

Toezicht onder spanning

Framing van de IGZ in de casus 'baby Jelmer'

Lieke Bogers - 348151

Ramlehweg 32a, Rotterdam

348151lb@eur.nl

Begeleider: Roland Bal

Meelezer: Marleen de Mul

27 mei 2013

Voorwoord

In het kader van de universitaire opleiding Beleid en Management Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, ligt voor u mijn bachelorscriptie. In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de framing van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus 'baby Jelmer'. De keuze van het onderwerp vond ik lastig. Mijn interesse in verschillende aspecten van de gezondheidszorg is zeer breed, en ik wilde een onderwerp kiezen waarover ik eerder nog niet veel gelezen en geschreven had. Op deze manier wilde ik dit derde bachelorjaar ervaren of het onderwerp 'toezicht in de gezondheidszorg' mij tot verdere inzichten leidt. Toezicht in de gezondheidszorg heb ik zeker ervaren als een interessant onderwerp, dat tot een grote en lastige discussie kan leiden.

Gedurende het schrijfproces van de bachelorscriptie heb ik ondersteuning en hulp ervaren van een aantal mensen die ik hiervoor wil bedanken. In de eerste plaats mijn scriptiebegeleider Roland Bal, voor het versterken van mijn interesse in het onderwerp 'toezicht' door zijn groots enthousiasme voor zijn vakgebied. Ook wil ik hem bedanken voor de begeleiding die ik als zeer fijn heb ervaren, en voor zijn snelle, goede en kundige feedback. Daarnaast wil ik graag mijn meelezers Marleen de Mul bedanken voor haar laatste blikken op het onderzoeksvoorstel en het uiteindelijke onderzoek. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn ouders, René en Thea Bogers, die mij altijd alle mogelijkheden hebben gegeven om de bacheloropleiding Beleid en Management Gezondheidszorg tot een succesvol einde te brengen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Summary	7
Aanleiding.....	9
Doelstelling	11
Leeswijzer.....	11
Theoretisch kader.....	12
Theory of framing.....	12
Effecten van framing	14
Onderzoeksvraag & Deelvragen	17
Onderzoeksopzet.....	18
Specificatie casus ‘baby Jelmer’	18
Methoden en technieken van onderzoek.....	18
Validiteit en betrouwbaarheid.....	19
Resultaten	21
1. Hoe verloopt het debat over de toezichtstaak van de IGZ?.....	21
Toezichtsdomein.....	22
Methoden van toezicht.....	23
Maatregelen.....	24
Toezichtstaak.....	25
Baby Jelmer.....	28
Debat toezichtstaak IGZ	29
2. Hoe wordt de positie van de IGZ in de media geframed in de casus ‘baby Jelmer’?.....	31
Argos	31
De Volkskrant	32
De Telegraaf	34
NOS Journaal	35
Nieuwsuur.....	36
Hart van Nederland.....	39
Radar.....	40
Pauw en Witteman.....	41
3. Hoe wordt de positie van de IGZ in de politiek geframed?.....	44
SP.....	44
PvdA.....	45
PVV	46

CDA	47
VVD	47
Conclusie & Discussie	49
Beleidsmatige framing	49
Mediaframing	50
Politieke framing	51
Eindconclusie.....	52
Aandachtspunten en beperkingen van het onderzoek.....	53
Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	54
Referentielijst	56

Samenvatting

Binnen de Nederlandse samenleving worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg. De IGZ is het toezichtsorgaan dat hierop moet toezien. De afgelopen tijd is er vanuit de politiek en de media veel kritiek geweest op het functioneren van de IGZ. De casus 'baby Jelmer' is een voorbeeld van een zaak waarin een groot debat gaande is over het functioneren van de IGZ. Baby Jelmer heeft ten gevolge van nalatigheid van het UMCG onnodig hersenletsel opgelopen. Het genoemde ziekenhuis heeft slecht gehoor gegeven aan daarop volgende klachten en ook de IGZ heeft vervolgens nauwelijks gehandeld. Pas na drie jaar heeft de IGZ een rapport uitgebracht over deze casus waaruit bleek dat het ziekenhuis fouten heeft gemaakt. Dit rapport is in 2011 ingetrokken, door druk vanuit het UMCG en de betreffende specialist (De Vries 2011). De IGZ wordt verweten dat zij te laat en onjuist gehandeld heeft.

In dit onderzoek is onderzocht op welke wijze de toezichtstaak van de IGZ wordt geframed met betrekking tot deze casus. Framing betekent dat een zaak, een casus of een gebeurtenis vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden. Door die verschillende perspectieven kunnen mensen aan dezelfde casus, zaak of gebeurtenis verschillende waarde hechten en een verschillende mening hebben.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentanalyse, media-analyse en de analyse van een Kamerdebat. Door de documentanalyse kan geconcludeerd worden op welke wijze de IGZ, de Nationale Ombudsman, de minister van VWS en Commissie de Vries de toezichtstaak van de IGZ framen. Vervolgens is door middel van een uitgebreide media-analyse onderzocht op welke wijze verschillende mediabronnen de toezichtstaak van de IGZ framen, naar aanleiding van de casus 'baby Jelmer'. Tenslotte worden de frames van politieke partijen onderzocht door de analyse van het Kamerdebat.

Uit de documentanalyse blijkt dat het debat rond de toezichtstaak van de IGZ zich met name richt op het onderscheid tussen meldingen als 'klacht' en meldingen als 'signaal'. De melding als 'klacht' betreft een juridische term waarbij iedere melding individueel onderzocht moet worden. Een melding als 'signaal' betreft een term die kan aangeven dat achter de melding een structureel probleem verborgen zit. Dit verschil van termen geeft een onderscheid aan in de opvatting van de toezichtstaak van de IGZ. Waar de Nationale Ombudsman stelt dat de IGZ zich in moet zetten voor iedere melding als 'klacht', stelt de IGZ dit niet te kunnen bewerkstelligen door hun geringe capaciteit. De IGZ stelt dat haar toezichtstaak bestaat uit het behandelen van een melding als 'signaal', zodat zij kan optreden tegen structurele problemen die achter deze signalen verborgen zitten. De media creëert een algemeen beeld

van de IGZ dat individuele klachtenbehandeling een onderdeel is van de toezichtstaak van de IGZ, en dat zij dus ook meldingen als 'klacht' in behandeling moet nemen. Daarnaast stelt de media samen met een aantal politieke partijen dat de toezichtstaak van de IGZ bestaat uit het behartigen van de belangen van de burgers. In de casus 'baby Jelmer' wordt de IGZ verweten de belangen van de zorginstelling te hebben behartigd. Ook zou de IGZ volgens de Nationale Ombudsman, verschillende mediabronnen en volgens verschillende politieke partijen meteen hebben moeten handelen na de klacht van de ouders van Jelmer, aangezien zij volgens hun frame alle individuele klachten in behandeling moeten nemen. De IGZ stelt dat zij hierin geen fouten heeft gemaakt, aangezien zij stelt dat alleen de behandeling van meldingen als 'signaal' tot de toezichtstaak van de IGZ behoort. Wel geeft zij toe dat de lange looptijd en het intrekken van het eerste rapport onzorgvuldig handelen van het toezichtsorgaan betreft.

Summary

In the Dutch society there is a high require for quality and safety in the health care sector. The Dutch Inspection of Health care (IGZ) is charged with the surveillance of the quality and safety in the Dutch health care sector. In recent times, politics and media have much criticism regarding the work of the IGZ. The case of 'baby Jelmer' is a good example of an issue which caused a big discussion about the work of the IGZ. Because of negligence of the UMCG baby Jelmer has incurred brain injury. The UMCG did not listen to the complaints of the parents and also the IGZ did barely listen to the parents. Almost three years later the IGZ brought out a report about this case, which says the hospital made mistakes in the case of 'baby Jelmer'. By pressure of the UMCG and the conducting specialist, the IGZ pulled in the report. The blame to the IGZ is that they handled too late and incorrectly in this case. In this research is examined in which way the task of surveillance of the IGZ is framed. Framing means that a case can be viewed by different perspectives. Seeing those different perspectives, people can appreciate the same case differently or people can have a different opinion about the same case.

This research is performed by a document analysis, a media analysis and the analysis of the political debate. By performing a document analysis, there can be concluded in which way the IGZ, the Nationale Ombudsman, the minister of VWS and commission de Vries framed the task of surveillance of the IGZ. By performing a media analysis, there can be concluded in which way different media sources framed the task of surveillance of the IGZ. At least, frames from the politics are examined by performing an analysis of the political debate. The debate of the task of surveillance of the IGZ is mostly pointed to the difference between reports as 'complaints' and reports as 'signals'. A report as a 'complaint' is a legal term, every report has to be assort individually. A report as a 'signal' is a term which can suggest that behind the report there is a structural problem. This difference in terms creates a difference in the concept of the task of surveillance of the IGZ. Where the Nationale Ombudsman suggests that the IGZ has to handle every report as a 'complaint', the IGZ suggests that her task of surveillance is only handling reports as 'signals' so she can stand up to structural problems which are hidden behind these signals. The media creates a general view that handling individual complaints is part of the task of surveillance of the IGZ. The media and some politics suggests that the task of surveillance of the IGZ is to look after the interests of the citizens. In the case 'baby Jelmer' the blame to the IGZ is that they looked after the interests of the care institution. The Nationale Ombudsman, the media and some politics framed that the IGZ should have handled immediately after the complaint from the

parents, because it is the task of surveillance to handle all individual complaints. The IGZ suggests that handling immediately after the complaint from the parents is not part of the task of surveillance, because only reports as 'signals' need to be handled by the IGZ. The IGZ does admit that they handled incorrectly with regard to the long maturity and the withdrawing of the first report.

Aanleiding

Binnen de Nederlandse samenleving worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg. Burgers mogen van de overheid verwachten dat deze zich inzet voor een kwalitatief goede en veilige gezondheidszorg (Nationale Ombudsman 2012). De Inspectie van de Gezondheidszorg (IGZ) is de instantie die hierop toeziet en maakt deel uit van de sturing van de gezondheidszorg. Sturing wordt gegeven door beleid, uitvoering en toezicht. Beleid en uitvoering verbeteren de gezondheidszorg, toezicht van de IGZ draagt aan deze verbetering bij door advies te geven over uitvoering en handhaving (De Rijcke 2010). De IGZ heeft dus een toezichtshoudende taak. Dit betekent dat de IGZ gegevens moet verzamelen over de kwaliteit van de gezondheidszorg, deze kwaliteit moet beoordelen en vervolgens moet handhaven op basis van deze kwaliteit (Hubben 2012). In artikel 36 lid 1a van de Gezondheidswet staat benoemd dat de IGZ belast is 'met onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en determinanten daarvan' en op basis van de uitkomsten van het onderzoek moet de IGZ 'middelen ter verbetering bevorderen'.

De afgelopen jaren is er veel kritiek ontstaan op het functioneren van de IGZ. Er zijn meerdere casus te benoemen waarbij de IGZ laksheid is verweten. Een grote zaak waarin de IGZ gedysfunctioneerd zou hebben is 'baby Jelmer'. Baby Jelmer heeft ten gevolge van nalatigheid van het UMCG onnodig hersenletsel opgelopen. Het genoemde ziekenhuis heeft slecht gehoor gegeven aan daarop volgende klachten en ook de IGZ heeft vervolgens nauwelijks gehandeld. Pas na drie jaar heeft de IGZ een rapport uitgebracht over deze casus waaruit bleek dat het ziekenhuis fouten heeft gemaakt. Dit rapport is in 2011 ingetrokken, door druk vanuit het UMCG en de betreffende specialist (De Vries 2011). De IGZ wordt verweten dat zij te laat en onjuist gehandeld heeft. Dit heeft de IGZ later ook toegegeven.

Naar aanleiding van deze zaken en de erop volgende discussie in de media en de Tweede Kamer is een grote hoeveelheid aan klachten over de IGZ gemeld bij de Ombudsman (Nationale Ombudsman 2012). Uit deze klachten blijkt wat de burger verwacht van de IGZ. Volgens de IGZ is er echter een discrepantie tussen de verwachtingen van de burgers en de daadwerkelijke taak en bevoegdheden van de IGZ. De burger verwacht bijvoorbeeld een actieve rol wanneer een klacht over een zorgaanbieder of professional wordt ingediend, terwijl de IGZ geen individuele klachtenbehandeling als rol heeft (Nationale Ombudsman 2012). Het draait bij de IGZ om het algemeen belang, een kwalitatief goede en veilige gezondheidszorg. Het motto van de IGZ is 'een gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde

zorg'. Uit dit motto blijkt dat de IGZ het vertrouwen van de burgers belangrijk vindt. Wanneer de naleving op de juiste manier geschiedt, is de risicobeheersing beter, is de kwaliteit van zorg beter, is de gezondheidschade minder, en des te rechtvaardiger is het vertrouwen van de burger in de gezondheidszorg (IGZ 2011). De discrepantie tussen de verwachtingen van de burgers en de taak van de IGZ is wellicht niet bevorderend voor het motto van de IGZ 'een gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg' (Robben et al. 2012). De IGZ heeft een reputatie hoog te houden, en deze reputatie wordt in een belangrijke mate gecreëerd door de manier waarop de IGZ omgaat met de toezichtstaak. De reputatie van de IGZ is belangrijk voor haar invloed en effectiviteit (Robben et al. 2012).

Naar aanleiding van de vele klachten is er veel discussie geweest over de gewenste rol en taak van de IGZ. De gezondheidszorg is de laatste jaren sterk veranderd. De opkomende marktwerking, privatisering en transparantie in de zorg vereisen steeds meer toezicht (Gezondheidsraad 2011). De overheid bemoeit zich steeds minder met de gezondheidszorg, waardoor er steeds meer verantwoordelijkheid binnen de ziekenhuizen en bij de professionals ligt (Kist et al. 2006). Sinds 1996 is deze verantwoordelijkheid van zorgaanbieders voor de kwaliteit en veiligheid van zorg omschreven in de Kwaliteitswet Zorginstellingen. De IGZ houdt toezicht op deze wet en is dus het 'sluitstuk van het kwaliteitsbeleid' (Kist et al. 2006).

Niet alleen het veranderde veld van de gezondheidszorg maakt dat toezicht steeds belangrijker wordt, ook een casus als 'Baby Jelmer' waarin de IGZ laksheid wordt verweten, laat zien dat toezicht als een hoog gewaardeerde taak van de IGZ wordt beschouwd. Vanuit de ondertoezichtgestelden is er echter een roep naar het terugdringen van toezicht, door de toezichtslasten die het met zich mee brengt (VWS 2012). De toezichthouders, in dit geval de IGZ, moet de toezichtstaak op een evenwichtige manier inrichten en een juiste balans zien te vinden om zich te positioneren in het veld van de gezondheidszorg (VWS 2012). De toezichtstaak moet zo effectief mogelijk ingericht worden en deze is effectief wanneer het toezicht leidt tot een hoger nalevingsniveau (De Rijcke 2010).

De taak van de IGZ is niet eenduidig omschreven en er bestaat een discrepantie tussen de verwachtingen van de burgers en de toezichtstaak zoals de IGZ deze ziet. Met betrekking tot een casus als 'Baby Jelmer' is het dus lastig om de IGZ laksheid te verwijten of te concluderen dat de IGZ heeft gedysfunctioneerd in deze casus. Wel kan worden bekeken op welke wijze de taak van de IGZ wordt 'geframed'. Uit de framingtheorie blijkt dat een onderwerp vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden. Door het frame dat mensen hebben gecreëerd met betrekking tot een onderwerp, wordt hun mening over dat onderwerp beïnvloed (Chong et al. 2007). Frames kunnen verschillen door de tijd heen. Ze

worden gecreëerd door actoren die van belang zijn binnen het onderwerp. Binnen deze studie wordt het frame over de taak van de IGZ dus gecreëerd door de actoren die de casus 'baby Jelmer' onder de aandacht brengen. De media speelt hierbij een belangrijke rol. In verschillende radio- en televisie-uitzendingen is deze casus besproken. Hierdoor wordt de IGZ geframed door de media, en deze framing kan een effect hebben op de framing van burgers. Het is dus van belang om te onderzoeken hoe de taak van de IGZ wordt 'geframed'. Een beter inzicht in de framing van de toezichtstaak van de IGZ kan de IGZ helpen om haar werkwijze te verbeteren (Gezondheidsraad 2011). Om een beter inzicht te verkrijgen in de framing van de toezichtstaak van de IGZ en dit te specificeren op de casus 'Baby Jelmer' is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Hoe wordt de taak van de IGZ 'geframed' in de casus 'baby Jelmer' ?

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te analyseren op welke manier de IGZ wordt geframed in de casus 'baby Jelmer'. Aan de hand van deze framing is het duidelijk voor de IGZ op welke manier de samenleving de toezichtstaak van de IGZ ziet. Ook wordt door middel van dit onderzoek duidelijk of bepaalde oordelen over de IGZ gevolgen zijn van handelen van de IGZ of het gevolg zijn van de frames waarin de IGZ is geplaatst door de media.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de framingtheorie geschetst. Aan de hand van deze theorie wordt getracht een antwoord te geven op de deelvragen en uiteindelijk op de onderzoeksvraag. Vervolgens zal de onderzoeksvraag herhaald worden, waarna ook de deelvragen worden beschreven. In de onderzoeksopzet zullen de methoden en technieken worden besproken waarmee dit onderzoek wordt uitgevoerd. Ook worden hier de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken. Daarna wordt in de resultaten een antwoord gegeven op de empirische deelvragen die gesteld zijn. Aan de hand van deze resultaten wordt een conclusie op de onderzoeksvraag beschreven. Tenslotte wordt de discussie beschreven, waarin de beperkingen van dit onderzoek centraal staan alsmede aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Theoretisch kader

Binnen het theoretisch kader wordt een theorie geschetst, aan de hand van die theorie kan een empirische beschrijving worden gegeven van de deelvragen en wordt er uiteindelijk getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. De theorie die centraal staat in dit onderzoek is de framingtheorie. Aan de hand van deze theorie kan worden bekeken op welke manier de IGZ geframed wordt. Ook het onderscheid tussen individuele framing en mediaframing zal in dit theoretisch kader beschreven worden. Tenslotte wordt beschreven wat voor effect framing heeft op het handelen en participeren van mensen.

Theory of framing

Framing betekent dat een zaak, een casus of een gebeurtenis vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden. Door die verschillende perspectieven kunnen mensen aan dezelfde casus, zaak of gebeurtenis verschillende waarde hechten en een verschillende mening hebben (Chong et al. 2007). Framing is het proces waarin mensen een gedachte over iets ontwikkelen. De precieze definitie van framing kan in een model worden weergegeven. De attitude van een persoon wordt geconstrueerd door het Conventionele Verwachtingswaarde Model (Ajzen et al. 1980). Dit model zegt dat de attitude van een persoon naar een onderwerp de gewogen som is van een serie van overtuigingen, overwegingen, normen en waarden over dat onderwerp. Dan ontstaat er de formule: $Attitude = \sum vi * wi$. vi is hierin de evaluatie van de overtuigingen met betrekking tot het onderwerp en wi is het relatieve gewicht wat aan de evaluatie van de overtuigingen wordt gehangen (ibid). Dit Conventionele Verwachtingswaarde Model is een samenvatting van de overtuigingen van een persoon, tezamen met het gewicht die deze persoon aan de overtuigingen hecht. Uit deze samenvatting ontstaat dan de attitude van de persoon ten aanzien van een bepaald onderwerp. De ene overtuiging weegt zwaarder dan de andere overtuiging en dat wordt in dit model op de juiste manier meegenomen (ibid).

Overtuigingen kunnen door personen zelf gevormd worden, dit wordt 'framing in gedachte' of individuele framing genoemd. De framing-theorie houdt echter ook in dat de manier waarop een onderwerp wordt gepresenteerd, invloed heeft op de overtuigingen die mensen creëren met betrekking tot dat onderwerp. Dit wordt 'framing door communicatie' of mediaframing genoemd. Gitlin (1980) noemt het belang van framing. Hij stelt dat frames de wereld organiseren voor journalisten die rapporteren en voor 'de mens' die een beroep doet op die rapporten. Ook wordt verondersteld dat media-framing en individuele framing onlosmakelijk

met elkaar verbonden zijn. Gamson en Modigliani (1987) zien een mediaframe als een centraal georganiseerd idee of verhaallijn die betekenis geeft aan een bepaald onderwerp, de frame geeft de essentie van het onderwerp weer. Zij geven aan dat mediaframes ook noodzakelijk zijn. Betekenisloze onderwerpen en gebeurtenissen krijgen door mediaframing betekenis. Essentiële factoren in mediaframing zijn selectie en saillantie. Entman (1993) beschrijft dat framing het selecteren is van aspecten van de realiteit en deze aspecten meer betekenis te geven door dat op een bepaalde manier te communiceren. De manier waarop een onderwerp of gebeurtenis wordt gepresenteerd bepaalt dus de manier waarop mensen denken over het onderwerp en de mate van begrip over het onderwerp.

Naast het onderscheid in individuele framing en mediaframing kan er een onderscheid gemaakt worden tussen frames als afhankelijke variabelen en frames als onafhankelijke variabelen (Scheufele 1999). Onderzoeken naar frames als afhankelijke variabelen hebben de rol van verschillende factoren onderzocht die van invloed zijn op de totstandkoming van een frame. Bij mediaframing kan een onderwerp beïnvloed worden door verscheidene sociaal-culturele of organisatorische factoren. De belangrijkste factoren waardoor journalisten worden beïnvloed bij de framing van een onderwerp zijn; sociale normen en waarden, organisatorische druk en beperkingen, druk vanuit belangengroepen, journalistieke routines en ideologische en politieke voorkeuren van de journalist zelf (ibid). Bij individuele framing spelen ideologische factoren en media framing een grote rol. Individuele frames zijn afhankelijk van de manier waarop in de media een onderwerp belicht wordt. Uit onderzoek van Iyengar (1991) blijkt dat vooral nieuws invloed heeft op framing door individuen. Ook reputatie van een persoon of organisatie heeft invloed op een frame waarin die persoon of organisatie wordt gezien (Carpenter 2010). In dit onderzoek gaat het om de reputatie van de IGZ, een toezichtsorgaan. Een reputatie van een toezichtsorgaan wordt opgebouwd door de historie van het toezichtsorgaan, de kwaliteit van werk, de transparantie over werkwijze en optreden, redelijk optreden bij de keuze van een toezichtsinstrument waarbij het maatschappelijke belang voorop staat en de zichtbare mogelijkheid de burgers te beschermen tegen schadelijk optreden van publieke of private instanties (ibid). Een reputatie kan echter verschillen tussen verschillende kringen. De reputatie van de IGZ kan bij de burgers slecht zijn, maar bij de ondertoezichtgestelden (zorgaanbieders) juist goed. De IGZ kan dus onder verschillende groepen belanghebbenden op verschillende wijzen geframed worden. Reputatie is dus ook een onafhankelijke variabele die invloed heeft op framing van een persoon of organisatie.

In onderzoeken waarin frames als onafhankelijke variabelen worden gezien, wordt onderzocht wat de effecten van framing zijn. Van belang hierbij is de vraag of mediaframing

en individuele framing effect hebben op het handelen en participeren van mensen (Scheufele 1991).

Effecten van framing

Wanneer gelijkwaardige beschrijvingen van een onderwerp systematisch leiden tot verschillende beslissingen en daardoor invloed hebben op het handelen en participeren van mensen, wordt er gesproken over een framingeffect (Shafir et al. 2002). Levin et al. 1998 verdelen framingeffecten in drie categorieën. De eerste categorie is 'attribute framing'. Dit betekent dat een onderwerp gelijkwaardig positief en negatief kan worden omschreven, maar dat mensen toch eerder geneigd zijn te handelen na de positieve beschrijving. Een voorbeeld van een gelijkwaardige positieve en negatieve beschrijving is '75 procent vetvrij' en '25 procent vet'. Vetvrij klinkt positief en vet klinkt negatief. Dit leidt ertoe dat mensen hetzelfde product door de ene beschrijving als een gezond product framen en in de andere beschrijving als ongezond. Dit verschijnsel wordt ook wel de valentie-consistentie verschuiving genoemd (Levin et al. 1998). Door een product dus op een positieve manier te framen kan de verkoop van een product toenemen. Dit verschijnsel kan zich ook voordoen in de media. Wanneer wordt gesteld dat de IGZ in 90 procent van alle zaken op een juiste manier heeft gehandeld klinkt dit positiever dan dat in 10 procent van alle zaken niet juist is gehandeld. De onrust die ontstaat over de IGZ kan dus door 'attribute framing' beïnvloed worden.

De tweede categorie is 'risky-choice-framing'. Dit betekent dat onderwerpen worden gepresenteerd waarna er een gedwongen keuze gemaakt moet worden tussen twee opties (ibid). De ene optie bestaat uit zekerheid, de andere optie is een gok. De betreffende persoon kan veel winnen, maar ook veel verliezen. Ook deze keuze is afhankelijk van de manier waarop de opties gepresenteerd worden. Uit onderzoek van Kahneman et al. (1979) blijkt dat personen risicoavers gedrag vertonen wanneer er wordt gesproken over winst, terwijl er risicozoekend gedrag wordt vertoond wanneer er wordt gesproken over verlies. Een fictief voorbeeld van 'risky-choice-framing' met betrekking tot de IGZ; er bestaan twee toezichtprogramma's van de IGZ met betrekking tot een levensbedreigende bacterie die heerst in een ziekenhuis met 600 patiënten. In programma 1 worden 200 patiënten gered. In programma 2 bestaat een kans van 1 op 3 dat alle patiënten worden gered en een kans van 2 op 3 dat geen patiënten worden gered. De effecten van deze twee programma's kunnen ook in termen van verlies geframed worden. In programma 1 sterven 400 patiënten. In programma 2 is bestaat een kans van 1 op 3 dat geen patiënten sterven en een kans van 2 op 3 dat alle patiënten sterven. Wanneer over deze programma's in termen van winst wordt gesproken, zal naar alle waarschijnlijkheid de publieke opinie zijn dat de IGZ voor

programma 1 moet kiezen, voor de zekerheid. Wanneer echter in termen van verlies wordt gesproken, zal waarschijnlijk de publieke opinie zijn dat voor programma 2 moet worden gekozen. De kritieken die de IGZ kan krijgen op de keuzes die ze maakt, kunnen dus beïnvloed worden door 'risky-choice-framing'.

De laatste categorie wordt 'goal framing' genoemd. Goal framing wordt vooral gebruikt als verkooptechniek en als een techniek om mensen te overtuigen om aan iets deel te nemen of ergens in te participeren (Levin et al. 1998). Het idee is dat twee zaken beschreven kunnen worden; de voordelen om iets te kopen of ergens aan deel te nemen en de nadelen wanneer het product niet gekocht wordt of wanneer er niet wordt deelgenomen. Het meest voorkomende resultaat uit onderzoek van Levin et al. (1998) is dat het beschrijven van de nadelen wanneer iets niet wordt gekocht of ergens niet aan wordt deelgenomen, een positiever effect heeft op de verkoop dan het beschrijven van de voordelen van het product. Met betrekking tot de IGZ kan zij stellen dat een zorgaanbieder zelf een onderzoek naar een calamiteit moet uitvoeren. De IGZ kan dan beter beschrijven aan de zorgaanbieder wat de nadelen zijn als zij dit onderzoek niet goed uitvoeren, dan de voordelen beschrijven van een goed onderzoek. De IGZ is dus niet alleen afhankelijk van de manier waarop zij in de media geframed wordt, maar kan dus ook zelf gebruik maken van de effecten van framing. Goal framing kan een goede manier zijn om zorgaanbieders aan te zetten tot het uitvoeren van goed toezicht en het op de juiste manier uitvoeren van onderzoeken.

Eerder is onderscheid gemaakt tussen mediaframing en individuele framing, en de effecten van deze twee categorieën zijn dan ook verschillend. Mediaframing heeft effect op de attitude en het gedrag van mensen. Een belangrijk framingeffect is dan ook dat het individuele frame van een individu wordt beïnvloed door mediaframing. Hierin wordt het mediaframe dus als een onafhankelijke variabele gezien en de individuele frame is de afhankelijke variabele. In veel studies worden media frames als onafhankelijke variabelen gezien die invloed hebben op attitudes, meningen en individuele frames van personen (Scheufele 1991). Naast het effect van mediaframing op individuele framing, heeft mediaframing ook invloed op politieke besluitvormingsprocessen en de publieke opinie. Uit onderzoek van Entman (1993) blijkt dat vijf eigenschappen in een mediatekst van invloed zijn op de publieke opinie in een land en op de politieke besluitvormingsprocessen. De eerste eigenschap is de mate van belang van het oordeel dat de journalist schetst. Het onderwerp moet een hoge prioriteit hebben, wanneer dit niet het geval is, is het minder interessant en zal het minder snel invloed hebben op de publieke opinie en de politieke besluitvormingsprocessen (Entman 1993). De tweede eigenschap is de agentschap, de vertegenwoordiging. Degene die het oordeel schetst, moet een bepaalde reputatie hebben. Zonder deze reputatie heeft het schetsen van een oordeel weinig effect op de publieke

opinie en politieke besluitvormingsprocessen (ibid). De volgende eigenschap is de identificatie met mogelijke slachtoffers, wanneer het volk zich het leed aantrekt van slachtoffers heeft dit een groot effect op de attitude die een persoon ten aanzien van dat onderwerp heeft. Hierdoor wordt een publieke opinie gevormd en wanneer deze sterk is, kan dit invloed hebben op het politieke besluitvormingsproces (ibid). De vierde eigenschap van een mediatekst die van invloed is op de publieke opinie en het politieke besluitvormingsproces is categorisatie. Met categorisatie wordt bedoeld; binnen welk hokje plaatst de journalist het onderwerp? Het onderwerp kan een hoge prioriteit hebben, maar wanneer het 'hokje' waarin het geplaatst is, niet van belang is, zal het frame minder serieus worden genomen en zal het minder snel worden overgenomen in de publieke opinie en politieke besluitvormingsprocessen (ibid). De laatste eigenschap is de generalisatie naar een bredere nationale context. Een onderwerp moet te generaliseren zijn naar een bredere context om er een politiek besluitvormingsproces van te kunnen maken. Een klein probleem zal dus niet snel binnendringen in een politiek besluitvormingsproces. Wanneer dit probleem breder kan worden gezien, is het de moeite van de aandacht waard en kan de mediatekst effect hebben op de publieke opinie en het politieke besluitvormingsproces (ibid).

Effecten van individuele framing hebben vooral invloed op het sociaal participeren van mensen (Scheufele 1991). Drie typen individuele framings kunnen worden onderscheiden. Het eerste type framing is diagnosticerende framing. Dit betekent dat individuen een probleem zien en daar zelf automatisch schuld en een oorzaak bij denken, ieder individu kan hier een andere schuld en oorzaak zien (Gerhards et al. 1992). Het tweede type framing is prognosticerende framing. Dit betekent dat individuen een eigen gedachte ontwikkelen over wat er aan een probleem kan worden gedaan (ibid). Het laatste type is motiverende framing. Dit betekent dat individuen zelf een gedachte hebben over hoe anderen moeten handelen en dit ook uiten (ibid). Met name prognosticerende en motiverende framing kunnen een effect hebben op het handelen van andere individuen, en in verdere mate kan er ook een effect ontstaan op politiek handelen (ibid).

Onderzoeksvraag & Deelvragen

Om te analyseren op welke wijze de IGZ wordt geframed door beleid, media en politiek is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Hoe wordt de taak van de IGZ 'geframed' in de casus 'baby Jelmer'?

Aan de hand van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe verloopt het debat over de toezichtstaak van de IGZ?
2. Hoe wordt de positie van de IGZ in de media geframed in de casus 'baby Jelmer'?
3. Hoe wordt de positie van de IGZ in de politiek geframed, na de mediaframing omtrent 'baby Jelmer'?

Onderzoeksopzet

Binnen dit hoofdstuk worden de methoden en technieken van deze studie beschreven. Ten eerste wordt besproken waarom er is gekozen voor de specificatie naar de casus 'Baby Jelmer'. Vervolgens worden de methoden besproken waarmee wordt getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Tenslotte zullen de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden besproken.

Specificatie casus 'baby Jelmer'

Binnen dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar het debat en de framing naar aanleiding van de casus 'baby Jelmer'. Voor deze specificatie is gekozen omdat deze casus groots in de media is belicht. Ook is door deze casus veel kritiek ontstaan op het functioneren van de IGZ. Door verschillende media is veel aandacht besteed aan de manier waarop de IGZ is omgegaan met deze zaak. Niet alleen in de media is veel aandacht aan deze zaak besteed, ook de Tweede Kamer heeft zich ermee bezig gehouden. Zo is er een kamerbrief gestuurd door minister Schippers van VWS aan de Tweede Kamer over het toezicht op gezondheidszorg door de IGZ. In deze kamerbrief gaat de minister in op onderzoeken over 'baby Jelmer' door de IGZ en de Nationale Ombudsman en geeft zij haar visie op toezicht door de IGZ weer. De kritieken en meningen over de positie van de IGZ lopen in de casus 'baby Jelmer' ver uiteen, en dit maakt het interessant om te onderzoeken op welke manier de toezichtstaak van de IGZ wordt geframed en welke effecten deze framing in de casus 'baby Jelmer' heeft.

Methoden en technieken van onderzoek

Binnen dit onderzoek is een documentanalyse uitgevoerd om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Vanuit verschillende invalshoeken zijn rapporten geanalyseerd. Ten eerste is het rapport van de commissie De Vries geanalyseerd die onderzoek heeft gedaan naar de casus 'baby Jelmer' en de rol van de IGZ in deze casus. Naast dit commissierapport zijn de rapporten van de Nationale Ombudsman over de casus en over de rol van de IGZ geanalyseerd. Vervolgens vond er een analyse plaats van de rapporten van de IGZ over 'baby Jelmer'.

Daarna zijn kamerbrieven en documenten van de minister van VWS in deze studie meegenomen. In de rapporten en kamerbrieven is geanalyseerd hoe het debat over goed toezicht verloopt en op welke wijze de commissie, de Nationale Ombudsman, de IGZ en de politiek de toezichtstaak van de IGZ framen.

Naast de analyse van rapporten en debatten is een analyse gemaakt van de mediamomenten die met de casus 'baby Jelmer' gepaard zijn gegaan. Verschillende televisie-uitzendingen van Nieuwsuur, Hart van Nederland, Radar, Pauw en Witteman en het NOS Journaal zijn bekeken en geanalyseerd. Er is een selectie gemaakt voor deze programma's omdat zij aan de casus 'baby Jelmer' veel aandacht hebben besteed. Ook zijn de uitzendingen van radio-programma Argos met betrekking tot 'baby Jelmer' beluisterd en geanalyseerd. Er is een selectie gemaakt voor enkel dit radio-programma, omdat dit programma veel aandacht aan de casus heeft besteed en er mede voor heeft gezorgd dat deze zaak uitgebreid is besproken in de media. Daarnaast zijn twee kranten gelezen en geanalyseerd met betrekking tot de casus 'baby Jelmer'. De Telegraaf en de Volkskrant zijn vanaf juli 2011 tot heden geanalyseerd, omdat vanaf juli 2011 de zaak aandachtig in de media wordt belicht.

In de media-analyse die uitgevoerd is, is met name bekeken op welke manier de toezichtstaak van de IGZ wordt geframed en welke effecten deze framing kan hebben. Een aantal aspecten van de toezichtstaak is behandeld. Door het volgen van de kranten en televisie uitzendingen gedurende een jaar is bekeken of de frames over de IGZ veranderen in de loop van de tijd. Uit het theoretisch kader blijkt waardoor frames beïnvloed kunnen worden. Er is dan ook geanalyseerd of er bijvoorbeeld sprake is van sociaal-culturele factoren die een rol spelen of druk vanuit belangengroepen. Vervolgens is geanalyseerd of sprake is van framingeffecten die eerder in het theoretisch kader zijn besproken. Zo is bekeken of een journalist of presentator van een televisie- of radioprogramma 'attribute framing' toepast. Er is geanalyseerd op welke wijze het nieuws over de casus 'baby Jelmer' wordt gebracht, of dit op een positieve of negatieve manier gebeurt en of er wellicht metaforen worden gebruikt. Ook is bekeken of de publieke opinie wordt beïnvloed door de manier waarop de IGZ spreekt en er over de IGZ wordt gesproken. Tenslotte is geanalyseerd of het gebruik van bepaalde beelden in televisie-uitzendingen bij kan dragen aan het frame dat gecreëerd wordt door dit programma.

Validiteit en betrouwbaarheid

Binnen deze studie is op verschillende manieren de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. De interne validiteit is verhoogd, doordat er triangulatie is toegepast. Ten eerste is er sprake van data triangulatie. Er zijn verschillende typen gegevens verzameld. Documentanalyse is gecombineerd met een media-analyse. Daarnaast zijn Kamerdebatten geanalyseerd. Er is gekozen voor drie verschillende databronnen, om de validiteit van het onderzoek te verhogen, aangezien dit niet door middel van onderzoeker triangulatie kan. Ook is het onderzoek gedeeltelijk generaliseerbaar. De conclusie over de

totstandkoming van het frame is ook te generaliseren naar andere onderwerpen in de media. Hierdoor is de externe validiteit verhoogd. Daarnaast is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot door de betrouwbare documenten die zijn gebruikt in dit onderzoek. Commissie de Vries is bijvoorbeeld een onafhankelijke commissie, die dus een betrouwbaar beeld schetst van de casus 'baby Jelmer' en de rol van de IGZ in deze casus.

Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de framing van de IGZ in de casus ‘baby Jelmer’ besproken. Het onderzoek is opgedeeld in drie deelvragen die hieronder als structuur voor de beschrijving van de casus Jelmer worden gebruikt. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt besproken hoe het debat over de toezichtstaak van de IGZ verloopt. Documenten van Commissie de Vries, de Nationale Ombudsman, de IGZ en de Minister van VWS zijn geanalyseerd om tot een antwoord op deze eerste onderzoeksvraag te komen. Besproken wordt welke bevoegdheden en middelen de IGZ kent om tot haar taakuitoefening te komen en hoe andere partijen de taakuitoefening van de IGZ omschrijven. In de tweede paragraaf wordt besproken hoe de positie van de IGZ in de casus ‘baby Jelmer’ in de media *geframed* wordt. Deze resultaten zijn tot stand gekomen na een uitgebreide analyse van kranten-artikelen, tv-programma’s en een radioprogramma. Tenslotte wordt in de laatste paragraaf besproken op welke wijze de IGZ wordt geframed door de politiek. Deze resultaten komen tot stand door het volgen van debatten die zijn gevoerd en het bekijken van reacties van verschillende politieke partijen.

1. Hoe verloopt het debat over de toezichtstaak van de IGZ?

De IGZ is de instantie die de taak van de overheid overneemt om toe te zien op een kwalitatief goede en veilige gezondheidszorg. Doordat de zorg steeds meer geprivatiseerd is, maar de overheid nog steeds eindverantwoordelijk is, is het van belang dat de IGZ een krachtige instantie is die de geprivatiseerde zorg goed onder de loep kan nemen (Nationale Ombudsman 2011). De taak van de IGZ kan omschreven worden als een toezichthoudende taak. In artikel 36 van de Gezondheidswet staan drie taken genoemd die het Staatstoezicht op de gezondheidszorg bevat:

1. Het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan (art. 36 lid 1a Gezondheidswet)
2. Het houden van toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van die wettelijke voorschriften, een en ander voor zover het Staatstoezicht bij of krachtens wet daarmee belast is (art. 36 lid 1b Gezondheidswet)
3. Het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de minister, op verzoek of uit eigen beweging.

De IGZ maakt onderdeel uit van het Staatstoezicht op de Gezondheidszorg en moet zich met name richten op art 36 lid 1b van de Gezondheidswet (Legemaate 2001). De IGZ houdt

toezicht op 25 'wettelijke voorschriften', zoals de Kwaliteitswet Zorginstellingen (KZi), de Wet op de Beroepen van Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG), de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ) en de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi). Alle wetten bevatten algemeen verbindende voorschriften oftewel normen waar alle zorgaanbieders zich aan moeten houden (IGZ 2008). De wetten kunnen opgedeeld worden in twee categorieën. De eerste categorie zijn wetten die expliciet en gedetailleerd beschreven zijn en dus ook precies nageleefd kunnen en moeten worden (IGZ 2008). Wetten rond geneesmiddelen en andere medische producten vallen in deze categorie. De IGZ moet hier dus toezicht houden op de naleving van de specifieke regels binnen de wetten (IGZ 2008). De tweede categorie wetten zijn minder gedetailleerd geformuleerd, deze wetten hebben algemeen en open geformuleerde normen. De Wet KZi en de Wet BIG zijn hier voorbeelden van. Hoe de normen in deze wetten worden ingevuld wordt overgelaten aan de zorgaanbieders. Toezicht op deze wetten is dus toezicht op de normen van deze wetten (IGZ 2008). Alle wetten moeten op de juiste manier worden uitgevoerd door een sector waar 1,3 miljoen mensen werkzaam zijn (Robben et al. 2012). Hiervan zijn er ongeveer 800.000 mensen zorgprofessionals. Deze mensen werken in 40.000 verschillende zorginstellingen en zorgbedrijven. Daarnaast zijn er nog duizenden zelfstandig werkende zorgberoepsbeoefenaren, zoals apothekers, huisartsen en psychotherapeuten (Robben et al. 2012). Het toezichtsdomein van de IGZ is dus enorm groot, en omvat toezicht op instellingen maar ook op individuele beroepsbeoefenaren.

Toezichtsdomein

Door de grootte van het toezichtsdomein is het domein opgesplitst in vier secties, te weten publieke en geestelijke gezondheidszorg, curatieve gezondheidszorg, verpleging en langdurige zorg en geneesmiddelen en medische technologie (IGZ 2012). Het eerste domein publieke en geestelijke gezondheidszorg houdt toezicht op de kwaliteit van de bevordering en bescherming van de volksgezondheid op het niveau van de populatie door GGD'en, jeugdgezondheidszorginstellingen en gemeenten (IGZ 2012). Dit domein ziet ook toe op de kwaliteit van de geestelijke gezondheidszorg. Deze geestelijke gezondheidszorg bestaat uit eerstelijns geestelijke gezondheidszorg, GGZ-instellingen, ziekenhuispsychiatrie en forensische psychiatrie. Tenslotte behoren ook alternatieve praktijken tot dit toezichtsdomein (IGZ 2012).

Het tweede domein curatieve gezondheidszorg bestaat uit twee programma's, te weten eerstelijnsgezondheidszorg en specialistische somatische zorg (IGZ 2012). Onder eerstelijnsgezondheidszorg valt het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van zorg door onder andere huisartsen, tandartsen, verloskundigen en apothekers. Onder specialistische

somatische zorg wordt er toezicht gehouden op de kwaliteit en veiligheid van zorg verleend door ziekenhuizen, particuliere klinieken, revalidatieklinieken en abortusklinieken (IGZ 2012). Het derde domein verpleging en langdurige zorg houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de zorg in verpleeg- en verzorgingshuizen, instellingen voor mensen met een verstandelijke beperking, thuiszorg, kraamzorg en alle andere vormen waarbij zorg wordt verleend aan ouderen en gehandicapten (IGZ 2012).

Het laatste domein geneesmiddelen en medische technologie ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van geneesmiddelen en andere medische hulpmiddelen. Ook valt hier het toezicht op Opiumwetmiddelen, bloed, weefsels en organen onder (IGZ 2012).

De formatie van de IGZ bestaat in 2012 uit 478 fte (IGZ 2012). Van de formatie van 478 fte werken er 379 fte in het primaire proces. Dit zijn voor het grootste deel inspecteurs (149 fte), maar ook toezichtmedewerkers (67 fte), programmamedewerkers (69 fte), medewerkers van Bureau Opsporing (13 fte) en medewerkers van het IGZ-meldpunt (24 fte). De overige fte bestaat uit stafmedewerkers en medewerkers die betrokken zijn bij de bedrijfsuitvoering (IGZ 2012). Met deze formatie worden jaarlijks ongeveer 8000 meldingen onderzocht, 3000 inspectiebezoeken afgelegd en 3000 rapporten uitgebracht (Robben et al. 2012).

Methoden van toezicht

De IGZ heeft vijf methoden om toezicht op de wettelijke voorschriften uit te oefenen. De eerste vorm van toezicht is systeemtoezicht. De IGZ houdt toezicht op het systeem van de zorgaanbieder. Deze toezichtsvorm is een gevolg van de capaciteit van de IGZ. Deze is te klein om zich te richten op het individuele niveau en daarom kiest de IGZ ervoor om haar toezicht met name te richten op het functioneren van het kwaliteitssysteem van instellingen. Een tweede vorm van toezicht door de IGZ is incidententoezicht. Toezicht geschiedt in dit geval achteraf, na het afspeken van een incident. Incidenten kunnen calamiteiten, klachten of signalen over een tekortkoming in de zorg zijn. In de Leidraad Meldingen staat omschreven hoe na een calamiteit, klacht of signaal gehandeld moet worden en hoe met de melder van het onderzoek moet worden omgegaan (Nationale Ombudsman 2011). Niet iedere melding bij de IGZ wordt door de IGZ zelf onderzocht. Zij kan ook de betreffende zorgaanbieder opleggen onderzoek te doen naar hetgeen gemeld is (IGZ 2012).

Een volgende vorm van toezicht is thematisch toezicht. Thematisch toezicht is een toezichtsvorm die gericht is op een bepaald onderwerp, zoals decubitus of wondinfecties. Deze vorm van toezicht is dus niet gericht op een instelling. De instellingen worden door middel van een steekproef geselecteerd (IGZ 2012). Door thematisch toezicht kan de IGZ

inzicht krijgen in probleemgebieden in de zorg of de effecten van het beleid van de overheid in bepaalde thema's beoordelen (IGZ 2012).

Daarnaast is er sprake van risico-indicatoren toezicht, ook wel gefaseerd toezicht genoemd. Dit gefaseerde toezicht is gericht op de werking van kwaliteitsmaatregelen bij de zorgaanbieders. Door middel van indicatoren kan de kwaliteit van een zorginstelling gemeten worden (Kruikemeier et al 2010). Gefaseerd toezicht kan opgedeeld worden in drie fasen (IGZ 2012). De eerste fase is het opsporen van de risico's en de risico's analyseren. Dit gebeurt met behulp van prestatie-indicatoren waarover informatie door de ziekenhuizen wordt aangeleverd. De tweede fase bestaat uit het benaderen van de betreffende zorgaanbieder door de IGZ, waardoor er daadwerkelijk een oordeel gevormd kan worden. De laatste fase is het nemen van maatregelen om de kwaliteit van zorg te verbeteren (IGZ 2012).

Tenslotte is opsporing een vorm van toezicht van de IGZ. Strafbare feiten kunnen in samenwerking met het Openbaar Ministerie worden opgespoord.

Maatregelen

Al deze vormen van toezicht kunnen leiden tot maatregelen die genomen moeten worden wanneer de zorgaanbieder niet kwalitatief goed en veilig genoeg functioneert. De mogelijkheden die de IGZ heeft om maatregelen te nemen lopen ver uiteen, omdat de IGZ uitgaat van het principe van 'responsief toezicht'. Naarmate de zorginstelling minder serieus met het probleem omgaat, kan er strenger gestraft worden (Ayres & Braithwaite 1992). De mildste maatregel bestaat uit het geven van advies aan de zorgaanbieder en het stimuleren om op de juiste wijze te handelen (IGZ 2008). Er kan ook advies gevraagd worden aan de IGZ vanuit de zorgaanbieder, de IGZ geeft dan vooral advies aan de hand van best practices (IGZ 2008). Andere adviserende en stimulerende maatregelen zijn: Campagnes, het sturen van brieven en het opstellen van rapporten om te overtuigen en te motiveren (IGZ 2008). Ook actieve openbaarmaking valt onder de adviserende maatregelen. Het is echter de vraag in hoeverre dit een adviserende maatregel betreft aangezien de media hier sterk op inspringen. Vaak is het gevolg van actieve openbaarmaking dwingend, zoals het moeten aftreden van bestuurders.

De IGZ heeft ook de mogelijkheid tot corrigeren. Corrigerende maatregelen gaan verder dan adviserende en stimulerende maatregelen en worden pas opgesteld wanneer de situatie zich op deze manier niet langer voor mag doen. De IGZ vraagt de zorginstelling een verbeterplan op te stellen en dat voor te leggen aan de IGZ. Vaak gaat dat in combinatie met actieve openbaarmaking zodat de zorgaanbieder wordt gestimuleerd om het probleem aan te pakken (IGZ 2008). Wanneer het verbeterplan onvoldoende verbeteringen brengt en dit ook

te verwijten is aan de zorgaanbieder, kan de IGZ besluiten over te gaan op verscherpt toezicht, wat altijd gepaard gaat met actieve openbaarmaking (IGZ 2008).

Bestuursrechtelijke maatregelen gaan nog een stap verder dan corrigerende maatregelen. Op basis van een aantal wetten heeft de IGZ bestuursrechtelijke bevoegdheden om bijvoorbeeld een bevel te geven of een vergunning in te trekken (IGZ 2008). Deze bevoegdheden zullen benut worden wanneer de kwaliteitsnorm en veiligheidsnorm ernstig en herhaaldelijk wordt geschonden door een zorgaanbieder. Ook kan de IGZ een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen om de zorgaanbieder financieel te prikkelen tot gewenst gedrag (IGZ 2008).

Daarnaast kan de IGZ beroepsbeoefenaren na normoverschrijdend gedrag voor de tuchtrechter brengen. De rechter beslist dan of er verdere tuchtrechtelijke maatregelen worden genomen (IGZ 2008). Tenslotte kan de IGZ over gaan tot strafrechtelijke maatregelen. De IGZ kan zelf onderzoek doen of aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Deze maatregelen kunnen echter alleen genomen worden wanneer sprake is van verdenking van een strafbaar feit (IGZ 2008).

Toezichtstaak

De IGZ heeft een brede taak. In de Gezondheidswet is de verantwoordelijkheid van de IGZ omschreven en de IGZ stelt zelf verschillende soorten middelen, methoden van toezicht en maatregelen te hebben, om aan die taak te voldoen. In het Jaarbeeld 2011 omschrijft de IGZ haar taak als volgt: 'Systeemtoezicht houden op basis van risico's en ingrijpen als een zorgaanbieder zich niet aan de regels houdt' (IGZ 2011). Het is echter de vraag bij de omschrijving van de toezichtstaak door de IGZ, of deze wel zo duidelijk is als de IGZ doet vóórkomen en of de IGZ haar werkwijze heeft ingesteld naar deze taak. Volgens de Minister van Volksgezondheid (2012) en de Nationale Ombudsman (2012) bestaat er in de samenleving veel onduidelijkheid over de taak van de IGZ. Deze onduidelijkheid wordt met name gecreëerd door twee zaken.

In de eerste plaats stelt de IGZ zich met name te richten op systeemtoezicht op basis van risico's en niet zozeer op individuele klachten. De Nationale Ombudsman (2012) stelt echter dat de IGZ de individuele klachten nu teveel laat vallen. Hij beredeneert niet dat individuele klachtenafhandeling een taak van de IGZ moet worden, maar wel dat de IGZ meer aandacht aan de individuele klachtenafhandeling moet besteden. Dit zou de IGZ beter kunnen aanpakken door een betere taakomschrijving te definiëren.

Dit is dan ook de tweede oorzaak van onduidelijkheid. Waar de IGZ stelt dat zij haar taak duidelijk kan omschrijven als 'systeemtoezicht houden op basis van risico's en ingrijpen als een zorgaanbieder zich niet aan de regels houdt', stelt de Nationale Ombudsman (2012) dat

dit geen duidelijke taakomschrijving is. Hij beredeneert dat de rol van de IGZ niet duidelijk is vastgelegd in de wetgeving en dat de politieke besluitvorming te weinig helderheid geeft met betrekking tot de toezichtstaak van de IGZ. Dit heeft tot gevolg dat het vertrouwen van patiënten in de IGZ geschaad kan worden, bijvoorbeeld doordat zij denken dat het tot de taak van de IGZ behoort om individuele klachten in behandeling te nemen.

Vertrouwen van burgers in de IGZ en de zorgsector is van groot belang voor de IGZ. Het motto van de IGZ illustreert dit belangrijke begrip: 'voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg'. Ook de Minister van VWS geeft aan dat de relatie tussen de toezichthouder en patiënten serieus genomen moet worden; burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de toezichthouder van de zorg zich inzet voor verantwoorde zorg (Kamerbrief 2012). Wanneer burgers dit vertrouwen niet hebben in de IGZ, wordt het belang van bestaan van het toezichtsorgaan minder. De minister stelt, net als de Nationale Ombudsman (2012), dat de IGZ moet investeren om de betrekking met burgers te verbeteren. Dit zou wellicht kunnen betekenen dat de toezichtstaak van de IGZ niet alleen bestaat uit het uitvoeren van systeemtoezicht en ingrijpen wanneer een zorgaanbieder zich niet aan de regels houdt of dat de IGZ haar systeemtoezicht beter moet organiseren. Om de betrekking met de burgers te verbeteren is het van belang dat het vertrouwen toeneemt. Hier zal de IGZ zich voor moeten inspannen en ze zal een sterkere relatie met de burgers moeten creëren.

De Minister van VWS en de Nationale Ombudsman erkennen dat individuele klachtenbehandeling niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort. In de wet staat namelijk omschreven dat de behandeling van individuele klachten een verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder is (Sorgdrager 2012). De zorgaanbieder is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde zorg volgens de Kwaliteitswet Zorginstellingen (KZi) en voor klachtafhandeling volgens de klachtenwet (WKZ). De taak van de IGZ is de kwaliteit van het gehele zorgsysteem te bewaken (Sorgdrager 2012). De IGZ verwijst burgers met individuele klachten vaak naar de Klachtencommissie van de betreffende zorginstelling. Aangezien zij bij deze zorginstelling al een nare ervaring hebben meegemaakt, kan het zijn dat burgers zich niet serieus genomen voelen door de IGZ wanneer zij naar deze zorginstelling worden terugverwezen. Sorgdrager (2012) beveelt om deze reden aan een advies- en meldpunt op te richten waar de IGZ de individuele klachten van burgers naar door kan verwijzen. Dit meldpunt kan de burgers te woord staan en ze de juiste richting op sturen. Ook kan dit meldpunt een risicoselectie maken op basis van de meldingen die binnenkomen (Sorgdrager 2012). Door dit meldpunt op te richten en een duidelijke voorlichting te verstrekken aan de burgers over het melden van individuele klachten kan het vertrouwen van de burgers in de IGZ wellicht groeien. De minister van VWS is in haar kamerbrief van 15

februari jl. akkoord gegaan met het oprichten van integraal zorgloket voor alle meldingen in de zorg.

Ondanks de erkenning van de Minister van VWS en de Nationale Ombudsman dat individuele klachtenbehandeling niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort, concluderen zij wel dat de IGZ zich moet inzetten voor een sterke vertrouwensrelatie tussen de toezichthouder en de burgers. Zo stelt de minister van VWS in haar kamerbrief (2012) dat de IGZ zich daadkrachtig en pro-actief moet opstellen en de burger met zijn probleem naar de juiste instantie moet verwijzen. Het advies- en meldpunt als omschreven in het rapport van Sorgdrager (2012) is een manier op dit op de juiste manier uit te voeren.

De Nationale Ombudsman (2012) stelt in zijn rapport dat de rol van de IGZ bestaat uit twee verantwoordelijkheden die de IGZ op zich zou moeten nemen. De eerste is het op de juiste manier invullen van de toezichtstaak. Hieronder valt het verduidelijken van de toezichtstaak richting de burgers, het uitvoeren van een kwalitatief goed en onafhankelijk onderzoek naar zorginstellingen en zorgaanbieders en het daadkrachtig verbinden van consequenties aan het uitgevoerde onderzoek. De tweede verantwoordelijkheid van de IGZ is het onderhouden van een behoorlijke relatie met de melder. Waar de IGZ deze verantwoordelijkheid niet expliciet noemt, beredeneert de Nationale Ombudsman (2012) dat het onderhouden van deze relatie een belangrijk onderdeel is van de toezichtstaak van de IGZ. Er moet op een respectvolle en gelijkwaardige wijze gecommuniceerd worden door de IGZ en de burger moet van de IGZ kunnen verwachten dat de IGZ volledig transparant en onafhankelijk is in haar keuzes en werkwijze. Daarnaast moet de IGZ de burger voldoende betrekken bij eventueel onderzoek, wanneer dit onderzoek is gestart door een signaal van de betreffende burger. Er bestaat een verschil tussen het starten van een onderzoek na een signaal of het starten van een onderzoek na een klacht. Na een klacht kan de IGZ een individueel onderzoek instellen naar de oorzaak van de klacht en een oordeel over de klacht vormen. Dit is een individuele zaak. Wanneer meerdere klachten worden gemeld bij de IGZ kunnen deze klachten een signaal vormen. Naar aanleiding van een signaal kan de IGZ ook een onderzoek instellen. Zij onderzoekt dan of er sprake is van een structureel probleem binnen de betreffende zorginstelling. Volgens de Nationale Ombudsman (2012) moeten burgers die betrokken zijn bij het afgeven van een signaal, voldoende worden betrokken bij het onderzoek dat is gestart naar aanleiding van dit signaal. Tenslotte moet de burger kunnen vertrouwen op de IGZ dat zij voortvarend te werk gaat. Volgens de Nationale Ombudsman is deze relatie tussen de IGZ en de burger van groot belang, doordat burgers van de IGZ verwachten dat zij worden beschermd tegen onverantwoorde zorg.

Naast het debat over de toezichtstaak van de IGZ dat met name gericht is op het onderzoeken van individuele meldingen als 'klacht' dan wel als 'signaal' kan een debat

ontstaan over de uitoefening van de toezichtstaak met betrekking tot een specifieke casus als 'baby Jelmer'. In de volgende alinea wordt ingegaan op het debat rondom deze casus.

Baby Jelmer

Baby Jelmer wordt op 2 mei 2007 geopereerd in het UMCG te Groningen. Na afloop van de operatie wordt ernstig en blijvend hersenletsel bij hem vastgesteld (De Vries 2011). Op 30 mei 2007 meldt het UMCG dit bij de IGZ als calamiteit. Een methode van toezicht die de IGZ toe kan passen in deze gevallen is incidententoezicht. De IGZ mag de betreffende zorgaanbieder, het UMCG in dit geval, opdragen het onderzoek in eerste instantie zelf uit te voeren. Wanneer dit niet naar behoren gebeurt, moet de IGZ ingrijpen en zelf een onderzoek uitvoeren. Voor de ouders van Jelmer is het niet duidelijk geworden wat de uitkomsten van het onderzoek van het UMCG waren en op 5 december 2007 melden zij zich bij de IGZ. In januari 2008 besluit de IGZ een eigen onderzoek uit te voeren, omdat het onderzoek van het UMCG onvoldoende antwoord geeft op vragen die de IGZ heeft bij deze zaak (De Vries 2011). Ruim drieënhalf jaar na de operatie van Jelmer wordt in december 2010 een rapport uitgebracht door de IGZ. Volgens de Nationale Ombudsman (2011) moet het onderzoek van de IGZ binnen een 'behoorlijke tijd' geschieden en hier heeft de IGZ in deze casus volgens hem in gedisfunctioneerd. In het uitgebrachte rapport wordt kritiek gegeven op het UMCG en de betrokken arts: er zou sprake zijn geweest van onverantwoorde zorg. De IGZ had maatregelen kunnen opleggen aan het UMCG na het uitbrengen van het rapport. Dit is echter niet gebeurd. Volgens het rapport van de Nationale Ombudsman (2011) werd zelfs gedurende het onderzoek zonder onderbouwing aan de arts verzekerd dat er geen tuchtrechtelijke maatregelen zouden volgen. Volgens de Nationale Ombudsman is dit een slechte zaak; volgens de IGZ moet hier echter een kritische blik op geworpen worden. Het tuchtrecht is bedoeld om te voorkomen dat een arts of instelling een fout niet nog eens kan maken. Wanneer dit op een mildere manier ook voorkomen kan worden, lijkt tuchtrecht overbodig.

In maart 2011 wordt het rapport van de IGZ ingetrokken. De motivering hiervoor was dat het onderzoek, wat de aanleiding vormde voor dit rapport, niet geheel zorgvuldig was uitgevoerd. Het rapport zou daarom onvolkomenheden bevatten (De Vries 2011). De reden dat er naar de zorgvuldigheid van het onderzoek is gekeken, komt voort uit de druk van de advocaat van de betrokken anesthesioloog en het UMCG. Zij uitten kritiek op de conclusies van het rapport, dat in teveel opzichten zou afwijken van het conceptrapport. Het causale verband tussen de bloeddrukwaarden en de hersenschade van Jelmer wordt volgens het UMCG en de advocaat van de anesthesioloog te eenvoudig uitgelegd (De Vries 2011). In juli 2011

wordt het rapport vervangen door een nieuw rapport dat op een aantal punten rigoureuus verschilt van het voorgaande rapport (De Vries 2011). De belangrijkste verandering gaat over de vraag of er sprake is van onverantwoorde zorg. De IGZ stelt in het nieuwe rapport dat wat eerder onverantwoorde zorg is genoemd, nu niet genoemd kan worden als onverantwoorde zorg. Wel is er een aantal zaken geweest binnen het proces dat anders had moeten lopen. Ook wordt in dit nieuwe rapport niet meer vermeld dat de lage bloeddrukwaarden gedurende de operatie gezien kunnen worden als een oorzaak van de hersenbeschadiging (De Vries 2011).

In dezelfde maand zoeken de ouders van Jelmer contact met de Nationale Ombudsman en is door de Nationale Ombudsman een onderzoek gestart naar hetgeen gebeurd is. De Nationale Ombudsman (2011) vond namelijk dat er iets mis was met de procedure van handelen van het UMCG en de IGZ. Uit het onderzoek blijkt dat het eerste onderzoek van de IGZ zo lang geduurd heeft omdat de inspectieleiding andere prioriteiten stelde en niet omdat het onderzoek zelf zo lang duurde (Nationale Ombudsman 2011). Op dit oordeel van de Nationale Ombudsman kan echter een kritische blik worden geworpen. Het perspectief van de Nationale Ombudsman bestaat uit het opkomen voor de belangen van de individuele burgers. Tot de toezichtstaak van de IGZ behoort echter geen individuele klachtenbehandeling. Het is, in verband met hun capaciteit, onmogelijk voor de IGZ om aan alle individuele meldingen de hoogste prioriteit te geven. Ook blijkt dat de IGZ niet voldaan heeft aan de eisen van transparantie en professionaliteit; de verantwoordelijkheden van de IGZ zoals de Nationale Ombudsman (2011) deze ziet. De IGZ moet vertrouwen wekken bij beide partijen dat zij kwalitatief goed en zorgvuldig onderzoek uitvoert en daarvan verslag uitbrengt (Nationale Ombudsman 2011). De lange duur van het onderzoek, het intrekken van het eerste rapport, het uitbrengen van het tweede rapport met andere conclusies en de wijze van communicatie in de zaak 'Baby Jelmer' kunnen een aanleiding vormen voor de stelling dat de IGZ in deze zaak niet volgens de vereisten van professionaliteit gehandeld heeft.

Debat toezichtstaak IGZ

Het debat over de toezichtstaak van de IGZ gaat met name over het onderscheid tussen de melding als 'klacht' en de melding als 'signaal'. De melding als 'klacht' betreft een juridische term waarbij iedere melding individueel onderzocht moet worden. Een melding als 'signaal' betreft een term die kan aangeven dat achter de melding een structureel probleem verborgen zit. Dit verschil van termen geeft een onderscheid aan in de opvatting van de toezichtstaak van de IGZ. Waar de Nationale Ombudsman stelt dat de IGZ zich in moet zetten voor iedere melding als 'klacht', stelt de IGZ dit niet te kunnen bewerkstelligen door hun geringe capaciteit. De IGZ stelt dat haar toezichtstaak bestaat uit het behandelen van

een melding als 'signaal', zodat zij kan optreden tegen structurele problemen die achter deze signalen verborgen zitten. In dit onderzoek wordt met name gericht op de framing van dit onderscheid tussen een melding als 'klacht' en een melding als 'signaal'. In de volgende deelvraag wordt geanalyseerd op welke wijze de toezichtstaak van de IGZ door de media wordt geframed. Hierbij zal de analyse dus ook met name gericht zijn op het onderscheid tussen meldingen als een 'klacht' en meldingen als een 'signaal'.

2. Hoe wordt de positie van de IGZ in de media geframed in de casus ‘baby Jelmer’?

De IGZ is mede ten gevolge van de casus ‘baby Jelmer’ uitvoerig in de media besproken en in een bepaalde positie geplaatst. Uit de analyse van de eerste deelvraag blijkt dat een discrepantie bestaat tussen de visies op de toezichtstaak van de IGZ tussen de IGZ, de Nationale Ombudsman en de minister van VWS. Deze verschillende visies zijn met name afkomstig door het onderscheid tussen meldingen als ‘klacht’ en meldingen als ‘signaal’. De visies van de IGZ, de Nationale Ombudsman en de minister van VWS hebben invloed op de framing van de IGZ in de media. Burgers kunnen door deze mediaframing verwachtingen creëren van de IGZ die niet reëel zijn. Zo ontstaat er wellicht een discrepantie tussen de toezichtstaak van de IGZ en de verwachtingen van burgers. De discrepantie wordt gezien als een probleem, de vertrouwensrelatie tussen de toezichtshouder en de burger kan hierdoor verslechteren. Anderzijds kan de IGZ ook aangespoord worden haar toezicht op een andere wijze in te richten waardoor deze meer in overeenstemming is met de verwachtingen van burgers. Framing kan dus een belangrijke factor zijn voor de IGZ. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze framing vanuit verschillende mediabronnen. Mediabronnen hanteren altijd een frame waarin ze een casus belichten en het draait in de volgende alinea’s niet om een waarheidsgehalte die onderzocht moet worden. Het is echter wel van belang te onderzoeken in welk frame de verschillende mediabronnen de IGZ plaatsen.

Argos

Het radioprogramma Argos is de mediabron die de casus ‘baby Jelmer’ publiekelijk kenbaar heeft gemaakt. Kranten en tv-programma’s zijn gaan berichten over deze casus na de uitzending van Argos waarin wordt gesproken met de ouders van Jelmer. De uitzending is opgezet om de ouders van Jelmer hun verhaal te laten vertellen over wat er volgens hen is misgegaan binnen het ziekenhuis en de IGZ. De verslaggevers nemen een duidelijk standpunt in, en framen de IGZ als een *‘toezichthoudende instantie die niet doorpakt’* en als *‘een vleugellamme inspectie die meer bezig lijkt met de belangen van het ziekenhuis, dan met de veiligheid van de patiënten’*.

De rol van de verslaggever is in deze uitzending volledig ingericht naar het verhaal van de ouders, waarin een zeer negatief beeld wordt geschetst van de IGZ. Zo legt de verslaggever woorden in de mond bij verschillende personen waaraan hij vragen stelt. De verslaggever belt in de uitzending op naar de eerste inspecteur die onderzoek heeft gedaan naar deze casus, en legt hem woorden in de mond als *‘Want u bent eigenlijk overruled’*. Dit laat zien dat

de verslaggever een duidelijk standpunt inneemt in deze casus en opkomt voor de ouders van Jelmer. Ook beredeneert de Nationale Ombudsman in de uitzending dat het ziekenhuis en de Inspectie deze casus serieus zouden moeten nemen, waarop de verslaggever reageert met: *'Maar dat lijkt in deze casus allesbehalve...'*

In Argos wordt de IGZ geframed als een toezichtsorgaan dat voor het belang van de burgers moet bestaan en alle klachten van burgers moet onderzoeken en 'door moet pakken'. De IGZ moet dus ook meldingen als 'klacht' in behandeling nemen en onderzoeken. Op dit moment staat de IGZ volgens Argos echter aan de zijde van de zorgaanbieders en handelt de IGZ in het belang van de zorgaanbieders. De IGZ wordt in deze uitzending van Argos duidelijk geframed als een toezichtsorgaan dat faalt in de uitoefening van haar toezichtstaak. De bedoeling hiervan is aandacht te krijgen voor de casus 'baby Jelmer', die tot dan toe onbekend was. Door deze framing heeft de casus bekendheid gekregen en is er een maatschappelijke discussie ontstaan over de rol en de toezichtstaak van de IGZ.

De Volkskrant

Voor dit onderzoek zijn twee kranten gevolgd met betrekking tot rapportage van de casus 'baby Jelmer'. De Volkskrant heeft uitgebreid gerapporteerd over de positie van de IGZ. De krant begint in juli 2011 te rapporteren over het onderzoek dat de Nationale Ombudsman heeft ingesteld naar de rol van de IGZ in de zaak van het vierjarig gehandicapte jongetje. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van een uitzending van het radioprogramma Argos en in het artikel wordt met grote regelmaat gerefereerd aan die radio-uitzending. Op deze manier geeft de journalist zelf geen negatieve uitingen, zij refereert naar Argos en naar respondenten die in deze uitzending aan het woord waren, zoals de letselschadeadvocaat van de ouders. De IGZ wordt door de Volkskrant ook geframed als een toezichtsorgaan dat laks omgaat met de klachten van burgers. Zij beredeneert echter vanuit zichzelf vrij weinig, doordat zij telkens refereert aan Argos. Op één punt in het artikel laat de journalist zelf ook blijken dat ze niet geheel onpartijdig staat. Ze schrijft: *'Het kostte de IGZ drieënhalf jaar om een rapport op te stellen'*. Het impliceert dat drieënhalf jaar te lang zou zijn om een rapport op te stellen, terwijl er verder niet benoemd staat hoelang het normaliter duurt om een rapport op te stellen. Hierbij wordt verder niet gerefereerd naar andere bronnen die wel argumenten hebben waarom drieënhalf jaar te lang zou zijn om een rapport op te stellen. De IGZ zou dus zaken binnen een bepaalde tijd moeten behandelen, volgens het frame van de Volkskrant.

In december 2011 worden nieuwe artikelen geschreven in de Volkskrant met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek van de Nationale Ombudsman. Door de kop van het artikel wordt de IGZ geframed als een toezichtsorgaan dat schokkend heeft gefaald en de Volkskrant maakt hierdoor een statement. De kop van het artikel luidt: 'Het UMCG en de IGZ faalden schokkend in onderzoek baby Jelmer'. Deze kop is gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van de Nationale Ombudsman en daar wordt in het artikel aan gerefereerd. Het artikel is voor het grootste deel gebaseerd op het persbericht van de Nationale Ombudsman naar aanleiding van zijn rapport. In het artikel worden vervolgens de meest negatieve uitingen van de Nationale Ombudsman over de rol van de IGZ beschreven. Daarnaast blijkt uit zinnen in het artikel waarbij niet gerefereerd wordt dat het standpunt van de journalist negatief is wat het tijdsbestek van het onderzoek betreft. Weer stelt zij dat de IGZ *'pas na drie jaar'* een rapport heeft opgesteld. De Volkskrant creëert dus een frame van de IGZ dat zij binnen een bepaald tijdsbestek onderzoeken moet afronden. Het is echter zo dat dit artikel is gebaseerd op het oordeel van de Nationale Ombudsman en die is negatief; wel had de Volkskrant ervoor kunnen kiezen de kop van het artikel minder dramatisch te maken of duidelijk te maken in de kop dat het artikel de bevindingen van de Nationale Ombudsman betreft.

In maart 2012 bericht de Volkskrant opnieuw over de IGZ met betrekking tot de casus 'baby Jelmer'. Ook in de kop van dit artikel wordt de IGZ geframed als een toezichtsorgaan dat laks omgaat met de klachten van burgers. De kop luidt: 'Inspectie laks bij klacht patiënt'. Het artikel gaat over het meldpunt dat de Nationale Ombudsman samen met Tros Radar heeft opgericht waar klachten van burgers over de IGZ gemeld konden worden. In dit artikel stelt de Volkskrant dat de IGZ *'grove fouten heeft gemaakt'* in de casus Baby Jelmer. Voor het eerst wordt echter ook een jurist aan het woord gelaten die tegen de kritiek van de Nationale Ombudsman ingaat. Deze jurist stelt dat er ten onrechte van de IGZ wordt verwacht dat ze individuele zaken afhandelt. Het is een nuancering van framing dat deze jurist wordt geciteerd, maar dit citaat neemt een dermate klein deel van het artikel in beslag dat de negatieve uitingen van de Volkskrant over de IGZ overheersen. Individuele klachtenbehandeling wordt door de Volkskrant geframed als een taak van de IGZ. De IGZ moet voortvarend met klachten van burgers aan de slag gaan en de IGZ wordt door de Volkskrant met name geframed als een toezichtsorgaan dat sneller meldingen, ook meldingen als 'klacht' moet onderzoeken.

De Telegraaf

Ook de Telegraaf heeft uitgebreid gerapporteerd over de rol van de IGZ met betrekking tot de casus 'baby Jelmer'. In vergelijking met de Volkskrant is het opvallend dat de Telegraaf veel kleinere stukjes over dit onderwerp schrijft dan de Volkskrant. Ook de manier van schrijven is anders bij de Telegraaf; het is meer in spreektaal geschreven en daardoor is deze krant wellicht toegankelijker voor een bredere doelgroep dan de Volkskrant.

De Telegraaf schrijft voor het eerst in december 2011 over deze zaak. Het artikel gaat over de conclusies van het rapport van de Nationale Ombudsman. In tegenstelling tot de Volkskrant verwerkt de Telegraaf wel de Nationale Ombudsman in de kop van het artikel, deze luidt namelijk: 'Ombudsman: Hier kun je niet bij.' De journalist refereert in het gehele artikel naar het rapport van de Nationale Ombudsman en geeft zelf geen uiting over de casus. Wel is het gehele artikel erg negatief opgesteld, en de meest harde woorden uit het rapport van de Nationale Ombudsman worden gebruikt in het artikel om het standpunt kracht bij te zetten. *'Dus als burger moet je procederen tegen professionals van het hoogste niveau, gepokt en gemazeld op medisch en juridisch terrein. De ongelijkheid is zo gigantisch. Hoe moet je daar als burger tegenop boksen?'*

Een ander artikel van de Telegraaf in december 2011 komt in sterke mate overeen met het artikel van de Volkskrant 'Het UMCG en de IGZ faalden schokkend in onderzoek baby Jelmer'. De inhoud en de schrijfwijze is hier vrijwel gelijk bij beide artikelen in verschillende kranten. Beide artikelen zijn gebaseerd op hetzelfde persbericht van de Nationale Ombudsman. De kop in de Telegraaf luidt: 'Schokkend falen IGZ en ziekenhuis'. Ook in dit artikel beredeneert de journalist dat drie jaar onderzoek doen te lang is; *'pas na ruim drie jaar werd een rapport uitgebracht'*.

De Telegraaf wijdt, in tegenstelling tot de Volkskrant, een artikel aan het standpunt vanuit de IGZ met de kop 'IGZ: Ombudsman diskwalificeert ons onterecht.' De referentie vermelden in de kop is een juiste manier om te voorkomen dat hier onder lezers verwarring over ontstaat. Dit artikel is een reactie van de IGZ op het rapport dat de Nationale Ombudsman heeft uitgebracht. Het merendeel van het artikel gaat echter weer over de inhoud van het rapport. Er zijn maar een paar zinnen gewijd aan de reactie van de IGZ waardoor dit artikel toch ook weer een frame schetst dat de IGZ niet aan haar toezichtstaak heeft voldaan in deze casus.

Er is dus een aantal verschillen tussen de framing van de Volkskrant en de framing van de Telegraaf, maar opmerkelijk is dat het frame dat gecreëerd wordt van de IGZ bij beide kranten in redelijke mate gelijk is. Beide kranten framen de IGZ als een toezichtsorgaan dat haar taak niet op de juiste manier uitvoert. De IGZ is er volgens hen om de burgers te

beschermen. Journalisten van beide kranten proberen te refereren aan uitspraken van anderen of conclusies uit rapporten, maar het woordgebruik in de artikelen laat toch de opinie van de journalist doorschemeren. De IGZ wordt door de Telegraaf geframed als een toezichtsorgaan dat voor de belangen van de burgers moet opkomen. Tegelijkertijd stelt de krant dat de IGZ op dit moment onvoldoende handhaaft; volgens hen moeten burgers op dit moment zelf op een 'onmogelijke' wijze optreden tegen misstanden in de zorg. Dit optreden tegen misstanden in de zorg behoort volgens de Volkskrant en de Telegraaf tot de toezichtstaak van de IGZ.

NOS Journaal

Het NOS Journaal heeft naar aanleiding van de uitzending van Argos in een aantal nieuwsbulletins verslag gedaan van de casus 'baby Jelmer'. In meerdere verslagen van het NOS Journaal spreekt de Nationale Ombudsman over de conclusies van het door hem opgestelde rapport en over de rol van de IGZ in deze casus. In het eerste bulletin is de gezinssituatie van Jelmer te zien. Duidelijk zichtbaar is de ernstige handicap van Jelmer en de manier waarop zijn ouders hiermee moeten leven. Deze beelden moeten duidelijk maken hoe ernstig de situatie is. Ook worden de ouders van Jelmer geïnterviewd. Gedurende dit interview zit Jelmer bij zijn moeder op schoot. Hierdoor zijn kijkers wellicht sneller geneigd het oordeel van de Nationale Ombudsman te volgen en kijken ze wellicht minder kritisch naar hetgeen verteld wordt. Deze beelden vertonen is een manier van de NOS om hun visie op deze casus te framen.

Over de IGZ zegt de verslaggever: *'na het laatste onderzoek van de IGZ stonden de ouders opnieuw met lege handen'*. Deze uitdrukking is framing van de toezichtstaak van de IGZ. De NOS stelt dat de IGZ door hun onderzoek ervoor moet zorgen dat de ouders krijgen wat ze verlangen. Wanneer gesteld wordt dat de IGZ heeft gefaald, wordt wel duidelijk gemaakt dat dit het standpunt van de Nationale Ombudsman is. Er volgt commentaar vanuit de IGZ, maar dit betreft een oud-inspecteur waarvan het te bediscussiëren valt of deze man belangen heeft bij datgene wat hij zegt. Hij stelt namelijk dat het aan de kunde, kennis en wil van de medewerkers van de IGZ ligt; *'De echte speurneuzen zijn er niet meer, de mensen die er echt voor willen gaan'*. De Nationale Ombudsman (2011) noemt dit echter niet als oorzaak van de fouten die zijn gemaakt. Volgens de NOS moet de IGZ optreden als *'waakhond van de medische wereld'*. De toezichtstaak van de IGZ wordt dus geframed als een taak die misstanden in de zorg moet voorkomen. De IGZ moet ervoor waken dat een casus als 'baby Jelmer' kan voorkomen. Wanneer misstanden zich toch voordoen, moet een 'waakhond' meteen happen. De oud-inspecteur beaamt dit frame van de NOS; *'de IGZ moet er bovenop*

zitten'. Het frame van de NOS is dus dat de IGZ alle misstanden in de zorg moet kunnen zien en alles moet onderzoeken om ervoor te 'waken' dat het nog eens gebeurt. De IGZ is er voor de burger en mag deze niet 'met lege handen' laten staan, zoals de verslaggever eerder beschreef. Ook meldingen als 'klacht' moeten volgens het frame van de NOS door de IGZ behandeld en onderzocht worden.

In een ander bulletin wordt de minister van Volksgezondheid gevraagd om een reactie. In deze reactie stelt zij dat hetgeen gebeurd is *'de ergste nachtmerrie voor ouders is'*. Ze stelt dat de IGZ fouten heeft gemaakt, maar stelt ook dat de IGZ dit inziet, ze hebben immers publiekelijk en aan de ouders excuses gemaakt. De journalist vraagt vervolgens *'Hoe heeft het zó fout kunnen gaan?'* In deze vraag zit een duidelijk oordeel over de IGZ verwerkt. De minister heeft gesteld dat er fouten zijn gemaakt, maar de journalist van de NOS legt een zwaardere lading op hetgeen de minister daarvoor heeft gesteld. Door middel van vragen te stellen op een bepaalde manier, kan de journalist de antwoorden van de minister sturen en ook op deze manier kan framing optreden. De minister antwoordt; *'De IGZ heeft beschreven hoe het heeft kunnen gebeuren, maar goed, dat is geen excuus. Ik vind het dan ook terecht dat de inspectie zijn excuses heeft aangeboden en ik vind het noodzaak dat we dit verbeteren.'* Zij ontkent hierin dus niet dat de IGZ het 'zó fout' heeft gedaan. Dit kan een gevolg zijn wanneer een stelling niet wordt gevraagd, maar wordt beweerd, zoals in dit interview, wat een manier van framing door de NOS is.

Nieuwsuur

Nieuwsuur besteedt twee keer aandacht aan de rol van de IGZ in de casus 'baby Jelmer'. De eerste keer is in juli 2011 na de radio-uitzending van Argos. Reinoud Bon, oud-inspecteur van de IGZ, uit in de studio zijn kritiek op de IGZ. Het bulletin begint met een schets van de situatie van baby Jelmer. Net als in het NOS Journaal wordt in Nieuwsuur verduidelijkt met beelden en gesproken tekst hoe ernstig de handicap van Jelmer is. In het interview met de ouders wordt besproken hoe ernstig de situatie van Jelmer was na de operatie; er is besloten om de behandeling van Jelmer te staken omdat hij geen waardig leven zou kunnen leiden. Wanneer in het interview naar de rol van de IGZ wordt gevraagd, zijn de ouders positief over het eerste rapport dat is uitgebracht. Wel concluderen de ouders dat het te lang heeft geduurd voordat het eerste rapport is opgesteld, maar ze waren tevreden met de conclusies die getrokken zijn in dit rapport. Vervolgens stelt de journalist *'maar dit rapport is van tafel'*. In deze zin zit een oordeel verweven over het vernietigen van dit eerste rapport. De vader van Jelmer stelt daarna een vermoeden te hebben dat het UMCG druk heeft gezet bij de IGZ omdat ze het rapport te kritisch vonden.

Volgens de presentator van Nieuwsuur is de IGZ om een reactie gevraagd, zij reageerden met: *'wij hebben begrip voor de situatie en betreuren het dat het onderzoek zo lang heeft geduurd, het eerste kritische rapport is ingetrokken omdat het niet zorgvuldig genoeg was'*. Hieruit blijkt dat de IGZ toegeeft dat de duur van het onderzoek te lang was. De reden van het intrekken van het eerste rapport blijkt onzorgvuldigheid te zijn. Volgens de IGZ is het eerste onderzoek naar het UMCG niet zorgvuldig genoeg uitgevoerd. Nieuwsuur wil deze uitspraak van de IGZ ter discussie stellen en nodigt daarom een oud-inspecteur van de IGZ uit. Dit wekt de schijn op dat Nieuwsuur het verhaal wil laten vertellen vanuit de IGZ. De oud-inspecteur is echter de inspecteur die het eerste kritische rapport heeft opgesteld, wat daarna door de IGZ als onzorgvuldig is beoordeeld. Deze oud-inspecteur is dus niet onpartijdig vanuit de IGZ. De presentator van Nieuwsuur begint het interview met het voorstellen van de oud-inspecteur. Hij vertelt dat deze inspecteur zijn werk neer zal leggen ten gevolge van deze zaak. De oud-inspecteur weerlegt dit: *'Allereerst, ik verlaat niet om deze zaak de dienst'*. Ook stelt hij dat een inspecteur geen rapport schrijft, de IGZ schrijft een rapport. Vervolgens somt hij alle personen op die ook aan het eerste rapport hebben meegewerkt: *'Het onderzoek heb ik niet alleen gedaan, dat heb ik gedaan samen met een andere inspecteur, een ervaren inspecteur die kinderarts en neonatoloog was, dat was in deze zaak natuurlijk van groot belang, er zitten juristen bij, er zit een college van inspecteurs die voordat het rapport eruit gaat, daar zijn goedkeurig aan hecht, en mijn eigen baas, manager, moet daar zijn fiat aan geven.'* Door het opsommen van deze personen wil de oud-inspecteur laten blijken dat het vreemd is dat een rapport als onzorgvuldig wordt gezien, terwijl zoveel belangrijke personen hun goedkeuring aan dit rapport hebben gegeven. De presentator vraagt dan ook of de inspecteur vindt dat hij het rapport wel zorgvuldig heeft opgesteld, het antwoord is dat de inspecteur vindt dat hij zorgvuldig gewerkt heeft, *'maar kennelijk denkt de IGZ daar nadien anders over'*. De inspecteur geeft een oordelend antwoord en laat duidelijk merken dat hij niet begrijpt waarom de IGZ het rapport heeft ingetrokken. Het eerste rapport dat door de IGZ is opgesteld wordt door Nieuwsuur geframed als een zorgvuldig rapport. Nieuwsuur creëert het frame dat het merkwaardig is dat de IGZ dit rapport heeft ingetrokken.

Vervolgens vraagt de presentator naar de beelden van Jelmer en zijn ouders. Hij wil van de inspecteur weten of hij ook de ernst in ziet. De inspecteur noemt de situatie van Jelmer *'heel schokkend'*. Hij stelt dat dit de eerste keer is dat hij ziet dat een rapport wordt ingetrokken. Ook beredeneert hij dat er iets mis moet zijn binnen de IGZ, omdat er meer zaken zijn die niet goed lopen. De presentator wil vervolgens weten wat er dan mis is, maar hier wil de inspecteur geen uitspraken over doen.

Nieuwsuur creëert hier dus het frame dat de toezichtstaak van de IGZ niet op de juiste manier wordt uitgevoerd. Het eerste rapport is ten onrechte ingetrokken en dit zou zijn gebeurd door druk vanuit het UMCG en de betrokken anesthesioloog. De IGZ wordt geframed als een toezichtsorgaan dat aan de zijde van de zorgaanbieders staat.

In december 2011 besteedt Nieuwsuur voor de tweede keer aandacht aan de rol van de IGZ in de casus baby Jelmer naar aanleiding van de conclusies van het rapport van de Nationale Ombudsman. In dit bulletin worden de ouders van Jelmer weer geïnterviewd, evenals hun advocaat. Deze advocaat gaat uit van het rapport van de Nationale Ombudsman en stelt op basis daarvan dat *'de IGZ geen idee heeft waar ze mee bezig is.'* Ook vindt hij dat de hoofdinspecteur Gerrit van der Wal verantwoordelijk is voor *'deze misère en het zou een logische stap zijn dat hij opstapt'*. Het vertrouwen van burgers in de IGZ kan verminderen door de uitspraken die de advocaat doet. Hij stelt bijvoorbeeld; *'het is een illusie dat je denkt dat de overheid een arm om je heen slaat en het voor je gaat uitzoeken'*. Hier wordt dus een duidelijk frame gecreëerd. De overheid is verantwoordelijk voor de misstanden en moet de burgers hiervoor beschermen.

Later wordt door de verslaggever gesteld dat de IGZ *'regelmatig de plank mis slaat'*, waarbij wordt gerefereerd naar de casus 'Jansen-Steur'. De IGZ zou hier hebben nagelaten de bevoegdheid van Jansen-Steur te ontnemen, cq. de casus voor de tuchtrechter te brengen. Hierdoor kon hij in het buitenland zijn bevoegdheid weer uitoefenen. De IGZ wordt in Nieuwsuur dus geframed als een toezichtsorgaan die bevoegdheden van artsen moet afnemen wanneer zij gedysfunctioneerd hebben. Ook wordt gerefereerd naar de orthopeed in Purmerend, ook in deze casus zou de IGZ *'gefaald'* hebben. Deze conclusies worden door Nieuwsuur getrokken op basis van de conclusies van de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman is in deze uitzending vaak aan het woord om de conclusies van zijn rapport toe te lichten.

Na het bulletin wordt teruggekeerd naar de studio waar de presentator stelt dat een reactie is gevraagd aan de minister van VWS; *'Zij stelt dat de IGZ terecht excuses heeft aangeboden voor de manier waarop de kwestie Jelmer is aangepakt, verdere maatregelen vindt ze niet nodig'*. Vervolgens wordt de minister geïnterviewd, en zij stelt hierin niet dat verdere maatregelen niet nodig zijn. Zij stelt juist op welke manier de IGZ moet veranderen, dat de inspectie meer proactief moet zijn en de zaken sneller moet afhandelen. Er worden, volgens haar, dus wel maatregelen getroffen om de IGZ voortaan beter te laten handelen. De IGZ wordt door Nieuwsuur geframed als een toezichtsorgaan dat meer naar de burgers moet luisteren. In tegenstelling tot Argos en de NOS wordt in Nieuwsuur niet geframed dat de IGZ

meldingen als 'klacht' moet behandelen en onderzoeken. Wel wordt geframed dat de IGZ verantwoordelijk is voor het aanpakken van disfunctionerende artsen als 'Jansen-Steur'. Zo moet de IGZ volgens het frame van Nieuwsuur vaker artsen voor de tuchtrechter brengen of de bevoegdheden van artsen ontnemen wanneer dit noodzakelijk is.

Hart van Nederland

Ook in Hart van Nederland is twee keer aandacht geweest voor de rol van de IGZ in de casus baby Jelmer. In december 2011 is de Nationale Ombudsman hier aan het woord om de conclusies uit zijn rapport toe te lichten. Het eerste deel van het fragment gaat over de positie van het UMCG in de casus. Vervolgens stelt de verslaggever; *'de ouders gingen vervolgens naar de inspectie, maar ook de inspectie heeft de ouders in de steek gelaten'*. Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat de IGZ gehandeld zou moeten hebben nadat de ouders van Jelmer zich hier gemeld hebben. Het betreft hier echter een melding als 'klacht', volgens Hart van Nederland moeten ook dit soort meldingen door de IGZ behandeld en onderzocht worden. De manier waarop dit bulletin is opgebouwd, kan aanleiding vormen voor burgers om te denken dat de behandeling van individuele klachten tot de taak van de IGZ behoort. Individuele klachten behandeling wordt door Hart van Nederland geframed als onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ.

In een tweede bulletin in december 2011 zijn de ouders van Jelmer aan het woord om hun bevindingen te duiden op het rapport van de Nationale Ombudsman. De beelden moeten ook hier verduidelijken hoe ernstig de situatie van Jelmer is. Er wordt getoond hoe de vader van Jelmer, Jelmer eten moet geven. De jongen is vier jaar oud, maar krijgt eten als een baby. In het interview stelt de moeder van Jelmer; *'Ik hoop dat ze nu eindelijk eens doorhebben dat de manier waarop ze dit gedaan hebben, dat dat echt niet kan'*. Hiermee suggereert de moeder van Jelmer dat de IGZ voor december 2011 niet inzag dat ze fouten hebben gemaakt terwijl de IGZ in juli 2011, na de radio-uitzending van Argos, publiekelijk en aan de ouders heeft toegegeven fouten te hebben gemaakt. Ook heeft de IGZ publiekelijk en aan de ouders van Jelmer excuses aangeboden. Hart van Nederland creëert op deze manier een frame van de IGZ waarin aangenomen wordt dat de IGZ individuele klachten, zoals die van baby Jelmer, in behandeling moet nemen. Wanneer zij dit niet doet, werkt zij niet op de correcte manier, volgens Hart van Nederland.

Radar

Radar is een consumentenprogramma van de Tros. Dit programma heeft samengewerkt met de Nationale Ombudsman om klachten van burgers over de IGZ te verzamelen en te bundelen in een zwartboek. Naar aanleiding van het rapport van de Nationale Ombudsman over de IGZ in de casus baby Jelmer, besteedt Radar in januari 2012 een deel van de uitzending aan een rapportage over het functioneren van de IGZ. In de reportage wordt verder niet ingegaan op de casus baby Jelmer. Wel opmerkelijk is de stelling van de presentatrice: *'Als er dus iets misgaat in de zorg, zou je dus verwachten dat de Inspectie meteen optreedt'*. Het frame dat hier wordt gecreëerd is dat de IGZ verantwoordelijk is voor hetgeen misgaat in de zorg, en dat zij de problemen moet oplossen. De IGZ moet volgens Radar alle problemen in de zorg aanpakken en individuele klachtenbehandeling wordt geframed als onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Ook wordt de IGZ door Radar geframed als een toezichtsorgaan dat aan de zijde staat van de zorgaanbieders, terwijl Radar stelt dat de IGZ aan de zijde van de burgers zou moeten staan. *'Het komt vaker voor dat de IGZ alleen luistert naar de ziekenhuizen en zorginstellingen in plaats van te luisteren naar de burgers.'* Ook de Nationale Ombudsman stelt dat de IGZ de focus heeft op de arts en het ziekenhuis, terwijl dit volgens hem meer op de patiënt zou moeten liggen. De IGZ wordt in Radar geframed als een technocratische organisatie. De IGZ zou bezig moeten zijn met het uitzoeken van de waarheid bij misstanden in de zorg, terwijl de focus nu ligt op het bureaucratische toezicht op de algemene kwaliteit van zorg. Rekening houden met belangen van individuele patiënten of nabestaanden en de behandeling van meldingen als 'klacht' wordt door Radar geframed als een onderdeel van de taak van de IGZ.

In april 2012 besteedt Radar voor de tweede keer een gedeelte van de uitzending aan de werkwijze van de IGZ. Samen met de Nationale Ombudsman heeft Radar een zwartboek opgesteld met daarin honderden klachten van burgers over de IGZ. In deze uitzending worden verschillende burgers aan het woord gelaten die een individuele klacht bij de IGZ hebben ingediend. Zij zijn ontevreden over de werkwijze van de IGZ. *'Deze burgers zijn allen aan hun lot overgelaten door de IGZ.'* Individuele klachtenbehandeling wordt ook in deze uitzending geframed als een onderdeel van de taak van de IGZ. De IGZ heeft individuele meldingen niet in behandeling genomen en daardoor wordt gesteld dat er bij de IGZ *'structureel iets misgaat'*. Radar beschrijft de toezichtstaak van de IGZ in deze uitzending als volgt; *'De IGZ is dé instantie die moet toezien dat de zorg in onze ziekenhuizen optimaal is en die waakt over de veiligheid van de patiënt.'* Het frame dat Radar schetst laat zien dat de IGZ dit moet doen door ook individuele klachten van patiënten in behandeling te nemen en te onderzoeken.

Pauw en Witteman

Pauw en Witteman is een actualiteitenprogramma van de Vara. Een dag na de uitzending van Tros Radar van januari is Gerrit van der Wal, de toenmalige inspecteur-generaal van de IGZ, te gast bij Pauw en Witteman om te reageren op de kritiek die de IGZ heeft gekregen in het consumentenprogramma. Waar andere mediabronnen niet schromen te stellen dat de IGZ heeft gefaald, zijn Jeroen Pauw en Paul Witteman erg voorzichtig met de woorden die zij gebruiken om de IGZ te beschrijven. Ze introduceren Gerrit van der Wal en beargumenteren waarom ze hem als gast willen in de uitzending. Paul Witteman stelt hierbij voorzichtig: *'Er spelen een aantal kwesties waarbij de inspectie, laten we zeggen in opspraak is geraakt of in ieder geval iets in die zin'*. Pauw en Witteman is met name een programma waarbij met de gasten gesproken wordt, in de uitzendingen worden relatief weinig beelden vertoont. Na het introduceren van Gerrit van der Wal worden echter wel beelden getoond om volgens Paul Witteman *'in kaart te brengen waar het om gaat'*. Baby Jelmer is één van de kwesties die worden besproken waardoor de IGZ *'in opspraak is geraakt'*. Door beelden te laten zien van de zaken die spelen, wordt nog duidelijker gemaakt hoe ernstig die zaken zijn. Door bijvoorbeeld de ernstige handicap van Jelmer te laten zien, worden kijkers van dit programma zich nog meer bewust hoe ernstig de medische fouten zijn.

Direct na het vertonen van deze beelden stelt Jeroen Pauw een belangrijke vraag; *'Wanneer moeten patiënten nou bij u zijn? Als ze een afgezet been in plaats van een afgezette arm hebben, moeten ze dan bij u zijn?'*. Dit is een belangrijke vraag, omdat in andere mediabronnen hier enigszins onduidelijke conclusies over zijn getrokken. Zo stelde de presentatrice van Radar dat wanneer er iets misgaat in de zorg, de IGZ meteen zou moeten optreden en de verslaggever van Hart van Nederland stelde dat de ouders van Jelmer met hun klacht naar de IGZ zijn getreden, maar dat de IGZ hen in de steek heeft gelaten. Gerrit van der Wal beantwoordt deze vraag met; *'Dat ligt eraan...Hangt af van de ernst van de situatie. Wel van belang is dat wij die fout dan niet kunnen herstellen, we kunnen er alleen voor zorgen dat het andere patiënten niet meer gebeurt. We moeten dus kijken of er structureel iets misgaat'*. De inspecteur-generaal legt hier dus de nadruk op de signaal-functie van meldingen: alleen wanneer de meldingen een signaal afgeven van structurele problemen is het de taak van de IGZ om op te treden. Jeroen Pauw gaat op dit antwoord in, door te vragen wanneer een situatie ernstig genoeg is. Hij refereert hierbij naar de zaken die in de beelden zijn getoond. Over de zaak baby Jelmer zegt Gerrit van der Wal; *'In de zaak van Baby Jelmer hebben wij het gewoon ontzettend fout gedaan en dat vind ik heel erg, ik schaam me daar eigenlijk ook voor'*. Waar in andere mediabronnen gezien werd, dat heel diep werd ingegaan op het bewijzen van de falende kant van de IGZ, gaat Jeroen Pauw na deze bekentenis gelijk terug naar de vraag waar patiënten nu terecht kunnen met hun

klachten. Hiermee kan getoond worden dat het belangrijk is om eigen fouten te zien, maar het nog belangrijker is om een juist beeld te creëren voor burgers waar ze met hun klachten terecht kunnen. Gerrit van der Wal antwoordt hierop dat patiënten in eerste instantie zijn aangewezen op de klachtencommissie van het ziekenhuis, maar dat in ernstige gevallen waarin gevaar voor herhaling aanwezig is, een melding gemaakt kan worden bij de IGZ en hij stelt; *'En dan gaan wij daarmee aan de slag'*.

Ook hier wordt door de inspecteur-generaal de nadruk gelegd op structurele fouten. Wanneer de klacht een individuele melding betreft waarin geen gevaar zit voor een structureel probleem, behoort de patiënt naar de klachtencommissie van het ziekenhuis te gaan. Het eerste oordeel dat Jeroen Pauw maakt is dat ze daar toch niet zo goed mee aan de slag gaan, omdat is gebleken *'dat het toch vaak fout gaat'*. Hij stelt hiermee dat de IGZ wellicht tekortschiet op haar eigen doelstelling. Wanneer de IGZ in moet grijpen in het geval van structurele fouten, doet zij dit wellicht niet goed. In tegenstelling tot andere mediabronnen wordt in Pauw en Witteman gesteld dat het onderzoeken van individuele klachten niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort. Door andere mediabronnen wordt ook het frame gecreëerd dat de IGZ haar taak niet op de juiste wijze uitoefent. In Pauw en Witteman wordt echter op een andere wijze geframed dat de IGZ haar toezichtstaak niet juist uitoefent. De focus op structurele fouten moet scherper worden volgens het frame van Pauw en Witteman. De IGZ wordt zo geframed als een falend toezichtsorgaan. In Pauw en Witteman wordt deze framing genuanceerd omdat Gerrit van der Wal tegen deze stelling in kan gaan. Hij antwoordt; *'Nee, dat werkt soms niet, het woordje vaak mag u hier niet gebruiken, deze zaken zijn een enorme selectie van tienduizend dingen per jaar die misgaan in de zorg'*. Ook benadrukt Gerrit van der Wal dat individuele klachtenbehandeling niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort en dat dit ook niet mogelijk is door hun capaciteit.

Waar in andere mediabronnen vaak de Nationale Ombudsman aan het woord was, wordt in Pauw en Witteman voor het eerst een reactie gegeven op de uitspraken van de Nationale Ombudsman door de IGZ. Er worden beelden getoond van de Nationale Ombudsman die in Radar zijn bevindingen over de IGZ uit. Deze stelt daar dat de IGZ niet genoeg aandacht heeft voor de individuele patiënt en teveel de focus legt op de zorgaanbieders. Gerrit van der Wal beredeneert vervolgens dat de conclusies van de Nationale Ombudsman voortvloeien uit het perspectief van de Nationale Ombudsman; *'Hij is gericht op het individueel belang van de kwetsbare, afhankelijke burger met betrekking tot de overheid, en in dit geval tot de zorg, vanuit dat perspectief bekeken komen burgers en patiënten ook vaak bij ons tekort'*. Waar in andere mediabronnen geen uitleg gegeven werd over de taak van systeemtoezicht, wordt dit in Pauw en Witteman wel beschreven. In andere mediabronnen werd het perspectief van de Nationale Ombudsman vaak als het uitgangspunt van de framing gezien, terwijl in Pauw en

Witteman de framing wordt genuanceerd door de inspecteur-generaal zijn bevindingen te laten uiten.

Aan het einde van het interview met Gerrit van der Wal wordt specifiek op de casus 'baby Jelmer' ingegaan. De hoofdinspecteur stelt hier als toezichtsorgaan te hebben gefaald; *'In deze zaak hebben wij gefaald, de ouders dachten van ons te horen te krijgen wat er was misgegaan, dit is niet gebeurd. Daarnaast hebben wij over het onderzoek veel te lang gedaan'*. Jeroen Pauw vraagt hierna of dit nu nooit meer kan gebeuren, hier kan Gerrit van der Wal geen antwoord op geven. Omdat Gerrit van der Wal geen antwoord zegt te kunnen geven op de vraag of dit nooit meer kan gebeuren, stelt Paul Witteman heel resoluut *'Dus u zegt dat het nog wel een keer kan gebeuren?'* Dit is een vorm van attribute framing. Het antwoord 'nee' geven op de vraag 'kun je zeggen dat het nooit meer gebeurt' wordt als minder erg beschouwd dan het antwoord 'ja' geven op de vraag 'u zegt dat het nog wel een keer kan gebeuren?'

In Pauw en Witteman wordt de IGZ minder sterk geframed als een 'falend toezichtsorgaan' dan in andere mediabronnen, en de IGZ wordt ook met name op een andere wijze geframed. Waar in andere mediabronnen de IGZ als 'falend toezichtsorgaan' wordt geframed omdat zij meldingen als 'klacht' niet behandelt en onderzoekt, wordt in Pauw en Witteman de IGZ geframed als een toezichtsorgaan dat niet tot taak heeft meldingen als 'klacht' te behandelen maar wel meldingen als 'signaal'. Volgens het frame van Pauw en Witteman moet zij deze taak beter uitoefenen, omdat op dit moment teveel misstanden in de zorg plaatsvinden. Dit moet betekenen dat de problemen in de zorg structureel van aard zijn en dit moet door de IGZ behandeld en onderzocht worden.

3. Hoe wordt de positie van de IGZ in de politiek geframed?

De IGZ wordt over het algemeen door de media geframed als een toezichtsorgaan dat haar toezichtstaak niet op de juiste manier uitvoert. Meerdere mediabronnen hebben veel aandacht besteed aan de rol van de IGZ in de casus 'baby Jelmer'. De frames van de verschillende mediabronnen komen op veel punten met elkaar overeen, maar verschillen ook op een aantal punten. Zo wordt de toezichtstaak van de IGZ door Pauw en Witteman op een duidelijke manier anders geframed dan door andere mediabronnen. Deze framing kan een grote doorwerking hebben op de individuele framing van burgers, maar ook op de politieke framing. Om de gevolgen van de mediaframing op de politieke framing te onderzoeken, worden in de volgende alinea's de opvattingen van verschillende politieke partijen geanalyseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van een debat dat is gevoerd na verschillende onderzoeken met betrekking tot de IGZ. Ook worden reacties uit de politiek op Radar geanalyseerd.

SP

In het debat van 14 maart 2013 wordt gesproken over de positie van de IGZ. Sorgdrager en van Steenhoven hebben rapporten uitgebracht over het functioneren van de IGZ waarin staat beschreven of de inspectie voldoende is uitgerust voor de uitoefening van haar toezichtstaak. Naar aanleiding van deze rapporten spreekt mevrouw Leijten namens de SP haar verontrustingen uit over de IGZ. Zij refereert hierbij naar de casus 'baby Jelmer' en de uitzendingen van Argos en Radar. In meerdere mediabronnen is het frame gecreëerd dat de IGZ moet bestaan ten behoeve van de burger, en dit bevestigt de SP; *'De inspectie is er voor de burger, dit moet het motto en de leidraad van de hele organisatie worden.'* De SP beredeneert dat door de IGZ niet de zijde van burgers gekozen wordt, maar dat de IGZ optreedt ten behoeve van de belangen van de zorginstellingen. Dit stelt mevrouw Leijten 'schrikbarend' te vinden. Om aan de framing van de toezichtstaak te voldoen, zoals deze wordt beschreven in verschillende mediabronnen, moet volgens de SP een groot aantal inspecteurs worden aangenomen. Burgers verwachten dat hun meldingen als 'klacht' in behandeling worden genomen en om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten inspecteurs worden aangenomen die gaan werken in teams en de fysieke bereikbaarheid van de IGZ moet vergroot worden zodat de burgers hier makkelijker terecht kunnen. De SP geeft kritiek op de toezichtstaak van de IGZ, die op dit moment bestaat uit het risicogestuurd systeemtoezicht. Volgens de SP is dit systeemtoezicht niet toereikend om misstanden uit de

zorg te weren. Daarom moet de IGZ individuele meldingen van burgers in overweging nemen gedurende de uitoefening van het toezicht. De SP neemt dus deze framing uit verschillende mediabronnen over. In Radar stelt dhr. Van Gerven van de SP dat burgers *'altijd gehoord moeten worden door de inspectie'*. Volgens de SP is het instellen van regiokantoren een manier om burgers beter gehoord te laten worden door de IGZ; *'Je kunt er aankloppen, je kunt aanbellen, je kunt ergens naartoe.'*

Individuele klachtenbehandeling behoort volgens de minister van VWS niet tot de toezichtstaak van de IGZ. Dit wordt door de SP echter wel geframed als een onderdeel van de toezichtstaak. Alleen door iedere melding van iedere burger te behandelen, kan de IGZ volgens de SP misstanden in de zorg voorkomen. Wanneer de minister van VWS in het debat stelt dat de IGZ alleen kan reageren wanneer meerdere meldingen binnenkomen, geeft mevrouw Leijten dus kritiek; *'Ik ben nu toch wat minder enthousiast, nu de minister stelt dat de inspectie alleen op een instelling afgaat wanneer meerdere meldingen binnenkomen.'* Het debat gaat hier dus ook over het onderscheid tussen meldingen als 'klacht' en meldingen als 'signaal'. De SP stelt dat meldingen als 'klacht' ook door de IGZ in behandeling moeten worden genomen.

PvdA

In de Radar uitzending van 2 april 2012 over het zwartboek van de IGZ is mevrouw Bouwmeester van de PvdA aan het woord. Hier stelt zij dat door minder nalatig handelen van de IGZ misstanden in de zorg wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Ook stelt zij dat de IGZ haar taak niet serieus neemt; ze luistert namelijk niet naar de klachten van burgers. Op deze manier wordt individuele klachtenbehandeling geframed als een onderdeel van de taak van de IGZ. Mevrouw Bouwmeester stelt; *'Hadden ze wel naar de burgers geluisterd, waren ze wel in actie gekomen, dan zou er misschien een andere uitkomst zijn, dus dit is wel heel ernstig. Als ze eerder achter klachten aangaan, kan het heel anders lopen.'* Wel stelt ze later dat de behandeling van iedere individuele klacht al voor de IGZ serieus genomen moet worden, dus er moet een ombudsmanfunctie worden opgericht waar burgers met hun klachten terecht kunnen. Deze functie zou de klachten moeten analyseren, waardoor het duidelijk wordt voor de IGZ waar zij op toe moeten zien en waar zij moeten handhaven. Individuele klachtenbehandeling wordt zo niet geframed als een taak van de IGZ, maar als een taak van een ander orgaan die samen moet werken met de IGZ. Op deze manier wordt de signaalfunctie van de IGZ toch benadrukt. Een ander orgaan moet meldingen als 'klacht' in behandeling nemen, zodat deze aan de IGZ kan doorgeven waar de structurele problemen in de zorg voordoen.

De PvdA legt in het debat van 14 maart 2013 de nadruk op het vertrouwen van patiënten in veilige zorg. Waar in verschillende mediabronnen de overheid, in dit geval de IGZ, wordt aangewezen als verantwoordelijke, benadrukt de PvdA dat de verantwoordelijk voor misstanden in de zorg *'primair bij de zorginstellingen op de werkvloer ligt, en pas daarna komt de inspectie aan bod.'* Zij stelt echter wel dat de IGZ op dit moment niet haar taak op de juiste manier uitoefent. Volgens de PvdA ziet de IGZ nu alleen toe, terwijl zij ook moet handhaven. Ook wordt het eerste rapport dat in de zaak 'baby Jelmer' is ingetrokken door de PvdA geframed als een rapport dat niet ingetrokken had mogen worden. Hierbij refereert zij naar de uitzending van Argos. Het handhaven door de IGZ moet volgens de PvdA mogelijk worden gemaakt door een cultuuromslag.

Waar de SP stelt dat individuele klachtenbehandeling tot de taak van de IGZ behoort, stelt de PvdA ook dat het belangrijk is dat iedere burger met iedere klacht gehoord wordt, maar dat dit geen taak is voor de IGZ. Dit zou bewerkstelligd moeten worden door middel van een ombudsfunctie of een zorgloket die kan analyseren hoeveel meldingen over eenzelfde casus binnenkomen. Op deze manier hoeft er geen grote hoeveelheid inspecteurs te worden aangenomen. De werkwijze moet echter wel veranderd worden, volgens de PvdA.

PVV

Volgens de PVV moet de IGZ actiever optreden tegen misstanden in de zorg. De partij stelt dat het optreden van de IGZ in een groot aantal zaken als 'falend' kan worden omschreven. Dit staat in een reactie op de uitzending over het zwartboek van Radar. Individuele klachtenbehandeling wordt door de PVV geframed als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ; *'Patiënten moeten er van op aan kunnen dat de inspectie de kwaliteit en veiligheid van de zorg waarborgt en dat ze gedegen en onafhankelijk onderzoek naar klachten doet. Ook individuele klachten zou de IGZ serieus moeten onderzoeken.'* Ook stelt de PVV dat de IGZ teveel de kant van de zorginstellingen kiest en te weinig luistert naar de patiënten. Daarnaast vindt de partij dat de IGZ te weinig gebruik maakt van haar functie om artsen voor de tuchtrecht te brengen of bestuurlijke boetes uit te delen.

In het Kamerdebat van 14 maart 2013 stelt de PVV dat de IGZ zelf moet ingrijpen bij misstanden in de zorg. Dit mag zij niet overlaten aan de zorginstellingen zelf; *'De inspectie schrijft een rapport en gaat er vervolgens van uit dat de instelling zelf maatregelen zal treffen om de risico's voor de patiënten in te perken. Dit is onacceptabel.'* Hier wordt dus een frame gecreëerd dat de IGZ bij alle misstanden in de zorg zelf een onderzoek moet uitvoeren en dit

niet mag uitbesteden aan de instelling zelf. Ook moet, volgens de PVV, na iedere melding een 'mystery guest' naar de betreffende instelling worden gestuurd. De toezichtstaak van de IGZ wordt door de PVV geframed als een zeer uitgebreide taak waarin zij alles zelf moet uitvoeren. Bij iedere melding als 'klacht' moet een multidisciplinair team worden ingezet die de melding of klacht gaat onderzoeken. Mystery guests vormen volgens de PVV een goede ondersteuning binnen dit team.

CDA

De werkwijze van de IGZ moet volgens het CDA verbeterd worden. Dit staat in hun reactie op de uitzending van Radar. Daarnaast stelt de partij dat patiënten met klachten sneller bij de IGZ terecht moeten kunnen. Individuele klachtenbehandeling wordt door het CDA geframed als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Het behandelen van individuele klachten zou noodzakelijk zijn om het vertrouwen van burgers te winnen. Ook meldingen als 'klacht' moeten volgens het CDA dus behandeld en onderzocht worden door de IGZ.

In het Kamerdebat van 14 maart 2013 wordt de IGZ geframed als een *'roestige auto met een kapotte uitlaat'*. Zij oefent haar toezichtstaak niet goed uit. De IGZ moet streng toezicht houden, handhaven en complimenten en klappen uitdelen waar nodig. Ook wordt de houding van de IGZ geframed als gesloten. Zij moet meer openheid van zaken geven; *'Het CDA vindt het belangrijk dat wij meer openheid in het optreden en handelen van de inspectie krijgen.'* De IGZ moet zelf gecontroleerd worden door een externe commissie, volgens het frame van het CDA. Naast het geven van openheid van zaken moet de IGZ volgens het CDA een klachtenmeldfunctie ontwikkelen. Patiënten en families moeten gehoord worden door de IGZ en er moet onderzoek gedaan worden naar de klachten die zij indienen. Ook behoort het tot de toezichtstaak van de IGZ dat burgers ingelicht moeten worden wanneer een calamiteit plaatsvindt in hun zorginstelling, volgens het frame van het CDA; *'Als er een calamiteit gebeurt in een ziekenhuis, moet dit met de patiënt en de familie worden besproken. Het is absurd dat dit niet gebeurt.'* Volgens het frame van het CDA moet de relatie tussen burgers en de IGZ verbeterd worden. Gesteld wordt dat dit noodzakelijk is om het vertrouwen in de IGZ te winnen.

VVD

De VVD is de partij van de minister van VWS. Meneer van Veen stelt in het kamerdebat van 14 maart 2013 dat de VVD actie en duidelijkheid verwacht vanuit de IGZ. De toezichtstaak

van de IGZ wordt door de VVD geframed als *'het toezien op patiëntveiligheid, transparantie en het eenduidig rapporteren van kwaliteit van de Nederlandse zorg.'* Waar andere partijen de behandeling van individuele klachten framen als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ, stelt de VVD dat dit geen taak is van de IGZ. De minister stelt voor de klachten van patiënten en hun families te laten behandelen door een zorgloket door middel van een klachtvolgsysteem. Individuele klachtenbehandeling wordt door de VVD geframed als een taak van de zorginstellingen; *De minister wil een zorgloket instellen met een klachtvolgsysteem. De VVD vraagt zich af of dit zo moet. Waarom zou de inspectie die verantwoordelijkheid moeten nemen? Laat instellingen dat zelf doen. De VVD is dan ook kritisch over het instellen van zo'n zorgloket door de IGZ.'* De VVD stelt dus dat het niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort om meldingen als 'klacht' te behandelen en te onderzoeken. Wel behoort de IGZ volgens het frame van de VVD toe te zien op structurele problemen in de zorg.

Door de minister van VWS wordt het frame gecreëerd dat de overheid misstanden in de zorg moet voorkomen door te waken op de kwaliteit en de veiligheid van de zorg; *'Van de overheid wordt terecht verwacht dat zij al het nodige doet om de kwaliteit en veiligheid van de zorg zo goed mogelijk te bewaken.'* Daarnaast gaat zij in het Kamerdebat van 14 maart 2013 in op de vraag van meneer Van Veen. Ook door de minister van VWS wordt individuele klachtenbehandeling niet als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ geframed; *'Ik vind klachtenbegeleiding niet de corebusiness van de inspectie. Ik vind dat je aan de inspectie niet meer moet vragen dan een totale focus op de corebusiness. Om die reden heb ik besloten om het zorgloket apart te zetten, maar met stevige banden naar de inspectie.'* Tenslotte stelt de minister van VWS dat het probleem over de klachtenbehandeling belangrijk is, maar de transparantie tussen de IGZ en de zorginstellingen moet ook verbeterd worden. Het openbaar maken van handelingen en calamiteiten wordt door de minister van VWS geframed als een belangrijk onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Op deze wijze zal het vertrouwen van de burger gewonnen kunnen worden. *'Burgers moeten op zorg kunnen vertrouwen. Dit kan alleen wanneer de zorg transparant is. Ook transparant in het melden van calamiteiten en dit zichtbaar maken aan de patiënten.'*

Conclusie & Discussie

Met behulp van de hiervoor besproken resultaten kan een antwoord geformuleerd worden op de onderzoeksvraag: *'Hoe wordt de taak van de IGZ geframed in de casus 'baby Jelmer'?* Eerst zullen de drie deelvragen kort besproken worden, daarna wordt met behulp van deze deelvragen een conclusie getrokken over de framing van de taak van de IGZ. Tenslotte worden verschillende aandachtspunten en beperkingen van dit onderzoek besproken en kunnen aanbevelingen gegeven worden voor verder onderzoek.

Beleidsmatige framing

In de eerste deelvraag is besproken hoe het debat over de taak van de IGZ verloopt met betrekking tot de casus 'baby Jelmer'. De beleidsmatige framing staat hier centraal. In art. 36 van de Gezondheidswet staan de taken van het Staatstoezicht op de gezondheidszorg omschreven en formeel houdt de IGZ toezicht op 25 'wettelijke' voorschriften, waaronder de Kwaliteitswet Zorginstellingen (KZi) en de Wet op de Beroepen van Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG). In de wet staat echter niet geheel duidelijk omschrijven wat de toezichtstaak van de IGZ inhoudt. De visies van de IGZ, de Nationale Ombudsman en de minister van VWS komen niet geheel met elkaar overeen. Zo stelt de IGZ haar toezichtstaak met name uit te oefenen door middel van systeemtoezicht. Het uitvoeren van individuele klachtenbehandeling is volgens de IGZ onmogelijk, omdat zij hier de capaciteit niet voor heeft. De Nationale Ombudsman stelt echter dat de IGZ zich teveel vrij waart van de individuele klachten, waardoor het vertrouwen van de burgers in de IGZ in het geding komt. Geconcludeerd kan worden dat met name een onderscheid is aan te merken tussen meldingen als 'klacht', een juridische term van een melding die afzonderlijk behandeld moet worden en meldingen als 'signaal' van een groter, structureel probleem. Volgens de minister van VWS en de Nationale Ombudsman moet de IGZ meer duidelijkheid creëren naar de burgers toe, wat de toezichtstaak van de IGZ inhoudt. Op deze manier kan het vertrouwen van burgers in de IGZ teruggewonnen worden. Voor het terugwinnen van vertrouwen is het volgens de minister van VWS en de Nationale Ombudsman ook van belang dat de IGZ meer aandacht en tijd investeert om de betrekking met burgers te verbeteren.

In de casus 'baby Jelmer' erkennen uiteindelijk alle partijen, de Nationale Ombudsman, de minister van VWS en de IGZ dat de IGZ in deze zaak heeft gefaald in de uitoefening van haar toezichtstaak. De ouders van Jelmer hebben een melding gemaakt bij de IGZ. Volgens de Nationale Ombudsman had de IGZ deze melding meteen serieus moeten nemen en zij had hier meteen in moeten grijpen. De IGZ stelt echter dat zij deze melding serieus heeft

genomen, maar dat het onderzoek naar de calamiteit ook uitgevoerd mag worden door de betreffende zorgaanbieder. Hier stelt zij dus haar toezichtstaak op de juiste manier te hebben uitgevoerd. Het intrekken van het eerste rapport en het opstellen van een tweede rapport die op rigoureuze punten verschilt met het eerste rapport wordt door de IGZ erkend als onzorgvuldig handelen. Ook de wijze van communiceren richting de burgers, in dit geval richting de ouders van Jelmer, wordt als onzorgvuldig beschreven door alle partijen.

Mediaframing

De IGZ wordt door verschillende mediabronnen geframed als een toezichtsorgaan dat heeft gefaald in de uitoefening van haar toezichtstaak. Uitingen van de Nationale Ombudsman worden vaak getoond en zijn rapport vormt veelal de aanleiding tot het nieuwsitem. In de zaak 'baby Jelmer' heeft de IGZ volgens de onderzochte mediabronnen niet gehandeld zoals zij zou moeten handelen. De IGZ wordt geframed als een instantie die moet werken voor de belangen van de burgers en dus niet mag werken aan de zijde van de zorgaanbieders. In de casus 'baby Jelmer' zou de IGZ juist niet voor de burgers zijn opgekomen. Hier heeft de IGZ, volgens verschillende mediabronnen, de belangen van de zorgaanbieder behartigd. Het intrekken van het eerste rapport en het opstellen van een milder tweede rapport, wordt geframed als onzorgvuldig handelen van de IGZ.

In verschillende mediabronnen als de Telegraaf, de Volkskrant, Nieuwsuur en Radar wordt een frame gecreëerd dat de overheid de burgers moet beschermen voor de kwade wereld. De overheid is verantwoordelijk voor de misstanden in de zorg en moet deze misstanden voorkomen door op een effectieve wijze toe te zien. Wanneer misstanden in de zorg zich toch voordoen, moet de overheid meteen optreden en de zaken oplossen. Onderzoeken naar de misstanden moet zij dus zelf verrichten en mag zij niet overlaten aan de instellingen zelf, zoals in de casus 'baby Jelmer' is voorgekomen, volgens het frame van onder andere het consumentenprogramma Radar.

Waar de IGZ stelt dat individuele klachtenbehandeling niet tot de toezichtstaak van de IGZ behoort, framen bijna alle onderzochte mediabronnen dat individuele klachtenbehandeling wel een onderdeel is van de toezichtstaak. Pauw en Witteman stellen dit echter ter discussie. Doordat de inspecteur-generaal bij hen te gast is, wordt in dit programma benadrukt dat de capaciteit te klein is om individuele klachten te behandelen. Andere onderzochte mediabronnen framen het behandelen van individuele klachten als een noodzakelijk onderdeel van de toezichtstaak. Het onderscheid tussen meldingen als 'klacht' en meldingen als 'signaal' vormt de onderbouwing van het frame dat door de verschillende mediabronnen

wordt gecreëerd. Burgers moeten vertrouwen hebben in de IGZ als toezichthoudende instantie, en dit vertrouwen kan alleen gecreëerd worden wanneer zij met hun klachten over de zorg terecht kunnen bij een onafhankelijk toezichtsorgaan. De klachten en meldingen die bij de IGZ binnenkomen, moeten volgens de onderzochte mediabronnen sneller onderzocht en behandeld worden. In de casus 'baby Jelmer' wordt de lange looptijd van het onderzoek geframed als onzorgvuldig handelen van de IGZ. Wanneer de IGZ opereert namens de belangen van de burgers, moeten meldingen sneller onderzocht worden.

Politieke framing

Individuele klachtenbehandeling wordt door de SP, PVV en CDA geframed als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Volgens de SP is het systeemtoezicht niet toereikend om misstanden uit de zorg te weren. Individuele klachtenbehandeling is hiervoor noodzakelijk. Volgens het frame van het CDA is dit ook noodzakelijk om het vertrouwen van burgers in de IGZ te winnen. Door de PvdA en de VVD wordt individuele klachtenbehandeling niet geframed als onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Door de PvdA wordt het frame gecreëerd dat de behandeling van individuele klachten wel moet verbeteren, dit moet echter geschieden via een ander orgaan die samen moet werken met de IGZ. De PvdA stelt dat de IGZ niet het juiste orgaan is om deze klachten te behandelen, maar zij moet wel eenvoudig op de hoogte gebracht worden wanneer signalen binnenkomen over eventuele misstanden in de zorg. Volgens de VVD is individuele klachtenbehandeling een taak van de zorginstellingen, door de minister van deze partij wordt echter gesteld dat de individuele klachtenbehandeling beter uitgevoerd kan worden door een zorgloket zodat burgers zich beter gehoord voelen. De SP, PVV en CDA stellen dus dat meldingen als 'klacht' ook door de IGZ moeten worden behandeld en onderzocht. De PvdA en de VVD stellen dat dit niet behoort tot de toezichtstaak van de IGZ, zij stellen juist de signaalfunctie van de IGZ centraal.

Door de SP en de PVV wordt het frame gecreëerd dat de IGZ behoort te handelen om de belangen van burgers te behartigen. Volgens deze partijen handelt de IGZ in veel zaken, zoals in de casus 'baby Jelmer' in het belang van de zorginstelling. Ook moet zij volgens het frame van de PVV meer gebruik maken van haar functie om artsen voor de tuchtrecht te brengen of bestuurlijke boetes uit te delen.

Door de PVV wordt de IGZ geframed als een toezichtsorgaan dat bij alle misstanden in de zorg zelf een onderzoek moet uitvoeren en dit dus niet mag uitbesteden aan de zorginstelling

zelf. Het aantal inspecteurs vergroten is dan noodzakelijk, dit is volgens de SP ook noodzakelijk om in teams te werken en de fysieke bereikbaarheid van de IGZ te vergroten. Tenslotte wordt door de VVD en het CDA benadrukt dat gewerkt moet worden aan de gesloten houding van de IGZ. Zij zou meer openheid moeten geven over de calamiteiten die zich voordoen en het handelen van de IGZ naar aanleiding van deze calamiteiten. Het openbaar maken van calamiteiten en het handelen van de IGZ zal volgens de VVD en het CDA het vertrouwen van de burgers in de IGZ doen toenemen.

Eindconclusie

'Hoe wordt de taak van de IGZ geframed in de casus 'baby Jelmer'?

Individuele klachtenbehandeling wordt over het algemeen geframed als een onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. Daarnaast wordt gesteld dat de IGZ een toezichtsorgaan is dat moet handelen om de belangen van de burgers te behartigen. Op dit moment wordt zij geframed als een toezichtsorgaan dat handelt in de belangen van de zorginstelling. Hierdoor kan zij niet optimaal toezien en vermindert het vertrouwen van de burgers in de IGZ. De taak van de IGZ wordt dus over het algemeen geframed als een taak die de burgers moet beschermen voor alle misstanden in de zorg. Burgers moeten met hun individuele klachten een luisterend oor geboden worden door de IGZ. De IGZ, de minister van VWS, de PvdA en de VVD framen individuele klachtenbehandeling echter niet tot de toezichtstaak van de IGZ. Zij stellen dat dit onderdeel niet kan behoren tot de taak van de IGZ, in verband met de geringe capaciteit. Individuele klachten moeten dus behandeld worden door een zorgloket, die nauw samen moet werken met de IGZ. Meldingen als 'klacht' moeten volgens hen worden onderscheiden van meldingen als 'signaal' voor grotere, structurele problemen. Meldingen als 'signaal' behandelen en onderzoeken behoort wel tot de toezichtstaak van de IGZ.

In de casus 'baby Jelmer' wordt gesteld, en erkent door de IGZ, dat zij in deze zaak niet heeft gehandeld volgens de toezichtstaak zoals deze wordt geframed door alle partijen. Zo wordt over het algemeen geframed dat de overheid, oftewel de IGZ in dit geval, de belangen van de ouders van Jelmer had moeten behartigen. Gesteld wordt dat na de melding van de ouders van Jelmer bij de IGZ, de IGZ meteen zelf een onderzoek had moeten instellen naar hetgeen gebeurd is. De individuele klacht zou hier niet voldoende zijn behandeld. Volgens het frame heeft de IGZ afgewacht en teveel de zorginstelling het vertrouwen gegeven dat ze zelf een onderzoek konden uitvoeren. Uiteindelijk is de IGZ zelf een onderzoek gaan

uitvoeren, maar de lange looptijd van dit onderzoek wordt binnen dit frame beoordeeld als onzorgvuldig handelen van de IGZ. Wanneer het eerste rapport van de IGZ wordt ingetrokken wordt dit geframed als het behartigen van de belangen van de zorginstelling en de betrokken anesthesioloog.

Geconcludeerd kan worden dat vanuit het frame van de melding als 'klacht' – en dus van de IGZ als belangenbehartiger van individuele patiënten – beoordeeld wordt dat de IGZ fouten heeft gemaakt in de uitoefening van haar toezichtstaak in de casus 'baby Jelmer'. Discussie bestaat echter wel over de individuele klachtenbehandeling als onderdeel van de toezichtstaak van de IGZ. De Nationale Ombudsman stelt samen met een aantal mediabronnen en politieke partijen dat de behandeling van meldingen als 'klacht' behoort tot de toezichtstaak van de IGZ. De IGZ zou dus meteen hebben moeten handelen in deze casus, aangezien zij alle individuele klachten meteen in behandeling moeten nemen. De IGZ stelt dat zij hierin geen fouten heeft gemaakt, omdat zij alleen meldingen als 'signaal' in behandeling behoort te nemen. Wel geeft zij toe dat de lange looptijd en het intrekken van het eerste rapport onzorgvuldig handelen van het toezichtsorgaan betreft.

In de politieke discussie wordt – voorlopig – een uitweg gevonden uit de botsing tussen de twee frames door enerzijds de IGZ vooral een rol te geven waar het de structurele tekortkomingen in de zorg betreft, dus vanuit het frame van de melding als 'signaal'. Anderzijds wordt een loket opgericht, gekoppeld aan maar los van de IGZ, waar burgers met individuele meldingen terecht kunnen. Of deze oplossing ook op termijn houdbaar is zal moeten blijken.

Aandachtspunten en beperkingen van het onderzoek

Het is van belang enkele aandachtspunten en beperkingen van dit onderzoek te beschrijven, om op basis daarvan aanbevelingen te geven over een eventueel vervolgonderzoek. De eerste beperking van dit onderzoek zit in de dataverzameling. Interviews met journalisten of programmamakers hadden waarschijnlijk bijdragen aan de resultaten omtrent de mediaframing. Door middel van interviews waren resultaten ontstaan over de redenen om de casus op die wijze te framen, en was het duidelijk geworden of de persoonlijke factoren van de journalisten en programmamakers invloed hebben op het frame dat ze creëren. De casus 'baby Jelmer' is met name in opspraak in 2011. Er is geprobeerd journalisten en programmamakers te benaderen, maar zij stellen lastig mee te kunnen werken aan dit onderzoek doordat de casus voor hen te lang geleden is. Hierdoor is besloten dat interviews niet meer bij zullen dragen aan dit onderzoek. In plaats van de casus 'baby Jelmer' had dit

onderzoek wellicht een meer hedendaagse casus moeten betreffen, maar dan hadden de mediaframing en politieke framing nog niet op een uitgebreide wijze belicht kunnen worden.

Daarnaast is het lastig om als onderzoeker geheel onpartijdig in dit onderzoek te staan. De casus 'baby Jelmer' is een zaak waarin ernstige gevolgen zichtbaar zijn. Het is lastig, om na de mediaframes waarin dit als een falende zaak wordt geframed, onpartijdig te staan.

Onpartijdigheid is echter zoveel mogelijk getracht te bereiken in dit onderzoek.

Vervolgens was het in dit onderzoek niet mogelijk onderzoekerstriangulatie toe te passen.

Het gevolg hiervan is dat de verschillende frames door één onderzoek geïnterpreteerd worden. Bij het onderzoeken en analyseren van frames is het juist van groot belang dat deze niet verkeerd geïnterpreteerd worden en is onderzoekstriangulatie dus van groot belang.

Ook hadden meer casus onderzocht kunnen worden. Naast de casus 'baby Jelmer' hadden ook de frames van de casus 'dokter Jansen-Steur' en de PIP-implantaten onderzocht kunnen worden. Door de frames van meerdere casus te onderzoeken en te analyseren kan de interne validiteit van het onderzoek vergroot worden en kunnen de frames over de toezichtstaak van de IGZ nauwkeuriger omschreven worden.

Er is getracht zoveel mogelijk mediabronnen te analyseren. Ook hier hebben echter een aantal beperkingen plaatsgevonden. Zo waren waarschijnlijk niet alle items van het NOS journaal te benaderen. Daardoor kunnen items, waarin een belangrijk frame werd geschetst, zijn gemist. Ook is de keuze gemaakt twee kranten te analyseren, de Volkskrant en de Telegraaf. Deze keuze is gemaakt omdat het onmogelijk is binnen dit onderzoek alle kranten die over deze casus hebben geschreven, te analyseren. De Volkskrant en de Telegraaf zijn kranten met twee verschillende schrijfwijzen, daarom is de keuze gemaakt voor deze twee kranten.

Tenslotte is in dit onderzoek besloten om de nadruk te leggen op het onderscheid tussen meldingen als 'klacht' en meldingen als 'signaal'. Om het debat over de toezichtstaak van de IGZ breder te analyseren, had gekozen kunnen worden om op meerdere punten de nadruk te leggen. In verband met de geringe tijd van het onderzoek is besloten om de nadruk te leggen op één onderdeel, zodat daar een duidelijke conclusie uit getrokken kan worden.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Voor verder onderzoek wordt ten eerste aanbevolen de beperkingen van het huidige onderzoek te verminderen. Zo kunnen interviews met journalisten en programmamakers

bijdragen aan de analyse van de frames. Wanneer meerdere hedendaagse casus onderzocht worden, kunnen respondenten benaderd worden. Daarnaast is het aan te bevelen vervolgonderzoek uit te voeren door meerdere onderzoekers, zodat onderzoekertriangulatie en member check uitgevoerd kunnen worden. Op deze manier wordt de betrouwbaarheid van vervolgonderzoek verhoogd.

Verder zou het interessant zijn een vervolgonderzoek uit te voeren naar de gevolgen van mediaframing op individuele framing. Hierin kan onderzocht worden wat de effecten van de mediaframes zijn op de opinie van de burgers over de IGZ. Sluiten burgers zich automatisch aan bij de frames die gecreëerd worden of kijken zij kritisch naar deze frames? En wat zijn daar dan de gevolgen van? Dit zijn interessante vragen die in een vervolgonderzoek beantwoord zouden kunnen worden.

Referentielijst

- Ajzen, I. & M. Fishbein. 1980. *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Argos. 2011. *Zaak baby Jelmer* [radio]. Argos, 02-07-2011.
- Ayres, I. & J. Braithwaite. 1992. *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Carpenter, D. 2010. *Reputation and Power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA* Princeton: Princeton University Press.
- Chong, D. & J.N. Druckman. 2007. 'Framing Theory'. *Annual review of political science* 10 (1):103-126.
- Entman, R.M. 1993. 'Framing: Towards a clarification of a fractured paradigm'. *Journal of Communication* 43 (4):51-58.
- Gamson, W.A. & A. Modigliani. 1987. 'The changing culture of affirmative action'. *Research in political Sociology* 3:137-177.
- Gerhards, J. & D. Rucht. 1992. 'Mesomobilization: Organizing and framing in two protest campaigns in West Germany'. *American Journal of Sociology* 98:555-595.
- Gezondheidsraad. 2011. *Op weg naar evidence based toezicht*. Den Haag: Gezondheidsraad 2011/03
- Gitlin, T. 1980. *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press.
- Hart van Nederland. 2011. *Ziekenhuis en inspectie faalde baby Jelmer* [Televisie]. Hart van Nederland, 15-12-2011.
- Hart van Nederland. 2011. *Ouders van Jelmer zijn opgelucht* [Televisie]. Hart van Nederland, 15-12-2011.

Hubben, J.H. 2012. 'De IGZ: van stille kracht naar publieke waakhond.' *Tijdschrift voor Toezicht* 36 (2):96-108.

IGZ. 2008. *IGZ-Handhavingskader: Richtlijn voor transparante handhaving*. Den Haag: Staatstoezicht op de volksgezondheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IGZ. 2011. *Meerjarenbeleidsplan 2012-2015: Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg (II)*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IGZ. 2012. *Werkplan 2012*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Iyengar, S. 1991. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.

Kahneman, D. & A. Tversky. 1979. 'Prospect theory: An analysis of decision under risk.' *Econometrica* 47:263-291.

Kist, S. & G. Hutschemaekers. 2006. *Beroep Inspecteur in de gezondheidszorg*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg

Kruikemeier, S., W.L.A. Schafer, R. Coppen & R.D. Friele. 2010. *Evaluatie gefaseerd toezicht*. Utrecht: Nivel.

Levin, I.P., S.L. Schneider & G.J. Gaeth. 1998. 'All frames are not created equal: A typology and critical analysis of framing effects.' *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 76:149-188.

Nationale Ombudsman. 2012. *Geen gehoor bij de IGZ: Signalen over de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Den Haag: Nationale Ombudsman 2012/051.

Nieuwsuur. 2011. *Inspecteur uit kritiek op IGZ* [Televisie]. Nieuwsuur, 05-07-2011.

Nieuwsuur. 2011. *UMCG en IGZ faalden na operatie baby* [Televisie]. Nieuwsuur, 15-12-2011.

NOS. 2011. *Ombudsman haalt uit naar UMC Groningen en inspectie* [Televisie]. NOS, 15-12-2011.

NOS. 2011. *Minister Schippers over baby Jelmer* [Televisie]. NOS, 15-12-2011.

Pauw en Witteman. 2012. *Gerrit van der Wal reageert op kritiek Inspectie Gezondheidszorg* [Televisie]. Pauw en Witteman, 17-01-2012.

Radar. 2012. *Inspectie voor de Gezondheidszorg* [Televisie]. Radar, 16-01-2012.

Radar. 2012. *Zwartboek voor de IGZ* [Televisie]. Radar, 02-04-2012.

Rijcke, F.J.M. de. 2010. 'Toezicht in een glazen huis: Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg'. *Tijdschrift voor Toezicht* 2010 (3):87-90.

Robben, P.B.M., R. Bal & R.P.T.M. Grol. 2012. *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012/62.

Scheufele, D.A. 1999. 'Framing as a theory of media effects.' *Journal of Communication* 49 (1):103-122.

Schot, E.J.J. 2010. *Tussen politiemans en wereldverbeteraar: De invloed van de Inspectie voor de Gezondheidszorg op de kwaliteit van zorg van medisch specialisten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Shafin, E. & R.A. LeBoeuf. 2002. 'Rationality' *Annual review of Psychology* 53:491-517.

Sorgdrager, W. 2012. *Van incident naar effectief toezicht. Onderzoek naar de afhandeling van dossiers over meldingen door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*.

Telegraaf. 2011. *Ombudsman: Hier kun je niet bij* [Dagblad]. Telegraaf, 15-12-2011.

Telegraaf. 2011. *Schokkend falen IGZ en ziekenhuis* [Dagblad]. Telegraaf, 15-12-2011.

Tweede Kamer. 2013. *Inspectie voor de Gezondheidszorg* [Debat]. Tweede Kamer, 62^e plenaire vergadering, 14-03-2013.

Volkskrant. 2011. *Ombudsman onderzoekt Inspectie voor de Gezondheidszorg* [Dagblad].
Volkskrant, 02-07-2011.

Volkskrant. 2011. *UMCG en IGZ faalden schokkend in onderzoek baby Jelmer* [Dagblad].
Volkskrant, 15-12-2011.

Volkskrant. 2012. *Inspectie laks bij klacht patiënt* [Dagblad]. Volkskrant, 31-03-2012.

Vries, de. 2011. *Rapport naar aanleiding van het onderzoek naar de werkwijze van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus Jelmer*. Utrecht: Commissie de Vries.

VWS. 2012. *Toezichtvisie Inspectie voor de Gezondheidszorg: Brief aan de Tweede Kamer*.
Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

