beluisterd.

Volgens de ouders had zij bevestigd dat er sprake was van onzedelijke handelingen.

Volgens de IGZ heeft zij in dit gesprek te kennen gegeven dat zij op basis van het door haar beluisterde fragment van de geluidsopname geen uitspraak kon doen over eventueel seksueel misbruik.

8. In een brief van 29 november 2010 ging de hoofdinspecteur van de IGZ in op de klacht dat de IGZ niet had gereageerd op de vroegere meldingen van verzoekers. Op een afschrift van een brief aan de zorginstelling van 14 juli 2008 had de IGZ-inspecteur destijds niet gereageerd omdat zij het op de eerste plaats de taak van de instelling vond om dit signaal op te pakken. Verder lichtte de IGZ nog toe, dat verzoekers in hun brief van 14 juli 2008 het seksueel misbruik hadden genoemd als illustratie van een andere klacht en dit niet hadden gepresenteerd als zelfstandige melding.

Op verzoekers brief van 16 februari 2009 - waarin verzoekers spraken over een 'ernstig vermoeden van seksueel misbruik door een hulpverlener' - was de IGZ volgens de inspecteur ten onrechte niet ingegaan. Voor dit laatste bood de inspecteur haar excuses aan.

De inspecteur nodigde verzoekers uit voor een 'afroendend gesprek'.

In de brief van 29 november 2010 kondigde de hoofdinspecteur aan dat zij op 1 december 2010 een gesprek zou hebben met de RvB van de zorginstelling. Bij brief van 30 november 2010 hebben verzoekers aan de hoofdinspecteur verzocht om van dit gesprek af te zien. Daarnaast hebben zij gevraagd om toezending van een verslag van dit gesprek, als dit toch plaats zou vinden.

9. In de brief van 16 december 2010 gaf de hoofdinspecteur een afsluitende reactie aan verzoekers. Zij vermeldde hierin dat zij op 1 december 2010 gesproken had met de RvB van de zorginstelling. Het verzoek van verzoekers om van dit gesprek af te zien, had zij niet ingewilligd. Vanuit de verantwoordelijkheid van de IGZ om in ieder geval een oriënterend onderzoek te doen naar deze meldingen over seksueel misbruik, achtte zij dit gesprek noodzakelijk.

10. Uit intern onderzoek was de RvB gebleken dat sommige cliënten de handelwijze van de bewuste medewerker als 'onplezierig' ervoeren. Met deze medewerker is hierover door de leiding van de instelling regelmatig gesproken. Signalen over seksueel misbruik door deze medewerker waren er volgens de RvB nooit geweest.

De schriftelijke melding van verzoekers van 14 juli 2008 aan de zorginstelling over het onzedelijk betasten van hun dochter had de RvB 'over het hoofd gezien' (formulering IGZ, N.o.) en om die reden waren er nooit maatregelen genomen. Het had de RvB verbaasd dat verzoekers naderhand op geen enkele wijze op deze melding waren teruggekomen, terwijl er volgens hem vele gesprekken met verzoekers waren geweest over de zorg en

begeleiding van zijn dochter.

De hoofdinspecteur concludeerde dat er onvoldoende grond was om nader onderzoek in te stellen naar de melding van verzoekers.

11. Verzoekers hebben de Nationale ombudsman op 21 december 2010 verzocht om onderzoek naar deze klacht in te stellen. Zij beklagen zich er onder andere over dat de IGZ:

- a. de aangedragen aanwijzingen van verzoekers (zie onderdeel 4.) niet of nauwelijks heeft onderzocht;
- b. de schijn van vooringenomenheid heeft gewekt: al in haar brief van 29 november 2010 sprak zij over een 'afsluitend gesprek' over het signaal van het vermoeden van ernstig seksueel misbruik. Op dat moment had zij nog niet gesproken met de RvB van de zorginstelling;
- c. de informatie en de conclusies van de zorginstelling klakkeloos heeft overgenomen en hieraan doorslaggevende betekenis heeft toegekend.

Met hun melding bij de IGZ - en nu met hun klacht bij de Nationale ombudsman - hopen verzoekers te bereiken dat de IGZ de zorginstelling dwingt om zorgvuldiger en transparanter om te gaan met meldingen van seksueel misbruik. Tevens zouden zij graag zien dat de IGZ het 'redelijk vermoeden van het plegen van een strafbaar feit' ter kennis brengt van het Openbaar Ministerie, zoals is voorgeschreven in de Leidraad Meldingen 2007.

12. In reactie op de klacht meldde de IGZ dat het zeer zeker niet de intentie van de hoofdinspecteur was geweest om in haar brief van 29 november 2010 vooruit te lopen op de conclusies van het oriënterend onderzoek naar aanleiding van de melding van het seksueel misbruik. De term 'af rondend gesprek' had slechts betrekking op de gesprekken, die de ouders met VWS en de IGZ hadden gehad over hun slechte ervaringen met de zorginstelling in het algemeen. De IGZ realiseerde zich achteraf wel, dat de term 'af rondend gesprek' in deze brief niet gelukkig gekozen was.

13. Verder deelde de IGZ mee dat de minister van VWS - na heroverweging van de eerdere beslissing op de melding - de klacht van verzoekers alsnog gegrond verklaarde. De IGZ liet weten, dat was gebleken dat zij in 2003 nader onderzoek heeft gedaan naar een melding over mishandeling door dezelfde fysiotherapeut. De IGZ had ten onrechte de bevindingen uit dit eerdere onderzoek niet betrokken in de beoordeling van de melding van verzoekers. Als zij dit wel had gedaan, zou zij wel tot een nader onderzoek hebben besloten. Er wordt nog uitgezocht hoe het kan dat de eerdere melding niet eerder boven water was gekomen. De IGZ concludeerde op grond hiervan dat zij de melding van verzoekers alsnog nader zou onderzoeken.

II Beoordeling

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam is een grondrecht dat door de Grondwet en internationale verdragen wordt beschermd. Dit betekent onder meer dat de overheid als toezichthouder op de gezondheidszorg meldingen over seksueel misbruik ernstig moet nemen en gedegen moet onderzoeken.

Vast staat, dat de zorginstelling de schriftelijke melding van verzoekers van 14 juli 2008 over het seksueel misbruik destijds over het hoofd heeft gezien. De IGZ vertrouwde erop dat de zorginstelling deze melding zou oppakken en heeft dit verder niet gecontroleerd. Naar achteraf gebleken is, ten onrechte.

Ook op verzoekers brief van 16 februari 2009 waarin zij schreven over een 'ernstig vermoeden van seksueel misbruik door een hulpverlener', heeft de IGZ niet gereageerd.

In het najaar van 2010 heeft de IGZ alsnog een oriënterend onderzoek gedaan naar de melding. De negatieve beslissing die daarop volgde, heeft de IGZ onvoldoende gemotiveerd.

Weliswaar vermeldde de IGZ in deze brief welke informatie zij verkregen had van de zorginstelling, maar onvermeld bleef welk gewicht zij hieraan had toegekend. Evenmin is duidelijk of het onderzoek door de zorginstelling voldoende adequaat en diepgaand was en of de instelling afdoende maatregelen had genomen om herhaling te voorkomen.

Ook blijkt uit de brief niet of, en zo ja, op welke wijze de IGZ de aanwijzingen en de informatie van verzoekers heeft onderzocht en welk gewicht de IGZ hieraan heeft toegekend.

De Nationale ombudsman stelt vast dat de IGZ te weinig aandacht heeft besteed aan de meldingen van verzoekers van juli 2008 (aan de zorginstelling) en van februari 2009 (aan de IGZ). Een melding over seksueel misbruik behoort de IGZ zeer serieus te nemen.

In december 2010 heeft de IGZ haar beslissing om geen nader onderzoek te doen naar de melding onvoldoende gemotiveerd. Niet duidelijk is op welke informatie de IGZ haar beslissing heeft gebaseerd, of zij de door verzoekers aangedragen aanwijzingen adequaat heeft onderzocht en hoe zij de informatie van beide partijen (verzoekers en zorginstelling) heeft gewogen. De beslissing van de IGZ om geen nader onderzoek in te stellen is daardoor niet te volgen. De IGZ heeft daarmee de melding over seksueel misbruik onvoldoende serieus genomen. Dat is in strijd met het vereiste dat het recht op onaantastbaarheid van het lichaam moet worden gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

Conclusie

De klacht van verzoekers over de onderzochte gedraging van de IGZ is gegrond, wegens schending van het vereiste dat grondrechten moeten worden gerespecteerd, in dit geval het recht op onaantastbaarheid van het lichaam.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de IGZ namens de minister van VWS heeft verklaard de melding van verzoekers alsnog nader te onderzoeken.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Circulaire over seksueel misbruik van 22 november 2007 (nr 2007-05-IGZ)

om privacy-redenen is deze bijlage alleen toegestuurd aan verzoekers, de IGZ en de minister van VWS

Artikel 11 van de Grondwet

2

de Nationale ombudsman