



Rapport

inzake:

een verzoek ingediend door

de **Vakgroep**

over een gedraging die kan worden toegerekend aan

de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur

1. Inleiding

- 1.1 Op 13 augustus 2018 verzocht de Vakgroep [hierna: de vakgroep] de Ombudsman van Curaçao [hierna: de Ombudsman] om de behoorlijkheid van een gedraging van de Inspecteur-generaal voor de Volksgezondheid [hierna: de Inspecteur] te onderzoeken. De Inspecteur had volgens de vakgroep op onbehoorlijke wijze gehandeld door tegen een lid van de vakgroep, dat namens de vakgroep een brief d.d. 28 januari 2018 gericht aan de Raad van Bestuur van het Sint Elisabeth Hospitaal had getekend, een tuchtklacht in te dienen bij het Medisch Tuchtcollege [hierna: MTC]. De onbehoorlijkheid van de handelwijze van de Inspecteur wordt volgens de vakgroep verder benadrukt door het feit dat van tevoren vaststond dat het lid tegen wie de tuchtklacht was ingediend, namens de vakgroep had gehandeld.
- 1.2 Bij brief van 2 oktober 2018 heeft de Ombudsman de Minister van GMN verzocht om te reageren op het door de vakgroep op 13 augustus 2018 ingediende verzoek. De Ombudsman ontving in dit kader van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur [hierna: het Ministerie van GMN] via email een afschrift van een Ministeriële Beschikking van 3 augustus 2018 [no. 2018/034096], waarin een Adviescommissie werd ingesteld die de Minister van GMN moest adviseren over de afhandeling van klachten die over de Inspecteur waren ingediend.
- 1.3 De Ombudsman verzocht de Minister van GMN bij brief van 12 november 2018 om nadere informatie over de behandeling van de klachten door de Adviescommissie. Bij schrijven van 12 november 2018 [bij de Ombudsman binnengekomen op 7 december 2018] informeerde de Minister van GMN de Ombudsman dat de Adviescommissie had besloten de beslissing van het MTC af te wachten en dat de behandeling van de klacht van de vakgroep daarom was aangehouden.
- 1.4 Uit de media vernam de Ombudsman dat de Minister van GMN in de daaropvolgende periode besloten had om een maatregel te nemen tegen de Inspecteur. Het juridische karakter en de inhoud van deze maatregel zijn voornamelijk onduidelijk, nu de Minister van GMN niet gereageerd heeft op het verzoek van 6 maart 2019 van de Ombudsman om een afschrift van deze maatregel te mogen ontvangen. De functie van Inspecteur wordt nu als gevolg van de genomen maatregel in ieder geval door een andere [ambtelijke] functionaris uitgeoefend.
- 1.5 Op 11 maart 2019 voerde de Ombudsman een gesprek met de gemachtigde [tevens lid] van de vakgroep. Tijdens dit gesprek is onder meer gesproken over de formele aspecten (artikelen 13 en 15 van de Landsverordening ombudsman) die betrekking hebben op het verzoek van de vakgroep. De Ombudsman gaf desgevraagd onder andere aan dat een beslissing met betrekking tot het ingediende verzoek van de vakgroep, gezien de huidige omstandigheden, in principe alsnog kon worden genomen.
- 1.6 Op 13 maart 2019 riep de Ombudsman de nieuw benoemde [waarnemend] Inspecteur op om ingevolge de bepalingen van de Landsverordening ombudsman te verschijnen en inlichtingen te verschaffen over het verzoek van de vakgroep. De [waarnemend] Inspecteur verscheen op 26 maart 2019 voor de Ombudsman en verklaarde onder meer dat de tuchtklacht bij het MTC inmiddels was ingetrokken.
- 1.7 De [waarnemend] Inspecteur is naar aanleiding van zijn verklaring van 26 maart 2019 verzocht om een afschrift van de relevante documenten [zoals de processtukken bij het MTC] bij de Ombudsman in te dienen. De Ombudsman zou na de ontvangst van deze documenten een beslissing nemen over het al dan niet voortzetten van het onderzoek. Deze documenten zijn tot op heden niet ingediend bij de Ombudsman, ook niet na diverse herinneringen via email.

- 1.8 De Ombudsman heeft tot op heden geen nader bericht van de Minister van GMN ontvangen over de verdere afhandeling door de Adviescommissie van de klachten die waren ingediend over gedragingen van de Inspecteur. Op grond van het gesprek met de [waarnemend] Inspecteur en met de gemachtigde van de vakgroep kan echter worden aangenomen dat de Minister van GMN nog geen beslissing heeft genomen over de klachten die ingediend waren over gedragingen van de Inspecteur. Ook de klacht van de vakgroep is dus tot nu toe onbeantwoord gebleven.
- 1.9 De gemachtigde van de vakgroep heeft desgevraagd via emailbericht van 12 juli 2019 aangegeven alsnog een formeel oordeel van de Ombudsman te wensen over de behoorlijkheid van de gedragingen van de Inspecteur.
- 1.10 De Ombudsman heeft op 31 juli 2019 de voorlopige bevindingen in deze zaak opgesteld en deze aan de vakgroep en aan de Minister van GMN doen toekomen met het verzoek om een schriftelijke reactie. De Minister van GMN heeft niet gereageerd op de voorlopige bevindingen. De vakgroep heeft via email van 1 september 2019 gereageerd op de voorlopige bevindingen.

2. De bevindingen

De voor de beoordeling van dit verzoek relevante bevindingen kunnen, kort samengevat, als volgt worden weergegeven.

- 2.1 De vakgroep heeft op 28 januari 2018 een brief gestuurd naar de Raad van Bestuur van het Sint Elisabeth Hospitaal [hierna: het Sehos], waarin zij haar verbazing uitspreekt over het feit dat zij niet zou zijn betrokken bij een lopend onderzoek van de Inspecteur. Dit onderzoek van de Inspecteur zou betrekking hebben op het functioneren van een chirurg [hierna: chirurg M] die bij het Sehos werkzaam is en die in de voorkomende gevallen ook betrokken wordt bij het werk van de leden van de vakgroep. De vakgroep gaf verder in haar brief aan in de toekomst geen assistentie meer te wensen van chirurg M bij complexe chirurgie aangezien de vakgroep zich ernstig zorgen maakt over de operatieve vaardigheden van chirurg M. Een afschrift van de brief van de vakgroep is gestuurd naar de Inspecteur.
- 2.2 Naar aanleiding van de brief van 28 januari 2018 organiseerde de Inspecteur op 30 januari 2018 een spoedoverleg met de vakgroep. De vakgroep is hierbij vertegenwoordigd door de heer dr. IG die zelf ook lid is van de vakgroep. Op grond van de thans beschikbare stukken blijkt dat de Inspecteur tijdens het gesprek met de vakgroep zou hebben aangegeven dat zowel de inhoud als de wijze van totstandkoming van de brief van 28 januari 2018 niet door de beugel konden. De Inspecteur verzocht daarom aan de vakgroep om de brief van 28 januari 2018 in te trekken. De vakgroep heeft bij monde van haar vertegenwoordiger geweigerd om te voldoen aan dit verzoek van de Inspecteur.
- 2.3 De Inspecteur heeft op 31 januari 2018 een rapport van bevindingen uitgebracht over de kwaliteit van het chirurgisch handelen van chirurg M. In dit rapport keurt de Inspecteur de brief van 28 januari 2018 van de vakgroep uitdrukkelijk af.
- 2.4 Op 15 februari 2018 diende de Inspecteur een klacht in bij het MTC tegen de heer IG. Volgens de Inspecteur zou de heer IG, door onder andere het ondertekenen en verzenden van de reeds genoemde brief van de vakgroep, zich schuldig hebben gemaakt aan gedragingen welke het vertrouwen in de stand der

geneeskundigen ondermijnen. Meer in het bijzonder zou de handelwijze van de heer IG naar het oordeel van de Inspecteur in strijd zijn geweest met de “Gedagsregels van Artsen 1997 Curaçao”.

2.5 De [waarnemend] Inspecteur trok op 14 december 2018 de tuchtklacht tegen de heer IG ter zitting van het MTC in. Op grond van de beschikbare stukken blijkt dat de [waarnemend] Inspecteur van mening was dat de gang naar de tuchtrechter niet het juiste instrument was om vermeend onjuist handelen van de vakgroep aan te pakken. In het verlengde hiervan stelde de [waarnemend] Inspecteur dat de Inspectie voor de Volksgezondheid [hierna: Inspectie] over voldoende andere bestuursrechtelijke instrumenten beschikt om deze kwestie op behoorlijke wijze af te handelen.

3. De beoordeling

3.1 De Ombudsman merkt allereerst op dat de Inspecteur bevoegd is om ingevolge de bepalingen van de “Landsverordening van de 4^{de} maart 1957 houdende regeling van de tuchtrechtspraak over personen die geneeskunst uitoefenen, zomede over apothekers” [P.B. 1957, no. 30] klachten aanhangig te maken bij het MTC. Een oordeel van het MTC kan worden verzocht over de vraag of de aangeklaagde medische beroepsbeoefenaar zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen die het vertrouwen in de medische stand ondermijnen, of aan nalatigheid waardoor schade is ontstaan voor een patiënt, of in de uitoefening van de geneeskunst blijkt heeft gegeven van niet toelaatbare onkunde.

3.2 Op grond van de beschikbare stukken blijkt dat de Inspecteur de tuchtklacht voornamelijk gebaseerd heeft op de grond dat de gedragingen van de heer IG als lid en vertegenwoordiger van de vakgroep, het vertrouwen in de medische stand zouden ondermijnen.

3.3 Voorop moet worden gesteld dat gedragingen die het vertrouwen in de medische stand kunnen ondermijnen, niet alleen betrekking hebben op gedragingen die verricht zijn in de uitoefening van de geneeskunst. De Hoge Raad heeft daarom reeds in de jaren zeventig van de vorige eeuw geoordeeld dat handelingen van een arts die blijken geven van een houding en/of opvatting onverenigbaar met die welke een geneeskundige behoort te hebben, en die dan ook van hem worden verwacht, ook vallen onder handelingen die het vertrouwen in de stand der geneeskundigen kunnen ondermijnen. Zo oordeelde de Hoge Raad in een zaak waarin een arts informatie zou hebben gelekt, dat deze handeling gezien kon worden als een handeling die onder bepaalde omstandigheden het vertrouwen in de stand van de geneeskunde zou kunnen ondermijnen [zie Hoge Raad 6 juni 1975, NJ 1975, no. 475].

3.4 Bij het beantwoorden van de vraag of een bepaalde handeling het vertrouwen in de medische stand ondermijnt, wordt in beginsel verder ook gekeken naar het effect dat het bekend worden bij een breder publiek van deze handeling zal hebben [zie Hoge Raad 31 mei 1985, NJ 1985, no. 685].

3.5 De mate van vrijheid die de Inspecteur heeft bij het uitoefenen van de bevoegdheid om een klacht aanhangig te maken bij het MTC is niet onbegrensd. De Inspecteur dient zich als toezichthouder die organisatorisch deel uitmaakt van het Ministerie van GMN, steeds te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het feit dat de Inspecteur deze bevoegdheid heeft, betekent dus niet dat hiervan altijd en onder alle omstandigheden gebruik kan worden gemaakt. De toezichthouder maakt immers slechts gebruik van zijn bevoegdheid voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van zijn taak.

3.6 De Ombudsman is van oordeel dat de Inspecteur in zijn hoedanigheid van toezichthouder, geen rekening heeft gehouden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit bij het aanhangig maken van de

tuchtklacht tegen de heer IG. Uit de beschikbare stukken is in elk geval niet gebleken dat de Inspecteur bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid, passend gewicht heeft toegekend aan het belang van de individuele beroepsbeoefenaar. Dit had echter op de weg van de Inspecteur gelegen, vooral gelet op het ingrijpende karakter van een tuchtmaatregel en de mogelijke gevolgen hiervan voor een individuele beroepsbeoefenaar [zie in deze zin ook het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao waarin dit Gerecht zich uitlaat over de proportionaliteit en het ingrijpende karakter van een aanwijzing van de Inspectie, 7 maart 2017, zaaknr. Lar:CUR201700125]. De gronden en argumenten die door de [waarnemend] Inspecteur zijn aangevoerd bij het intrekken van de tuchtklacht worden in dit kader door de Ombudsman dan ook grotendeels onderschreven.

- 3.7 De Ombudsman meent verder dat de Inspecteur bij het aanhangig maken van de tuchtklacht, het karakter van de vakgroep in zekere mate heeft miskend. Een vakgroep heeft ingevolge de Landsverordening zorginstellingen (P.B. 2007, no. 19) diverse collectieve taken en bevoegdheden, zoals het opstellen van een reglement met betrekking tot (onder andere) het niveau van geneeskundig handelen en het geven van ongevraagd advies aan het dagelijks bestuur van een desbetreffende ziekenhuisvoorziening. Het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao heeft in zijn uitspraak van 17 april 2019 (ECLI:NL:OGECAC:2019:92) in een geschil tussen een arts en het Sehos onder meer overwogen dat berichten van een vakgroep niet zomaar terzijde kunnen worden gelegd door de raad van bestuur. Deze uitspraak onderstreept naar de mening van de Ombudsman de wettelijk vastgelegde rol die een vakgroep speelt bij onder meer de patiëntveiligheid.
- 3.8 Rekening houdend met de wettelijk voorgeschreven taken van de vakgroep, valt onder de huidige omstandigheden niet meteen in te zien waarom de Inspecteur gemeend heeft enkel het individueel handelen van een lid van de vakgroep aan het MTC te moeten voorleggen ter toetsing aan de Gedragsregels van Artsen 1997 Curaçao. Uit de beschikbare informatie blijkt immers genoegzaam dat het de Inspecteur van tevoren bekend was dat de heer IG als vertegenwoordiger van de vakgroep handelde. De Ombudsman merkt in dit kader voor de volledigheid op dat het feit dat de Inspecteur uiteindelijk ervoor gekozen heeft om enkel tegen de heer IG een tuchtklacht in te dienen, de indruk wekt dat de Inspecteur wellicht de bevoegdheid van de heer IG om de vakgroep te vertegenwoordigen in twijfel trok. In een zodanige scenario had de Inspecteur de bevoegdheid van de heer IG op een vrij eenvoudige manier kunnen verifiëren. De Inspecteur kan in elk geval niet gevolgd worden in zijn keuze om een zwaar instrument zoals een klacht bij het MTC aan te wenden tegen de heer IG, terwijl op voorhand vaststond dat de heer IG namens de vakgroep handelde.
- 3.9 Het spreekt bovendien voor zich dat het aanhangig maken van een tuchtklacht tegen een lid van een vakgroep, gezien het karakter van het medisch tuchtrecht, in principe niet als een alternatief kan worden gezien om een vakgroep als een entiteit van een zorginstelling [in casu van het Sehos] toch onder de rechtsmacht van het MTC te brengen. Hieraan doet in het onderhavige geval niet af dat feitelijk slechts één medische beroepsbeoefenaar de brief van 28 januari 2018 van de vakgroep zou hebben ondertekend. Het argument van de Inspecteur dat slechts de handtekening van de heer IG onder de brief van 28 januari 2018 kon worden herkend, maakt dit niet anders en geeft op zich geen blijk van een behoorlijk optreden.

4. Oordeel

Op grond van het bovenstaande concludeert de Ombudsman dat de Inspecteur, handelend als een orgaan van het Ministerie van GMN, in de onderhavige zaak niet behoorlijk heeft gehandeld. Het verzoek van de vakgroep

waarin geklaagd wordt over het feit dat de Inspecteur ten onrechte een tuchtklacht tegen de heer IG als lid van de vakgroep heeft ingediend bij het MTC is derhalve **gegrond**.

5. Aanbeveling(en)

Gelet op het feit dat de [waarnemend] Inspecteur in het onderhavige geval de tuchtklacht tegen de heer IG reeds heeft ingetrokken, maar ook gelet op de gronden die in dat kader zijn aangevoerd, zal de Ombudsman in deze zaak geen aanbeveling doen.

Willemstad, 27 september 2019

De Ombudsman van Curaçao,
K.R. Concincion