

GGZ Klachtencommissie Noord-Holland-Noord

KLACHTNUMMER : 20.0335

DE GGZ KLACHTENCOMMISSIE NOORD-HOLLAND-NOORD
HEEFT HET VOLGENDE OVERWOGEN EN GEOORDEELD OMTRENT DE OP 1 MEI 2020 BINNENGEKOMEN
KLACHT IN HET KADER VAN DE WET VERPLICHTE GEESTELIJKE GEZONDHEIDSZORG (WVGGZ) VAN:

A., geboren in 1967,
verblijvende in afdeling B. van GGZ Noord-Holland-Noord (hierna: de instelling) te C.,
hierna te noemen: klager,

tegen

D.,
werkzaam als GZ-psycholoog bij de instelling,
hierna te noemen: verweerster.

De procedure

De commissie heeft kennisgenomen van:

- het klaagschrift van 30 april 2020, binnengekomen op 1 mei 2020, alsmede de aanvulling daarop van de patiëntenvertrouwenspersoon van 5 mei 2020 en de onderbouwing van het verzoek tot schadevergoeding van 6 mei 2020;
- het verweerschrift van 7 mei 2020 van verweerster op het klaagschrift;
- het verweer van 18 mei 2020 van het bestuur op het verzoek tot schadevergoeding;
- de schriftelijke reactie van 19 mei 2020 van de patiëntenvertrouwenspersoon op het verweer van het bestuur.

De commissie heeft verder met toestemming van klager zijn medisch dossier ingezien.

De commissie heeft op 13 en 20 mei 2020 digitale hoorzittingen gehouden, via Lifesize, in de volgende samenstelling: Z. (voorzitter), X. (lid-jurist) en Y. (lid-psychiater) (leden), bijgestaan door de ambtelijk secretaris.

De commissie heeft tijdens de zitting van 13 mei 2020 de klacht van klager behandeld en hierover geoordeeld. Klager was tijdens deze zitting aanwezig, bijgestaan door de patiëntenvertrouwenspersoon. Verweerster was eveneens aanwezig, vergezeld van E., manager van de afdeling. Verder was als toehoorder aanwezig F., raadvrouw.

De commissie heeft tijdens de zitting van 20 mei 2020 het verzoek tot schadevergoeding behandeld. Tijdens deze zitting waren aanwezig klager, de patiëntenvertrouwenspersoon en G. namens het bestuur van de instelling.

Op grond van de stukken en de zitting gaat de commissie uit van de volgende feiten

Klager is op 1 november 2019 in het kader van een voorwaardelijke veroordeling op strafrechtelijke titel (ex artikel 14a Wetboek van Strafrecht) in de instelling geplaatst. Klager is gediagnosticeerd met een ernstige stoornis in middelengebruik, met daarnaast mogelijk een cognitieve stoornis als gevolg van ofwel chronisch en fors middelengebruik ofwel een in aanleg aanwezige cognitieve beperking. Klager verblijft in de instelling op grond van een forensische zorgtitel voor het laten plaatsvinden van de door de rechtbank Noord-Holland opgelegde klinische opname en behandeling van zijn stoornis. Deze behandeling richt zich voornamelijk op het abtinent blijven van middelen en resocialisatie. Daarnaast wordt gewerkt aan diagnostiek, psychisch welbevinden en adequate overgang van de klinische setting naar uitstroom naar een ambulante traject vanuit de woning van klager in [...].

Bij de aanvang van de opname is klager vrijhedenfase 2 toegekend. Tijdens de opname is zijn bewegingsvrijheid uitgebreid naar vrijhedenfase 10 (de hoogste vrijhedenfase), met de mogelijkheid om maximaal twee keer per week onbegeleid naar [...] te reizen om daar zijn huurwoning op te knappen. Nog voordat klager met onbegeleid verlof kon gaan, heeft de instelling alle verloven ingetrokken en de bewegingsvrijheid van cliënten beperkt. Deze beslissingen maakten deel uit van de door de instelling genomen maatregelen rondom de uitbraak van het coronavirus en het vertragen van verdere verspreiding daarvan. Cliënten zijn hierover op 17 maart 2020 schriftelijk geïnformeerd. In deze coronamaatregelen is onder andere bepaald dat verlof tot nader order niet is toegestaan en dat cliënten met vrijhedenfase 9 en 10 overdag vrijheden mogen opnemen volgens tijds- en doelafspraken binnen de driehoek I.J.K. (hierna: de driehoek).

De klacht van klager richt zich tegen deze vrijheidsbeperkende coronamaatregelen.

De instelling is een accommodatie als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder b, Wvvgz, dat wil zeggen een bouwkundige voorziening op het terrein van de zorgaanbieder, waar zorg wordt verleend overeenkomstig de artikelsgewijze toelichting van de Wvvgz.

De klacht

Klager verwijt de instelling dat zijn recht op bewegingsvrijheid ten onrechte is beperkt. De bewegingsvrijheid van klager wordt, als gevolg van de coronamaatregelen, beperkt tot het gebied binnen de driehoek. Daardoor kan klager niet naar H. en daar zijn huurwoning opknappen, wat voor hem van groot belang is voor zijn terugkeer in de maatschappij.

De patiëntenvertrouwenspersoon heeft namens klager naar voren gebracht dat de door de instelling genomen vrijheidsbeperkingen verder gaan dan voorgeschreven of geadviseerd door de regering en RIVM en dat deze, gelet op de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit, doelmatigheid en veiligheid, niet zijn te rechtvaardigen. Het coronavirus is niet gevaarlijker buiten de driehoek. Sterker nog, in H. is klager alleen thuis en is de kans aanzienlijk kleiner dat hij besmet raakt.

Het verweer

De instelling heeft zowel in het verweerschrift als tijdens de zitting van 13 mei 2020 aangegeven waarom de beperking van de bewegingsvrijheid van cliënten, waaronder die van klager, vanwege de door de instelling genomen coronamaatregelen noodzakelijk was. Dat is als volgt toegelicht.

De instelling heeft diverse coronamaatregelen genomen naar aanleiding van een e-mail in maart 2020 van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waar cliënten met een strafrechtelijke titel onder vallen, over het landelijk uitgangspunt van DJI rondom het coronavirus. Dat uitgangspunt houdt onder andere in dat voorlopig een zorgvuldig en terughoudend beleid bij toekenning van verlof zal worden gehanteerd in zowel FPK's als FPA's en dat onbegeleid verlof alleen bij uitzondering mogelijk is in FPA's, namelijk bij activiteiten voor een baan, opleiding of dagactiviteit. De instelling heeft zich hierbij aangesloten en daarom alle verloven teruggetrokken en de bewegingsvrijheid van cliënten tot nader order beperkt tot het bewegingsgebied binnen de driehoek. Tijdens de zitting is beaamd dat het in orde maken van zijn woning voor klager een zinvolle, passende dagbesteding is en dat dit van groot belang is in het kader van resocialisatie en re-integratie. Verweerster stelt dat zij zich er daarom hard voor heeft gemaakt dat een uitzondering zou worden gemaakt en klager toestemming zou worden gegeven zich buiten de driehoek te begeven, namelijk naar zijn woning in H. te gaan. De directie van de instelling heeft dit echter geweigerd en besloten zich te conformeren aan het advies van DJI. De instelling begrijpt dat klager dat als oneerlijk ervaart, omdat hij, in tegenstelling tot andere cliënten, overdag niet naar huis kan gaan. De instelling handhaaft echter de genomen coronamaatregelen, wat betekent dat klager slechts bewegingsvrijheid kan genieten binnen de driehoek.

De overwegingen over de klacht

Ontvankelijkheid van de klacht

Op grond van artikel 10:3 Wvvggz kan een cliënt, zijn vertegenwoordiger of een nabestaande van de cliënt bij de klachtencommissie van de zorgaanbieder (de instelling) een schriftelijke en gemotiveerde klacht indienen over de nakoming van een verplichting of een beslissing van de in dit wetsartikel opgesomde besluiten.

Klager verblijft in de instelling op grond van een forensische zorgtitel, namelijk in het kader van een voorwaardelijke strafrechtelijke veroordeling, als bedoeld in artikel 14a Wetboek van Strafrecht. Hij verblijft met zijn instemming in de instelling en valt daarmee onder de doelgroep die wordt beschreven in artikel 9:1, tweede lid, Wvvggz. De commissie stelt vast dat voor deze doelgroep voor forensische patiënten in een beperkt aantal gevallen het klachtrecht uit hoofdstuk 10 van de Wvvggz openstaat. Daarbij gaat het onder andere om beslissingen over de huisregels, als bedoeld in artikel 8:15 Wvvggz (artikel 10:3, onder k, Wvvggz). Tussen de partijen staat niet ter discussie dat de door de instelling genomen coronamaatregelen van 17 maart 2020 kunnen worden gekenmerkt als een aanscherping van de huisregels. Dit betekent dat klager op grond van artikel 9:1, tweede lid, in samenhang met artikel 10:3, onder k, Wvvggz **ontvankelijk** is in zijn klacht en het daarmee samenhangende verzoek tot schadevergoeding. De commissie is **bevoegd** om deze klacht en het daarmee samenhangende schadevergoedingsverzoek te behandelen.

Voor zover klager ook aan de orde heeft gesteld dat als gevolg van de coronamaatregelen aan hem geen verlof wordt verleend, overweegt de commissie als volgt. Wanneer cliënten op strafrechtelijke titel in de instelling zijn geplaatst, is een belangrijke rol weggelegd voor de Minister van Justitie en Veiligheid waar het gaat om de beheersbevoegdheden en de regeling van de (voorwaardelijke) beëindiging van verplichte zorg. Verloven aan deze groep cliënten – de forensische patiënten – kunnen alleen worden verleend door de Minister van Justitie en Veiligheid (artikel 9:2 Wvvggz). Op grond van artikel 10:3 Wvvggz is het niet mogelijk over dergelijke beslissingen een klacht in te dienen bij de commissie. Voor zover de klacht van klager, alsmede het daarmee samenhangende verzoek tot schadevergoeding, gaat om verlof, is deze dus **niet-ontvankelijk**.

Inhoudelijke beoordeling

Op basis van de binnengekomen stukken, de inzage in het elektronisch patiëntendossier en wat tijdens de zitting van 13 mei 2020 naar voren is gebracht, overweegt de commissie als volgt.

Klager is het niet eens met de door de instelling genomen vrijheidsbeperkende coronamaatregelen, die sinds 17 maart 2020 gelden. Zijn bewegingsvrijheid wordt door de coronamaatregelen beperkt, in die zin dat hij overdag wel vrijheden kan opnemen, maar slechts binnen de driehoek [...], [...] en [...]. Klager wil echter zijn huurwoning in H. opknappen en de woningbouwvereniging laten zien dat deze weer wordt bewoond. Hoewel door de instelling is beaamd dat dit een zeer zinvolle dagactiviteit is, krijgt klager hiervoor geen toestemming. Deze activiteit valt namelijk buiten de door de instelling aangewezen driehoek.

De commissie overweegt allereerst dat de instelling onvoldoende heeft onderbouwd om welke reden zij heeft gekozen voor het beperken van de bewegingsvrijheid van cliënten en, meer in het bijzonder, om welke reden zij daarbij heeft gekozen voor het aanwijzen van het bewegingsgebied binnen de driehoek. De instelling heeft gesteld dat zij bij het nemen van de coronamaatregelen en de daaruit voortvloeiende beperkingen van de bewegingsvrijheid van cliënten in de eerste plaats heeft aangesloten bij het advies van DJI. Daarnaast heeft zij aangesloten bij haar eigen voorschriften voor vrijhedenfase 9, waarbij de instelling van oudsher gebruikmaakt van de driehoek. Deze onderbouwing vindt de commissie onvoldoende. De commissie ziet in het landelijk uitgangspunt van DJI weldegelijk ruimte om klager bij uitzondering vrijheden te verlenen voor een zinvolle dagactiviteit; ook als deze buiten de driehoek is gelegen. Enig verband tussen het landelijke beleid rondom de uitbraak van het coronavirus, de noodzaak om in dit verband lokale maatregelen te treffen en de keuze voor het daarbij aanwijzen van het bewegingsgebied binnen de driehoek, ontbreekt naar het oordeel van de commissie in het geheel.

De commissie overweegt vervolgens dat het nemen van de coronamaatregelen een wettelijke grondslag vereist, omdat hiermee een inbreuk wordt gemaakt op het recht op bewegingsvrijheid. De commissie stelt vast dat de wettelijke bevoegdheden die landelijk zijn ingezet om de verspreiding van het coronavirus te vertragen, zijn neergelegd in de Wet publieke gezondheid, de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's. Daarbij zijn bevoegdheden toegekend aan de Minister van Medische Zorg en Sport, de burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's. In deze wetten en in lagere regelgeving, zoals richtlijnen of noodverordeningen, zijn geen instructies opgenomen waarmee GGZ-zorginstellingen zijn gehouden om de bewegingsvrijheid van cliënten zoveel mogelijk te beperken. In de Richtlijn GGZ en corona (van 21 april 2020) zijn evenmin instructies opgenomen die strekken tot het beperken van de bewegingsvrijheid van in accommodaties verblijvende cliënten. Naar het oordeel van de commissie kunnen hogere regelgeving of instructies dus niet dienen als wettelijke grondslag voor de door de instelling genomen vrijheidsbeperkende maatregelen. Dat betekent dat deze maatregelen slechts moeten worden beoordeeld in het kader van de Wvvgz, en wel op grond van het hierboven al genoemde artikel 8:15 Wvvgz (de huisregels). De commissie is evenwel van oordeel dat artikel 8:15 Wvvgz niet kan dienen als wettelijke grondslag voor de genomen coronamaatregelen. Huisregels moeten worden opgesteld om een ordelijke gang van zaken en de veiligheid in de instelling te verzekeren en mogen niet verder strekken dan noodzakelijk. Het is aan de Minister van Medische Zorg en Sport en de burgemeester en/of voorzitter van de veiligheidsregio om maatregelen te treffen om een infectieziekte zoals het coronavirus te bestrijden en niet aan de instelling. De commissie is van oordeel dat voorkomen moet worden dat in de huisregels vergaande beperkingen in de bewegingsvrijheid van cliënten worden opgenomen die eigenlijk thuishoren in bijvoorbeeld een zorgmachtiging of een zorgplan. Artikel 8:15 Wvvgz kan daarom niet als wettelijke grondslag dienen voor de door de instelling genomen coronamaatregelen.

Dit alles leidt ertoe dat de commissie tot de conclusie komt dat in het landelijk overheidsbeleid over het coronavirus geen grondslag te vinden is om de bewegingsvrijheid van cliënten, waaronder die van klager, te beperken. De instelling heeft met de genomen coronamaatregelen eigen buitenwettelijk beleid geformuleerd, dat een deugdelijke wettelijke grondslag mist. Daarmee is de bewegingsvrijheid van klager ten onrechte beperkt. De commissie zal zijn klacht daarom **gegrond** verklaren.

Hoewel de klacht al is gegrond om bovengenoemde redenen, wijst de commissie ook op de ontbrekende ratio van het besluit van de instelling om wel vrijheden toe te kennen binnen de driehoek. Er

is geen enkele reden gegeven waarom de veiligheid van cliënten wel in deze driehoek is gewaarborgd en niet binnen een andere gebiedsbeperking.

Op grond van het vorenstaande komt de klachtencommissie tot het volgende oordeel

De klacht van klager is **gegrond**.

Het verzoek tot schadevergoeding

Klager heeft overeenkomstig artikel 10:11, eerste lid, Wvggz een schriftelijk en gemotiveerd verzoek tot schadevergoeding bij de commissie ingediend. Klager stelt als gevolg van de onrechtmatige vrijheidsbeperking immateriële schade te hebben geleden en verzoekt om vergoeding daarvan. De door klager geleden schade is, voor zover hier relevant, begroot op een bedrag van € 900,-.

Omdat de commissie de klacht van klager gegrond verklaart, nu een wettelijke grondslag voor de door de instelling genomen coronamaatregelen ontbreekt en dus sprake is geweest van een normschending, ziet de commissie aanleiding om het verzoek tot schadevergoeding te behandelen.

De instelling heeft op 18 mei 2020 haar omvangrijke verweer ingediend. Dat verweer luidt, kort samengevat, dat het verzoek van klager moet worden afgewezen. De patiëntenvertrouwenspersoon heeft bij schrijven van 19 mei 2020 op het verweer gereageerd. Tijdens de zitting van 20 mei 2020 zijn het verzoek tot schadevergoeding en het verweer verder nog mondeling nader toegelicht.

Op basis van de inhoud van de hiervoor genoemde stukken en wat tijdens de zitting van 20 mei 2020 naar voren is gebracht, overweegt de commissie als volgt.

Wettelijk kader

De wetgever heeft, ter bescherming van de kwetsbare en afhankelijke (rechts)positie van cliënten, in de Wvggz een laagdrempelige regeling opgenomen, waar cliënten een beroep op kunnen doen bij het indienen van een schadevergoedingsverzoek. Ook onder de Wet Bopz was het al mogelijk om schadevergoeding te vragen; niet bij de klachtencommissie van de zorgaanbieder, maar wel bij de rechter. De hoofdlijn uit deze jurisprudentie houdt in dat schade door een cliënt gesteld moet worden en niet als bekend mag worden verondersteld. De enkele vaststelling van de schending van een fundamenteel recht is onvoldoende. In de regel zal een schadevergoedingsverzoek een beschrijving moeten inhouden van het nadeel dat de cliënt heeft ondervonden als gevolg van een gebeurtenis of een besluit van de instelling, welk nadeel bestaat uit schade, en wat de oorzaak daarvan is. De gestelde schade kan blijkens de jurisprudentie materieel van aard zijn, maar zal veelal immaterieel van aard zijn als de cliënt is geschaad in zijn rechtspositie. Uit de jurisprudentie is verder op te maken dat er niet te hoge eisen aan het bewijs hoeven te worden gesteld. Voldoende is dat aannemelijk wordt gemaakt dat er door de cliënt schade is geleden.

Inhoudelijke beoordeling

Klager stelt schade te hebben geleden als gevolg van de onrechtmatige beperking van zijn recht op bewegingsvrijheid. Het schadevergoedingsverzoek beschrijft dat deze normschending bij klager de nodige zorgen heeft opgeleverd en dat hij als gevolg hiervan gevoelens van frustratie en spanning heeft ervaren. Dat is als volgt onderbouwd. De woningbouwvereniging heeft klager in een eerder stadium van zijn opname bericht dat hij zijn huurwoning moet opknappen en moet laten zien dat deze wordt bewoond, om de woning niet te verliezen. Van deze brief gaat een zekere druk en noodzaak tot actie uit. Door de onrechtmatige vrijheidsbeperking heeft klager niet optimaal gebruik kunnen maken van zijn vrijheden en zijn woning dus ook niet in orde kunnen maken en kunnen bewonen. Dat was gezien de fase van zijn behandeling destijds, met het oog op de toekomstige uitstroom

naar een ambulantly traject, wel passend geweest. Het behoud van zijn woning is voor klager van groot belang voor zijn terugkeer in de maatschappij. Dat heeft verweerster op 13 mei 2020 onderschreven. Haar verzoek aan de instelling om in het geval van klager daarom een uitzondering te maken op de coronamaatregelen is echter geweigerd. Als gevolg daarvan vreest klager dat hij zijn woning zal verliezen en heeft hij zorgen, stress en spanning ervaren.

Uit het schadevergoedingsverzoek en de toelichting daarop leidt de commissie af dat klager immateriële schade heeft geleden en waar die schade uit bestaat. De commissie is van oordeel dat klager dat voldoende heeft onderbouwd. De commissie stelt vast dat sprake is geweest van een persoonsaantasting, namelijk van onrechtmatige beperking van het fundamentele recht op bewegingsvrijheid. De commissie is van oordeel dat een causaal verband bestaat tussen de geleden schade en de normschending, waarbij aan de vereisten van *conditio sine qua non* en redelijke toerekening is voldaan. Zonder de onrechtmatige vrijheidsbeperking zou de schade namelijk niet zijn ingetreden. Deze schade staat daarnaast in een zodanig nauw verband met het handelen van de instelling, dat het redelijk is om deze aan de instelling toe te rekenen. Het nemen van de coronamaatregelen zonder een wettelijke grondslag en het daarmee onrechtmatige beperken van de bewegingsvrijheid van klager is de bron gebleken van de door hem ervaren zorgen en gevoelens van frustratie en spanning om zijn huurwoning te verliezen, en dus de bron van zijn schade.

De instelling betwist dat sprake zou zijn van causaal verband tussen de schade en de normschending, omdat de woning van klager zich bij aanvang van de opname al in slechtere staat verkeerde en toen ook al de noodzaak bestond deze op te knappen. De commissie verwerpt dit verweer. Het is duidelijk geworden dat het de bedoeling was dat klager zijn woning, al dan niet onder toezicht of begeleiding, tijdens een later moment in de behandeling zou opknappen, en wel in de aanloop naar een ambulantly traject. Klager bevond zich in die fase van zijn behandeling toen de door de instelling genomen coronamaatregelen in werking traden en zijn bewegingsvrijheid werd beperkt. Verweerster heeft op 13 mei 2020 beaamd dat het opknappen van de woning gezien de fase van de behandeling een zinvolle, passende dagbesteding voor klager was om een soepele overgang van de klinische setting naar een ambulantly traject mogelijk te maken. Die dagbesteding, waar klager op was voorbereid, heeft door de vrijheidsbeperking door de instelling niet plaatsgevonden. De gevolgen hiervan zijn dat de re-integratie van klager en de opbouw aan zijn leven thuis hebben stilgestaan en bij klager de vrees is gegroeid dat hij zijn huurwoning dreigt te verliezen. Die schade zou niet zijn ontstaan wanneer klager niet aan de onrechtmatige vrijheidsbeperking was onderworpen, waarmee het causaal verband tussen de schade en normschending is gegeven.

De commissie overweegt vervolgens dat van eigen schuld van klager geen sprake is geweest. De commissie stelt vast dat klager zich ten tijde van het indienen van de klacht en het daarmee samenhangende schadevergoedingsverzoek in vrijhedenfase 10 bevond en zich optimaal inzette om de in het zorgplan gestelde doelen te behalen. Het feit dat klager op een later moment in zijn behandeling om andere redenen is teruggezet naar vrijhedenfase 2, doet hier niet aan af. Die omstandigheid staat los van de klacht en het schadevergoedingsverzoek waarover de commissie moet oordelen. Dat heeft de commissie daarom ook niet ten nadele van klager meegewogen.

De commissie is tot slot van oordeel dat een billijke vergoeding van de hiervoor vastgestelde schade op zijn plaats is (artikel 10:11, vierde lid, Wvvgz). De vergoeding die klager heeft verzocht, acht de commissie buitensporig hoog. De commissie acht, gelet op de aard en de ernst van de normschending en de gevolgen daarvan, een schadevergoeding ter hoogte van € 75,- billijk. Zij zal daarom een schadevergoeding tot dat bedrag toekennen.

Dit alles leidt ertoe dat de commissie het verzoek tot schadevergoeding **toewijst tot een bedrag van € 75,-**. Het door klager anders of meer gevorderde wijst de commissie af.

GGZ Klachtencommissie Noord-Holland-Noord

De commissie bepaalt dat de instelling binnen zes weken na dagtekening van deze uitspraak het bedrag van € 75,- overmaakt op rekening van klager.

Een beroep schort de verplichtingen die de commissie aan een of aan beide partijen heeft opgelegd op, totdat de rechter heeft beslist.

Voor zover de commissie het verweer van de instelling niet heeft gevolgd, verwerpt zij dit.

Aldus gedaan te C. op 13 mei 2020 (wat betreft het klachtschrift) en op 20 mei 2020 (wat betreft het verzoek tot schadevergoeding) en verzonden op 27 mei 2020.

mr. Z.
voorzitter

Beroep

Artikel 10:7 Wvvgz geeft betrokkene (dat wil zeggen: klager), zijn vertegenwoordiger of een nabestaande van betrokkene, alsmede de zorgaanbieder, de mogelijkheid om binnen zes weken na deze uitspraak van de klachtencommissie een schriftelijk en gemotiveerd verzoekschrift in te dienen bij de rechter van de rechtbank Noord-Holland, gelegen aan de Kruseman van Eltenweg 2, 1817 BC Alkmaar.