

Vergaderjaar 1993-1994

23 445

Vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 28 december 1993

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar voorlopige bevindingen.

Inhoudsopgave

Blz.

1. Voorbereiding van het wetsvoorstel	1
2. Algemeen	3
2.1. De regeling van de rechtspositie	3
2.2. Het niveau van de regelgeving	4
2.3. De doelomschrijving van de tenuitvoerlegging	5
2.4. Verpleging en behandeling	6
2.5. Verplegings-en behandelingsplan	8
2.6. Rechten en de beperking daarvan	8
2.9. De formele rechtspositie	8
2.10. Verplegings-en behandelingsplan en evaluatieverslag	9
2.11. Het verpleegdedossier	10
2.12. Enkele slotopmerkingen	10

3. Artikelen

1. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling en waardering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Wegens de vele specifieke kenmerken van de tenuitvoerlegging van de TBS-maatregelen gaven zij, evenals de regering, de voorkeur aan een zelfstandige wet. Zij waren dan ook met de regering van mening dat een beginselenwet voor de tenuitvoerlegging van alle vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, waaronder begrepen de TBS met verpleging, zoals voorgesteld door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, geen aanbeveling verdient.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling en waardering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel

¹Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolfensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), de Hoop-Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), m.M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegenthart (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

kent een lange en zorgvuldige voorbereiding, welke begonnen is met de werkzaamheden van de Commissie onder voorzitterschap van mevrouw mr. E. A. Haars. Zij hadden begrip voor het feit dat na het uitbrengen van het eindrapport van de commissie-Haars de opstelling van het wetsvoorstel vertraging heeft opgelopen, nu rekening is gehouden met overige penitentiaire regelgeving, de evaluatie van de tijdelijke regeling van de rechtspositie van de TBS-gestelden en overige relevante wetgeving.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden stelden allereerst vast dat de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting zowel in het algemene, maar zeker ook in het onderdeel «artikelsgewijs» uitgebreid is. De memorie van toelichting maakte op de leden van de VVD-fractie een degelijke en zorgvuldige indruk. Dat vond instemming bij deze leden. Dit wetsvoorstel strekt tot vaststelling van de rechtspositie van terbeschikking gestelden en is daarmee immers in beginsel bepalend voor het functioneren van in het algemeen minder weerbare burgers tijdens hun vrijheidsbeneming.

Juist daar is het, naar het oordeel van deze leden, op zijn plaats dat er geen enkele concessie wordt gedaan aan de duidelijkheid over de rechtspositie van deze mensen. Deze memorie van toelichting draagt daartoe bij.

De leden van de VVD-fractie hadden een opmerking over de rol van de staatssecretaris van Volksgezondheid bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Is deze bewindspersoon hierbij betrokken geweest en zo ja, hoe luidt zijn standpunt? Zo neen, waarom niet en is de staatssecretaris van Justitie dan bereid zijn ambtgenoot van Volksgezondheid alsnog te raadplegen?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het (langverbeide) voorstel voor een beginselenwet voor de tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling met verpleging (TBS). Met belangstelling hadden zij kennisgenomen van de uitgebreide memorie van toelichting en de adviezen van de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing op het oorspronkelijk ter advisering aangeboden wetsvoorstel. Deze leden hadden vastgesteld dat in het nu voorliggende wetsvoorstel met de geuite kritiek rekening is gehouden, hetgeen zich in het bijzonder uit in de heroverweging van het begrip verpleging in relatie tot het begrip behandeling. Dit onderscheid is relevant, aangezien het direct raakt aan de rechtspositionele uitgangspunten van de TBS-gestelde. Deze leden kwamen hierop nog terug.

De leden van de D66-fractie konden overigens instemmen met de keuze van de regering voor een zelfstandige wet voor de tenuitvoerlegging van de TBS.

Ook wilden deze leden op deze plaats hun waardering uitspreken voor het werk van de commissie-Haars.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Bij een zodanig zware sanctie als TBS moet er op toegezien worden dat niet een situatie ontstaat dat cruciale rechten ontbreken. De commissie-Haars had daartoe een goede aanzet gegeven. Deze leden hadden de volgende vragen en opmerkingen. Zij deelden het in 1980 door de toenmalige bewindslieden geformuleerde uitgangspunt dat de rechtspositie van TBS-gestelden, zowel degenen die in een rijksinrichting als degenen die in een particuliere inrichting worden verpleegd, wettelijk geregeld moet zijn. Zij betreurden het dan ook dat zo'n ernstige vertraging in wetgeving is opgetreden, hoeveel begrip zij ook konden opbrengen voor een aantal door de regering genoemde oorzaken daarvan. De leden van de GroenLinks-fractie wilden weten of de

voorgestelde rechtspositieregeling ook geldt voor TBS-gestelden op speciaal daartoe gecreëerde afdelingen van psychiatrische ziekenhuizen?

Deze leden vroegen de regering een uitvoerigere motivering om in afwijking van de mening van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing te kiezen voor een zelfstandige wet voor TBS-gestelden en niet te kiezen voor toepassing van de beginselenwet voor de tenuitvoerlegging van alle vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor deze categorie gedetineerden. Zij betreurden het dat de verplichting tot adviesaanvraag bij de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing bij dit wetsvoorstel kwam te vervallen. Meent de regering dat de meerwaarde van zo'n advies gemist kan worden?

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij vonden het positief dat allerlei zaken die tot op heden door middel van circulaire's werden geregeld thans binnen een wettelijk kader worden gebracht.

Het lid van de RPF-fractie had met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hij stelde vast dat de gedegen voorbereiding van het wetsvoorstel heeft geleid tot een afgewogen samenstel van bepalingen, waarmee hij zich in hoofdlijnen kon verenigen. In beginsel gaat het dan ook primair om het inhalen van een achterstand: het is noodzakelijk om ook de particuliere inrichtingen onder een wettelijke regeling te brengen, nu het immers in beginsel om een taak gaat die in het verlengde van de overheidsverantwoordelijkheid wordt uitgevoerd.

Het wetsvoorstel bouwt voort op de rapporten van de commissie-Haars, en voor zover daarvan wordt afgeweken is daar een duidelijke reden voor. Het voorliggende wetsvoorstel gaf dit lid dan ook slechts aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

2. Algemeen

2.1. De regeling van de rechtspositie

Gelet op het feit dat de ter beschikking gestelden binnen het gehele «bestand» van degenen aan wie in Nederland krachtens een strafvonnis de vrijheid is ontnomen, een bijzondere positie bekleden, beperkten de leden van de VVD-fractie hun bijdrage in het stadium van het voorlopig verslag tot het vragen naar enige vergelijkingen tussen de bestaande rechtspositie van gedetineerden in huizen van bewaring, gevangenis en inrichtingen voor terbeschikkingstelling en daarnaast tot het maken van enige opmerkingen en het stellen van enige feitelijke vragen. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering op welke punten en hoe de huidige rechtspositie van hen die ter beschikking zijn gesteld, door het voorliggende wetsvoorstel wordt gewijzigd. Ook verzochten zij de regering, naast andere aspecten van de rechtspositie van TBS-gestelden, in dit verband ook uitgebreid in te gaan op de beklagregeling.

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie naar de relatie van dit wetsvoorstel met de bestaande Beginselenwet gevangeniswezen en met de in voorbereiding zijnde Nota gevangeniswezen. In dat verband vroegen zij de regering ook in grote lijnen aan te geven op welke punten en hoe de rechtspositie voor ter beschikking gestelden, zoals in het onderhavige wetsvoorstel beoogd, verschilt met de rechtspositie van gedetineerden in huizen van bewaring en gevangenis. Ook wilden de leden van de VVD-fractie weten op welke punten en in hoeverre verschil bestaat tussen de hier voorgestelde beklag- en beroepsprocedure en de procedure die geldt voor gedetineerden in huizen van bewaring en gevangenis.

De leden van de D66-fractie vroegen of deze wet nu uitsluitend beoogt de interne rechtspositie van de TBS-gestelde te regelen of niet. Zij raakten

hier in verarring, nu de regeling van het (proef)verlof – in verband wordt gebracht met de externe rechtspositie, terwijl de rechtspositie in geval van (proef)verlof al wordt die «meegenomen» – , toch tot de interne rechtspositie gerekend moet worden.

De leden van de GroenLinks-fractie verzochten de regering toe te lichten wat precies onder de interne rechtspositie en wat onder de externe rechtspositie van TBS-gestelden moet worden verstaan. Hadden zij het overigens goed begrepen dat de interne rechtspositie van degenen die in een rijksinrichting worden verpleegd, aan de Beginselenwet gevangeniswezen wordt ontleend? In hoeverre wijken de regelen met betrekking tot de rechtspositie op basis van de Beginselenwet af van die van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ)?

2.2. Het niveau van de regelgeving

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de commissies van toezicht niet langer geraadpleegd zouden moeten worden door het hoofd van de inrichting ten aanzien van de vaststelling van de huisregels. De regering erkent immers dat dit voor de hand ligt.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat de regering drie niveaus van regelgeving onderscheidt:

- a. de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing;
- b. het Reglement verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing;
- c. huisregels, geldend voor een bepaalde inrichting of een afdeling daarvan;

«De huisregels dienen zodanig te zijn opgemaakt dat alle voorschriften met betrekking tot de materiële en formele rechtspositie van verpleegden in een inrichting, inclusief de voorschriften bij of krachtens de Beginselenwet gegeven, daarin zijn opgenomen», aldus de regering in de memorie van toelichting. Kan aldus worden gewaarborgd dat het hoofd van de inrichting de huisregels nimmer zodanig kan wijzigen dat de bij of krachtens de wet toegekende rechten worden beperkt?

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de criteria om een inbreuk op rechten mogelijk te maken niet meer toegespitst moeten worden op concrete gevarensituaties.

De wet lijkt ook in andere opzichten ruimte te bieden voor inperking van de rechten van de verpleegden zonder dat de gevolgen en de context waarin deze inperking plaats vindt voor de verpleegde geheel duidelijk behoeven te zijn. De leden van de GPV-fractie wezen in dit verband op de grotere beleidsruimte die de hoofden van de inrichtingen krijgen met betrekking tot het opstellen van de huisregels. Op zichzelf konden deze leden zich daarbij wel iets voorstellen, maar in welke context moet een en ander geplaatst worden? Met betrekking tot de plichten die uitsluitend in de huisregels zijn opgenomen, wordt opgemerkt dat deze slechts een huishoudelijk karakter dragen. Wat moet onder dergelijke huishoudelijke plichten verstaan worden? Kunnen dergelijke plichten in het sociotherapeutische milieu ook niet als behandelingsinstrumenten gehanteerd worden? Dezelfde vraag kan gesteld worden met betrekking tot het inperken van rechten. Indien dit zo is, zijn er dan voldoende waarborgen dat het hoofd van de inrichting niet ten onrechte gebruik maakt van zijn bevoegdheid? In dergelijke situaties is immers geen beklag mogelijk. Moet een dergelijk beklag niet mogelijk worden gemaakt? De leden van de GPV-fractie waren in ieder geval van mening dat er aan de hoofden van de inrichtingen een duidelijk kader moet worden geboden waarbinnen wat betreft de huisregels hun bevoegdheden zijn afgebakend.

2.3. De doelomschrijving van de tenuitvoerlegging

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de verschillen in beheers- en gezagsverhoudingen tussen de rijks- en de particuliere inrichtingen voor TBS. Is, zo vroegen deze leden verder, deze bestaande scheiding tussen «rijks» en particulier, in de sector TBS probleemloos en werkbaar in de dagelijkse praktijk, of is toch op termijn een streven naar eenvormigheid, op welke wijze dan ook, op zijn plaats?

De leden van de D66-fractie konden zich vinden in de doelomschrijving van de tenuitvoerlegging van de TBS met verpleging. Door de gekozen omschrijving wordt tot uitdrukking gebracht dat de doelstelling van behandeling en resocialisatie van TBS-gestelden enerzijds haar begrenzing vindt in de noodzakelijke bescherming van de maatschappij en anderzijds in de rechten die TBS-gestelden ook toekomen. Wat dat betreft vroegen deze leden of in de memorie van toelichting wel gesproken kan worden over «rechten die de TBS-gestelden op grond van de in de desbetreffende inrichting geldende voorschriften toekomen». Rechten komen ook hun toe op basis van de Grondwet, terwijl op die rechten noodzakelijke beperkingen kunnen worden aangebracht.

De doelstelling van behandeling en resocialisatie geldt ook voor andere personen ten aanzien van wie een vrijheidsbenemende straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd in een TBS-inrichting (zie artikel 4). Dat wordt, zo meenden deze leden, tot uitdrukking gebracht door het begrip «veroordeelde» (TBS-gestelden én andere veroordeelden) in artikel 2 eerste lid. Wat betreft hun interne rechtspositie «volgen» die andere veroordeelden vervolgens (zoveel mogelijk, namelijk met inachtneming van het karakter van de vrijheidsbenemende straf of maatregel) de bestemming van de inrichting, in dit geval een TBS-inrichting. Als deze leden het juist zagen, dan kan dit dus zowel een interne rechtspositie ingevolge de BOPZ (niet-justitiële TBS-inrichting), als een interne rechtspositie ingevolge deze wet (justitiële TBS-inrichting) betreffen.

De leden van de D66-fractie hadden nog een vraag over artikel 2 tweede lid, als toegelicht onder 2.6. In de memorie van toelichting wordt terecht gesproken over verpleegden (dus iedere persoon die in een justitiële TBS-inrichting is opgenomen), terwijl deze leden uit de wettekst eerder zouden opmaken dat het tweede lid uitsluitend betrekking heeft op personen die anders dan als TBS-gestelde in een TBS-inrichting worden verpleegd. Moet de tekst van dit lid niet duidelijker tot uitdrukking brengen dat het beginsel van artikel 15, vierde lid van de Grondwet (minimale beperkingen) inderdaad voor alle verpleegden, TBS-gestelden en andere veroordeelden, geldt?

Naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie dient er bij een wettelijke regeling voor de uitvoering van de TBS met verpleging sprake te zijn van een evenwicht tussen een drietal aspecten namelijk een beveiligingsaspect, een behandelings-aspect en een rechtspositioneel aspect. Een dergelijk evenwicht is ook gezocht door de regering. De leden van de GPV-fractie onderkennen dat het niet altijd eenvoudig is hierin een juiste balans te vinden. Ook kunnen verschillen van mening bestaan ten aanzien van het gewicht dat aan de genoemde aspecten moet worden toegekend.

De leden van de GPV-fractie hadden de indruk dat de nadruk in de wettelijke regeling meer op het beveiligings- en vervolgens het behandelings-element is komen te liggen dan op het rechtspositionele element. Zo constateerden zij dat aan de hoofden van de inrichtingen behoorlijk wat bevoegdheden worden toegekend op de terreinen van beveiliging en behandeling met als gevolg dat de rechtspositie van de

verpleegden op verscheidene punten wordt beknot. Deze leden waren van oordeel dat een dergelijke inperking op zich geoorloofd kan zijn als daar enerzijds in het kader van de beveiliging de noodzaak toe bestaat en in het kader van de behandeling dit ten goede komt van de verpleegde en er anderzijds voor dergelijke gevallen een adequate klachtenregeling bestaat. Op een aantal punten leefden er bij deze leden wat dat betreft nog vragen.

In artikel 2 is de doelstelling van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf of maatregel in een inrichting weergegeven, aldus het lid van de RPF-fractie. Het doel is tweeledig: behandeling en voorbereiding op terugkeer in de maatschappij met behoud van het karakter van de straf of maatregel. Dit lid vroeg of ook in dit artikel het begrip behandeling terugslaat op de omschrijving van behandeling als weergegeven in de begripsbepalingen. In het verlengde hiervan vroeg hij of ook het begrip verpleging, als bedoeld in de begripsbepalingen niet op enigerlei wijze in artikel 2 als doelstelling zou moeten terugkeren. Het aspect beveiliging van de maatschappij is immers een zeer belangrijke doelstelling, tenminste nevensgeschikt aan de behandeling als zodanig.

2.4. Verpleging en behandeling

De leden van de PvdA-fractie hadden kennisgenomen van het advies van de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing van 28 april 1991. In dit advies maakt de Raad duidelijk zich niet te kunnen vinden in de grondgedachten van dit wetsvoorstel. Hij stelt dat in die grondgedachte ter wille van de versterking van de behandelingsfunctie de tenuitvoerlegging van de maatregel van de terbeschikkingstelling met verpleging dienstbaar wordt gemaakt aan de behandeling. Dit uit zich naar de mening van de Raad op twee manieren: in het wetsvoorstel is getracht om het terrein van de af te dwingen verpleging zó ruim af te bakenen, dat elementen van behandeling, die naar algemene opvattingen niet afdwingbaar zijn, binnen de verpleging – en haar dwang sfeer – komen te vallen. Verpleging en behandeling worden aldus oneigenlijk met elkaar vermengd. In de praktijk betekent dit dat de in inrichtingen gebruikelijke socio-therapie binnen de te gedogen verpleging valt. De rechtspositie die hieruit resulteert, is negatief van aard en beperkt van omvang.

De leden van de PvdA-fractie hadden begrepen uit de memorie van toelichting dat de regering de mening is toegedaan dat het scheppen en in stand houden van een socio-therapeutisch milieu een structureel onderdeel van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in een inrichting voor verpleging van TBS-gestelden vormt. De leden van de PvdA-fractie konden zich vinden in voornoemd uitgangspunt van de regering. Een benadering primair vanuit de rechtspositie van de verpleegde, zoals de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing voorstaat, zou ertoe kunnen leiden dat de verpleegde zich aan iedere vorm van deelneming aan sociale activiteiten onttrekt terwijl die kan bijdragen aan activering en motivering voor behandeling. Ieder zicht op de ontwikkeling van de verpleegde is vervolgens onmogelijk en zou ertoe kunnen leiden dat gevaarlijke verpleegden nog slechts voor onbepaalde tijd opgesloten kunnen worden. Dit zou tot onwerkbaar situaties kunnen leiden en is overigens uit ethische motieven onaanvaardbaar. In de samenleving wordt het in toenemende mate gewenst geacht dat ten aanzien van mensen die met justitie in aanraking zijn gekomen, zoals drugsverslaafden, drang wordt uitgeoefend tot deelneming aan behandeling. Juist de mogelijkheden van bemiddeling en beklag en beroep bieden de verpleegde de mogelijkheid bezwaar te maken, indien de verpleging in het kader van deelneming aan socio-

therapie het karakter krijgt van dwangbehandeling. In de memorie van toelichting wordt ook met zoveel woorden vermeld dat de verpleegde niet alle interacties vanuit de verpleging hoeft te dulden. Nu de regering bij memorie van toelichting echter niet expliciet is ingegaan op het commentaar van de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing, vroegen deze leden de regering dit alsnog te doen.

De leden van de D66-fractie meenden dat het onderscheid tussen verpleging en behandeling van wezenlijke betekenis is voor de rechtspositie van de verpleegde. Ook de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing heeft hierop in zijn advies over het ter advies aangeboden wetsvoorstel nadrukkelijk gewezen.

Dwangbehandeling is immers in beginsel niet toegelaten en alleen bij uitzondering geoorloofd, terwijl in het kader van de verpleging (vergaande) inbreuken op rechten van de verpleegde gerechtvaardigd zijn. De leden van de D66-fractie meenden dat de regering er nog onvoldoende in is geslaagd het noodzakelijke heldere onderscheid aan te brengen tussen verpleging en behandeling. Concreet hadden zij de volgende vragen.

Moet in de visie van de regering de participatie in de socio-therapie nu wel of niet gerekend worden tot de verpleging?

Met andere woorden, kan de verpleegde tot deelneming aan socio-therapie worden gedwongen? De regering stelt in de memorie van toelichting dat de verpleegde zich uiteindelijk aan een beïnvloedend gesprek kan onttrekken. Maar geldt dat nu ook voor een gesprek om de verpleegde te motiveren tot deelneming aan een bepaalde, specifieke behandeling, nu motivatie even verder in de memorie van toelichting tot een structureel onderdeel van de verpleging wordt gerekend?

De leden van de D66-fractie hadden er uiteraard kennis van genomen dat de regering de socio-therapie kenschetst als het grensgebied tussen verpleging en behandeling. Dat is in hun ogen ook terecht, maar die conclusie werpt vervolgens wel de vraag op wat daaronder in concrete situaties moet worden verstaan. Graag kregen zij daarop nog een nadere toelichting.

Ook wilden zij weten in hoeverre de regeling van dwangbehandeling (de gronden waarop en de voorwaarden waaronder deze kan worden toegepast) in overeenstemming is met de Wet BOPZ respectievelijk het advies van de commissie-Haars.

Naar aanleiding van het commentaar van de Raad van State tracht de regering in de memorie van toelichting een scherp onderscheid te maken tussen verpleging en behandeling. Ondanks – of dankzij – de uitvoerige uiteenzetting van de twee begrippen, werd het onderscheid voor de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijker. Kort samengevat komt het er volgens hen op neer dat verpleging – naast beveiliging van de maatschappij – als voorfase van behandeling geldt, omdat de regering onder andere stelt dat onder verzorging begrepen wordt «het doen van een aanbod aan de verpleegde tot en het stimuleren en faciliteren van zijn behandeling». Is het zo dat waar de behandeling begint, de verpleging ophoudt? Vindt in de verpleegfase medisch of psychiatrisch handelen plaats?

De leden van de GroenLinks-fractie konden ook niet goed inzien waarom volgens de regering de verpleging (vergaande) inbreuken op de rechten van de ter beschikking gestelde rechtvaardigt, terwijl dit voor de behandeling in beginsel niet geldt. Behandeling gaat toch verder dan verpleging? Hoe valt het genoemde uitgangspunt te rijmen met de zienswijze verwoord in de memorie van toelichting (bladzijde 8): «Wanneer verpleging overgaat in behandeling bevindt men zich dan ook,

voor zover het een inbreuk op uitdrukkelijk geformuleerde rechten betreft, op het verkeerde pad».

Van wezenlijk belang vonden de leden van de GPV-fractie dat er voldoende duidelijkheid bestaat. Begripsmatig gezien vonden zij het begrip verpleging niet echt duidelijk gezien de wijze waarop aan dat begrip inhoud is gegeven. Aan de ene kant omvat dit begrip een duidelijke beveiligingscomponent. Aan de andere kant bestaan er ook weer raakvlakken met de behandeling, omdat de verzorging als wezenlijk onderdeel van verpleging in het kader van het socio-therapeutische milieu niet altijd van de behandeling te onderscheiden valt.

Deze leden vroegen of hier niet een spanningsveld ligt waarin de rechtspositie van de verpleegde in het geding komt. Indien namelijk niet altijd het onderscheid tussen verzorging en behandeling te maken is, dreigt dan niet dat in het kader van de behandeling maatregelen tegenover de verpleegde genomen worden die in het kader van de verpleging en verzorging wél, maar in het kader van de behandeling níét geoorloofd zijn, omdat in de praktijk in bepaalde situaties niet duidelijk zal zijn of er sprake is van verzorging of behandeling?

2.5. Verplegings- en behandelingsplan

Als gevolg van de afbakeningsproblematiek tussen verpleging en behandeling komt de regering in de ogen van de leden van de D66-fractie tot de definitie van een verplegings- én behandelingsplan waarvoor de instemming van de verpleegde niet is vereist en waartegen geen beklag (wel bemiddeling) openstaat. De leden van de D66-fractie vroegen een nadere motivering voor het onder één noemer brengen van de verplegings- en behandelingsstrategie.

In de memorie van toelichting wordt daarvoor verwezen naar de gehanteerde definities in artikel 1, maar die brengen juist het verschil tussen beide in kaart.

Moet het ook door de regering onderstreepte onderscheid tussen verpleging en behandeling niet ook tot uitdrukking komen bij de opstelling van het plan? Blijft, met andere woorden, het onderscheid tussen beide in het plan helder?

Moeten de eisen ten aanzien van dit plan niet (deels) in de wet staan? Ook de Wet BOPZ formuleert toch zelf de eisen? Hoe wordt het onderscheid tussen verpleging en behandeling in de Wet BOPZ geregeld?

2.6. Rechten en de beperking daarvan

De leden van de D66-fractie hadden vastgesteld dat het wetsvoorstel (thans) terecht uitgaat van de betekenis van de rechtspositie van de verpleegde zoals bedoeld in de Grondwet.

Tegelijkertijd erkenden zij met de regering dat er een relatie moet bestaan tussen de wijze waarop de rechtspositie – de materiële en de formele – gestalte krijgt en de situatie waarin zij moet gelden. Met andere woorden, er moet een evenwicht bestaan tussen de (effectuering van de) rechtspositie en de verpleging en behandeling. In die zin konden deze leden in grote lijnen instemmen met de passages over de rechten van de verpleegde en de beperking ervan.

2.9. De formele rechtspositie

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering waarom in het voorliggende wetsvoorstel gekozen wordt voor het maken van een onderscheid tussen beklagwaardige rechten en niet-beklagwaardige zorgplichten en niet voor het door de commissie-Haars gemaakte onderscheid tussen beklagwaardige rechten en niet-beklagwaardige

rechten enerzijds, alsmede (zorg)plichten welke naleving wel niet voor beklag en beroep in aanmerking komen anderzijds.

De leden van de PvdA-fractie konden zich vinden in de regeling van de formele rechtspositie in een bemiddelingsprocedure en een beklag-procedure. Ingevolge het bepaalde in artikel 61 heeft de klager recht zich te doen laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een andere vertrouwenspersoon.

Deze leden vroegen de regering hoe het recht op rechtsbijstand is gewaarborgd. Ingevolge de informatieplicht van artikel 51 van het wetsvoorstel zal de verpleegde behoorlijk zijn geïnformeerd over zijn rechtspositie. Deze leden gingen ervan uit dat tot de informatieplicht ook behoort de informatie over de mogelijkheid tot het verkrijgen van rechtsbijstand.

Voorts vroegen deze leden of in iedere inrichting voor TBS-gestelden een juridisch spreekuur wordt gehouden door rechtsbijstandverleners van het Bureau voor Rechtshulp.

De leden van de GroenLinks-fractie vonden de argumenten van de regering om in afwijking van het advies van de commissie-Haars de commissie van toezicht en de beklagcommissie te ontkoppelen niet overtuigend. In het bijzonder het argument dat een zelfstandige beklagcommissie minder goed op de hoogte zou zijn van de gang van zaken binnen de inrichting, vonden deze leden niet sterk. Dat is immers een kwestie van «het zich eigen maken».

Van wezenlijk belang voor het veiligstellen van de rechtspositie is een adequate klachtenregeling, aldus de leden van de GPV-fractie. Dat geldt temeer als ten gunste van de behandeling en de beveiliging extra bevoegdheden worden gegeven aan het hoofd en via hem het personeel. Ten aanzien van de voorgestelde klachtenregeling leefden er bij de leden van de GPV-fractie nog wel de nodige vragen. Zij vroegen of de voorgestelde regeling de duidelijkheid wel ten goede komt. Is er nog wel sprake van een voldoende onbevangenheid tegenover klachten als de beklagcommissie is samengesteld uit de leden van de commissie van toezicht die voordien in dezelfde zaak bemiddeld hebben? De voorzitter van de beklagcommissie krijgt dan ook nog eens de bevoegdheid de behandeling van het beklag te schorsen als hij van oordeel is dat het beklag zich voor bemiddeling leent. De leden van de GPV-fractie konden zich wat dit betreft dan ook wel wat voorstellen bij het voorstel van de commissie welke pleit voor ont koppeling van toezicht en beklag. Zij waren nog niet overtuigd van de argumenten die tegen een dergelijke constructie door de regering worden aangevoerd. Op welke wijze zou loskoppeling van de beklagcommissie van de commissie van toezicht tot gevolg kunnen hebben dat de bemiddelingstaak van de commissie wordt bemoeilijkt? Zijn daar ook geen oplossingen voor te vinden? Gaat het hier in wezen niet om zuivere rechterlijke verhoudingen? Hoe reëel is ook de vrees dat er meer gebruik zal worden gemaakt van de beklagregeling? In principe ligt het toch vast in welke gevallen een klacht kan worden ingediend? Waarom zou men bovendien niet eerst naar bemiddeling streven? Wat betreft de schorsende werking om een klacht te behandelen, vroegen de leden van de GPV-fractie of deze bevoegdheid niet aan een beroepsinstantie dient te worden overgelaten.

2.10. Verplegings- en behandelingsplan en evaluatieverslag

De leden van de CDA-fractie konden instemmen met het voorstel van de regering om analoog aan de Wet BOPZ het verplegings- en behandelingsplan wettelijk vast te leggen. Zij beklemtoonden nog eens dat een verplegings- en behandelingsplan de rechtsbescherming van de

verpleegde ten goede komt, aangezien het dan voor de verpleegde duidelijk is hoe aan de verpleging en behandeling vorm en inhoud worden gegeven.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de betekenis van de zin inhoudende dat de commissie van toezicht een oordeel kan geven over een «klacht» over de uitvoering van het verplegings- en behandelingsplan. Wordt hier bedoeld op de bemiddelingsprocedure en dus op een grief?

Het leek de leden van de GroenLinks-fractie in het kader van een volwaardige rechtspositieregeling uiterst mager om TBS-gestelden slechts een bemiddelingsprocedure aan te bieden met betrekking tot de vaststelling van de opstelling van een behandelingsplan.

2.11. Het verpleegdedossier

De leden van de GroenLinks-fractie onderstreepten het belang van het inzagerecht van de verpleegde in zijn dossier. Onder welke omstandigheden zal volgens de regering het inzagerecht niet kunnen worden verleend? Is het voor een rechtsbijstandverlener niet een onmogelijke opgave om wel kennis te kunnen nemen van informatie over de verpleegde die zijn cliënt onthouden wordt? Kan een rechtsbijstandverlener in de verdediging van een verlengingsprocedure wel ongeclausuleerd gebruik maken van de hem bekende gegevens?

Deze leden deelden de opvatting van de regering dat de verpleegde recht heeft op een periodieke evaluatie, die gekoppeld wordt aan een eventueel verlengingsadvies met de mogelijkheid van schriftelijk commentaar van de verpleegde.

2.12. Enkele slotopmerkingen

De leden van de CDA-fractie hadden vastgesteld dat in de memorie van toezicht niet wordt ingegaan op het rapport Sancties op Maat van de commissie-Fokkens.

Zij vroegen de regering of en in hoeverre er bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel reeds rekening is gehouden met de uitkomsten van het rapport.

Aangezien het rapport ingaat op een aantal bij de behandeling van de TBS-nota nadrukkelijk gesignaleerde knelpunten in de tenuitvoerlegging van de TBS, hadden deze leden behoefte aan een reactie van de regering op het voorstel van de commissie om de volgorde van celstraf en dwangverpleging om te draaien en de rechter de mogelijkheid te geven de veroordeelde vervroegd in vrijheid te stellen indien er na de periode van dwangverpleging nog een reststraf bestaat.

De leden van de D66-fractie beperkten zich in dit kader tot het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting.

Wel vroegen zij nog naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de nota TBS en het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Fokkens.

Ook wilden zij weten of, en zo ja op welke manier, door de inrichtingen uitvoering wordt gegeven aan het betrekken van slachtoffers bij beslissingen over (proef)verlof. Zij herinnerden aan het desbetreffende rapport daarover en aan discussies met de Kamer.

3. Artikelen

Artikel 7

De leden van de CDA-fractie hadden behoefte aan een nadere toelichting op het voorstel om het hoofd van de inrichting ook verantwoordelijk te laten zijn voor een door een personeelslid of medewerker van de inrichting onbevoegdlijk genomen beslissing, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 55, eerste lid (beklagrecht).

In dit verband herinnerden deze leden aan de door de CDA-fractie tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 1994 geuite wens om beklag in penitentiaire inrichtingen slechts mogelijk te maken tegen disciplinaire straffen en maatregelen van de directeur.

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie betreurden de constatering van de regering dat niet binnen afzienbare tijd valt te verwachten dat alle TBS-gestelden binnen de genoemde termijn in de voor hen bestemde inrichting kunnen worden geplaatst. Alvorens een definitief standpunt in te nemen over het voorstel om de mogelijkheid te openen van een verlenging van de zes-maanden-termijn met telkens drie maanden, wilden deze leden van de regering vernemen in welke mate de zes-maanden-termijn momenteel wordt overschreden en wat moet worden verstaan onder de zinsnede «niet binnen afzienbare tijd».

De leden van de PvdA-fractie wilden nog over het volgende geïnformeerd worden. Volgens recente perspublicaties bestaat er op het ogenblik een wachtlijst van meer dan zestig TBS-gestelden voor wie geen plaats is en duurt het soms meer dan een jaar alvorens zij kunnen worden opgenomen in een TBS-kliniek.

Is deze informatie juist, en zo ja, op welke termijn kan deze situatie, mede in het licht van de voorziene uitbreiding, tot het verleden behoren? De in artikel 12 van het wetsvoorstel genoemde termijn van zes maanden waarbinnen tot plaatsing moet zijn overgegaan, lijkt op dit moment volstrekt illusoir. Weliswaar kan, zoals de regering stelt, de tot TBS veroordeelde bij de rechter in kort geding invrijheidstelling vorderen indien de beslissing tot verlenging door de beroepscommissie wordt vernietigd, doch blijkens jurisprudentie zal een dergelijk verzoek geen of nagenoeg geen kans hebben (Pres.Arr.Rb.Breda, 6-4-1993, KG 1993/170).

Deze leden waren eveneens van oordeel dat invrijheidstelling ten gevolge van plaatsgebrek onaanvaardbaar is, aangezien in verband met de bescherming van de maatschappij de strafrechter juist heeft beslist dat het belang van de openbare orde de terbeschikkingstelling van betrokkene vordert.

De vraag is derhalve of niet een andere vorm van sanctie op het niet nakomen van de termijn door de overheid kan worden gesteld. Te denken valt bij voorbeeld aan een vorm van schadevergoeding aan de TBS-gestelde.

Voorts wilden zij weten hoe de toeneming van het aantal TBS-vonnissen verklaard kan worden.

Artikel 14

In verband met het voorgestelde in het eerste lid vroegen de leden van de VVD-fractie of de opnamecapaciteit van de psychiatrische ziekenhuizen, als bedoeld in de Wet BOPZ, artikel 1 onder h, zo ruim is, dat deze bepaling werkelijk kan worden uitgevoerd. En, zo vroegen deze leden, hoe wordt de in verband met opname tijdelijk opengevallen plaats in de TBS-inrichting gebruikt?

Artikel 22

Met betrekking tot het onderzoek aan kleding en lichaam vroegen de leden van de GPV-fractie of de mogelijkheid tot onderzoek aan het lichaam niet te ver gaat daar waar handhaving van de orde van een inrichting beoogd wordt. Wat moet onder handhaving van de orde nu precies verstaan worden? En leent het instrument van controle aan het lichaam zich daarvoor in de eerste plaats? Slaat met andere woorden de balans niet te ver door ten gunste van het beveiligingselement en ten koste van de rechtspositie?

Artikel 23

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de voorgenomen «nadere regels omtrent de wijze van uitvoering van het urine-onderzoek» zich verhouden tot het reeds bestaande urine-(verdovende middelen-) onderzoek in de huizen van bewaring en gevangenis?

Artikel 27

De leden van de PvdA-fractie waren met de regering van mening dat het voor zichzelf spreekt dat de verpleegde tot aan het moment van de ingreep op de reeds gegeven instemming kan terugkomen, doch zij vroegen of dat aan de TBS-gestelde ook expliciet kenbaar wordt gemaakt. Het ondertekenen van een schriftelijke verklaring wordt al snel als een definitieve situatie ervaren.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de rol van de advocaat bij niet ongedaan te maken lichamelijke ingrepen, zoals beschreven in artikel 27. Acht de regering enige rol weggelegd voor de advocaat en zo ja, welke? Zo neen, waarom niet?

Vergaand vonden de leden van de GPV-fractie de geboden mogelijkheid van de gedwongen medicatie. De bevoegdheid daartoe wordt aan het hoofd van de inrichting opgedragen. Deze leden vroegen of de voorwaarden waaronder gedwongen medicatie mag worden toegepast, zeker daar waar het gaat om ernstig gevaar voor anderen, niet in de wet moeten worden opgenomen, bij voorbeeld door te stellen dat de medicatie verband houdt met de stoornis en door een limitatieve opsomming van de toe te passen middelen.

Artikel 29

In verband met het voorgestelde derde lid van dit artikel vroegen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de overweging om in de wet vast te leggen dat, naast het hoofd van de inrichting voor verpleging, ook de commissie van toezicht het schriftelijk verslag bij gebruik van geweld ontvangt.

Artikel 39

De redactie van dit artikel gaf de leden van de VVD-fractie aanleiding om een opmerking te maken over het gebruik van het begrip «denominaties». Is het niet eenvoudiger en dus beter, zo vroegen deze leden, om het woord «denominaties» te vervangen door het begrip «richtingen van geloofs- of levensovertuiging» ?

Artikel 46

De leden van de PvdA-fractie waren positief over de mogelijkheid voor de verpleegde zijn kind in de inrichting onder te brengen en aldaar te verzorgen en op te voeden. Zij vroegen de regering of bij de inrichting van de gebouwen met deze mogelijkheid is rekening gehouden. Indien de verpleegde de wens heeft geuit zijn kind in de inrichting te willen verzorgen en het verblijf verdraagt zich met de onder het eerste lid genoemde belangen doch de feitelijke mogelijkheid om een kind ruimte te bieden ontbreekt, is het alsdan mogelijk overplaatsing te vragen en rust alsdan op de overheid de verplichting deze ruimte te bieden?

Deze leden konden zich eveneens voorstellen dat in het kader van de omgangsregeling met kinderen, indien de verpleegde niet met de opvoeding en verzorging is belast, aan de verpleegde de mogelijkheid wordt geboden zijn kind langer dan op de bestaande bezoeken te ontvangen, bij voorbeeld gedurende een geheel weekeinde.

Zij vroegen de regering of het wetsvoorstel hiervoor ook mogelijkheden biedt.

De in dit artikel geregelde onderbrenging van een kind van een verpleegde in een inrichting is een belangrijke zaak. Het lid van de RPF-fractie vroeg of het om die reden geen aanbeveling verdient dat het hoofd van een inrichting te allen tijde, alvorens zijn toestemming aan een desbetreffend verzoek te verbinden, het advies van de raad voor de kindbescherming inwint; een verplichte advisering dus.

Artikelen 49-50

Het spreekt uiteraard vanzelf, zo merkten de leden van de CDA-fractie op, dat als algemene voorwaarde voor verlof en proefverlof moet gelden dat de TBS-gestelde zich niet aan enig misdrijf schuldig zal maken.

Zij konden zich vinden in het voorstel om naast deze algemene voorwaarde een aantal bijzondere voorwaarden aan het (proef)verlof te verbinden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of het met het oog op de belangen van derden, zoals het slachtoffer of familieleden van het slachtoffer, aanbeveling verdient bepaalde derden te informeren over het proefverlof van de verpleegde. Deze leden konden zich voorstellen dat derden geïnformeerd willen worden over de beëindiging van de TBS dan wel over een eventueel proefverlof. Kan deze informatie momenteel op verzoek van derden worden verstrekt? Hoe verhoudt zich een dergelijke informatieverstrekking tot het recht op privacy van de verpleegde?

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering, naast andere aspecten van de rechtspositie van terbeschikking gestelden, ook uitgebreid in te gaan op de verlofregeling. Deze leden maakten verder van deze gelegenheid gebruik om te vragen naar het huidige verloop van al dan niet begeleid (proef-)verlof in de sector TBS, in verband met de gebruikelijke «risico- afweging» die, naar toch algemeen bekend is, voorafgaat aan een beslissing tot verlof.

Met betrekking tot het bepaalde over het verlof en het proefverlof waren de leden van de GPV-fractie geenszins overtuigd van de wenselijkheid het voorschrift niet meer in de wet op te nemen dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid de godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken. Blijkens de memorie van toelichting beperkt deze clause zich, zonder dat daarvoor een genoegzame reden bestaat, tot een tweetal grondwettelijke vrijheden.

Anders dan de regering konden deze leden wel redenen bedenken die op deze punten het maken van een uitzondering legitimeren. Maar nog afgezien daarvan vroegen zij waarom deze bepaling destijds in de wet is opgenomen en op grond waarvan handhaving daarvan tegen die achtergrond niet meer nodig is. Ook het argument dat er wel degelijk sprake zou kunnen zijn van omstandigheden die een beperking zouden kunnen rechtvaardigen, vonden deze leden niet sterk. Het feit dat iemand niet naar een kerk mag gaan die hij eerder in brand heeft gestoken, doet in principe niets af van de vrijheid van godsdienst. Zo iemand moet wel naar een ander kerkgebouw kunnen gaan.

In het elfde hoofdstuk is het verlof en het proefverlof geregeld. Het lid van de RPF-fractie stelde vast dat, indien de TBS al aanleiding geeft tot discussie, de discussie zich dan vooral op (proef)verloven en daarmee soms gepaard gaande ontsnappingen toespitst. Zeker indien tijdens een verlof delicten worden begaan, kan degene die toestemming heeft verleend danig onder vuur komen te liggen, omdat diens oordeel er kennelijk naast zat. Dit lid vroeg daarom of het geen aanbeveling verdient de procedures ter zake aan te scherpen. Volgens de toelichting blijft de algemene machtiging namelijk bestaan. Krachtens deze vorm van machtiging zal een groot deel van de verloven feitelijk worden toegestaan. Hij gaf de regering daarom in overweging de verlening van het verlof slechts beargumenteerd te doen plaatsvinden, voorzien van het schriftelijk advies van één, zo mogelijk twee onafhankelijke deskundigen, teneinde op die wijze een goede beslissing beter te waarborgen.

Artikel 52

De leden van de VVD-fractie hechtten eraan een kritische noot te plaatsen bij het voorgestelde vierde lid onder a van artikel 52.

Zij vroegen de regering op wat voor soort gevallen zij daarbij het oog heeft.

Artikel 69

De leden van de VVD-fractie spraken de hoop uit dat de in dit artikel voorgestelde verpleegdenraad in voorkomend geval een goede gesprekspartner zal zijn voor het hoofd van de inrichting.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier