

SAMENVATTING

In dit rapport wordt verslag gedaan van het derde onderzoek ter evaluatie van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). In die wet zelf, die in 1997 in werking trad, is bepaald dat de Staten Generaal periodiek een verslag ontvangt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (artikel 85 Bvt). De eerste evaluatie van de Bvt stamt uit 2001 (Leuw & Mertens), de tweede werd gepubliceerd in 2009 (Van der Hoeven e.a.). Deze wettelijke opdracht is in zekere zin afgeleid van de onderliggende opdracht zoals geformuleerd in de nota 'TBS – een bijzondere maatregel' uit 1991:

'In nauw overleg met het veld moet periodiek vanuit een analyse van de gerezen problemen en een heroriëntatie van de eerder gekozen uitgangspunten worden onderzocht of tussen de dimensies van de tbs geen scheefgroei heeft plaatsgevonden, welke knelpunten daartoe eventueel moeten worden opgelost en op welke wijze het nieuwe evenwicht in de toekomst kan worden gewaarborgd.'

Op basis hiervan zijn voor deze, derde evaluatie van de Bvt de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Dient de in de Bvt neergelegde interne rechtspositie en de actuele uitvoeringspraktijk daarvan de doelstelling van een evenwichtige verhouding tussen de dimensies van beveiliging, behandeling en rechtsbescherming?*
2. *Is de Bvt als interne rechtspositieregeling voldoende berekend op het toekomstige landschap van de Forensische zorg?*

De tweede vraag raakt vooral ook aan alle recente en voorgestelde wetswijzigingen die het landschap van forensische zorg transformeren tot een breed terrein dat zich uitstrekt over verscheidene sectoren en juridische kaders. Mede met het oog hierop is in hoofdstuk 1 de reikwijdte van deze evaluatie afgebakend. Aangezien organisatorische elementen uit de Bvt overgeheveld worden naar de Wet forensische zorg richt deze evaluatie zich vooral op aspecten die ook onder de Wet forensische zorg tot de Bvt blijven behoren, zoals regeling van de interne rechtspositie. Daarnaast richt deze evaluatie zich vooral op 'in het veld' ervaren knelpunten. Die zijn ten eerste geïnventariseerd aan de hand van eerdere wetsevaluaties, waaronder de 'Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg' (Leegemate e.a., 2014). Ten tweede, via interviews met bij de praktijk van de Bvt betrokken partijen. Ten derde, via jurisprudentie-onderzoek – waar-

onder ook een kwantitatieve analyse van de rechtspraak van beklagcommissies van de tbs-inrichtingen, via de cijfers van het Kenniscentrum Commissie van Toezicht (CvT) (2012-2015), en de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (2008-2015). Deze analyse is in de bijlagen bij het rapport opgenomen. Voor een verdere uitwerking van afbakening en methoden van onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van dit rapport.

De focus op deze knelpunten heeft als gevolg dat aandacht voor alles wat er goed gaat op de achtergrond blijft. Omgekeerd kan aan het beperkte aantal gevonden knelpunten ten opzichte van de onderwerpen uit de Bvt afgeleid worden dat ten aanzien van de meeste bepalingen uit de Bvt en daaronder ressorterende regelgeving door de betrokkenen in het veld geen grote problemen worden ervaren. Regelgeving en jurisprudentie gelden als richtsnoer voor het professionele handelen in de praktijk van de terbeschikkingstelling (tbs). Ervaren knelpunten zijn doorgaans geen reflectie van weeffouten in de regelgeving, maar veeleer van veranderende situaties of context in de praktijk. Op basis van die veranderende context wordt in dit rapport geconcludeerd dat thans in het licht van het evenwicht tussen de dimensies, met name de rechtsbescherming ten aanzien van de behandeling aan versterking toe is. Enkele aanbevelingen zien er specifiek op om deze scheefgroei tegen te gaan.

Toekomstbestendigheid wordt vooral bepaald aan de hand van de mate van harmonie met andere rechtspositieregelingen die gelden op het brede terrein van forensische zorg. Immers, hoe meer harmonie hoe meer de in het beleid gewenste flexibele overgangen en doorstromingen tussen de sectoren mogelijk (zullen) blijken.

De inhoud van het rapport en deze samenvatting is verder opgebouwd aan de hand van de gevonden knelpunten. In het slothoofdstuk is onder verwijzing naar de inhoudelijke hoofdstukken voor een meer uitgebreide onderbouwing, steeds per thema aangegeven of voor het betreffende onderdeel van de Bvt sprake is a. van een adequate rechtspositie ten aanzien van dat onderwerp b. van een (actueel optimale) evenwichtige verhouding tussen de doelstellingen van beveiliging, behandeling en rechtsbescherming, en c. van toekomstbestendigheid in het licht van het nieuwe dynamische landschap van forensische zorg. Bij wijze van samenvatting van het rapport worden op deze plaats de knelpunten en de daarbij behorende 21 aanbevelingen benoemd. Uit de aanduiding wordt telkens duidelijk of op het betreffende punt heroriëntatie van uitgangspunten en/of concrete wijziging van de Bvt of lagere regelgeving nodig is.

Veel van de knelpunten zijn overigens discussiepunten, waar de verschillende betrokken partijen vaak verschillend tegenover staan. Vele van deze knelpunten bevinden zich in het spanningsveld dat tussen de dimensies bestaat. Dat houdt ook in dat er tussen een aantal van deze knelpunten een soort samenhang bestaat, die het noodzakelijk maakt dat ook de oplossingen voor individuele knelpunten uiteindelijk in samenhang met elkaar en in de context van het geheel dienen te worden bekeken.

Functioneren van rechtsmiddelen en het effectueren van de rechtspositie

Aanbeveling 1. Bemiddeling: uniformiteit en kwaliteit

De bemiddelingsprocedure door de maandcommissaris dient verder te worden uitgewerkt in regelgeving. Hierbij kan geleerd worden van andere justitiële beginselenwetten waarin sprake is van een primaat van bemiddeling (Begin-selenwet Justitiële Jeugdinstellingen, Bjj) en van regulering van 'voorbemid-deling' (Penitentiaire beginselenwet, Pbw, en Bjj). Het waarborgen van de kwaliteit van maandcommissarissen moet daarbij geregeld worden via kwaliteitseisen, gedragsnormen en professionele trainingen – zeker ten aanzien van de bemid-delende vaardigheden.

Aanbeveling 2. Beklag en beroep: toename van klachten (door veelklagers)

Betrek het Kenniscentrum CvT en de RSJ bij het formuleren van specifiek beleid ten aanzien van de omgang met veelklagers door alle betrokken partijen geza-menlijk (inrichting, advocaat, CvT en RSJ en bij eventuele invoering de patiën-tenvertrouwenspersoon, PVP). Een uitwisseling van best practices op hierbo-ven aangegeven onderdelen is een goede eerste stap.

Aanbeveling 3. Effectueren van de rechtspositie: voorlopige voorziening

Overweeg het creëren van een snelle inhoudelijke en onafhankelijke toetsings-mogelijkheid ten aanzien van vrijheidsbeperkende maatregelen als separatie en afzondering (in harmonie met de rechtspositieregelingen in de andere sectoren van forensische zorg).

Aanbeveling 4. Effectueren van de rechtspositie: voorlopige voorziening 2

Analoog aan de ontwikkelingen in de andere justitiële beginselenwetten zou tegen een beslissing (van de minister) ten aanzien van een incidenteel, humani-tair (rouw)verlof een snelle beroepsmogelijkheid bij de RSJ in de Bvt gecreëerd moeten worden.

Aanbeveling 5. Effectueren van de rechtspositie: termijn tussen klacht en uitspraak

Strakkere regeling (en naleving) van termijnen tussen klacht en uitspraak is aan te bevelen. Zo zou ook de uitspraak van de beroepscommissie aan een termijn gebonden kunnen worden, waarbij termijnen kunnen ingaan op de datum van de indiening (en niet van de ontvangst) van het klaag- of beroepschrift. In alle gevallen van een bemiddelingspoging zou moeten gelden dat een termijn pas na afronding van de bemiddelingspoging begint te lopen.

Aanbeveling 6. Effectueren van de rechtspositie: juridische bijstand

De vertegenwoordiging in een beklag- of beroepsprocedure door een advocaat dient ruimer te worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door een duidelijkere c.q. langere lijst van beslissingen ten aanzien waarvan hij/zij kan worden toege-voegd. Bovendien is aan te bevelen (de alom gewaardeerde mogelijkheid van) het driegesprek met de advocaat en de inrichting bij een behandelimpasse

zodanig in regelgeving of beleid te verankeren, dat financiële compensatie van de advocaat daarvoor gewaarborgd blijft.

Aanbeveling 7. Effectueren van de rechtspositie: informatiepositie

Te overwegen is een deel van de standaardjurisprudentie van de RSJ ten aanzien van beklagwaardigheid in de Bvt op te nemen. Dit geldt met name wanneer die beklagwaardigheid niet evident te herleiden is tot de wettekst of het systeem van de Bvt en er specifieke ‘rechten’ of daaraan gelijkgeschakelde aanspraken zijn ‘toegekend’ die de RSJ aanleiding gaven beklagwaardigheid aan te nemen. Als voorbeeld van inbreuken op dergelijke ‘rechten’ kan in ieder geval gedacht worden aan het (geheel) niet betrachten van een zorgplicht (in art. 56 lid 1 Bvt), het structureel niet op verlof kunnen vanwege omstandigheden losstaand van de situatie van klager (in art 56 lid 2 Bvt) en elke inperking van de bewegingsvrijheid (ruimer dan de afdeling) binnen de inrichting die men op basis van de huisregels of het behandelplan geniet (in art. 57 Bvt).

Een verdere uitwerking van de jurisprudentie zal een plaats kunnen krijgen in een nieuwe druk van het ‘Handboek rechtspositie TBS-gestelden’. Zeker nu het überhaupt aan te bevelen is een actuele toelichting te schrijven bij de Bvt, ook in een meer toegankelijke taal dan in de regelgeving wordt gebruikt.

Aanbeveling 8. Effectueren van de rechtspositie: tegemoetkoming

Het is aan te bevelen de mogelijke tegemoetkoming door de beklag- en beroepscommissie – zeker ook ten aanzien van vertraging in de behandeling (zie aanbeveling 9) – te verhogen in overeenstemming met de ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van de Wkkgz en de jurisprudentie van de burgerlijke rechter. In een nieuwe regeling ten aanzien van financieel beheer kan met de negatieve effecten van hoge vergoedingen rekening worden gehouden.

Aanbeveling 9. Niet-beklagwaardigheid van zorgplichten

Enkele concrete zorgplichten ten aanzien van de behandeling, zoals die uit art. 16 lid 1 en 17 lid 1 Bvt, zouden als recht geformuleerd kunnen worden, zodat die situaties beklagwaardig worden.

Ook de volgende onderwerpen zouden onder het beklagrecht moeten vallen:

- Medisch handelen van een aan de inrichting verbonden arts; bijvoorbeeld naar analogie van invoering van een medisch klacht- en tuchtrecht in de Pbw en Bjj.
- Onnodige vertraging in de behandeling.
- Intrekken van ongeleid verlof door het hoofd van de inrichting.

Aanbeveling 10. Niet-beklagwaardigheid van zorgplichten: beroep verlofmachtiging

Overweeg om het aflopen (via verval of intrekking) van een verlofmachtiging altijd via een beslissing van de minister vorm te geven, zodat die vatbaar wordt voor direct beroep.

Verantwoording via toezicht, registratie en documentatie

Aanbeveling 11. Algemeen toezicht door CvT: uniformiteit

Nadere regulering van de wijze van uitvoering van taken door de CvT is in het kader van uniformiteit aangewezen.

Aanbeveling 12. Aangenomen motie patiëntenvertrouwenspersoon in fpc's (forensisch psychiatrische centra)

Als met name de aanbevelingen 1, 6 en 9 zouden worden overgenomen, is te overwegen de bedoelde motie niet uit te voeren. Wanneer de PVP desondanks in de tbs wordt ingevoerd, dient hij vanwege het verschil in taken naast de maandcommissaris te functioneren.

Aanbeveling 13. Een veelheid aan registratieverplichtingen

Het is aan te bevelen om naar de registratieverplichtingen op grond van regelgeving specifiek onderzoek te doen om de eventuele onwenselijke gevolgen ten aanzien van het primaire proces beter in beeld te brengen en gericht te kunnen verkleinen.

Aanbeveling 14. Wettelijke aantekeningen: een bron van spanning

De rechtspositie van de verpleegde ten aanzien van wettelijke aantekeningen zou met een aantal aspecten, zoals die ook voor het behandelplan gelden, verstevigd moeten worden. In ieder geval zou kunnen worden voorzien in het recht op een kosteloos afschrift en in het recht tot het geven, vastleggen en aanhechten van commentaar.

Aanbeveling 15. Behandelplan: inperking van vrijheden en rechten

Voorzichtigheid is geboden bij het inperken van vrijheden en rechten via (enkel) het behandelplan. Als daarin bijvoorbeeld separatie is afgesproken bij compensatie, verdient het aanbeveling van tevoren een maatregelprocedure uit te voeren wanneer volgens de behandelaar bij verzet alsnog dwang zou moeten volgen. Bij het inperken van vrijheden en rechten via verloffvoorwaarden zou het streven gericht moeten zijn op minder ingrijpende alternatieve constructies ter beveiliging (voor zover voorhanden), waarmee de betrokkene (met meer overtuiging) kan instemmen.

Aanbeveling 16. Verpleegdedossier: rechtspositie

Alle stukken die de individuele tenuitvoerlegging van de tbs betreffen, dienen in beginsel in het verpleegdedossier te worden opgenomen. De opsomming zou daartoe uitgebreid kunnen worden, maar beter is wellicht te volstaan met slechts dat uitgangspunt te formuleren. Beperkingen van het inzagerecht kunnen dan via art. 20 Bvt gerealiseerd worden, mogelijkerwijs ook op basis van de daaraan toe te voegen grond van het slachtofferbelang.

Inbreuk op rechten: controle, (orde)maatregelen en dwangbehandeling

Aanbeveling 17. Beheer van geld: adequaat noch harmonieus

Nieuwe nadere regeling van beheer van geld, beloning en arbeid dient plaats te vinden, ten minste op het niveau van een ministeriële regeling. Omwille van de rechtsgelijkheid moeten er voor de behandelautonomie van inrichtingen strakke marges gelden. Voor het toelaten van contant geld in de inrichting zou het uitgeschreven model van art. 46 Pbw als voorbeeld kunnen dienen.

Aanbeveling 18. Bezit en gebruik van moderne communicatiemiddelen: update benodigd

Moderne communicatiemiddelen zijn nu dusdanig vanzelfsprekend onderdeel van ons dagelijks leven, dat het onderwerp in de regelgeving niet langer genegeerd kan worden. Aansluiten bij de regeling van bewegingsvrijheid lijkt het meest passend bij huidig beleid, ook gezien de benodigde inperkingsmogelijkheden ten behoeve van de veiligheid. Maar dan moet ook de rechtsbescherming overeenkomstig geregeld worden.

Ook dienen er regels voor het controleren van een smartphone te komen, in het bijzonder van de daarop opgeslagen informatie.

Aanbeveling 19. Controle op de controle

Uniformeer de controlebevoegdheden zoveel mogelijk, bijvoorbeeld via een algemene regeling van controle aan en in het lichaam/lichaamsstoffen voorgesteld door de klankbordgroep forensische juristen. Daarin dienen tevens (moderne) sneltesten op drank- en middelengebruik geregeld te worden. Ook voor controle op de controle dient daarbij aandacht te zijn, door middel van een rol voor de verpleegde zelf (bijvoorbeeld bij kamercontrole) en adequate rechtsbescherming bij nieuwe bevoegdheden.

Aanbeveling 20. Maatregelperikelen en disciplinaire straffen Schrapp discipinaire straffen uit de Bvt.

Aanbeveling 21. Dwangbehandeling: geen abc'tje

Ten aanzien van de procedurele vereisten bij a-dwangbehandeling zijn enkele aanpassingen aan te bevelen. Bijvoorbeeld het schrappen van de huidige ongebruikelijke rol van de CvT, zodat zij als beklagcommissie kan fungeren. Een beklagmogelijkheid tegen het voornemen tot dwangbehandeling zou tegemoet kunnen komen aan de gewenste mogelijkheid van een onafhankelijke toets vooraf.

Voorts moet de omissie dat de verpleegde zelf niet in de wettekst is opgenomen als iemand aan wie het voornemen tot toediening kenbaar wordt gemaakt hersteld worden. Vaststelling van wilsonbekwaamheid door de benodigde psychiater(s)/arts lijkt vanuit internationaal verdragsrechtelijk perspectief vereist waar het gevaar voor de betrokkene zelf betreft (mogelijk via art. 26 Bvt). Voor de eenvormigheid en zorgvuldigheid zou het niet onlogisch zijn om dit bij alle vormen van dwangbehandeling in het protocol op te nemen.