

2009D31389

30 492

Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging en dwangbehandeling)

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld ... 2009

In de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestond er bij enkele fracties behoefte een aantal vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 19 mei 2009 inzake de beleidsvoornemens terugdringen dwang en drang (30 492, nr. 34).

De op 22 juni 2009 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de minister bij brief van ... 2009 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Smeets

Adjunct-griffier van de commissie,
Clemens

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES**Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister over de beleidsvoornemens inzake dwang en drang. Gelet op de aangenomen moties in de Kamer hebben zij begrip voor de hoeveelheid onderzoeken en plannen die de minister in het vooruitzicht stelt. Wanneer zij echter alle voorstellen bij elkaar optellen, maken deze leden zich zorgen over de hoeveelheid onderzoek die over de sector wordt uitgestort en de plannen van aanpak die moeten worden gemaakt. Genoemde leden zijn bang dat daardoor alle aandacht zal uitgaan naar het voldoen aan richtlijnen, afspraken en procedures zonder dat de praktijk van separeren zelf verandert. Het risico is dan dat er een krampachtige houding en angstcultuur ontstaan. De leden van de CDA-fractie hebben er juist behoefte aan dat de praktijk rond separeren als zodanig verbetert. Daarvoor is een cultuurverandering nodig. Teams en afdelingen hebben handvatten nodig voor zinvolle alternatieven voor (langdurig) separeren. Graag horen zij van de minister hoe hij ervoor gaat zorgen dat de diverse beleidsvoornemens elkaar aanvullen in plaats van dat werk dubbel wordt gedaan en de sector bedolven raakt onder al het onderzoek. Ook horen zij graag hoe zal worden voorkomen dat een krampachtige houding en angstcultuur gaan ontstaan en hoe zal worden bevorderd dat juist een positieve cultuurverandering ontstaat gericht op het beschikken over zinvolle alternatieven voor separeren.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd aan welke onafhankelijke onderzoeksinstituten de minister denkt bij het verrichten van het externe onderzoek. Zij roepen daarbij in herinnering dat de indiener van de motie heeft aangegeven dat het onderzoek zou moeten worden verricht door de Onderzoeksraad Voor Veiligheid. Deze leden zijn daar zeer op tegen. Zij achten het van belang dat het onafhankelijke onderzoek wordt verricht door onderzoekers die verstand hebben van psychiatrie en van dwang en drang. Zij vragen dan ook of het wel nodig is dat het onderzoek wordt gegund aan een onderzoeksinstituut. Is het ook mogelijk dat zelfstandige onderzoekers of onderzoeksgroepen zich hiervoor kunnen melden? Met name de wetenschappelijke onderzoekers die betrokken zijn geweest bij de derde evaluatie van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) zijn volgens deze leden zeer gekwalificeerd om dit externe onderzoek te verrichten. De leden van de CDA-fractie vragen verder of het onderzoek wel zo omvangrijk moet zijn dat het boven de grens van aanbesteding moet uitkomen. Het externe onderzoek heeft volgens deze leden alleen meerwaarde als het niet overdoet wat anderen al doen. De sector is zelf actief aan de gang met het project dwang en drang en de evaluatie daarvan. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) probeert toezicht te houden op de toepassing van dwang en dwang, verricht themaonderzoeken rond dwang en drang en stimuleert de instellingen tot het maken van plannen van aanpak. De toegevoegde waarde van het externe onderzoek is volgens deze leden het – op metaniveau – bekijken hoe deze bestaande initiatieven, evaluaties en toezichtonderzoeken bijdragen tot een verbetering van de separatiepraktijk. Deelt de minister de mening dat de toegevoegde waarde van het externe onderzoek vooral op metaniveau ligt en op het «meekijken» en dat het daarom wenselijk is dat het wordt uitgevoerd door onderzoekers die ervaring hebben met de GGZ en de toepassing van dwang en drang?

De leden van de CDA-fractie vragen of het nog wel zinvol is de zogenaamde Bopz-registratie te proberen te optimaliseren nu de bestaande Wet Bopz zal verdwijnen. Bij separatie en de toepassing van andere dwang- en drangmiddelen schiet de registratie ernstig tekort. Met name bij verpleeghuizen en in de sector van verstandelijk gehandicapten blijkt dat het niet altijd duidelijk is of en wanneer middelen zijn ingezet vanwege de Wet Bopz en of het gaat om zogenaamde dwangbehandeling of om zogenaamde noodmaatregelen. Zowel de minister als de inspectie zelf geven aan dat niet van de inspectie kan en mag worden verwacht dat zij op individueel niveau het toezicht kan verrichten. Graag horen deze leden van de minister wat in het kader van toezicht op dwang en drang mag worden verwacht van respectievelijk de behandelaar, de geneesheer-directeur, de betrokken instelling, de patiëntvertrouwenspersoon, de familievertrouwenspersoon, de rechter die de rechterlijke machtiging heeft verleend, en de inspectie. Graag horen zij van de minister wat momenteel van deze verschillende betrokkenen onder het regime van de bestaande Wet Bopz mag worden verwacht en welke mogelijke verschuivingen daarin te verwachten zijn bij de wettelijke opvolger van de bestaande Wet Bopz. Meer specifiek willen genoemde leden graag weten of er voor de zogenaamde regionale psychiatrische commissies een taak is weggelegd in het (individueel) toezicht op de toepassing van dwang en drang.

Tot slot benadrukken de leden van de CDA-fractie nogmaals dat het terugdringen van het separeren en met name van het langdurig separeren pas een succes is wanneer de «handelingsverlegenheid» van een team of afdeling voorbij is en zij voldoende mogelijkheden zien tot alternatieven voor separeren. Graag horen deze leden ook of de minister het separeerbeleid beperkt tot de psychiatrie of ook voornemens is daarvan te leren hoe dat beter kan in de verstandelijk gehandicaptenzorg en de forensische psychiatrie.

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister inzake beleidsvoornemens terugdringen dwang en drang. Deze leden zijn van mening dat er een cultuurverandering moet plaatsvinden binnen de GGZ. Het gebruik van dwangtoepassingen mag alleen het allerlaatste redmiddel zijn. Hiertoe moeten instellingen en medewerkers wel in staat worden gesteld en de inspectie moet hierop scherp controleren.

De leden van de fractie van de PvdA hebben de volgende opmerkingen en vragen.

- Uit het plenaire debat over dwang en drang op 1 oktober 2008 (Handelingen II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 8) werd duidelijk dat er voor de GGZ geen norm is die als ondergrens geldt voor verantwoorde zorg. Oftewel: onduidelijk is wanneer en hoe de GGZ ingrijpt indien de kwaliteit van zorg in het geding is en/of gevaarlijke situaties ontstaan. De minister zou deze norm gaan ontwikkelen, wat is de stand van zaken op dit moment?
- De leden van de PvdA-fractie willen het gebruik van dwangtoepassing, mits dit verantwoord is, met ambitie terugdringen. De minister focust zich in zijn voorstellen alleen op het terugdringen van dwangtoepassing bij opnameafdelingen. Deze leden zijn van mening dat dwangtoepassingen in alle instellingen en op alle afdelingen moeten worden teruggedrongen en ziet graag dat de minister hierop stuurt en controleert. Deelt de minister deze mening en zo ja, hoe gaat hij hiervoor zorgen? Welk meetbaar doel stelt de minister zich hierbij?
- De leden van de PvdA-fractie hebben meerdere voorstellen gedaan voor het in brede zin terugdringen van dwang en drang in de GGZ: het

instellen van een kopgroep van vijf instellingen die als goed voorbeeld dienen en een voorstel om een norm te stellen voor het terugdringen van dwang en drang met 50% voor komend jaar en instellingen te vragen hiervoor een plan van aanpak te maken, waarin ze aangeven hoe ze dit kunnen bereiken en als dit niet lukt, waarom niet. Op die manier kan inzicht worden verkregen welke instelling aan de norm kan voldoen. De minister juicht een hoge ambitie bij het terugdringen van dwang en drang toe, maar laat dit tegelijkertijd over aan het veld. Als reden geeft de minister aan dat hij bang is voor een verschuiving van bijvoorbeeld opsluiten naar dwangmedicatie. De zorgen voor een mogelijke verschuiving naar andere dwangtoepassingen delen deze leden, maar juist daarom horen genoemde leden graag van het veld hoe men dit wil voorkomen. Is de minister bereid de instellingen alsnog te vragen om een plan van aanpak te maken?

- De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat er een stok achter de deur moet komen om dwangtoepassing terug te dringen. De zorgverzekeraar kan hier eveneens op sturen. Wil de minister hierover in overleg treden met de zorgverzekeraars? Wanneer kan de Kamer de resultaten van dit overleg ontvangen? Op welke wijze kan er voor gezorgd worden dat prestatie-indicatoren openbaar worden?
- De inspectie krijgt van de minister de opdracht om patiëntendossiers in de GGZ en jeugd- GGZ administratief en beleidsmatig te controleren bij het gebruik van dwangtoepassingen. Deelt de minister de mening van de leden van de PvdA-fractie dat er ook steekproefsgewijs en onaangekondigd controles moeten plaatsvinden? Op welke wijze zal een actievere rol van de inspectie in dezen worden vormgegeven?
- Welke afspraken zijn er gemaakt met de Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon over de rol die patiëntenvertrouwenspersonen kunnen hebben bij het toezicht op dwangtoepassing? Wanneer zal de Kamer het overzicht van afspraken met de Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon ontvangen?
- Er is een multidisciplinaire richtlijn in ontwikkeling voor gebruik van dwangtoepassing door psychiaters. Waarom is er geen richtlijn voor verpleegkundigen, dit zijn immers de mensen die in eerste instantie moeten handelen? Is er ruimte voor verpleegkundigen om een dergelijke richtlijn te ontwikkelen in samenhang met de richtlijn voor psychiaters? Zo ja, op welke wijze?
- De Kamer heeft door middel van een breed aangenomen motie Van Miltenburg/Bouwmeester (25 424, nr. 79) om een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van de inspectie verzocht. In de reactie van de minister op deze motie komt onvoldoende naar voren dat de motie wordt uitgevoerd en op welke wijze dit zal gebeuren. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie de minister nogmaals per verzoekpunt toe te lichten hoe hij de verzoekpunten in het onderzoek meeneemt en door wie hij dit onderzoek wil laten uitvoeren.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie denken nog steeds dat er een relatie kan liggen tussen de werkdruk van het personeel en het aantal personeelsleden. Erkent de minister dat in sommige gevallen te hoge werkdruk en te weinig personeel kan leiden tot meer dwangen drangmaatregelen? In het Jaarverslag 2008 van het ministerie (blz. 29) staat te lezen: «Daarnaast was afgelopen jaar sprake van krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het voorzien in voldoende en gekwalificeerd zorgpersoneel bemoeilijkt werd. Deze ontwikkelingen leggen een grote druk op het huidige hoge niveau van de zorg in Nederland.» Welke maatregelen gaat de minister nemen om de werkdruk in de GGZ aan te pakken?

De leden van de SP-fractie vinden het te gek voor woorden dat de onderzoeksoopdracht naar de toezichthoudende rol van de IGZ bij dwang- en drangmaatregelen wellicht Europees aanbesteed moeten worden. Is daarover al meer bekend? Welke belemmeringen zijn er om dit onderzoek niet gewoon door de Onderzoeksraad Voor Veiligheid te laten doen?

De leden van de SP-fractie zijn het niet eens met de uitleg van de aangenomen motie Van Gerven (25 424, nr. 80). In de motie wordt duidelijk verzocht dat de IGZ alle GGZ-instellingen afzonderlijk bezoekt. De minister wil echter dat de IGZ de GGZ-instellingen steekproefsgewijs gaat bezoeken. De leden van de SP-fractie vinden het gezien het relatief kleine aantal Bopz-opnameafdelingen in Nederland en de verontrustende berichten het laatste jaar onbegrijpelijk dat niet gewoon alle opnameafdelingen bezocht kunnen worden. Wat is de reactie van de minister hierop?

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie hoe vaak de consulenteams (CCE-teams) worden ingezet in de GGZ.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief «Beleidsvoornemens terugdringen dwang en drang». Deze leden zijn voortrekker geweest van de behandeling van dit belangrijke onderwerp in de Kamer. De reden hiervoor is dat de mensen om wie het gaat direct op last van de overheid zijn opgenomen. Dit betekent dat er een zware zorgplicht en een grote verantwoordelijkheid bestaan. Het toepassen van separatie, afzondering of andere vrijheidsbeperkende maatregelen onder direct overheidstoezicht is een directe inperking van de rechtspositie van de cliënt. Helaas is dit soms noodzakelijk, maar de toepassing moet wat de leden van de VVD-fractie betreft in alle gevallen een ultimatum remedium zijn.

Genoemde leden hebben waardering voor de brief van de minister. Net als in de Kamerdebatten voelen deze leden de betrokkenheid van de minister bij dit onderwerp en de mensen die het betreft. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen.

Transparantie

De minister gaat aan het begin van de brief in op de cijfers omtrent het gebruik van afzondering en separatie in GGZ-instellingen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het continu separeren/afzonderen en separatie/afzondering met onderbreking.

Wat de leden van de VVD-fractie betreft blijven er toch nog enkele vragen openstaan. Transparantie is volgens deze leden vitaal voor de maatregelen die genomen moeten worden. Zo is niet duidelijk hoe lang de onderbrekingen waren. Daarom zouden zij graag zien dat er eveneens vermeld wordt hoe vaak de onderbreking was en welke duur deze had. Zijn de cijfers ook gebaseerd op uniforme registratie, wordt bijvoorbeeld een onderbreking van één dag in één instelling als continu gerekend en in de andere als een separatie/afzondering met onderbreking? Verder vragen de leden van de VVD-fractie voor welke leeftijdscategorieën de cijfers gelden. In hoeverre worden alternatieven zoals comfortrooms meegewogen, wordt per instelling bepaald of deze wel of niet onder de cijfers vallen? Hoe staat de minister tegenover een registratie van de redenen van het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel of legt dit teveel werkdruk bij de mensen in het veld? Zijn er bij de langdurige separaties tussentijdse controlemomenten of de maatregel nog steeds noodzakelijk is?

Hoe weet de minister nu dat de cijfers die Nova opvoerde niet juist

waren? Juist omdat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de continue en niet-continue onderbreking, vragen de leden van de VVD-fractie of deze cijfers met terugwerkende kracht te achterhalen zijn.

De maatregelen van de minister

De minister somt in zijn brief een aantal voornemens op. Het gaat dan onder andere om een brief aan alle GGZ-instellingen waarin de minister de resultaten van het project dwang en drang onder de aandacht brengt, het departement wordt lid van de Stuurgroep dwang en drang, de NZa-beleidsregel CU 5011 wordt verlengd, er wordt een veldbijeenkomst georganiseerd en er komt een website. De Inspectie voor de Gezondheidszorg gaat extra inspanningen verrichten.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat alle inspanningen om het aantal (onnodige) separaties terug te dringen toegejuicht moeten worden. Zij willen de minister echter wel vragen waarom alle maatregelen die hij aankondigt aan de aanbodkant zijn neergelegd. Bij de evaluatie van de Wet Bopz is sterk naar voren gekomen dat juist ook aan de zijde van de cliënten nog een wereld te winnen valt. Door middel van inspraak van cliënten of familie bij het opstellen van het behandelplan kan er draagvlak worden gecreëerd voor de maatregelen en kan worden uitgelegd in welke situatie de maatregelen moeten worden getroffen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de minister hier tegenaan kijkt.

Hoe staat de minister tegenover de huidige set aan bevoegdheden voor de inspectie? Is de minister van mening dat inspecties ook onaangekondigd moeten kunnen?

Motie Van Miltenburg en Bouwmeester

De minister gaat de motie Van Miltenburg / Bouwmeester (25 424, nr. 79) uitvoeren. Op het eerste gezicht zouden de leden van de VVD-fractie hier verheugd over zijn. Maar gezien de omvang van het onderzoek dat de minister wil uitvoeren, kunnen zij niet anders dan tot de conclusie komen dat de motie niet uitgevoerd wordt. De motie heeft als overweging dat de inspectie binnen de huidige wet- en regelgeving wellicht niet voldoende middelen heeft om de toezichthoudende taak naar behoren uit te voeren. Mede ook omdat de indruk bestaat dat de instellingen niet altijd de bereidheid tot melden hebben. Volgens de verslagen van het algemeen overleg over dwang en drang (30 492, nr. 33) en van de plenaire behandeling van het verslag algemeen overleg (VAO) (Handelingen II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 81) was dit ook duidelijk de bedoeling van de ondertekenaars van de motie om te onderzoeken. Deelt de minister de mening van de leden van de VVD-fractie dat het onderzoek dat de minister nu voorstelt niet in lijn is met de wens van de meerderheid van de Kamer?

II. Reactie van de minister