

Beslissing

Klachtnummer: KC 20-024

Klachtdatum: 2 april 2020, ontvangen 7 april 2020

Klager: Klager

Verweerders: Verweerder 1, teammanager
Verweerder 2, regiebehandelaar

Betreft: maatregelen vanwege het coronavirus (COVID-19)

Verloop van de behandeling van de klacht

De Regionale Klachtencommissie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvggz) Drenthe (de klachtencommissie) behandelt het klaagschrift dat klager op 2 april 2020 heeft ingediend. De klacht richt zich tegen de maatregelen gericht aan cliënten van specifieke afdelingen die de Zorgaanbieder op 30 maart 2020 heeft genomen in verband met het coronavirus (COVID-19).

Op 9 april 2020 heeft de heer M. Gonzalez, klagers patiëntenvertrouwenspersoon (pvp), een onderbouwing van klagers verzoek om schadevergoeding ingediend. Op 17 april 2020 heeft hij namens klager een nadere toelichting op de klacht ingediend.

Verweerder 1 en 2 hebben op 16 april 2020 een verweerschrift bij de klachtencommissie ingediend.

Partijen hebben afschriften van elkaars stukken ontvangen.

Op 21 april 2020 heeft de klachtencommissie een hoorzitting gehouden. Deze vond plaats via Videobutler.

Aanwezig waren:

- klager en zijn pvp
- verweerder 1 en 2

En van de klachtencommissie:

- de heer mr. R. Dontje, voorzitter
- de heer M. Tervoort, extern lid, psychiater n.p.
- mevrouw A. Wolsink, extern lid, manager

Voor de verslaglegging was aanwezig de heer mr. E. Krol, waarnemend secretaris.

De voorzitter van de klachtencommissie heeft voorafgaand aan de zitting met toestemming van klager het behandeldossier ingezien, voor zover betrekking hebbend op de klacht. Hij heeft zijn bevindingen met de overige leden gedeeld.

De klacht

De inhoud van het klaagschrift kan hier als herhaald en ingelast beschouwd worden. Klager en zijn pvp hebben ter zitting, zakelijk en verkort weergegeven, het volgende naar voren gebracht.

Klager geeft aan dat hij zich niet kan voorbereiden op zijn uitplaatsing, omdat hij niet op zoek kan gaan naar huisvesting en geen spullen voor de woning kan aanschaffen. Bovendien kan hij door de maatregelen zijn familie niet zien. Hij voelt zich 24 uur per dag opgesloten, terwijl het personeel wel vrij kan rondlopen.

Voor de maatregelen had hij doordeweeks onbeperkte vrijheden, wat inhield dat hij naar het dorp mocht, mits hij daarover overlegde. Daarnaast mocht hij in de weekenden op verlof. Op 16 maart kwamen de eerste coronamaatregelen, maar die golden niet voor de afdeling van de klager. Wel moest hij aangeven met welk doel hij naar buiten wilde. Hierbij gold wel dat medewerkers opriepen om niet het dorp in te gaan en dat cliënten gevaarlijke situaties moesten melden. Klager stelt dat hij zich aan deze afspraken hield.

Op 30 maart kwamen de aangescherpte maatregelen die ook voor de afdeling van de klager en voor klager golden. In het begin zag klager niet echt de noodzaak van de coronamaatregelen: opeens werden de maatregelen aangescherpt. Hij is nu wel van de ernst van de situatie doordrongen.

Klager mag niet meer zijn eigen boodschappen halen, meubels zoeken via Markplaats of zijn familie bezoeken. Hij verblijft sinds 17 december jl. op desbetreffende afdeling om zijn vrijheden te leren opbouwen. Deze vrijheden had hij al verdiend en nu is hij weer teruggegaan naar nul. Als het meezit, mag hij half juli met ontslag. Hij staat bovenaan de lijst van de woningbouwvereniging om in aanmerking te komen voor huisvesting. Eventueel kan hij tijdelijk bij zijn stiefvader of een vriendin wonen. Hij vreest dat hij langer moet blijven dan nu de bedoeling is, doordat hij zich niet goed kan voorbereiden om zelfstandig te gaan wonen.

Bij de Zorgaanbieder hebben ze een coronaruimte ingericht, maar hier zitten mensen gewoon 48 uur bij elkaar. Het is onduidelijk wat de mensen onder de leden hebben. Hij voelt zich hier onveilig onder.

Klager verblijft bij Zorgaanbieder op grond van een ISD-maatregel. Hij ziet dit niet als een vrijwillige keuze; als hij de behandeling besluit te stoppen, moet hij terug naar de PI. Om de behandeling tijdelijk op te schorten, moet de hoofdbehandelaar hierover aan de reclassering positief adviseren.

Klager volgt PMT; deze behandeling is sinds twee weken weer hervat. Traumatherapie is nu te heftig voor hem, omdat hij geen vrijheden heeft om de spanning die dat oproept te kunnen verwerken, bijvoorbeeld door even de stad in te kunnen of te kunnen zwemmen. De bedoeling is om de traumatherapie na ontslag ambulant te vervolgen. Hij is hiervoor al aangemeld.

De pvp merkt op dat voor de cliënten van GGZ Drenthe ruimere bewegingsvrijheid geldt dan voor cliënten van desbetreffende afdelingen.

Het verweer

De inhoud van het verweerschrift kan hier als herhaald en ingelast beschouwd worden. Ter zitting is het volgende naar voren gebracht, zakelijk en verkort weergegeven.

Verweerder 1 licht toe dat Zorgaanbieder nagedacht heeft hoe de klinieken ingericht zouden kunnen worden tijdens de coronacrisis. Zorgaanbieder heeft eigen beleid geformuleerd ten aanzien van de klinieken en de instelling hanteert de richtlijnen van het RIVM. Het is pertinent niet zo dat deze maatregelen vallen onder de uitbreiding van de huisregels: het gaat om tijdelijk genomen extra maatregelen waarbij de hoop is dat ze zo snel mogelijk versoepeld kunnen worden. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt om zo min mogelijk bewegingen binnen en buiten de kliniek te krijgen. Het is niet zo dat cliënten absoluut niet naar buiten mogen.

In eerste instantie is voor twee afdelingen besloten tot beperking van de bewegingsvrijheid. De cliënten van de afdeling van de klager hebben iets langer hun volledige vrijheden behouden, omdat zij juist hiermee moeten oefenen. Met het voortduren van de coronacrisis ontstond de noodzaak om aangescherpte maatregelen te nemen voor alle klinieken. Ook voor medewerkers gold dat zij risico's zouden lopen. Ook de kring van contacten van medewerkers is aanzienlijk beperkt om het zo veilig mogelijk te houden en om het behandelklimaat te garanderen. Natuurlijk is Zorgaanbieder er geen voorstander van om vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen, maar de instelling voelde zich hiertoe wel gedwongen om een antwoord te bieden op de coronacrisis.

Verweerder 1 stelt dat niet de huisregels zijn aangepast, maar dat extra maatregelen zijn getroffen op 16 en 30 maart om de veiligheid in de kliniek te borgen. De regels van 30 maart gelden voor iedereen die verblijft op desbetreffende drie afdelingen. Op het GGZ-terrein is ook bezoek niet meer welkom. Dat geldt voor zowel de cliënten van GGZ Drenthe als die van de Zorgaanbieder. Verweerder 1 geeft aan dat het in de klinieken van de Zorgaanbieder niet zo gaat als in verpleeghuizen waarbij sprake is van een totale lock-down. Voorheen deden cliënten zelf boodschappen; deze worden nu bezorgd. Ook willen de medewerkers weten waar de cliënten uithangen. Zij volgt met belangstelling de persconferentie van vanavond, in de hoop dat de maatregelen versoepeld kunnen worden.

Verweerder 1 legt uit dat met klager afspraken gemaakt zijn om bijvoorbeeld een woning te bezichtigen. Ook voor de aanschaf van meubels wordt gezocht naar creatieve oplossingen. Er wordt van alle kanten geprobeerd mee te denken en maatwerk te leveren. Er is geen verbod om naar buiten te gaan. Verweerder 1 vindt het van belang om dit benadrukken. De instelling voelt de verantwoordelijkheid om de veiligheid voor iedereen, zowel van cliënten als van medewerkers, te borgen.

Er is helaas geen overeenstemming met de cliënt over deze maatregelen. De ISD-maatregel kent een intramurale en extramurale fase. Klager zit nu in de extramurale fase die doorloopt tot 9 september 2020. De Reclassering en PI zijn op de hoogte gebracht van deze situatie. Er zijn met hen afspraken gemaakt dat klager verblijft bij Zorgaanbieder voor een klinische behandeling.

Verweerder 2 vult aan dat zij en klager vanochtend contact geweest met casemanager van de PI en klager. Klager is akkoord gegaan met deze behandeling. Het staat hem vrij om te allen tijde te besluiten om niet langer hiermee in te stemmen. In dat geval zal hij naar verwachting terug moeten naar de PI. De coronacrisis maakt niet dat de behandeling tijdelijk stop gezet is. Het tijdsplan dat vastgesteld is blijft ook onverminderd staan. Het streven blijft erop gericht dat klager medio juli

uitstroomt. De belangrijkste onderdelen van de behandeling worden nog steeds aangeboden. Het enige dat niet door kan gaan is het uitvoeren van verloven.

De behandeling is gericht op het verminderen van het risico op middelengebruik en het delictsgedrag. De behandeling wordt pas beëindigd als het risico op terugval dusdanig klein is dat het aanvaardbaar is. Op dit moment is het nog niet verantwoord is om klager elders te laten wonen. Het doel is om klager met intensieve begeleiding zelfstandig te laten wonen. Het is nadrukkelijk niet wenselijk dat hij (tijdelijk) bij een familielid of een vriend gaat wonen.

Ondanks de impasse over deze maatregelen lopen de contacten en de behandeling onverminderd voort en wordt nog steeds voortgang gezien. Zij benadrukt dat klager niet in de laatste fase van de behandeling zit; de traumabehandeling loopt nog volop.

Verweerder 1 licht toe dat alle cliënten op de afdeling verblijven op grond van een justitiële titel. Als zij zich niet aan de maatregelen houden, dan kan het zo zijn dat ze ontslagen worden en het resterende deel van hun straf in de PI moeten uitzitten.

Zij legt uit dat ze een aparte quarantaineruimte ingericht voor verdachte coronacliënten. Tijdelijk heeft de instelling een opnamestop gehad om de cliëntengroep zo homogeen en veilig mogelijk te houden. Mede onder druk van Justitie is later ervoor gekozen om nieuwe cliënten 48 uur in quarantaine te plaatsen.

Verweerder 1 begrijpt heel goed dat het voor cliënten en medewerkers een hele lastige periode is en dat patiënten zich beperkt voelen in hun mogelijkheden. Het gaat om een tijdelijke maatregel en de instelling probeert de zorg te continueren. Verweerder 2 sluit zich hierbij aan.

Overwegingen en conclusies van de klachtencommissie

Ontvankelijkheid en bevoegdheid

Klager verblijft sinds 17 december 2019 bij Zorgaanbieder op grond van een forensische zorgtitel, namelijk een ISD-maatregel (artikel 38m Wetboek van Strafrecht). Klager verblijft met zijn instemming in de accommodatie en valt daarmee onder de doelgroep beschreven in artikel 9:1, tweede lid van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz).

De klachtencommissie stelt vast dat voor deze doelgroep in een beperkt aantal gevallen het klachtrecht uit Hoofdstuk 10 van de Wvggz openstaat voor forensische patiënten. Hierbij gaat het onder meer over beslissingen ingevolge het artikel 8:15 (huisregels). Tussen partijen staat ter discussie of de aangescherpte coronamaatregelen van 30 maart jl. te karakteriseren zijn als huisregels. Hieronder komt de klachtencommissie tot de conclusie dat sprake is van huisregels, zodat klager op grond van artikel 9:1, tweede lid en artikel 10:3, eerste lid, onder k van de Wvggz **ontvankelijk** is in zijn klacht.

Overigens heeft klager ook aan de orde gesteld dat hij als gevolg van de coronamaatregelen aan hem geen verloven worden verleend. Verloven kunnen aan forensische patiënten worden verleend door de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 9:2 van de Wvggz). Op grond van artikel 10:3 is het niet mogelijk om over dergelijke beslissingen een klacht in te dienen bij de klachtencommissie. Voor zover de klacht gaat om verloven, is deze dus **niet-ontvankelijk**.

Op grond van artikel 2, eerste lid van het Klachtenreglement klachten Wvggz is de klachtencommissie **bevoegd** om de klacht te behandelen.

Inhoudelijke overwegingen

Op basis van het klachtdossier, de inzage in het behandeldossier en wat ter zitting naar voren gebracht is, overweegt de klachtencommissie als volgt. Deze deelbeslissing gaat alleen in op de inhoudelijke beoordeling van de klacht. Klager heeft daarnaast verzocht om schadevergoeding. De klachtencommissie zal in een afzonderlijke beslissing ingaan op dit verzoek, zoals afgesproken met partijen ter zitting.

Klager is het niet eens met de maatregelen die sinds 30 maart 2020 gelden voor de afdelingen in verband met het coronavirus. Deze houden in dat cliënten doordeweeks maximaal drie keer per week 30 minuten en 's weekends maximaal één keer per dag 30 minuten op het terrein naar buiten mogen. Hierbij geldt bovendien dat cliënten alleen met een doel naar buiten mogen, niet naar de winkel mogen en geen contacten met derden mogen hebben. Boodschappen doet de staf centraal op woensdag en vrijdag.

De vraag is aan de orde wat het karakter van deze maatregelen is. Verweerders hebben in het verweerschrift en ter zitting aangegeven dat Zorgaanbieder de richtlijnen van het RIVM volgt en dat daarnaast maatregelen zijn genomen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Volgens verweerders is hiermee geen sprake van maatregelen die genomen zijn in het kader van Wvvgz, zoals de aanpassing van huisregels of het opleggen van een beperking in de bewegingsvrijheid.

De klachtencommissie overweegt dat het nemen van de aangescherpte Coronamaatregelen een wettelijke grondslag vereist, omdat hiermee een inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht van bewegingsvrijheid. Zij stelt daarnaast vast dat de wettelijke bevoegdheden die – tot nu toe – zijn ingezet om de verspreiding van het coronavirus te vertragen zijn neergelegd in de Wet publieke gezondheid, de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's. De bevoegdheden zijn toegekend aan de minister van Medische Zorg en Sport, aan de burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's. In de Noodverordening door de voorzitter van de Veiligheidsregio Drenthe houdende voorschriften ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Drenthe 26 maart 2020) zijn enkele verboden afgekondigd, waaronder over het in acht nemen van een veilige afstand en het een toegangsverbod voor zorginstelling voor ouderen. In deze Noodverordening is geen bepaling opgenomen voor maatregelen in andere zorginstellingen.

Ook in de richtlijnen vanuit de overheid (het ministerie van VWS of het RIVM) zijn geen instructies opgenomen waarmee GGZ-zorginstellingen zijn gehouden om de vrijheid van patiënt zoveel mogelijk te beperken. In de Richtlijn GGZ en corona (versie van 21 april) die ook van toepassing is op verslavingszorg zijn evenmin instructies opgenomen die strekken tot het beperken van de bewegingsvrijheid van in accommodaties verblijvende cliënten. Overigens wordt in de Richtlijn aangegeven dat 'voor collectieve maatregelen (geldend voor alle patiënten/betrokkene en/of bezoekers) die genomen worden op basis van besluiten van de ministeriele commissie crisisbeheersing (MCCB) of adviezen en richtlijnen van het RIVM, geldt dat de hierop betrekking hebbende bepalingen uit de Wvvgz tijdelijk niet van toepassing zijn. Bij collectieve maatregelen gaat het bijvoorbeeld om beperking van de mogelijkheden om patiënten/betrokkene te bezoeken en beperking van de mogelijkheden om de algemene ruimten binnen een instelling te gebruiken of het in afzondering moeten plaatsen van cliënten met (verdenking van) Corona.' De klachtencommissie concludeert dat de door Zorgaanbieder genomen collectieve maatregelen niet gebaseerd zijn op de besluiten van de MCCB, de adviezen en richtlijnen van het RIVM en ook niet genoemd worden in de Richtlijn GGZ en corona. Deze hogere regelgeving of instructies kunnen dus niet dienen als grondslag voor de genomen maatregelen.

Dit betekent dat de genomen maatregelen beoordeeld moeten worden in het kader van de Wvvgz. De klachtencommissie oordeelt dat sprake is van huisregels (artikel 8:15 van de Wvvgz). Huisregels zijn algemeen van aard en bevatten geen op de persoon gerichte beperkingen. Uit de brief van 30 maart 2020 en de toelichting ter zitting is immers naar voren gekomen dat de vrijheden worden aangepast voor 'alle afdelingen' en dat de aangescherpte maatregelen gelden voor de betreffende afdelingen.

Artikel 8:15 van de Wvvgz stelt de volgende eisen aan de huisregels:

1. De zorgaanbieder stelt huisregels op voor de ordelijke gang van zaken en de veiligheid, passend bij de doelgroep, in de accommodatie.
2. De huisregels bevatten geen andere regels dan bedoeld onder 1.

De klachtencommissie is van oordeel dat dit artikel niet kan dienen als grondslag kan dienen voor de genomen coronamaatregelen. Huisregels worden opgesteld om een ordelijke gang van zaken en de veiligheid in de accommodatie te verzekeren, zie hierover A.C. Hendriks (Nood breekt wet in tijden van Corona, *Nederlands Juristenblad*, 10 april 2020, p. 953-955):

'Ook anderszins zijn de vrijheden van patiënten in een GGZ-instelling fors ingeperkt, waaronder het recht om de eigen kamer te verlaten. In theorie kunnen de huisregels van een psychiatrisch ziekenhuis op grond van de Wet verplichte GGZ (Wvvgz) voorzien in (extra) vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 8:14 en 8:15). Maar deze regels zijn bedoeld om ingezet te worden ter verzekering van de openbare orde en veiligheid. Hoewel COVID-19 ook de openbare orde en veiligheid bedreigt, is het nooit de bedoeling geweest om de huisregels in te zetten ter bestrijding van een infectieziekte. Het voorkomen van besmettingen met het coronavirus vormt evenmin een 'noodsituatie' in de zin van de Wvvgz (artikel 8:11). Kortom, deze maatregelen ontberen een deugdelijke wettelijke grondslag en de proportionaliteit daarvan is twijfelachtig.'

De klachtencommissie deelt dit standpunt van Hendriks. Het is aan de minister van Medische Zorg en Sport en de burgemeester/voorzitter van de Veiligheidsregio om maatregelen te treffen om een infectieziekte, zoals het coronavirus, te bestrijden en niet aan een zorginstelling. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat voorkomen moet worden dat in de huisregels vergaande beperkingen in de bewegingsvrijheid worden opgenomen die eigenlijk in de zorgmachtiging thuishoren. De klachtencommissie concludeert gelet hierop dat artikel 8:15 van de Wvvgz niet als grondslag kan dienen voor de genomen maatregelen.

Conclusie

De klachtencommissie komt tot de conclusie dat in richtlijnen en ander overheidsbeleid over het coronavirus geen grondslag te vinden is om de bewegingsvrijheid van patiënten, waaronder die van klager, in te perken. Zorgaanbieder heeft met de aangescherpte maatregelen eigen buitenwettelijk beleid waarmee de bewegingsvrijheid van cliënten is ingeperkt geformuleerd dat niet kan rekenen op een wettelijke grondslag. Zij verklaart daarom de klacht **gegrond**.

Overwegingen ten overvloede

Ten overvloede merkt de klachtencommissie dat artikel 9:9, tweede lid van de Wvvgz de mogelijkheid biedt om in individuele gevallen een beperking in de bewegingsvrijheid op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld met als doel om het plegen van strafbare feiten te voorkomen. Als klager of een andere cliënt zich niet aan de bepalingen uit de Noodverordening zou houden, bijvoorbeeld door de

afstandsregels niet in acht te nemen, dan kan dit een strafbaar feit opleveren (zie artikel 443 van Wetboek van Strafrecht). Op die wijze kan een noodzaak ontstaan om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen.

Ondanks de gegrondverklaring van de klacht ziet en waardeert de klachtencommissie de inspanningen die Zorgaanbieder pleegt om de verspreiding van het coronavirus binnen de klinieken tegen te gaan en de zorg te continueren. Zij geeft aan verweerders mee om de bevoegde autoriteiten, bijvoorbeeld Minister voor Medische Zorg en/of de voorzitter van de Veiligheidsregio Drenthe, hun standpunt duidelijk te maken dat collectieve maatregelen voor zorginstellingen noodzakelijk zijn en vanwege deze reden het rijksbeleid en de Noodverordening aan te passen.

Tot slot constateert de klachtencommissie dat tussen klager en verweerders een belangrijk verschil van inzicht is ontstaan. Omdat klager vrijwillig is opgenomen op grond van een forensische zorgtitel, acht zij het wenselijk dat verweerders contact zoeken met de justitiële autoriteiten om te beoordelen wat deze impasse betekent voor het verdere verloop van de behandeling en de voortzetting van de ISD-maatregel.

Inhoudelijke beslissing

De klachtencommissie verklaart:

- de Wvggz-klacht tegen de coronamaatregelen van 30 maart 2020 **gegrond**

De beslissing is genomen op 21 april 2020 door de heer mr. R. Dontje, voorzitter, de heer M. Tervoort en mevrouw A. Wolsink, leden, in aanwezigheid van de waarnemend secretaris van de klachtencommissie, de heer mr. E. Krol.

Verzoek om schadevergoeding

Omdat de klacht gegrond verklaard is, ziet de klachtencommissie aanleiding om het verzoek om schadevergoeding verder te behandelen. Zij stelt de zorgaanbieder in de gelegenheid om binnen een week na verzending van deze beslissing hierover zijn standpunt schriftelijk kenbaar te maken (artikel 10:11, vierde lid van de Wvggz). Vervolgens informeert de klachtencommissie partijen over de verdere procedure.

Beroepsmogelijkheid

Tegen deze beslissing kunnen klager en verweerders binnen zes weken een verzoekschrift indienen bij de Rechtbank Noord-Nederland (artikel 10:7 van de Wvggz).

Namens de voorzitter van de klachtencommissie, de heer mr. R. Dontje,

.....
W. Krol
Secretaris klachtencommissie

Deze definitieve beslissing is op 28 april 2020 verstuurd aan klager, pvp, verweerders en de directie van de Zorgaanbieder.