



Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Dhr. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	4 februari 2020	Uw kenmerk	2757736
E-mail	adviesrsj@minjenv.nl	Ons kenmerk	RSJ/101/3161/2020/IK/TvV

Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Reparatiewet forensische zorg

Geachte heer Dekker,

Op 11 december ontvingen wij van u – ter advisering – het conceptwetsvoorstel Reparatiewet forensische zorg (hierna: Reparatiewet). Dit conceptwetsvoorstel strekt tot reparatie van de Wet forensische zorg (Wfz) en een aantal andere wetten die een relatie hebben met de forensische zorg. De reactie van de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) beperkt zich tot onderstaande drie punten.

1. Verstrekking (persoons)gegevens voor de beoordeling van beleid

Met het voorgestelde artikel 2.8. Wfz wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verstrekken en verwerken van persoonsgegevens, inclusief het burgerservicenummer, voor beleidsdoeleinden van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). In eerste instantie was de regeling uit artikel 2.8. Wfz opgenomen in artikel 2.7. van het Besluit forensische zorg (Bfz). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt nu voorgesteld dit op wetsniveau te regelen.¹

De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) bevat reeds een regeling met een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de beleidsdoeleinden van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).² Hoewel de RSJ vraagtekens plaatst bij de wenselijkheid hiervan, lijkt de principiële discussie over het wel of niet creëren van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor beleidsinformatie hierdoor minder relevant.

¹ *Stcrt.* 2019, nr. 31742.

² Artikel 8:30 Wvggz.

Om die reden richt de RSJ zich op de geconstateerde onduidelijkheden in de voorgestelde regeling en de bijbehorende toelichting:

a. Grenzen gegevensverstrekking

In de toelichting bij de Reparatiewet staat dat artikel 2.8. Wfz het mogelijk maakt dat (zorg)instellingen op rechtmatige wijze persoonsgegevens, inclusief het burgerservicenummer, aan de Minister kunnen verstrekken. In de memorie van toelichting, bij de eerdere vaststelling van de Wfz, staat dat informatieverstrekking van een zorgverlener aan de minister van Justitie nodig is in geval forensische geestelijke gezondheidszorg onderdeel uitmaakt van de opgelegde straf of maatregel.³ De Minister heeft in dat geval informatie nodig over de aanvang en beëindiging van de zorg, het verloop van de behandeling, activiteiten gericht op de nazorg ten aanzien van huisvesting, arbeid en identiteitsbescheiden.⁴

De RSJ heeft op 15 februari 2018 geadviseerd over de eerdere regeling in het Bfz.⁵ Naar het oordeel van de RSJ miste de bepaling tot het verstrekken van persoonsgegevens (inclusief het burgerservicenummer) afwegingen omtrent de proportionaliteit en doelbinding van de gegevensverstrekking. Daarnaast plaatste de RSJ een opmerking bij het ongelimiteerde karakter van deze regeling.⁶ Geadviseerd werd de tekst, wat betreft de verstrekking van persoonsgegevens, te schrappen. In geval van handhaving van deze tekst, werd geadviseerd de keuze daartoe duidelijk toe te lichten.⁷

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft, in reactie op het conceptbesluit, eveneens geadviseerd toe te lichten waarom het enkele gebruik van anonieme gegevens in de praktijk onvoldoende is gebleken voor de beoordeling van het beleid. Daarnaast plaatste de AP, net als de RSJ, opmerkingen bij de invulling van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel bij de verstrekking van persoonsgegevens.⁸

De RSJ vraagt zich ook nu af op welke wijze met de voorgestelde regeling wordt voldaan aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Het karakter van de regeling is naar oordeel van de RSJ (nog steeds) ongelimiteerd. Mede gezien de eis van minimale gegevensverwerking,⁹ moet de reikwijdte hiervan duidelijk zijn. Artikel 2.8. lid 3 Wfz en de bijbehorende toelichting maken echter niet duidelijk door wie, en op welke wijze, wordt beoordeeld of er sprake is van een noodzaak tot het verstrekken van persoonsgegevens ten behoeve van beleidsinformatie.

In de toelichting staat verder dat de herleidbaarheid tot personen wordt geminimaliseerd, bijvoorbeeld door deze gegevens te pseudonimiseren. Hiertoe scheidt artikel 2.8. lid 6 Wfz de mogelijkheid om de benodigde persoonsgegevens aan te leveren bij een instantie die de nodige bewerkingen uitvoert. In dat geval zal de Minister slechts een beperkte set geanonimiseerde gegevens ontvangen. Hierbij wordt echter niet duidelijk of deze werkwijze als standaardpraktijk moet worden beschouwd, of slechts als een mogelijkheid.

- De RSJ adviseert de noodzakelijkheid en de reikwijdte van het voorgestelde artikel 2.8. lid 3 Wfz nader toe te lichten.

³ *Kamerstukken II*, 2009-10, 32398, nr. 3, p. 10.

⁴ Idem.

⁵ RSJ, *Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en Dwang*, 15 februari 2018.

⁶ RSJ, *Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en Dwang*, 15 februari 2018, p. 6.

⁷ RSJ, *Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en Dwang*, 15 februari 2018, p. 7.

⁸ AP, *Advies conceptbesluit forensische zorg*, 7 juni 2018.

⁹ Artikel 5 lid 1 onder c van de Algemene verordening gegevensbescherming.

- De RSJ adviseert om persoonsgegevens standaard te anonimiseren, tenzij dit volstrekt onvoldoende is om het te onderzoeken beleidsdoel te realiseren.

b. Bijkomende administratieve lasten

Artikel 2.8. lid 5 Wfz bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud van de gegevens, de wijze van verwerking en verstrekking, de tijdvakken waarop de verwerking betrekking heeft en de tijdstippen van de gegevensverstrekking. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eerder opgemerkt dat deze informatie van grote betekenis is voor de administratieve lasten van de gegevensverstrekker.¹⁰ In reactie hierop werd aangegeven dat een nadere uitwerking hiervan in het Bfz opgenomen zou worden, tegelijkertijd met de wijzigingen van de Wfz.¹¹

In de Reparatiwet is de bedoelde uitwerking niet terug te vinden. In de toelichting staat dat dit nog zal plaatsvinden na overleg en afstemming met (vertegenwoordigers van) de partijen die de gegevens dienen aan te leveren. Aangegeven wordt dat het uitgangspunt is de regeldruk niet te verzwaren.

Hoewel de RSJ het voornemen tot afstemming met de betrokken partijen ondersteunt, is het op dit moment niet duidelijk welke impact de gegevensverstrekking op de praktijk zal hebben. Naar oordeel van de RSJ is de invoering van deze nieuwe wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking vrijwel onlosmakelijk verbonden met een verzwaring van de administratieve lasten. Een kosteloze verstrekking, zoals artikel 2.8. lid 2 Wfz voorstelt, is naar het oordeel van de RSJ te vergaand.

- De RSJ adviseert het woord 'kosteloos' te schrappen in lid 2 van het voorgestelde artikel 2.8. Wfz, en het invoeren van een financiële vergoeding voor zorginstellingen te (her)overwegen.¹²

2. Inzage van medische gegevens door de Inspectie Justitie en Veiligheid

Het huidige artikel 3.2. lid 3 Wfz bevat een grondslag voor inzage door de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) van relevante gegevens, voor zover deze noodzakelijk zijn voor het toezicht. In de Reparatiwet wordt voorgesteld deze grondslag in het nieuwe artikel 3.5. Wfz te regelen. De toelichting maakt duidelijk dat het daarbij ook kan gaan om stukken waar een medisch beroepsgeheim op rust.

a. Medisch beroepsgeheim

De RSJ acht het van groot belang dat zo terughoudend mogelijk wordt omgegaan met het creëren van wettelijke regelingen ter doorbreking van het medisch beroepsgeheim.¹³ In eerdere adviezen heeft de RSJ het maatschappelijk belang van het medisch beroepsgeheim benadrukt.¹⁴ Daarbij gaat het niet alleen om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, maar ook om het algemeen maatschappelijk belang van de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Deze argumentatie geldt hier onverkort. In geval het medisch beroepsgeheim toch, wegens dwingende redenen, wordt doorbroken, acht de RSJ het noodzakelijk dat de reikwijdte wordt beperkt met inachtneming van het te bereiken doel.

¹⁰ *Stcrt.* 2019, nr. 31742.

¹¹ *Stcrt.* 2019, nr. 2576010.

¹² Het invoeren van een financiële vergoeding heeft de RSJ eerder geadviseerd: RSJ, *Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en Dwang*, 15 februari 2018, p. 7.

¹³ Het belang van het medisch beroepsgeheim is eveneens benadrukt door de AP, zie hierover: AP, *Advies conceptbesluit forensische zorg*, 7 juni 2018.

¹⁴ Zie onder meer: RSJ, *Advies gegevensverstrekking weigerende observandi*, 5 maart 2019.

b. Bevoegdheden IJenV en IGJ binnen de forensische zorg

De IJenV houdt toezicht binnen het domein van het ministerie van JenV. Dit toezicht valt daarmee onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming.¹⁵ De toezichtstaken van de IJenV binnen de forensische zorg vinden hun basis in de Wfz, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) en de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).¹⁶ Naast de IJenV, houdt ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) toezicht op de forensische zorg, onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS.¹⁷ De IGJ heeft namelijk een toetsende rol in alle instellingen waar het de uitvoering van zorgwetgeving betreft.¹⁸

Als belangrijkste aspecten van het, door beide inspecties uitgevoerde, toezicht worden genoemd: zorg, bejegening, veiligheid en re-integratie.¹⁹ Hiervan behoort het onderdeel 'zorg' voornamelijk tot het werkterrein van de IGJ. Het onderdeel 'veiligheid' valt met name onder het toezicht van de IJenV.²⁰ Voor het toezicht van de IGJ op de zorg is het noodzakelijk om medische gegevens in te zien. Dit inzagerecht van de IGJ is in verschillende zorgwetten neergelegd.²¹ Volgens de toelichting bij de Reparatiewet is de inzage van medische gegevens eveneens noodzakelijk voor het toezicht van de IJenV op veiligheid. De RSJ acht het van belang dat er een balans bestaat tussen de verantwoordelijkheden van het ministerie van JenV en het ministerie van VWS binnen de forensische zorg, en daarmee een balans tussen de onderwerpen veiligheid en zorg.

- De RSJ adviseert om de bevoegdheid tot inzage van de IJenV nader toe te lichten, in het licht van de bevoegdheden die de IGJ reeds heeft, binnen het toezicht op de forensische zorg.

c. Beoordeling van de voorgestelde bevoegdheden voor de IJenV

Naar oordeel van de RSJ dient het voor de IJenV mogelijk te zijn om medische gegevens in te zien, voor zover dat bij onderzoek naar een specifiek geval (incident) noodzakelijk is. Net als het medisch beroepsgeheim kent het toezicht van de IJenV een groot maatschappelijk belang, dat doorbreking van dit beroepsgeheim kan rechtvaardigen. De RSJ acht het voorstelbaar dat de, voor de IJenV noodzakelijke, informatie over interne en externe veiligheid in veel gevallen verweven zal zijn met medische informatie. Zonder deze gegevens zal de IJenV haar toezichtstaak niet adequaat kunnen uitvoeren. Het op grote schaal doorbreken van het medisch beroepsgeheim, bijvoorbeeld bij thematische onderzoeken van de IJenV, acht de RSJ daarentegen niet proportioneel.²²

- De RSJ adviseert de bevoegdheid tot inzage van de IJenV, zoals wordt voorgesteld onder artikel 3.5. lid 3 Wfz, te beperken tot inzage bij onderzoek naar incidenten.

¹⁵ IJenV, *Protocol voor de werkwijze*, september 2018, p. 3, Zie ook: artikel 60 Organisatiebesluit ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.

¹⁶ Inspectie veiligheid en Justitie, *Toetsingskader doorlichtingen forensisch psychiatrische centra*, 2014, p. 2. Zie ook de toelichting bij de Reparatiewet, onder Artikel I, G en J (artikelen 3.2. en 3.5. Wfz)

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2017-18, 34874, nr. 4, p. 3.

¹⁸ Inspectie veiligheid en Justitie, *Toetsingskader doorlichtingen forensisch psychiatrische centra*, 2014, p. 2.

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2009-10, 32398, nr. 3, p. 24.

²⁰ Idem.

²¹ Zoals de Wvz, de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.

²² Voor de IGJ kan het daarentegen ook mogelijk zijn om bij grootschalige thematische onderzoeken inzage te krijgen in medische gegevens, zonder toestemming van betrokkenen. Zie hierover: Brief staatssecretaris Van Rijn, 'Betreft Beleidskader inzagebevoegdheid patiënten-/cliënten-/zorgdossiers', d.d. 18 april 2017.

In de toelichting bij de Reparatiewet staat dat wordt beoogd een einde te maken aan discussies in de praktijk over de bevoegdheden van de IJenV, met name waar het gaat om het inzagerecht bij medische gegevens. Nu dit inzagerecht in de Reparatiewet wordt verduidelijkt, is de verwachting dat zorginstellingen minder weerstand zullen bieden aan medewerking. De noodzaak tot het opnemen van een dwangsombevoegdheid, zoals wordt voorgesteld onder artikel 3.5. lid 4 Wfz, is de RSJ daarom niet duidelijk. In het (uitzonderlijke) geval dat een zorgverlener medewerking weigert, is het volgens de RSJ van belang dat de redenen daartoe door de IJenV worden gehoord in plaats van gesanctioneerd.

- De RSJ adviseert de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom, zoals wordt voorgesteld onder artikel 3.5. lid 4 Wfz, te schrappen. In plaats daarvan adviseert de RSJ tot het inrichten van een geschillenprocedure.

3. Rechtspositie van (niet) ter beschikking gestelden

In de Wfz wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende instellingen (op basis van de artikelen 3.1. t/m 3.3. Wfz). Dit onderscheid is van groot belang voor de rechtspositie van de daarin opgenomen betrokkenen. Gebleken is dat er onduidelijkheid is ontstaan over de rechtspositie van personen die (tijdelijk) in een andere instelling verblijven dan hun titel doet vermoeden.

a. Ter beschikking gestelden in een private instelling zonder specifieke aanwijzing

De Reparatiewet stelt voor om aan artikel 2 Bvt toe te voegen dat voor ter beschikking gestelden, die verblijven in een private instelling zonder specifieke aanwijzing,²³ (onder meer) de artikelen 50, 51 en 69 Bvt van overeenkomstige toepassing zijn. Hiermee is de externe rechtspositie voor deze groep ter beschikking gestelden verhelderd.²⁴ In de toelichting bij de Reparatiewet staat eveneens expliciet vermeld dat aan deze groep een externe rechtspositie toekomt op basis van de Bvt. De RSJ concludeert dat de Reparatiewet hiermee belangrijke eerder gesignaleerde onduidelijkheden over de rechtspositie heeft weggenomen.

b. Niet ter beschikking gestelden in een instelling voor ter beschikking gestelden

De omgekeerde situatie lijkt, in tegenstelling tot bovenstaande, niet te zijn verhelderd in de Reparatiewet. In geval een niet ter beschikking gestelde patiënt tijdelijk wordt opgenomen in een instelling voor de verpleging van ter beschikking gestelden,²⁵ bestaat er onduidelijkheid over de rechtspositie.

Uit de toelichting bij artikel 6:4 lid 5 Wvggz blijkt dat de wetgever niet de intentie had om de rechtspositie van deze personen te wijzigen, wanneer zij (tijdelijk) verblijven in een instelling voor de verpleging van ter beschikking gestelden.²⁶ Dit zou betekenen dat de rechtspositie van deze groep blijvend wordt bepaald door de Wvggz.

De RSJ kan deze redenatie van de wetgever volgen, maar wijst erop dat een klachtencommissie, die werkzaam is binnen het systeem van de Wvggz, niet per definitie geëquipeerd is om beslissingen te nemen betreffende een instelling voor de verpleging van ter beschikking gestelden. Bovendien is het in de huidige situatie onduidelijk of

²³ In de zin van artikel 3.3. lid 1 Wfz.

²⁴ De artikelen 45 en 46 lid 3 Bvt, die eveneens van overeenkomstige toepassing worden verklaard onder het voorgestelde artikel 2 Bvt, zien daarentegen op de interne rechtspositie. Hiervan wordt in de toelichting niet duidelijk of de wetgever de regeling van de Bvt of de Wvggz heeft beoogd.

²⁵ Op grond van artikel 6:4 lid 3-4 Wvggz of artikel 8:12 lid 8 Wvggz.

²⁶ *Kamerstukken II* 2015-16, 32399, nr. 25, p. 171 (tweede nota van wijziging Wvggz, bij artikel 6:4 lid 5 Wvggz).

dergelijke klachten vallen onder de klachtgronden, zoals genoemd in artikel 10:3 Wvvgz.

- De RSJ adviseert de rechtspositie van *niet* ter beschikking gestelden, die zijn geplaatst in een instelling voor de verpleging van ter beschikking gestelden, expliciet te verduidelijken in een wettelijke regeling.

De RSJ hoopt u met dit advies van dienst te zijn geweest en is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang, algemeen voorzitter

