

Zitting 1978–1979

11 270

Vervanging van de Wet van 27 april 1884, Stb. 96, tot regeling van het Staatstoezicht op Krankzinnigen (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen)

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 27 april 1979

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1970–1971, 1971–1972, 1974–1975, 1976–1977 en 1977)

De bijzondere commissie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het wetsontwerp, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van een mondeling overleg, dat zij op 7 februari 1979 met de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de Minister van Justitie heeft gevoerd. Een voorbereidende notitie van de bewindslieden, op wier verzoek de gedachtenwisseling plaats had, is hierachter als bijlage gedrukt.

Een lid, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, zei zich af te vragen of een versnelling van de procedure met het ontwerp van Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen – verder in dit verslag aan te duiden als Wet BOPZ – los kan worden gezien van de voortgang met wetsontwerp 11 932 (Herziening van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet gevangeniswezen en enkele andere wetten omtrent de maatregel van terbeschikkingstelling en enige andere onderwerpen, die met de berechting van geestelijk gestoorde delinquenten samenhangen), dat nog langer dan het ontwerp van Wet BOPZ bij de Kamer aanhangig is.

Een tweede vraagpunt voor het hier sprekende lid vormde de rechtspositie van de vrijwillig opgenomen patiënten, die veelal in dezelfde inrichtingen als onvrijwillig opgenomen verblijven. Dreigt niet het gevaar dat zij, indien te hunnen aanzien voorlopig geen regeling wordt getroffen, onder de «minimumregeling» voor onvrijwillig opgenomen patiënten gaan vallen?

Er is een dilemma, zo stelde een lid van de V.V.D.-fractie vast, tussen enerzijds de dringende noodzaak om de regels voor gedwongen opname te vernieuwen en de rechtswaarborgen voor onvrijwillig opgenomen patiënten te versterken en anderzijds het feit dat een adequate formulering van de rechten van de patiënt in het algemeen veel tijd en werk met zich zal brengen. Om een uitweg uit dit dilemma te vinden zal een aantal vragen moeten worden beantwoord.

Wanneer is het eindadvies van de Werkgroep rechtspositie patiënten in psychiatrische ziekenhuizen – verder te noemen de commissie-Van Dijk – te verwachten en in hoeverre is het uitgesloten, dat de inhoud van het advies kan bijdragen tot een snelle formulering, ook in wets teksten, van de rechten van de patiënt?

Hebben de bewindslieden kennis kunnen nemen van de regelingen, die in het buitenland (met name in de Verenigde Staten) op dit gebied getroffen zijn, en in hoeverre kunnen deze regels de nationale wetgeving inspireren?

¹ Samenstelling: Abma (SGP), voorzitter, Roethof (PvdA), Dolman (PvdA), Van Dam (CDA), ondervoorzitter, G. M. P. Cornelissen (CDA), Kosto (PvdA), Dees (VVD), Weijers (CDA), Drenth (PvdA), Meijer (PvdA), Van den Broek (CDA), Krouwel-Vlam (PvdA), Evenhuis-van Esen (CDA), Müller-van Ast (PvdA), Wessel-Tuinstra (D'66), Beckers-de Bruijn (PPR), Verkerk-Terpstra (VVD), Nijpels (VVD), Korte-van Hemel (CDA), Vrijlandt-Krijnen (VVD), Gerritsen (CDA)

Een ont koppeling, zoals door de bewindslieden in hun notitie voorgesteld, achtte het hier sprekende lid in beginsel niet onaanvaardbaar, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats zou moeten worden onderzocht of op middellange termijn een Beginselenwet rechtspositie psychiatrische patiënt tot stand gebracht kan worden. In de tweede plaats ware buiten de wetgeving, voor zover mogelijk, om een verbetering op korte termijn na te streven van de positie van de psychiatrische patiënt. Men kan in dit verband denken aan klachtenprocedures, voorlichting en informatie.

In aansluiting op wat een fractiegenoot eerder had opgemerkt zei een lid, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, dat bij de huidige stand van zaken een beperking van het ontwerp van Wet BOPZ tot de gedwongen opgenomen patiënt wel in de rede ligt. Alvorens een definitief oordeel uit te spreken zou dit lid echter duidelijkheid willen hebben over het tijdstip waarop de commissie-Van Dijk haar werkzaamheden kan hebben voltooid en over de periode welke daarna met de opstelling van wettelijke regels over de rechtspositie van de psychiatrische patiënt gemoeid zal zijn.

Indien de commissie-Van Dijk in staat zou zijn binnen enkele maanden een eindadvies uit te brengen, zo zei een lid, behorende tot de C.D.A.-fractie, bestaat bij haar een lichte voorkeur om in de Wet BOPZ de rechtspositie van zowel vrijwillig als onvrijwillig opgenomen patiënten te regelen. Het nadeel dat dan vermoedelijk minder patiënten dan thans zich vrijwillig voor een opname melden weegt niet op tegen het voordeel, geboden door spoedige duidelijkheid omtrent de rechtswaARBorgen voor beide categorieën. De relatie tot het wetsontwerp 11 932 zou volgens het hier sprekende lid onderwerp van een afzonderlijke gedachtenwisseling moeten vormen.

Een definitieve keuze inzake de voorgestelde ont koppeling had een lid, behorend tot de P.P.R.-fractie, nog niet gemaakt. Vóór de scheiding pleit dat zij juridisch-technische voordelen biedt en dat met spoed verder gewerkt kan worden. Daartegenover staat de onzekerheid over de termijn waarop de commissie-Van Dijk zal rapporteren. Voorts zou een aparte regeling voor gedwongen opgenomen patiënten vooruitlopen op een algemene regeling van patiëntenrechten waarvoor toch ook uitgangspunten moeten worden geformuleerd. Ook de praktijk werpt moeilijkheden op: dreigt niet een verschil in behandeling tussen vrijwillig en onvrijwillig opgenomen patiënten die vaak in dezelfde inrichting verblijven?

Een lid, behorende tot de fractie van D'66, noemde het noodzakelijk, dat het voorliggende ontwerp niet alleen waarborgen omtrent de opname zal bevatten, doch ook regelen betreffende de rechtspositie der patiënten. Volgens dit lid zou de regeling in beginsel zowel vrijwillig als onvrijwillig opgenomen patiënten moeten omvatten, al is het denkbaar dat begonnen wordt met wetgeving ten behoeve van de laatstgenoemde categorie. Voorts moet duidelijkheid ontstaan over de verhouding tussen het ontwerp van Wet BOPZ en wetsontwerp 11 932.

Een lid, behorende tot de S.G.P.-fractie, zou gaarne van de Regering vernemen welke argumenten voor haar doorslaggevend zijn bij de keuze tussen een beperkte regeling op korte termijn en een meer uitgebreide regeling welke totstandkoming meer tijd zal vragen. Telt hierbij mee, dat met een beknopte regeling ervaringen kunnen worden opgedaan, van betekenis bij het ontwerpen van een globale regeling?

In antwoord op de gestelde vragen zei de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, dat de regeling welke thans ten aanzien van de vrijwillig opgenomen patiënt in het wetsontwerp geformuleerd is, eerder een beperkende dan een rechtsbeschermende indruk wekt. De regeling past ook eigenlijk niet in het ontwerp van Wet BOPZ, dat vanuit andere uitgangs-

punten en beginselen geschreven was. Het lijkt de voorkeur te verdienen de werkingssfeer van het ontwerp van Wet BOPZ te versmallen tot voorschriften betreffende de gedwongen opneming. Daarnaast komt dan plaats voor een zelfstandige regeling van de rechtspositie van de al of niet gedwongen opgenomen psychiatrische patiënt. Met de opstelling van dit wetsvoorstel kan naar het oordeel van de Staatssecretaris pas een begin gemaakt worden, nadat de commissie-Van Dijk haar eindrapport heeft uitgebracht. Volgens de jongste berichten zal dat in juli of augustus 1979 het geval zijn. Op nog langere termijn komt dan een algemene regeling van patiëntenrechten aan de orde. van laatstbedoelde wet kan de wet, waarvoor het rapport van de commissie-Van Dijk de bouwstoffen moet leveren en waarvan de indiening over één à anderhalf jaar te verwachten is, wellicht een hoofdstuk gaan vormen. Vooruitlopend op de drie wetten zou een aantal patiëntenrechten neergelegd kunnen worden in een algemene maatregel van bestuur, berustend op de Wet voorzieningen gezondheidszorg. De inzending van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag over het ontwerp van deze wet kan over enkele maanden tegemoet worden gezien.

De Minister van Justitie zette vervolgens uiteen, dat de samenhang tussen het ontwerp van Wet BOPZ en wetsontwerp 11 932 niet overschat moet worden. Eerstgenoemd wetsontwerp bevat immers voor een groot deel procedureregels rondom de gedwongen opneming, terwijl de plaatsing van ter beschikking van de Regering gestelden krachtens rechterlijke uitspraak geschiedt. Het verband tussen beide regelingen, die uitgaan van een overeenkomstig criterium van gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, wordt vooral van belang, indien besloten zou worden de terbeschikkingstelling aan een termijn te binden. Het overleg hierover is ten Departemente van Justitie nog niet afgerond, doch de Minister hoopt vóór het zomerreces der Kamer de memorie van antwoord op het voorlopig nopens wetsontwerp 11 932 in te zenden.

In tweede termijn vroeg een lid, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, op welke termijn de door de Staatssecretaris aangeduide algemene maatregel van bestuur tot regeling van patiëntenrechten tot stand zou kunnen komen, en of de Kamer het concept ter beoordeling voorgelegd zal krijgen.

Een lid van de V.V.D.-fractie verklaarde zich te kunnen vinden in een procedure, welke erin voorziet dat eerst een Wet BOPZ met beperkte werkingssfeer tot stand gebracht wordt en vervolgens gewerkt wordt aan een regeling van de rechtspositie van de psychiatrische patiënt, welke op den duur onderdeel zal kunnen vormen van een op langere termijn na te streven wet voor patiëntenrechten.

Indien het ontwerp van Wet BOPZ thans zou worden teruggebracht tot procedureregels bij gedwongen opneming, wordt dit door een lid van de C.D.A.-fractie als teleurstellend ervaren. De Kamer heeft destijds zelf op uitbreiding van het aanvankelijk voorstel aangedrongen. Bovendien zijn er in het veld van de psychiatrie verwachtingen gewekt. De reductie van de Wet BOPZ tot een procedurewet van beperkte strekking zou voor dit lid alleen aanvaardbaar zijn, indien ten tijde van de verschijning van de nadere memorie van antwoord terstond verder gewerkt kan worden aan een rechtspositieregeling van de psychiatrische patiënt.

Een lid, behorende tot de P.P.R.-fractie, noemde het psychologisch niet acceptabel, dat de door de bewindslieden beoogde ontkoppeling tot stand wordt gebracht. Op een rechtspositieregeling van de psychiatrische patiënt, waar maatschappelijk grote behoefte aan bestaat, wordt al te lang gewacht.

Ook een lid, behorende tot de fractie van D'66, verklaarde de grootste moeite te hebben met het terugbrengen van het ontwerp van Wet BOPZ tot een stelsel van juridisch-technische waarborgen bij gedwongen opneming.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne verklaarde in tweede termijn, dat de afdeling wetgeving ten departemente op het ogenblik zwaar belast is. Zodra de nadere memorie van antwoord inzake het ontwerp van Wet BOPZ opgesteld is, komt er tijd vrij voor de opstelling van de bovenbedoelde algemene maatregel van bestuur ingevolge de Wet voorzieningen gezondheidszorg. De voordracht hiervoor zou in de Nederlandse Staatscourant gepubliceerd kunnen worden, zodat de Kamer daarop kan reageren.

Een versmalling van de werkingssfeer van het ontwerp van Wet BOPZ is volgens de bewindsvrouwe ook psychologisch aannemelijk te maken, wanneer het lukt duidelijk te maken welke verbeteringen een spoedige totstandkoming van de wet onder andere zal meebrengen: een nauwer omschreven criterium voor onvrijwillige opname; de terminologie wordt verbeterd: het begrip «krankzinnige» verdwijnt; de rechter wordt verplicht altijd de patiënt te horen; er komt een verplichting een raadsman toe te voegen, op verzoek van de betrokkenen of ambtshalve; termijnen worden korter en beroep wordt mogelijk.

Naar het inzicht van de minister van justitie, zo zei deze ten slotte, zal in de wetgevende procedure het wetsontwerp 11 932 het ontwerp van Wet BOPZ op de voet moeten volgen. Wanneer laatstgenoemd ontwerp blijft liggen, kan evenmin voortgang met wetsontwerp 11 932 gemaakt worden.

De voorzitter van de commissie,
Abma

De griffier van de commissie,
Van der Knoop

Notitie ten behoeve van de discussie over de verdere gang van zaken met betrekking tot het ontwerp van wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (11 270), tussen

- de bijzondere commissie van de Tweede Kamer, belast met het voorbereidend onderzoek ter zake
- de Minister van Justitie en
- de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

Inleiding

Op 15 oktober 1976 is door de toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de Minister van Justitie bij de Tweede Kamer ingediend de memorie van antwoord op het voorlopig verslag inzake het ontwerp van wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, nr. 11 270, ter vervanging van de Krankzinnigenwet, vergezeld van een nota van wijzigingen en een gewijzigd wetsontwerp. Dit voorlopig verslag was uitgebracht door de bijzondere commissie van de Tweede Kamer ter voorbereiding van de openbare behandeling van het oorspronkelijk ontwerp.

Bedoelde commissie heeft vervolgens een hoorzitting georganiseerd en daarna op 22 augustus 1977 een nader voorlopig verslag uitgebracht. Een nadere memorie van antwoord wordt geconcipeerd. Zoals de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne op 6 december 1978 schriftelijk heeft meegedeeld aan de bijzondere commissie, is er bij de voorbereiding van deze nadere memorie van antwoord sterke behoefte gebleken aan een gedachtenwisseling van genoemde Staatssecretaris en de Minister van Justitie met de commissie over enige vraagpunten die zich hierbij voordoen.

Alvorens op deze punten nader in te gaan, moge eraan worden herinnerd, dat de uitgangspunten van het oorspronkelijk ontwerp waren:

1. De strekking zo beperkt mogelijk te houden en in hoofdzaak betrekking te doen hebben op personen, lijdende aan gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, die op grond van een rechterlijke uitspraak in een psychiatrisch ziekenhuis worden opgenomen.
2. Geen algemene onderwerpen op te nemen die mede van toepassing zouden kunnen zijn op psychiatrische zorgverlening (bij voorbeeld behandeling, planning van voorzieningen) aangezien dergelijke onderwerpen beter elders ondergebracht konden worden, zoals in de Gezondheidswet, (het ontwerp van) de wet Voorzieningen gezondheidszorg, etc.
3. Geen bepalingen op te nemen voor vrijwillig opgenomen psychiatrische patiënten, omdat deze in een positie verkeren, vergelijkbaar met die van somatische patiënten, voor welke laatsten ook geen behoefte bestaat aan wettelijke voorschriften uit een oogpunt van bescherming van de patiënt (voor een sindsdien gewijzigde opvatting moge ik uw aandacht vestigen op de beschouwing ter zake in een der volgende alinea's).
4. Verhoging van de rechtsbescherming van de onvrijwillig op te nemen psychiatrische patiënten te verzekeren.
5. Eventuele beperkingen in bewegingsvrijheid, bezoek en briefverkeer, die aan onvrijwillig opgenomen patiënten opgelegd worden, aan wettelijke regels te binden.

Van deze uitgangspunten is in het gewijzigd ontwerp van wet in zoverre afgeweken, dat verschillende artikelen, en met name de laatstgenoemde regeling, ook van toepassing zijn verklaard op vrijwillig opgenomen patiënten. Aanleiding hiertoe was de in het voorlopig verslag opgenomen wens van de Tweede Kamer om ook aandacht te besteden aan de rechtspositie van de vrijwillig opgenomen patiënt. In de tussenliggende periode is de discussie over de rechten van patiënten in het algemeen en van psychiatrische patiënten in het bijzonder in een stroomversnelling geraakt. Er gaan in toenemende mate stemmen op, dat de rechtspositie van de vrijwillig opgenomen psychiatrische patiënt regeling behoeft als onderdeel van een breder geheel en dat niet volstaan kan worden met de beperkte regeling die in dit wets-

ontwerp wordt voorgesteld. Ook het nader voorlopig verslag geeft de indruk, dat de bijzondere commissie voor het merendeel van oordeel is, dat een dergelijke regeling in een meer algemeen kader wenselijk zou zijn. Bovendien is gesteld, dat bepalingen betreffende de rechten van vrijwillig opgenomen patiënten niet op hun plaats zijn in dit wetsontwerp, dat hoofdzakelijk betrekking heeft op de procedure rond de gedwongen opname.

Nu is over de rechtspositie van patiënten/cliënten in de gezondheidszorg bij schrijven van 26 oktober 1977 het advies gevraagd van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid.

Daarnaast zal de commissie-Van Dijk, die inmiddels reeds zowel een interimrapport heeft doen verschijnen als de gegevens van een door de commissie gehouden enquête, binnen enkele maanden advies uitbrengen aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne over de rechtspositie van onder meer vrijwillig opgenomen patiënten in psychiatrische ziekenhuizen.

De omstandigheid dat deze adviezen nog moeten worden uitgebracht doet niet af aan het belang van een discussie, in deze fase, tussen de bijzondere commissie en de twee betrokken bewindslieden over de navolgende uitgangspunten van principiële aard ten behoeve van de voorbereiding van de nadere memorie van antwoord.

Discussiepunten

1. De werkingssfeer van het ontwerp van wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen wordt bij tweede nota van wijzigingen beperkt tot voorschriften betreffende de gedwongen opname en de gedwongen opgenomen patiënt.
2. Regelen die betrekking hebben op de rechtsbescherming van vrijwillig opgenomen patiënten zullen uit het onder 1 bedoelde wetsontwerp worden geschrapt en in een algemene wettelijke regeling van de rechtspositie van de patiënt in de gezondheidszorg worden opgenomen.
3. De voorbereiding van de onder 2 bedoelde rechtspositieregeling zal zo spoedig mogelijk ter hand genomen worden. Aangezien deze voorbereiding, waarbij de ter zake uit te brengen adviezen betrokken zullen worden, uiteraard de nodige tijd zal vergen, en omdat de verhoging van de rechtsbescherming van de onvrijwillig opgenomen patiënt urgent is, verdient het aanbeveling eerst de behandeling van het ontwerp van wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, zoals nader gewijzigd, met spoed af te wikkelen.