



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: inspectie of IGZ) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door hem identificeerbaar te maken in een openbaar rapport en vertrouwelijke informatie openbaar te maken die verzoeker in het kader van een onderzoek door IGZ had verstrekt over de behandeling van zijn patiënt.

Beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

1. Medio 2003 stelde de IGZ een uitgebreid onderzoek in naar de zorgverlening aan een patiënt met een levensbedreigende ziekte door een groot aantal zorgverleners waarvan een aantal alternatieve geneeswijzen toepasten. Dit uitgebreide onderzoek werd ingesteld nadat de patiënt overleed aan de ziekte en hierover veel commotie ontstond.

2. Verzoeker was als arts in een eigen praktijk werkzaam en paste alternatieve geneeswijzen toe. Hij werd in het onderzoek betrokken. Hem werd gevraagd aan te geven op welke wijze hij de betrokken patiënt had behandeld.

Verzoeker informeerde de inspecteur van de IGZ over de behandeling.

3. Van het onderzoek maakte de IGZ een rapport op. In dit rapport wordt verzoeker met zijn initialen en zijn woonplaats aangeduid. Verder wordt in het rapport de medische informatie over de behandeling van de patiënt door de verzoeker, net zoals de medische informatie over de behandeling door andere zorgverleners, uitgebreid weergegeven.

De tekst van het volledige rapport werd op de website van de IGZ gepubliceerd.

4. Verzoeker klaagde er bij de IGZ over dat de inspectie de door hem verstrekte medische informatie openbaar heeft gemaakt en de informatie onvoldoende niet tot de persoon herleidbaar heeft gemaakt.

5. De klacht werd door de klachtenadviescommissie van de IGZ behandeld. De klachtenadviescommissie adviseerde de hoofdinspecteur de klacht ongegrond te verklaren. De klachtenadviescommissie stelde dat het algemeen beleid is om eindrapporten naar aanleiding van onderzoeken openbaar te maken, met name om de navolgbaarheid en de verantwoording van het handelen van bestuursorganen te garanderen. Bij het openbaar maken wordt getoetst aan de weigeringsgronden van de Wob. De klachtenadviescommissie stelde:

"Ten aanzien van een mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dan wel onevenredige benadeling van klager was afweging van belangen noodzakelijk

- het betrof het beroepsmatig handelen van klager, niet strikt de persoonlijke levenssfeer. In jurisprudentie wordt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in deze gevallen minder snel gehonoreerd.

- Bij de afweging van belangen speelde een rol de grote maatschappelijke onrust naar aanleiding van het overlijden van deze patiënt en de mogelijke preventieve werking die kon uitgaan van openbaarmaking van de uitkomsten van het onderzoek.

- Afweging van deze gronden leidt naar het oordeel van de klachtadviescommissie niet tot onevenredig nadeel van klager."

Bij openbaarmaking heeft de inspectie initialen van betrokkenen gebruikt. Naar de mening van de klachtadviescommissie had het echter meer voor de hand gelegen als de inspectie het rapport daadwerkelijk niet tot de persoon herleidbaar had gemaakt alvorens over te gaan toe openbaarmaking. De klachtadviescommissie acht dit echter onvoldoende grond voor gegrondverklaring van dit klachtonderdeel.

Wel beval de klachtadviescommissie aan om rapporten en documenten bij openbaarmaking in overeenstemming met de Wob en Wbp niet tot de persoon herleidbaar te maken.

De IGZ heeft de klacht conform het advies van de klachtenadviescommissie ongegrond verklaard.

6. Verzoeker klaagde bij de Nationale ombudsman. Na afloop van een tuchtrechtelijke procedure startte de Nationale ombudsman een onderzoek naar de klacht.

7. Tijdens het onderzoek heeft de minister aangegeven dat in principe alle rapporten van de IGZ openbaar worden gemaakt. In hoeveel gevallen daarbij persoonsgebonden gegevens betrokken zijn, kon de minister niet aangeven. Als er persoonsgebonden gegevens in een rapport staan, vindt belangenafweging tussen het publiek belang en de belangen genoemd in artikel 10 en 11 Wet openbaarheid bestuur (zie Achtergrond, onder 2.) plaats.

Ook in dit geval heeft die belangenafweging plaatsgevonden. Daarbij is geoordeeld dat het belang van de preventieve werking van het rapport groot was en niet tot onevenredig nadeel van verzoeker leidde.

De IGZ is niet gehouden aan het beroepsgeheim dat tussen de behandelaar en de patiënt bestaat. Ook heeft de IGZ aan verzoeker geen toezegging gedaan of de verwachting gewekt dat de informatie die hij verstreekte voor zover die onder het medisch

beroepsgeheim viel vertrouwelijk zou worden behandeld.

8. Verzoeker gaf in zijn reactie aan dat hem wel was medegedeeld dat het om een vertrouwelijk gesprek voor intern gebruik ging. Hem werd gezegd dat de inspectie de kwestie van alle kanten wilde bekijken om een indruk te krijgen hoe dit soort dingen loopt.

Hem is niet verteld dat de inhoud van het gesprek op internet zou worden gepubliceerd of dat de kans daarop bestond. Als hij dat had geweten, had hij zich vast op het beroepsgeheim beroepen. Verzoeker is van mening dat de inspectie weliswaar niet rechtstreeks aan het beroepsgeheim is gebonden, maar dat de inspectie verkregen medische informatie wel zo vertrouwelijk mogelijk dient te behandelen.

9. De minister liet weten dat er geen sprake was geweest van toezeggingen dat de inhoud van het gesprek geheim zou blijven. Bij de belangenafweging rond de openbaarmaking van het volledige rapport met alle gespreksverslagen is ook het belang van het medisch beroepsgeheim meegewogen. Omdat artsen gebonden zijn aan het medische beroepsgeheim en dit tot problemen kan leiden bij de controle en handhavingsactiviteiten van de inspectie, is in het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving dat bij de Eerste Kamer van de Staten Generaal in behandeling is, voorgesteld dat voor de inspectieambtenaren een verplichting tot geheimhouding geldt die net zo ver gaat als de geheimhoudingsplicht van de betrokken beroepsbeoefenaar.

10. De Nationale ombudsman verzocht de minister om nader aan te geven of er meer rapporten openbaar gemaakt zijn waarin persoonsgebonden gegevens en gegevens over de behandeling van personen zijn opgenomen. Uit de rapporten die de Nationale ombudsman op de website van de IGZ aantrof bleek juist dat de informatie over concrete personen heel summier en terughoudend werd behandeld.

11. De minister liet weten dat het van het concrete geval afhangt hoe het algemeen belang in het desbetreffende geval het beste gediend wordt. In het geval van verzoeker zijn de betrokken belangen, waaronder het medisch beroepsgeheim, zorgvuldig afgewogen tegenover de belangen van openbaarmaking.

12. Ook gaf de minister aan dat er sprake is van ontwikkelingen op het gebied van openbaarmaking en dat de minister zijn beleid daarop afstemt. In het verleden werd in de rechtspraak een ruimere interpretatie van de mogelijkheden tot openbaarmaking voorgestaan dan tegenwoordig. De minister verwijst daarbij naar een uitspraak van de rechtbank Utrecht (zie Achtergrond, onder 3.) Recente uitspraken hebben geleid tot een minder ruime interpretatie, omdat er nu van uit wordt gegaan dat openbaarmaking van de medische gegevens de vertrouwensrelatie tussen de IGZ en het veld zal schenden en anderzijds de openbaarmaking van gegevens de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en patiënt kan schenden. Het belang van inspectie, controle en toezicht moet daarom

volgens de commissie zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking.

13. Op de vraag naar voorbeelden van openbaar gemaakte rapporten antwoordde de minister door een tweetal voorbeelden toe te sturen. In het eerste voorbeeld verzocht een instelling op grond van de Wet openbaarheid bestuur om verstrekking van een afschrift van de brief van een specialist waarin deze een melding doet over de werkwijze binnen deze instelling. De brief werd openbaar gemaakt.

Het tweede voorbeeld betreft het verzoek van de nabestaande van een overleden asielzoeker om openbaarmaking van het rapport van de IGZ over de gebeurtenissen rond dit overlijden. Dit rapport wordt openbaar gemaakt nadat de gegevens geanonimiseerd zijn.

II Beoordeling

14. De Nationale ombudsman heeft er oog voor dat de familie er mogelijk bezwaar tegen had dat alle medische details over de behandeling van de patiënt in een rapport van de IGZ op internet publiek gemaakt werden. Het oordeel van de Nationale ombudsman in dit rapport richt zich echter uitsluitend op de vraag of de wijze van openbaarmaking ten opzichte van verzoeker, de arts, behoorlijk was.

15. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

16. De betrokken persoon was een publiek figuur en het ontstaan en verloop van de ziekte trok veel media-aandacht. Daarom staat vast dat het publiek al langdurig kennis had genomen van de ziekte, behandelingen en het overlijden van de patiënt, er veel informatie bekend was en grote maatschappelijke onrust bestond over het beroepsmatig optreden van een aantal medische beroepsuitoefenaars.

17. In het algemeen is een overheidsinstantie gehouden aan de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) De gegevens waarvan duidelijk is dat zij vertrouwelijk zijn, moeten geheim blijven, voor zover niet op grond van een wettelijk voorschrift of vanwege de noodzaak van de taak een verplichting tot openbaarmaking bestaat.

18. De Wet openbaarheid bestuur verplicht tot het openbaar maken op verzoek van gegevens onder bepaalde beperkingen (zie Achtergrond, onder 2.) De regels die van toepassing zijn op de openbaarmaking naar aanleiding van een verzoek daartoe, kunnen als richtsnoer dienen bij de openbaarmaking uit eigen beweging.

19. Voor de publicatie van het rapport waarover verzoeker klaagt, betekent dit dat de minister het algemeen belang van openbaarmaking van het rapport in de huidige vorm af moest wegen tegen met name het belang van eerbiediging van de persoonlijke

levenssfeer.

20. De minister heeft aangegeven dat deze afweging ook plaats heeft gevonden. Hij achtte het belang van de preventieve werking die uit zou gaan van publicatie van het rapport groot, terwijl dit niet tot onevenredig nadeel van verzoeker zou leiden. Volgens de minister was daarbij van belang dat het hier het professionele handelen van verzoeker betrof en dat in die gevallen minder snel sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De minister verwees daarbij naar een uitspraak van de Rechtbank Utrecht uit 2002 (zie Achtergrond, onder 3.).

In de genoemde uitspraak werd geoordeeld dat een geanonimiseerd rapport over beroepsmatige gedragingen van artsen op verzoek van de ouders van een overleden kind openbaar mocht worden gemaakt.

Anonimisering persoonsgegevens verzoeker

21. De klacht van verzoeker richt zich tegen de openbaarmaking van een rapport waarin zijn gegevens niet voldoende zijn geanonimiseerd. De minister heeft wel erkend dat de persoonsgegevens beter geanonimiseerd hadden moeten worden, maar heeft daaraan niet de conclusie verbonden dat de handelwijze onbehoorlijk was.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de preventieve werking die uit zou gaan van het publiceren van het rapport niet zou zijn geschaad indien het zodanig geanonimiseerd zou zijn dat verzoeker niet identificeerbaar was.

Door het rapport onvoldoende te anonimiseren is dan ook gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

In zoverre is de gedraging niet behoorlijk.

Beschrijving van de behandeling

22. Daarnaast werd in het rapport zeer uitgebreid verslag gedaan van de inhoud van de medische behandeling die verzoeker heeft gegeven. In principe kan een beschrijving van een behandeling wel in een rapport openbaar gemaakt worden als de gegevens van de behandelend arts en de patiënt voldoende zouden zijn geanonimiseerd

Het publiek heeft al tijdens de ziekte en na het overlijden langdurig en uitgebreid kennis kunnen nemen van de ziekte en behandeling van de patiënt via berichtgeving in de media.

De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat het gezien die publiciteit niet mogelijk was om de gegevens van de patiënt te anonimiseren en dat de inspectie eraan hechtte om in het belang van de preventieve werking de identiteit van de patiënt te vermelden.

Vanwege de algemene bekendheid van de ziekte en behandeling van de patiënt en het belang van de preventieve werking, acht de Nationale ombudsman de keuze voor de uitgebreide beschrijving van de behandeling te billijken ten opzichte van het belang van verzoeker bij geheimhouding van de informatie over de medische behandeling die hij aan de patiënt gaf .

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Den Haag, is

- gegrond ten aanzien van het gebrek aan anonimisering van de persoonsgegevens van verzoeker wegens strijd met het redelijkheidsvereiste;
- niet gegrond ten aanzien van de beschrijving van de behandeling.

Onderzoek

Op 4 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer X te Y, ingediend door de heer mr. M.J.G.H. Verviers, advocaat te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van VWS, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van VWS verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de IGZ en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van VWS deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

het rapport van de IGZ van februari 2004;

de brief van de IGZ aan verzoeker van 27 april 2005;

de brieven van gemachtigde van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 5 juli 2005 en 4 september 2007;

de brief van VWS aan de Nationale ombudsman van 12 maart 2008;

de brief van gemachtigde van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 5 juni 2008;

de brief van VWS aan de Nationale ombudsman van 12 december 2008.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:5

"1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen."

2. Wet openbaarheid van bestuur (Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur)

Artikel 2

"1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is."

Artikel 10 (voor zover hier van belang)

"1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

(...)

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking."

3. Uitspraak Rechtbank Utrecht d.d. 10 oktober 2002, LJN: AE8470

"Bij een WOB-verzoek m.b.t. beroepsmatige activiteiten dient eerbiediging persoonlijke levenssfeer sterk gerelativeerd te worden t.o.v. het met openbaarheid te dienen belang Besluit van verweerder om het onderzoeksrapport van een door eiser (De Raad van Bestuur van het Universitair Medisch Centrum Utrecht) naar aanleiding van het overlijden van een patiënt ingestelde onderzoekscommissie, openbaar te maken. Aan de orde is de vraag of verweerder bij zijn belangenafweging in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat het openbaarheidsbelang in het onderhavige geval zwaarder weegt dan de door eiser gestelde belangen. Het onderzoeksrapport is geanonimiseerd en heeft uitsluitend betrekking op gedragingen van de betrokken artsen die rechtstreeks in verband staan met hun beroepsmatige activiteiten. Onder deze omstandigheden dient het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer sterk gerelativeerd te worden t.o.v. het met de openbaarheid te dienen belang. Dit is niet anders wanneer naar verwachting de openbaarmaking van de informatie omtrent het beroepsmatig functioneren van de betrokkenen een negatieve weerslag zal hebben op hun persoonlijke leven, tenzij daardoor sprake zou zijn van een onevenredige benadeling van betrokkenen in relatie tot het met de openbaarmaking te dienen belang. (...) In het geval van openbaarmaking van het onderzoeksrapport kan niet worden uitgesloten dat een publieke discussie zal plaatsvinden over de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoeksrapport en over de maatregelen

die eiser naar aanleiding daarvan heeft genomen, alsmede over de wijze waarop de Inspectie in dit geval invulling heeft gegeven aan haar toezichthoudende taak. Niet is aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking van het rapport ondanks de maatregelen die eiser heeft genomen mogelijk zal leiden tot sluiting van de afdeling, mede gelet op hetgeen over deze kwestie al in de publiciteit is geweest. Op grond van het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat geen sprake is van onevenredige benadeling van het UMCU en andere betrokken derden in relatie tot het zwaarwegend algemeen belang dat in het onderhavige geval is gediend met de openbaarmaking van het onderzoeksrapport. Verweerder heeft bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid kunnen besluiten de gevraagde informatie openbaar te maken. Beroep ongegrond."