

Vergaderjaar 2002–2003

28 921

Oprichting stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP)

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 augustus 2003

Binnen de vaste commissie voor Justitie¹ hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Justitie van 26 mei 2003 betreffende de oprichting van de stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (28 921, nr. 1) enkele vragen en opmerkingen aan de minister voor te leggen. Bij brief van 25 augustus 2003 heeft de minister deze beantwoord.

Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De adjunct-griffier voor dit verslag,
Van Bommel

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Van Fessem (CDA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Visser (VVD) en De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Rijpstra (VVD) en Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA).

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Inleiding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van het oprichten van een kenniscentrum op het gebied van de forensische psychiatrie. Een dergelijk centrum kan onderzoek beter coördineren en richten op de vraagstukken die leven in de praktijk van de tbs-sector en de gehele forensische psychiatrie. Op basis van dit onderzoek moet het onder meer mogelijk zijn de in- en uitstroom in de tbs-inrichtingen beter te monitoren en behandelmethoden in tbs-instellingen en vervolgvoorzieningen beter te onderbouwen. Deze leden hebben wel een aantal kritische vragen over de opbouw en vormgeving van het centrum.

Kabinetsstandpunt

Het is de leden van de CDA-fractie onduidelijk hoe de verschillende functies van het te vormen centrum zich tot elkaar verhouden. Deze functies worden overigens ook niet eenduidig omschreven (vergelijk de brief van de minister en het meerjarenprogramma). Deze leden verzoeken de minister toe te lichten welke functies prioriteit hebben en hoe de functies zich tot elkaar verhouden. Tevens vragen deze leden of uit bestaande andere landelijke kenniscentra, die zijn opgebouwd volgens de visie van het ministerie van VWS, reeds lessen kunnen worden getrokken waarmee bij de verdere uitbouw van de functies van de stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) rekening kan worden gehouden. De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe het te vormen Expertisecentrum is ingebed in bestaande onderzoeksinitiatieven in het veld en bij de universiteiten. Gaat het Expertisecentrum bijvoorbeeld zelf onderzoek uitvoeren of stelt zij alleen de onderzoeksprioriteiten terwijl onderzoekers bij bestaande instituten en universiteiten deze onderzoeken mogen uitvoeren? Terwijl elders juist voor een scheiding van onderzoeksprioritering en uitvoering wordt gekozen, lijkt het Expertisecentrum beide taken te mogen combineren. Deze leden vrezen dat het Expertisecentrum op die manier een te dominante machtsfactor in de sector wordt. Daarnaast vragen zij in hoeverre het kenniscentrum nog onafhankelijk kan worden geacht, gelet op de samenstelling van de programmacommissies en de te vormen themacommissies. Immers, het aantal deskundigen op het gebied van de forensische psychiatrie in Nederland is beperkt en de kans bestaat dat de betrokkenen zich behalve als deskundige ook als belangenbehartiger profileren. Hoe wordt het toezicht op de onafhankelijkheid van het centrum vormgegeven, zo vragen deze leden.

Oprichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie nog een vraag over de kosten van het op te richten centrum. Waarom is gekozen voor het principe van evenredige financiering en wat zullen uiteindelijk de totaalkosten zijn? De kans bestaat dat bij een evaluatie na vijf jaar de druk groot zal zijn om het Expertisecentrum te continueren. Hoe serieus is de aanname dat het EFP na vijf jaar in haar eigen financiering kan voorzien? Deze leden vragen of juist niet bij de oprichting van het centrum expliciet ervan moet worden uitgegaan dat het centrum over vijf jaar moet worden opgeheven. Zij zijn van mening dat in de doelstellingen uitdrukkelijker tot uiting moet komen dat wordt gestreefd naar kennisoverdracht naar de sector en het bevorderen van kennisbundeling in de sector. De onderzoeksprogrammering en overige activiteiten zouden, volgens deze leden, op den duur onderdeel moeten worden van de reguliere onderzoeksprogrammering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de minister een stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie op te richten. Deze leden kunnen zich goed vinden in de stichtingsvorm, waarbij de minister als subsidiënt eisen kan stellen aan de besteding van middelen.

Aanleiding en achtergrond

De missie van het Expertisecentrum is om het veld te ondersteunen bij verhoging van de kwaliteit en de transparantie van de forensische psychiatrie. Is voorzien in een mogelijke strijdigheid tussen ministeriële eisen en de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de stichting? De minister kan, in het kader van de afspraken, advies uitbrengen over de inhoud van het onderzoeksprogramma. Wat is de status van deze adviezen en hoeverre kan naleving worden afgedwongen?

In de missie is kwaliteitsverbetering van de forensische psychiatrie geformuleerd als verbetering van de effectiviteit van de behandeling, verkorting van de behandelduur en het niet langer dan nodig behandelen. In deze formulering lijkt de duur van de behandeling een prominentere plaats in te nemen dan de kwaliteit en effectiviteit van de behandeling. Kan de minister dit nader toelichten? Waarom kan de kwaliteitsverbetering niet in de huidige structuur plaatsvinden?

De minister van Justitie heeft voorts bevoegdheden die in de statuten zijn opgenomen. De statuten vermelden geen bevoegdheden van de minister van VWS. Vindt er overleg plaats tussen de ministers over de invulling van de in de statuten genoemde bevoegdheden? De indruk is dat het ministerie van VWS financieel wel een rol speelt maar nagenoeg geen zeggenschap heeft. Is deze indruk juist?

Kabinetsstandpunt

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de leerstoel forensische psychiatrie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Oprichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie

Er wordt naar gestreefd dat het EFP na vijf jaar in haar eigen financiering kan voorzien. Aan welke financiers wordt gedacht? En speelt het evaluatieresultaat nog een rol in dit streven en zo ja op welke wijze, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Overig

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot de navolgende vragen:

- Waarin zijn de voordelen en de nadelen gelegen van de oprichting van de stichting EFP?
- Welke organisaties zijn betrokken bij de oprichting van de stichting? Hoe groot is het draagvlak in elk van de organisaties voor de oprichting en hoe is dit draagvlak gemeten? Wat zijn de personele gevolgen van de oprichting van de stichting?
- Wat zijn de structurele kosten die zijn gemoeid met deze stichting? Ten laste waarvan komen deze kosten? Wat zijn de financiële gevolgen voor de bij de oprichting betrokken organisaties als het Pieter Baan-centrum en de Forensische Psychiatrische Dienst?
- In de statuten staat dat de stichting zich onder andere het onder-

- steunen van het veld van de forensische psychiatrie op praktijkgerichte wijze ten doel stelt. Kan de minister toelichten wat de concrete werkzaamheden in deze zullen zijn?
- Het advies van de Algemene Rekenkamer is om in artikel 20 op te nemen dat de minister goedkeuring moet geven aan de bestemming van het overschot na vereffening bij ontbinding van de stichting. Is dit advies overgenomen? Zo nee, waarom niet?
 - Naar aanleiding van artikel 2 van de statuten, dat de stichting «het verlenen van diensten ter verhoging van de kwaliteit van de uitvoering en de transparantie van de producten en diensten binnen de forensische psychiatrie en voorts al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt (...)» en het gegeven dat stichting ingevolge lid 3 van hetzelfde artikel haar werkzaamheden voor meer instituten en instellingen kan verrichten als dan de genoemde, informeren de leden van de PvdA-fractie naar concrete voorbeelden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie waarin hij de oprichting van een Expertisecentrum Forensische Psychiatrie aankondigt. Vanuit de behoefte in het veld aan specifiek onderzoek en coördinatie van onderzoek op het terrein van de forensische psychiatrie en de effectiviteit van de tbs-behandeling, stelt het kabinet voor om de privaatrechtelijke rechtspersoon stichting EFP op te richten. De leden van de VVD-fractie zijn in beginsel positief over dit voornemen. Alvorens hun definitieve standpunt te bepalen, hebben deze leden nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

Aanleiding en achtergrond

Een van de beoogde resultaten van de oprichting van de stichting EFP is onderzoek doen naar de effectiviteit van de tbs-behandeling. De leden van de VVD-fractie juichen dit zeer toe. Zij zijn altijd kritisch geweest ten opzichte van de huidige tbs-behandeling. De tbs-behandeling is relatief duur en heeft tot op heden lang niet altijd het gewenste resultaat, want de recidive onder onder tbs-gestelden is nog steeds hoog. Deze leden hebben er meerdere malen voor gepleit om onder tbs-gestelden eerder te plaatsen in de long-stay-opvang. Deze leden hopen dat, met de resultaten van de onderzoeken van de stichting EFP, de intramurale behandelduur voor bepaalde categorieën onder tbs-gestelden aanzienlijk wordt verkort en dat de effectiviteit van de tbs-behandeling wordt vergroot. Zij vragen de minister aan te geven wanneer de eerste resultaten van deze doelstellingen zichtbaar zullen zijn.

Niet alleen onder tbs-gestelden zijn onder psychiatrische behandeling. Ook andere gedetineerden hebben hiermee te maken. Komen de resultaten van de onderzoeken van het EFP ook ten goede aan de behandelmethoden van deze categorie gedetineerden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De gekozen constructie (stichtingvorm) brengt met zich mee dat de bevoegdheden van de minister van Justitie, die in de statuten zijn opgenomen, relatief beperkt zijn. Deze bevoegdheden worden met name in de subsidierelatie vormgegeven, zo geeft de minister aan. Welke bevoegdheden behoudt de minister van Justitie als de subsidierelatie komt te vervallen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de minister nader uiteenzetten welke bevoegdheden de minister van Justitie precies krijgt? Kan de minister desgewenst ingrijpen en op welke manier? Hoe wordt inhoud gegeven aan de adviserende taak van de minister over de inhoud

van het onderzoeksprogramma? Welke instantie kan de doorslag geven als er eventueel een conflict ontstaat over het onderzoeksprogramma, zo vragen deze leden.

Oprichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie

De minister geeft aan dat er naar wordt gestreefd dat het EFP na een periode van vijf jaar in haar eigen financiering kan voorzien. Tot die tijd wordt de financiële bijdrage van het ministerie van Justitie opgenomen in de begroting van de sector-tbs van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De leden van de VVD-fractie vragen de minister aan te geven hoeveel er voor de komende vijf jaar begroot staat voor de stichting EFP. Tevens vragen deze leden uiteen te zetten hoe het EFP wordt gefinancierd als onverhoopt mocht blijken dat het EFP niet in haar eigen financiering kan voorzien. Welke specifieke bevoegdheden behoudt de minister van Justitie als het EFP in haar eigen financiering kan voorzien, zo vragen deze leden.

Antwoorden van de minister

Inleiding

Bij brief van 26 mei 2003¹ heb ik de Kamer in kennis gesteld van het voornemen tot oprichting van de Stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP). Mijn brief is op schriftelijke wijze behandeld door de Vaste Kamercommissie voor Justitie. Het verslag ontving ik op 18 juli 2003. Uit het verslag is mij gebleken dat de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD nog enkele vragen en opmerkingen hebben aangaande het EFP. Deze vragen hebben veelal betrekking op dezelfde aspecten. Ik beantwoord de vragen dan ook aan de hand van de volgende thema's:

- de positie van het EFP in het forensische veld, met in het bijzonder de kwestie of het EFP voldoende onafhankelijk is van zijn financiers;
- de bevoegdheden van de Ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS);
- de toekomst van het EFP na afloop van de voorziene financiering van vijf jaar.

De positie van het EFP in het veld van de forensische psychiatrie

In relatie tot de positie van het EFP in het veld van de forensische psychiatrie stelden de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD diverse vragen over de functies die het EFP vervult en de bijdrage die daarmee wordt geleverd aan de duur, de kwaliteit en de effectiviteit van forensisch psychiatrische behandeling. Door de fracties werd gevraagd naar de wijze waarop het EFP zich verhoudt tot onderzoeksinitiatieven in het veld en bij universiteiten en hoe het EFP zich verhoudt tot andere kenniscentra. Verder stelden de fracties vragen over de financiering, het draagvlak voor de oprichting van het EFP en de wijze waarop de onafhankelijkheid van het EFP wordt gegarandeerd.

De oprichting van de stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) is een belangrijke stap in het verder wetenschappelijk onderbouwen van de behandelingen in de forensische psychiatrie, waaronder in het bijzonder de behandeling van terbeschikkinggestelden. Door onderzoek en door de praktische toepassing van de resultaten wordt transparantie en kwaliteitsverbetering bereikt. Daarmee wordt als onderdeel van en in samenhang met de andere beleidsinitiatieven die voortvloeien uit het tweede interdepartementale beleidsonderzoek naar de tbs, een bijdrage geleverd aan de verkorting van de intramurale behandelduur en vergroting van de effectiviteit van de behandeling. De kennis die aldus wordt opgedaan, is van belang voor de forensische psychiatrie in al zijn facetten,

¹ Kenmerk 5217741/03/SRS.

inclusief de forensische psychiatrische behandeling in de penitentiaire inrichtingen. Artikel 2 lid 3 van de Akte van Oprichting laat het EFP de ruimte werkzaamheden te verrichten voor anderen dan de in dat lid genoemde instituten en instellingen, waarmee aan het EFP een zekere flexibiliteit is toegekend. Het EFP kan hierdoor inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Het EFP kent, naast een ondersteunend bureau, een minimale personele bezetting die bestaat uit een bestuurder en een programmacoördinator.

Het EFP wordt opgericht in nauwe samenspraak tussen het ministerie van Justitie, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de forensisch psychiatrische instellingen. De financiering wordt voor een periode van vijf jaar door de drie genoemde partijen gelijkelijk verdeeld, waarbij het derde deel dat betaald wordt door de forensisch psychiatrische instellingen via een van tevoren vastgestelde sleutel onderling verrekend wordt. De drie partijen stellen jaarlijks elk een bedrag van € 272 268,13 beschikbaar. Het EFP werkt derhalve met een jaarbegroting van € 816 604,39.

Er is gekozen voor het beginsel van evenredige financiering tussen de twee ministeries om de gelijke betrokkenheid van Justitie en van VWS bij de forensische psychiatrie tot uiting te brengen.

De bereidwilligheid van de instellingen voor forensische psychiatrie een deel van de financiering te dragen, betekent dat het EFP breed draagvlak heeft in het veld. Hiertoe zijn convenanten afgesloten met de afzonderlijke instellingen voor forensische psychiatrie.

Bovendien wordt het EFP ondersteund door een adviesraad waarin vier vertegenwoordigers van de forensische psychiatrische instellingen zitting hebben. Van belang is verder dat de totstandkoming van het EFP is voorbereid door een bouwcommissie waarin de forensisch psychiatrische instellingen vertegenwoordigd waren.

Om de toegedachte rol en functie te kunnen vervullen is het bovenal nodig dat het Expertisecentrum wetenschappelijk volledig onafhankelijk is, zonder dat deze onafhankelijkheid leidt tot het verliezen van contact met het forensisch psychiatrische veld. Om die reden heeft het EFP eigen rechtspersoonlijkheid, met een Raad van Toezicht als controlerend orgaan, en een, eenhoofdige, Raad van Bestuur die verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de stichting. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel de Raad van Toezicht als de Raad van Bestuur zijn statutair vastgelegd. Het ministerie van Justitie noch het ministerie van VWS noch de instellingen voor forensische psychiatrie zijn in deze lichamen vertegenwoordigd.

Ook wat de onderzoeksprogrammering aangaat, is de onafhankelijkheid van het EFP gewaarborgd. Er is gekozen voor een structuur, waarbij een «programmacommissie» over hoofdonderwerpen adviseert. Naast beide ministers zijn de instellingen voor forensische psychiatrie en de universitaire wereld vertegenwoordigd in de «programmacommissie». De commissie adviseert de Raad van Bestuur, die uiteindelijk beslist. Het EFP is vooral een instituut dat onderzoek coördineert, inventariseert en stimuleert. Het EFP kan ook zelf onderzoek doen, maar dient binnen de gestelde prioriteiten te blijven.

Met betrekking tot de vragen gesteld door de fracties van de PvdA en het CDA over de relatie van het EFP met de universiteiten, merk ik op dat het EFP door de minister van VWS is aangewezen als een van de zeven landelijke kenniscentra op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg. Met een van die kenniscentra, dat het langst operationeel is, heeft het EFP inmiddels contact gelegd. Met de anderen zal het EFP ook in contact treden.

De verleende status van landelijk kenniscentrum vereist nauwe samenwerking met een of meer universitaire onderzoeksinstituten en met het Trimbos instituut.¹ Voor het EFP zijn dan vanzelfsprekend vooral de faculteiten die zich bezighouden met (forensische) psychiatrie van belang. In dit verband wijs ik er op dat de algemene leerstoel Forensische Psychiatrie aan de medische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam is bezet vanaf 1 juni 2003. De nieuw benoemde hoogleraar heeft nauwe contacten met het EFP.

De bevoegdheden van de minister van Justitie en de minister van VWS

De fracties van de PvdA en de VVD stelden vragen over de bevoegdheden van de ministers van Justitie en VWS, zowel gedurende de financiële relatie met het EFP als op het moment dat de financiële relatie komt te vervallen. Meer specifiek werd gevraagd naar de financiële gevolgen voor de bij de oprichting van het EFP betrokken organisaties als het Pieter Baancentrum en de Forensisch Psychiatrische Dienst.

Voor zover de Ministers van Justitie en van VWS directe bevoegdheden hebben ten opzichte van het EFP zijn deze gerelateerd aan de verstrekking van de financiën door beide Ministers. Behalve de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht staat in de subsidievoorwaarden van Justitie vermeld dat het EFP over het jaarplan met de Minister van Justitie en de Minister van VWS overleg dient te voeren. Ook dient het EFP na afloop van elk jaar een jaarverslag op te stellen. Voorts heeft de Minister van Justitie de bevoegdheid het subsidiebedrag naar beneden bij te stellen ingeval de andere financierende partners tot een dergelijke stap besluiten. Uit de aanwijzing tot kenniscentrum op grond van artikel 8 van de Wet op de bijzondere medische verrichtingen (Bmv) vloeit voort dat door middel van voortgangsrapportages inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van het kenniscentrum. De genoemde bevoegdheden van de Minister van Justitie beogen te bewaken dat het EFP binnen de subsidievoorwaarden blijft, en gelden slechts voor de duur van de subsidierelatie. De geschetste verhoudingen veranderen indien de Minister van Justitie zou besluiten gericht onderzoek uit te besteden aan het EFP. De relatie met het EFP verandert in dat geval in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, identiek aan de relatie van het EFP met andere opdrachtgevers. De bevoegdheden van de Minister van VWS staan verwoord in de beleidsvisie landelijke kenniscentra². Door de aanwijzing van kenniscentra voor de geestelijke gezondheidszorg en de financiële ondersteuning ervan wil VWS tot een verbetering van de kennis en de deskundigheid in de geestelijke gezondheidszorg komen en daarmee tot een kwaliteitsverbetering in de zorg.

De financiële ondersteuning van het EFP zal niet ten koste gaan van de financiering van het Pieter Baancentrum (PBC) en de Forensische Psychiatrische Dienst (FPD).

Het EFP na afloop van de vijfjarige financiering

De fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden vragen over de wijze waarop het EFP na afloop van de vijfjarige subsidiëring vervolg krijgt. Gevraagd werd welke rol de evaluatie van het EFP daarbij speelt.

De Minister van VWS stopt de financiering van kenniscentra in de geestelijke gezondheidszorg op grond van artikel 8 Bmv na vijf jaar. Na deze periode dient een kenniscentrum in zijn eigen financiering te voorzien. Om die reden verloopt de financiering van het EFP in beginsel op 1 juli 2007.

¹ Zie ook de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer over de Beleidsvisie landelijke kenniscentra van 11 juni 2001 met nummer GVM/ 2182337.

² Zie noot 2.

Een externe evaluatie zal duidelijk moeten maken in hoeverre de doelstellingen van het EFP zijn gehaald. Tevens zal uit deze evaluatie moeten blijken of het EFP inderdaad in zijn eigen financiering kan voorzien. Op basis van deze evaluatie en rapportage door het EFP wordt besloten op welke wijze het EFP voortgang zal vinden.

De Akte van Oprichting, en met name artikel 20 van de Akte, is inderdaad gewijzigd op grond van het advies van de Algemene Rekenkamer. Dit als antwoord op de door de fractie van de PvdA gestelde vraag.