

# Balanceren met recht

## Onderzoek naar de Beginselwet verpleging terbeschikkinggestelden in de klinische praktijk

JORIS CASSELMAN\*

van der Hoeven, D, Eppink, K, Koenraadt, F., Boone, M., Pompe-reeks 59. Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen Utrecht in samenwerking met Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2009.

Zoals uit de ondertitel enigszins blijkt, is 'Balanceren met recht' een verslag van een (evaluatie)onderzoek naar de toepassing van de (Nederlandse) Beginselwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt)<sup>1</sup> in de klinische praktijk. Deze Beginselwet, die de interne rechtspositie van terbeschikkinggestelden regelt, werd vanaf 1997 in werking gesteld. Het betreft in hoofdzaak de interne rechtspositie tijdens de intramurale fase van de tenuitvoerlegging van de maatregel en slechts bij uitzondering de externe rechtspositie, zoals bijvoorbeeld in verband met verlofregeling, plaatsing en overplaatsing.

Voor de niet-ingewijde Vlaamse lezers geven we nog even aan wat terbeschikkingstelling (tbs) in Nederland inhoudt. Het is totaal verschillend van wat terbeschikkingstelling (van de regering) in België betekent en valt, voor een deel maar niet volledig, samen met onze beveiligingsmaatregel internering. De Nederlandse Terbeschikkingstelling is een maatregel die uitgesproken wordt ten aanzien van onvolledig toerekenbaar gestelde plegers van ernstige misdrijven. Deze maatregel wordt primair gerechtvaardigd door de beoogde beveiliging van de samenleving ten aanzien van gevaarlijke personen, die op korte termijn gerealiseerd wordt door een detentie en op lange termijn door een (aanbod tot) behandeling. De tenuitvoerlegging van de maatregel staat bijgevolg in het teken van zowel beveiliging als behandeling.

### SAMENVATTING

Dit evaluatieonderzoek is gebaseerd op drie *onderzoeksvragen*. Ten eerste, hoe is de Bvt tien jaar na invoering ervan geïmplementeerd in de tbs-inrichtingen? Ten tweede, in hoeverre zijn de met de wet beoogde doelstellingen bereikt? Ten derde, welke knelpunten, aandachtspunten en ongewenste neveneffecten treden op?

Drie *methodische deelbenaderingen* werden gecombineerd. Ten eerste werden tal van documenten bestudeerd, met name de resultaten van een eerste evaluatieonderzoek<sup>2</sup>, de vakliteratuur, de jaarverslagen, de wetgeving en de jurisprudentie van de beklagcommissies en de beroepscommissie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en

\* Psychiater en criminoloog, prof. em. KULeuven

1 Wet van 25 juni 1997 tot vaststelling van een Beginselwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselwet gevangeniswezen (Beginselwet verpleging ter beschikking gestelden) Kamerstukken 23445. *Staatsblad* 1997, 280. Zie ook: *Handboek Rechtspositie TBS-gestelden*. Den Haag, Sdu Uitgevers, tweede gewijzigde druk, 2006.

2 Leuw, Ed, Mertens, N.M., *Tussen recht en ruimte*. Eerste evaluatie van de tbs-wetgeving van 1977. Reeks Onderzoek en beleid, 191. Den Haag. Wetenschappelijk onderzoek en Documentatie Centrum, 2001. Dit eerste evaluatieverslag omvat 17 aanbevelingen waaraan in deze tweede evaluatie vooral aandacht geschonken werd.

Jeugdbescherming. Ten tweede werden enquêtes uitgevoerd<sup>3</sup> bij 605 personeelsleden van tbs-instellingen en 420 terbeschikkinggestelden, met een respons van respectievelijk 48,5% en 50,5%. Ten derde werden interviews afgenomen op basis van semi-structureerde vragenlijsten, namelijk 33 interviews bij 51 sleutelfiguren uit de tbs-inrichtingen en 18 interviews bij 31 sleutelfiguren uit de penitentiaire rechtspraak.<sup>4</sup> Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie.<sup>5</sup>

De opbouw van de inhoud van *'Balanceren met recht'* ziet er uit als volgt: na een inleiding (hoofdstuk 1), worden de opzet en de uitvoering van het onderzoek toegelicht (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het onderzoek in verband met 13 probleemvelden weergegeven. Vervolgens wordt gerapporteerd over bemiddeling en beklag enerzijds (hoofdstuk 4) en beroep en schorsing anderzijds (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 6 komt de evaluatie van de balans tussen beveiliging, behandeling en rechtspositie aan bod en hoofdstuk 7 is een conclusie. Daarna volgen nog een samenvatting in het Nederlands en het Engels, een literatuuropgave, zes bijlagen.<sup>6</sup>

De bijzonderste *onderzoekresultaten* van het evaluatieonderzoek zijn de volgende. Wat de *implementatie* van de Bvt betreft, wordt gesteld dat zowel de wet als de jurisprudentie gelden als een richtsnoer voor het professioneel handelen van het personeel betrokken bij de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel. Dit gebeurt wel af en toe vooraf maar meestal achteraf, met name bij de verantwoording van het reeds voorbij handelen van het personeel. Daarbij doet zich toch een belangrijk probleem voor. De medewerkers van de tbs-inrichtingen zijn over het algemeen onvoldoende op de hoogte van de inhoud van de wet. Ook de informatieverstrekking naar de terbeschikkinggestelden is meestal niet goed georganiseerd, vandaar dat de meeste terbeschikkinggestelden onvoldoende geïnformeerd zijn.

Wat *het bereiken van de doelstellingen* betreft, komt het volgende naar voor. Bij de ontwikkeling van de Bvt is uitgegaan van de noodzaak van een optimale afstemming van drie fundamentele dimensies van de tbs: te weten de beveiliging (van de maatschappij), de behandeling (met het oog op resocialisatie) en de rechtspositie (tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel). Mede onder invloed van de maatschappelijke discussies naar aanleiding van incidenten is de afgelopen jaren de nadruk van het verblijf in de tbs-inrichting duidelijk meer op de beveiliging komen te liggen. Daardoor werd de aandacht voor de behandeling naar de achtergrond verdreven om meer tegemoet te komen aan een samenleving die risico's nauwelijks meer aanvaardbaar acht. Ook de rechten van de terbeschikkinggestelden zijn daarmee wel in het gedrang gekomen. Drie moeilijkheden komen regelmatig terug: de capaciteitsproblematiek, de personele bezetting en de toegenomen ministeriële controle.

Tenslotte geven we een overzicht van een aantal knelpunten in de volgorde zoals deze in de samenvatting van deze publicatie worden vermeld. Vooreerst blijkt uit het onderzoek dat het onderscheid tussen verpleging (waarbij dwang mogelijk is) en behandeling (die in principe vrijwillig is) zoals formeel in de wet opgenomen, in de praktijk weinig of niet gemaakt wordt. Het recht op een periodieke evaluatie van het verloop van de verpleging en behandeling, het recht om commentaar te geven op het evaluatieverslag en het recht op kennisneming van de in het verpleegdossier vastgelegde gegevens wor-

3 De twee vragenlijsten zijn weergegeven in respectievelijk bijlage 1 en bijlage 2.

4 De lijst van geïnterviewde tbs-medewerkers en andere professionelen is opgenomen in bijlage 4 en de lijst van geïnterviewde patiëntenraden terbeschikkinggestelden in bijlage 5.

5 De samenstelling van de begeleidingscommissie is weergegeven in bijlage 3.

6 Naast de vijf reeds in voetnoten vermelde bijlagen bestaat bijlage 6 uit een lijst van grafieken en tabellen.

den blijkbaar over het algemeen gerespecteerd. Maar de termijn van drie maanden voor de vaststelling van een verplegings- en behandelingsplan wordt vaak (ruimschoots) overschreden. Vaak wordt in dit verband verwezen naar het personeelstekort. Een ander in de wet voorzien onderscheid tussen enerzijds disciplinaire straffen en anderzijds orde- en veiligheidsmaatregelen blijkt in de praktijk eveneens weinig duidelijk te zijn. Op basis van de informatie uit de interviews blijkt dat de regeling van disciplinaire straffen in de wet een dode letter.

In de wet ontbreekt de mogelijkheid om patiënten met een civielrechtelijke titel op te nemen. Zij kunnen op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) wel in een justitiële tbs-inrichting worden opgenomen en in feite gebeurt dit ook. Alhoewel de Bvt op deze categorie van toepassing is, wordt dit door een aantal desbetreffende patiënten niet onderkend.

Het is blijkbaar wenselijk om het beheer van geld door terbeschikkinggestelden beter uit te werken in de wet. De bevindingen komen overeen met deze uit de eerste evaluatie van de Bvt. Het gaat onder meer over de beperkte invloed die de inrichting heeft op de besteding van financiële middelen buiten de inrichting. De terbeschikkinggestelde kan niet verplicht worden om zijn 'buitengeld' over te hevelen naar de 'binnenrekening'. Het niet kunnen uitvoeren van betalingen en het niet mogen aflossen van schulden voor de terbeschikkinggestelde zonder zijn toestemming worden als knelpunten ervaren.

De Bvt kent momenteel nog geen echte basis voor dwangbehandeling, maar enkel de mogelijkheid om een kortdurende gedwongen geneeskundige ingreep te verrichten. Aangegeven wordt dat de criteria om dwangmedicatie toe te passen te eng zijn. In het licht van het grote personeelstekort in de tbs-inrichtingen moet deze opmerking met voldoende voorzichtigheid tegemoet getreden worden.

De longstay-voorziening is bedoeld voor terbeschikkinggestelden bij wie het, ondanks (langdurige) behandeling, niet is gelukt het delict risico tot een aanvaardbaar risico terug te brengen en bij wie, gegeven de huidige stand van de wetenschap en de praktijk, geen reëel behandelperspectief aanwezig wordt geacht. Voor sommigen is dit een te ingrijpende voorziening om in een beleidskader te regelen. Anderen zijn van mening dat voor de longstay-voorziening een geheel andere rechtspositie zou moeten gelden, een rechtspositie die niet meer gericht is op een terugkeer naar de samenleving maar op een zo humaan mogelijk verblijf.

Voor zover de terbeschikkinggestelden gebruik maken van de beklagprocedure voelen zij zich meestal au sérieux genomen, maar tegelijkertijd ervaren zij de beklagcommissie niet als een instantie die volledig onafhankelijk is van de inrichting. Medewerkers van de inrichting zijn vaak geneigd om het indienen van een klacht gelijk te stellen met het tegenwerken van de behandeling. Een regelmatig terugkomende klacht is ook dat de voorziene beslissingstermijn van vier weken niet wordt gehaald.

Tenslotte ontbreekt in de Bvt een beroep tegen medisch handelen van een aan de inrichting verbonden arts.

## **BESPREKING**

De doelstelling, de onderzoeksvragen, de onderzochte probleemvelden en de resultaten van dit evaluatieonderzoek worden duidelijk beschreven. Het is wel zo dat de weergave van de resultaten over de hoofdstukken heen nauwgezet de structuur van de vragenlijsten volgt, terwijl de opdeling ervan in de conclusie en in de samenvatting enigszins

anders is. Enkel in de samenvatting wordt een rechtstreeks antwoord geformuleerd op de drie vooropgestelde onderzoeksvragen.

De volledige tekst van de basiswet en aanverwante beschikkingen zijn niet in bijlage opgenomen, wegens te omvangrijk waarschijnlijk. De Vlaamse lezer zou het gehele verhaal toch beter kunnen vatten met minstens de basiswet bij de hand.

Terbeschikkinggestelden in Nederland beschikken over duidelijk veel meer mogelijkheden om klachten in te dienen en om beroep aan te tekenen dan geïnterneerden in ons land. Bovendien kunnen terbeschikkinggestelden in bepaalde gevallen nog een schadevergoeding claimen. Het zou de Belgische Staat veel geld gekost hebben indien onze geïnterneerden sinds decennia een financiële tegemoetkoming hadden kunnen bekomen voor het onvoldoende aangeboden krijgen van een geschikte behandeling, waarop zij nochtans recht hebben. Alhoewel de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de wet patiëntenrechten in ons land toe te juichen zijn, is de toepassing ervan binnen de forensische geestelijke gezondheidszorg ver van gerealiseerd.

Het tweede evaluatierapport bevat een behoorlijk aantal knelpunten. Sommige ervan waren reeds duidelijk na de eerste evaluatie. De Nederlandse klachten over capaciteitsproblemen en personeelstekorten klinken voor België bevreemdend in de oren. Ondanks een lofwaardige inspanning om een toenemend aantal geïnterneerden in België een gepaste behandeling te bieden, is de in te halen achterstand nog immens groot. De veelheid aan knelpunten bij justitie in het algemeen en de opvang van geïnterneerden in het bijzonder, alsook de legendarische traagheid van de aan gang zijnde reorganisaties kunnen weinig aanleiding geven tot optimisme voor de toekomst. Nederland heeft de capaciteitsproblemen voor terbeschikkinggestelden slechts voor een gedeelte opgelost door dependances op te richten in leegstaande penitentiaire instellingen. Het is aannemelijk dat niet elke leegstaande gevangenis in Nederland, op vlak van ligging en infrastructuur, geschikt is als tbs-inrichting en dat een te grote versnippering van de tbs-capaciteit nieuwe beheersproblemen doet ontstaan. Maar het is toch opmerkelijk dat een leegstaande gevangenis in Nederland sinds kort verhuurd wordt aan België om de capaciteitsproblemen voor gedetineerden in ons land te helpen oplossen.