

Over tien jaar over gisteren.

Tbs-dossiers: bewaren of vernietigen?

Adviesrapport

ad hoc commissie bewaarbeleid tbs-dossiers

Den Haag, 21 maart 2016

Samenstelling van de commissie

drs. G.P. Hoekendijk, *moderator en tevens voorzitter*

senior beleidsmedewerker van de Directie Sanctie- en Preventiebeleid op het ministerie van Veiligheid en Justitie

dr. E. Bulten

forensisch psycholoog, adviseur verloftoetsing tbs & hoofd Diagnostiek, onderzoek en opleiding Pro Persona/ FPC Pompestichting

prof. dr. K.J.P.F.M. Jeurgens

hoogleraar archivistiek aan de Universiteit Leiden

dr. M.M. Kempes

senior onderzoeker en hoofd Bureau wetenschap en opleidingen Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie

mr. J.A.W. Knoester

strafrechtadvocaat

prof. mr. P.A.M. Mevis

hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, rechter-plaatsvervanger rechtbank Rotterdam en lid van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, sectie Gevangeniswezen

mr. R. Molmans

senior jurist Pro Persona/ FPC Pompestichting, rechter-plaatsvervanger Rechtbank Midden-Nederland

dr. M.H. Nagtegaal

wetenschappelijk medewerker Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

prof. mr. P.C. Vegter

bijzonder hoogleraar penitentiair recht aan de Radboud Universiteit en advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

drs. W. Vernes

afdelingshoofd Plaatsing Forensische Zorg bij de Dienst Justitiële Inrichtingen

prof. dr. J. Vijselaar

hoogleraar geschiedenis van de psychiatrie aan de Universiteit Utrecht

prof. mr. dr. G.J. Zwenne

hoogleraar recht in de informatiemaatschappij aan de Universiteit Leiden

De commissie is bijgestaan door:

drs. S.A. Boekhoorn, *secretaris*

beleidsadviseur DIV bij de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie

R.J. Vrijland, *notulist*

archivaris op het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Inhoudsopgave

Inleiding

1. Maatregel terbeschikkingstelling
2. Archiefwet- en regelgeving
3. Dossiervorming tbs met dwangverpleging
4. Bewaar- en vernietigingsbelangen
5. Bewaarregime
6. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage A: Inventarisatie van tbs-archieven

Bijlage B: Geraadpleegde secundaire bronnen

Inleiding

De maatregel terbeschikkingstelling van de regering (tbr; vanaf 1988 de maatregel tbs)¹ heeft sinds de invoering binnen het strafrecht in Nederland in 1928 een aanzienlijke hoeveelheid archief² gegenereerd, zowel over de oplegging als de tenuitvoerlegging van tbs. De maatregel is ingrijpend voor de veroordeelde, zeker wanneer sprake is van dwangverpleging. Dat maakt dat de dossiervorming daaromtrent bijzonder van belang is. Naast de verantwoording die de overheid aan politiek en maatschappij over de oplegging en de tenuitvoerlegging van de maatregel moet kunnen afleggen, vormen de beschikbare dossiers een belangrijke bron voor wetenschappelijk onderzoek.

Een recent voorbeeld van het belang dat is gemoeid met het behoud van dossiers in het kader van zowel de verantwoording van overheidsbeleid als van het (historisch) onderzoek, wordt gevormd door de studie die in 2014-2015 op verzoek van de Tweede Kamer is verricht naar het gebruik van therapeutische castratie bij zedendelinquenten in Nederland in de periode 1920-1970. Uitsluitend dankzij de beschikbaarheid van een reeks dossiers van tbr-verpleegden uit met name het Rijkspsiopathenasyl Veldzicht was het mogelijk – conform de vraag van de Tweede Kamer en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) – onder andere na te gaan onder welke omstandigheden, met welke motieven, bij welke verpleegden en met welke gevolgen deze ingrijpende behandeling in de betrokken periode werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. De bedoelde dossiers gaven inzicht in zowel de voorgeschiedenis van de betrokken delinquenten, hun bejegening en behandeling in het tbr-circuit als in de toepassing van de formele procedures door de rechterlijke instanties en het ministerie. Het onderzoek vond daarbij plaats onder handhaving van de vigerende regels met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verpleegden waarvan het dossier werd ingezien. De resultaten zijn aan de Tweede Kamer gerapporteerd.³

Op basis van de huidige regelgeving worden de belangen van verantwoording en wetenschappelijk onderzoek slechts in beperkte mate gediend, omdat voor verpleegdedossiers vanaf 1945 de bewaartermijn van tien jaar na het einde van de tbs dient te worden toegepast.

Vanaf de invoering in 1997 van de beginselenwet (Bvt)⁴ en het bijbehorende reglement (Rvt)⁵ voor de tbs-verpleging geldt voor het verpleegdedossier de bewaartermijn van tien jaar na het beëindigen van de tbs-maatregel (art. 32, Rvt), dat wil zeggen tien jaar na de sluiting van het dossier. Daarna dient het dossier in principe te worden vernietigd.

Daarnaast heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ), in samenspraak met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), in 2006 in de ontwerp-selectielijst⁶ eveneens een bewaartermijn

¹ Hier wordt de spelling van de Nederlandse taal gevolgd, tenzij anders wordt geciteerd. Tot 1988 is het begrip

‘terbeschikkingstelling van de regering teneinde van harentwege te worden verpleegd’ (tbr) in gebruik. Zie hoofdstuk 1.

² Zie bijlage A: Inventarisatie van tbs-archieven.

³ J. Vijselaar, *Onderzoek Therapeutische castratie en andere psychiatrische behandelingen van zedendelinquenten 1920-1970* (Den Haag ZonMw 2015), aangeboden op 10 september 2015 door de staatssecretaris van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Besluitenlijst vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, 30 september 2015, agendapunt 39 (*Kamerstukken II, 2014-2015*, 34 000 VI, nr. 105). Zie ook: J. Vijselaar, *Haalbaarheidsonderzoek. De rol van de psychiatrie bij de behandeling van plegers van seksueel misbruik bij minderjarigen 1930-1970* (Den Haag ZonMw 2013), aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 15 november 2013 (*Kamerstukken II, 2013-2014*, 33 750 VI, nr. 87).

⁴ Wet van 25 juni 1997 (*Stb.* 1997, 280), tot vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmede verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (*Stb.* 1951, 596) (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden), inwerkingtreding 11 juli 1997 (art. 12) en 1 oktober 1997 (overige bepalingen) (*Stb.* 1997, 295).

⁵ Besluit van 22 mei 1997, houdende regels omtrent de tenuitvoerlegging van de maatregel terbeschikkingstelling en de verpleging van terbeschikkinggestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing (Reglement verpleging ter beschikking gestelden), inwerkingtreding 1997 (*Stb.* 1997, 217).

⁶ Op basis van de Archiefwet 1995 (Aw) is de minister verplicht om een selectielijst op te stellen voor de archieven die op de onder zijn verantwoordelijk vallende beleidsterreinen worden gevormd. In een selectielijst is onder meer aangegeven op welke grond archieven worden bewaard of vernietigd. Zie hoofdstuk 2.

van tien jaar na het einde van de behandeling voorgesteld voor dossiers die gevormd zijn of worden in de periode 1945-2026 over de tenuitvoerlegging van (gevangenisstraffen en) tbs met verpleging⁷. In de ontwerp-selectielijst is voor de betreffende tbs-dossiers de bewaartermijn voor verpleegdedossiers uit het Rvt gevolgd. Het voorstel voorziet wel in de bewaring van alle stukken betreffende de algemene beleidsvoering, maar niet in de bewaring van de verslaglegging inzake de concrete uitvoering in de individuele gevallen. Het voorstel voorziet dus niet in bewaring van informatie over de uitvoeringspraktijk op het niveau van de individuele terbeschikkinggestelde.⁸

De ontwerp-selectielijst is echter, na gedeeltelijke verwerking van aanbevelingen van de Raad voor Cultuur⁹, in 2008 niet vastgesteld voor 'de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen'¹⁰. Hierdoor ontbreekt momenteel een grond voor de vernietiging van deze dossiers. Deze dossiers dienen voorlopig te worden bewaard, in afwachting van een vastgestelde selectielijst.

Aanleiding

Over de voorgestelde bewaartermijn van tbs-dossiers en de onderbouwing daarvan adviseerde de Raad voor Cultuur reeds verscheidene malen¹¹, in 2006, 2010 en voor het laatst in 2013. De Raad voor Cultuur constateert in de ontwerp-selectielijst belangrijke procedurele en inhoudelijke gebreken ten aanzien van de voorgenomen bewaartermijn van tien jaar van de tbs-dossiers, die betrekking hebben op: 'onduidelijkheden over de reikwijdte, miskenning van het historisch belang, ernstige tekortkomingen die de democratische controle bemoeilijken of burgers belemmeren in het zoeken van recht en bewijs', zoals in parlementair onderzoek of rechtszaken. Ten slotte is de Raad voor Cultuur van mening dat het een 'ernstig gemis' is dat de selectielijst niet is gebaseerd op een grondige historische analyse, omdat het een groot en belangrijk beleidsterrein betreft waarvoor nog niet eerder een selectielijst is vastgesteld.

Met het oog op de maatschappelijke verantwoording over de omgang met terbeschikkinggestelden en vanwege het belang van hernieuwde behandeling bij recidive, pleit de Raad voor Cultuur voor het aanpassen van de voorgestelde bewaartermijn van 'tien jaar na einde behandeling' in '100 jaar na geboorte'. De Raad voor Cultuur adviseert tevens om 'een geanonimiseerde steekproef van penitentiare en tbs-dossiers permanent te bewaren om onderzoekers en latere generaties in staat te stellen zich een beeld te vormen van de gang van zaken in gevangenschappen en tbs-instellingen'. De Raad voor Cultuur wijst op de bronwaarde van de bestanden voor historisch onderzoek naar de behandeling van verpleegden in de forensische psychiatrie. Volgens de Raad voor Cultuur biedt de Penitentiare maatregel¹² (art. 39, tweede lid, Pm) de mogelijkheid om geanonimiseerde penitentiare informatie omwille van wetenschappelijk belang voor langere tijd te bewaren. Dit zou volgens de Raad voor Cultuur tevens gelden voor geanonimiseerde informatie uit tbs-dossiers op basis van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst¹³ (Wgbo). In dit verband moet bovendien

⁷ Basiselectiedocument 135: 'Het gevangeniswezen en de terbeschikkingstelling, 1945-', eindconcept mei 2006.

⁸ De dossiers over de oplegging van tbs (en gevangenisstraf) vallen onder selectielijst 124 (Rechterlijke macht 1950 - heden) en worden bewaard: beslist strafzaken in eerste aanleg door de rechtbank (handeling 179), vorderen van verlenging / wijziging tbs door OM (handeling 333) en beslist over verlenging / wijziging tbs door rechtbank (handeling 334), zie ook hoofdstuk 3.

⁹ De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en subsidiebesluiten. Onder de Domeincommissie Erfgoed valt Archeologie en Archieven. De raad gaf tot voor kort ook adviezen op grond van de Archiefwetgeving 1995 (selectielijsten), maar deze uitvoeringstaak is vanaf 1 januari 2013 vervallen.

¹⁰ Basiselectiedocument 135: 'Vaststelling selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Gevangeniswezen en Terbeschikkingstelling vanaf 1945 (met uitzondering van de individuele tbs-dossiers)', 8 januari 2008, gepubliceerd in *de Staatscourant* 25 februari 2008, nr. 39, pag. 8.

¹¹ Reactie op de *Ontwerp-selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein "Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling"* van de Raad voor Cultuur aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap p/a de Algemene Rijksarchivaris (27 juli 2006, arc-2006.03029/5); *Verzameladvies over selectielijsten uit de periode augustus 2007 tot en met december 2008* (17 juni 2010, bca-2010.05817/1, p. 8-9); *Selectie: Een kwestie van waardering. Verzameladvies 3 2009-2012* (Den Haag, 25 april 2013, Casus Gevangeniswezen en TBS, p. 28).

¹² Inwerkingtreding 1998 (*Stb.* 1998, 623).

¹³ Wet van 17 november 1994 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, titel 7, afdeling 5) en enige andere wetten in verband met de opneming van bepalingen omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst, *Stb.* 1994, 873, in werking getreden op 1 april 1995. In de wet zijn onder meer bepalingen opgenomen rond het recht van inzage in het eigen medisch dossier, informatieplicht, dossierplicht en vernietigingsrecht.

worden gewezen op art. 32, tweede lid, Rvt¹⁴ dat een voorziening zoals vervat in art. 39, tweede lid, Pm biedt voor het door het hoofd van de inrichting bewaarde verpleeggedossier als bedoeld in art. 19, eerste lid Bvt.

Het commentaar van de Raad voor Cultuur komt voort uit een breed gedragen opvatting onder wetenschappelijk onderzoekers. Vanuit historisch en actueel wetenschappelijk onderzoek wordt er belang gehecht aan juist de informatie uit dossiers over de uitvoeringspraktijk van de tbs en dus over de individuele casuïstiek. Meer in het algemeen heeft de minister geconstateerd dat voor het bewaren van tbs-dossiers niet alle belangen in beeld zijn gebracht en dat er geen duidelijke weging van deze belangen heeft plaatsgehad om de bewaartermijn te kunnen bepalen. In vervolg daarop heeft de minister, in overleg met het Nationaal Archief, besloten om tbs-dossiers voorlopig niet te vernietigen. Tevens heeft de minister een tijdelijke commissie ingesteld om hem te adviseren over het te formuleren bewaarbeleid van tbs-dossiers.

Onderzoeksopdracht

De *ad hoc commissie bewaarbeleid tbs-dossiers* heeft tot taak om de door de minister voorgestelde bewaartermijn voor tbs-dossiers - tien jaar na einde behandeling - te heroverwegen en de minister daarover zwaarwegend te adviseren. De opdracht aan de commissie bestaat uit drie onderdelen:

1. vast te stellen welke informatie tot het dossier van individuele tbs-gestelden behoort;
2. de huidige bewaartermijn van tien jaar voor dossiers van individuele tbs-gestelden te heroverwegen, gelet op het advies van de Raad voor Cultuur en diverse bewaarbelangen;
3. advies uit te brengen over het bewaarregime van dossiers van individuele tbs-gestelden.

Dit is vastgesteld in het *Instellingsbesluit ad hoc commissie bewaarbeleid tbs-dossiers*¹⁵.

De vraag van de minister spitst zich toe op de bewaartermijn van het verpleeggedossier waarover in art. 32, Rvt, en in selectielijst 135 (niet vastgestelde) bepalingen staan en waarin de documentaire neerslag van de tenuitvoerlegging van tbs met dwangverpleging is opgenomen. De bepalingen uit de Bvt en het Rvt gelden voor alle inrichtingen waar personen die tbs met dwangverpleging ondergaan verblijven. Daarmee valt een aantal categorieën personen buiten de reikwijdte van de opdracht, zoals personen met tbs met voorwaarden of met een pij-maatregel¹⁶.

Uitgangspunten

De commissie neemt voor de onderzoeksopdracht als uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande wet- en regelgeving en adviezen van commissies of werkgroepen met vergelijkbare opdrachten die hier van betekenis kunnen zijn of bij wier adviezen aansluiting gezocht kan worden.

Zo biedt de nota *Persoonsdossiers, een geval apart*, van de tijdelijke commissie nota persoonsdossiers uit 2006 goede handvatten voor de beleidsvorming voor het bewaren en beheren van persoonsdossiers.¹⁷ In deze nota wordt tevens een pleidooi gehouden om de schriftelijke neerslag van de beleidsuitvoering in de vorm van persoonsdossiers langer te bewaren dan nu doorgaans het geval is.

Daarnaast zijn al eerder relevante voorstellen voor het behoud van historische patiëntendossiers gedaan. Een commissie van de toenmalige Geneeskundige Hoofdingspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid boog zich in 1989 over de bewaartermijn van patiëntendossiers. Vanuit de Commissie Geschiedenis van de geestelijke gezondheidszorg van het Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid (tegenwoordig het Trimbos Instituut) is rond 1990 een nadrukkelijk pleidooi voor het behoud van dossiers van psychiatrische ziekenhuizen gehouden, waaraan door een redelijk aantal instellingen gevolg is gegeven.¹⁸

¹⁴ 'Na de in het eerste lid genoemde termijn worden de bescheiden, opgenomen in het verpleeggedossier vernietigd, ofwel zodanig bewerkt dat deze niet meer tot de verpleegde kunnen worden herleid, tenzij dit in strijd is met een aanmerkelijk belang van een ander dan de verpleegde', aldus art. 32, tweede lid, Rvt.

¹⁵ Het besluit is met een toelichting op 21 september 2015 gepubliceerd, *Stcrt.* 2015, 28202.

¹⁶ De plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel die alleen opgelegd kan worden als de jeugdige een misdrijf begaat waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van die maatregel eist en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de jeugdige.

¹⁷ Commissie nota persoonsdossiers, *Persoonsdossiers: een geval apart*, nota opgesteld in opdracht van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en het Nationaal Archief door de tijdelijke commissie nota persoonsdossiers (uitgave Nationaal Archief, Den Haag 2006).

¹⁸ Commissie voor de Geschiedenis van de geestelijke gezondheidszorg (Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid), *Notitie betreffende een reglement voor behoud van historische patiëntendossiers* (Utrecht 1989).

Leeswijzer

In het voorliggende advies heeft de commissie een afweging tussen bewaren of vernietigen van tbs-dossiers gemaakt. De titel *Over tien jaar over gisteren. Tbs-dossiers bewaren of vernietigen?* refereert niet alleen aan de sinds 1997 in de beginselenwet genoemde en in 2006 door de minister opnieuw voorgestelde bewaartermijn voor dossiers van tien jaar na einde tbs-maatregel. Hij slaat ook terug op het werk van de zogenoemde commissie Visser die in 2006 een advies¹⁹ over het voortbestaan van de tbs publiceerde en in welke periode tevens de kritische opmerkingen over de selectielijst door de Raad voor Cultuur zijn gemaakt. De commissie Visser besteedde expliciet aandacht aan onder meer tbs in de maatschappelijke beeldvorming²⁰, een perspectief van waaruit ook de Raad voor Cultuur zijn advies, dat de aanleiding tot het instellen van de huidige commissie vormde, heeft benaderd.

In 'hoofdstuk 1. Maatregel terbeschikkingstelling' volgt een beschrijving van de tbs zoals deze in het recht is vastgelegd, met aandacht voor het historisch perspectief en met een schets van de uitvoeringspraktijk. Het onderwerp 'tbs-dossiers' vangt immers – in chronologisch perspectief – aan met de invoering van de eerste wetgeving in 1928 en veranderde de afgelopen 88 jaar mee met de wijzigingen in wet- en regelgeving, zowel in terminologie als inhoudelijk.

In hoofdstuk 2 wordt de betekenis van de Archiefwet- en regelgeving en van de Wet bescherming persoonsgegevens voor het bewaren of vernietigen van tbs-dossiers uit de betreffende periode geschetst.

Vanuit dit vertrekpunt formuleert de commissie in 'hoofdstuk 3. Dossiervorming tbs met dwangverpleging' een definitie van het tbs-dossier en geeft daarmee tevens antwoord op de eerste vraag die haar is voorgelegd.

Een afweging tussen bewaren of vernietigen van tbs-dossiers maakt de commissie in 'hoofdstuk 4. Bewaar- en vernietigingsbelangen' op basis van een weging van de door de commissie geïnventariseerde belangen. De commissie spreekt zich hierin uit voor *het bewaren van alle dossiers van personen die tbs met dwangverpleging hebben ondergaan*, ongeacht waar deze personen daadwerkelijk verbleven, waarbij de toegang tot die bewaarde dossiers slechts wordt verleend voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden.

De commissie heeft ten slotte nagedacht over de wijze waarop dossiers op een verantwoorde manier voor onderzoek toegankelijk kunnen blijven. In 'hoofdstuk 5. Bewaarregime' betoogt de commissie dat onderzoek met gebruikmaking van het verpleegdedossier kan plaatsvinden wanneer de gebruikte gegevens niet herleidbaar zijn tot de verpleegde. Niet het anonimiseren en het pseudonimiseren van de dossiers *an sich*, maar regels voor toegang, gebruik en publicatie van persoonsgegevens uit de dossiers maken dit op een verantwoorde manier mogelijk.

¹⁹ De tijdelijke commissie onderzoek tbs uit de Tweede Kamer onder voorzitterschap van A. Visser bracht het rapport uit onder de titel 'TBS, vandaag over gisteren en morgen' (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 250, nrs. 4-5). Zie ook: P.C. Vegter, 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', *Sancties* 2006, 205-206. En: J.M. Harte, 'Gaan we de TBS-maatregel verlengen of beëindigen? Beschouwing naar aanleiding van een parlementair onderzoek', *MGv* 2007, 62.

²⁰ *Ontsnappen aan medialogica; tbs in de maatschappelijke beeldvorming*, bijlage bij het eindrapport van de commissie Visser, opgesteld door de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (Amsterdam 2006).

1. Maatregel terbeschikkingstelling

1.1 Inleiding

De terbeschikkingstelling is een in het strafrecht geregelde, vrijheidsbenemende maatregel. De rechter kan deze (naar huidig recht) opleggen aan degene die een strafbaar feit van een bepaalde ernst heeft begaan terwijl er op dat moment sprake was van een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens', in aanmerking genomen het advies van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines. Bovendien moet sprake zijn van gevaar waardoor 'de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist' (artikel 37a, eerste lid, Sr). Op de korte termijn is opsluiting in een inrichting – een speciale kliniek, vroeger asiel geheten - noodzakelijk voor de beveiliging van de maatschappij. Het aanbod van behandeling van de stoornis bij de tenuitvoerlegging van de tbs is een mogelijkheid om, op de langere termijn, het gevaar zodanig te doen afnemen dat een veilige terugkeer in de maatschappij kan plaatsvinden. Een garantie op terugkeer is er niet. Als de behandeling niet aanslaat, is er soms geen andere mogelijkheid dan plaatsing in een instelling voor langdurige forensische psychiatrische zorg (LFPZ, tot voor kort ook wel *longstay* genoemd).

De rechter kan in Nederland sinds 1928 tbs opleggen. De regels voor het opleggen, verlengen en (voorwaardelijk) beëindigen van de maatregel tbs zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 37a tot en met 38la Sr) en in het Wetboek van Strafvordering (artikelen 509a tot en met 509x Sv). De tenuitvoerlegging van de tbs is sinds 1997 in de Bvt en het Rvt geregeld. De maatregel tbs behoort naast de vrijheidsbenemende straffen tot de meest ingrijpende sancties in ons strafrechtelijk sanctiearsenaal. Het onderscheid tussen straf en maatregel is van belang. De straf is eerst en vooral een reactie op de wetsovertreding door een schuldige dader (vergelding), terwijl een maatregel als terbeschikkingstelling er toe strekt de maatschappij te beveiligen en gevaar te voorkomen. Het is de overheid wettelijk toegestaan om strafrechtelijke maatregelen²¹ te nemen met het oog op het opheffen van de ongewenste situatie die door de persoon waar het gevaar van uitgaat is veroorzaakt.

In dit hoofdstuk is de tbs in hoofdlijnen²² beschreven. Hier is met name de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met verpleging van belang, omdat het voorliggende vraagstuk over het bewaren van dossiers zich toespitst op de bewaartermijn van het verpleegdedossier. In dat dossier is de administratieve neerslag opgenomen van het handelen van de inrichtingen, namens de minister, voor de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met verpleging. Het hoofdstuk begint met een schets van de ontwikkeling van de oplegging van de tbs, zonder welke de tenuitvoerlegging vanaf 1928 tot nu niet goed kan worden begrepen. De ontwikkeling van de tbs 'was en is turbulent', volgens Bleichrodt en Vegter, en 'vormt in belangrijke mate een afspiegeling van opvattingen en gevoelens in de maatschappij'²³. De historische schets is bovendien van belang, omdat de verpleegdedossiers voor een deel stammen uit een tijd waarin de regels over de (tenuitvoerlegging van de) maatregel aanzienlijk verschilden van de thans geldende regels.

Dit hoofdstuk is niet bedoeld als uitputtende beschrijving van de tbs. Het dient als achtergrond om het vraagstuk over dossiers te kunnen plaatsen. Vanuit archivistisch oogpunt zijn de bij tbs betrokken instanties die dossiers vormen alsmede de beslismomenten van belang. Naast de inrichtingen zijn dat de gerechten, het openbaar ministerie, rapporterend psychologen / psychiaters, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Adviescollege verloftoetsing tbs (Avt), de commissie van toezicht, de beklagcommissie, de landelijke adviescommissie plaatsing (LAP), de penitentiare kamer van thans het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De beschrijving van de maatregel tbs in dit hoofdstuk moet vooral vanuit archivistisch perspectief worden gelezen.

²¹ Naast tbs is in het huidige stelsel de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD; artikelen 38m tot en met 38u Sr) een ingrijpende maatregel en dat geldt in mindere mate ook voor de maatregel plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr), waarbij het gevaar bij elke maatregel anders in de wet is omschreven.

²² De standaardwerken zijn: E.J. Hofstee, *TBR en TBS. De TBR in rechtshistorisch perspectief* (dissertatie Nijmegen), Arnhem 1987 en M.J.F. van der Wolf, *TBS - Veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenteen van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (proefschrift Rotterdam), Oisterwijk 2012. Een handzaam overzicht in F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer 2013, pp. 163-165, 172-202. Verder ook B.C.M. Raes en F.A.M. Bakker (redactie), *De psychiatrie in het Nederlandse recht*, zesde druk, Deventer 2012, pp. 17-25, 77-136, 187-234.

²³ Bleichrodt en Vegter, *Sanctierecht*, 172.

1.2 Oplegging van de tbs

Wetboek van Strafrecht

Met de vervanging van de Franse *Code Pénal* door het Wetboek van Strafrecht van 1881 (ingevoerd in 1886) werd in Nederland opnieuw vastgelegd welke straffen en maatregelen de rechter kon opleggen. Het huidige sanctiestelsel vindt zijn basis in de keuzes die toen zijn gemaakt.²⁴

Het Wetboek voorzag in schulditsluiting ingeval van volledige ontoerekeningsvatbaarheid: 'Niet strafbaar is hij die een feit begaat, dat hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens niet kan worden toegerekend.' (art. 37 oud Sr, thans art. 39 Sr). In dat geval kon de rechter de maatregel plaatsing in een krankzinnigengesticht bevelen. Het ging om delicten die volledig werden verklaard door de psychische stoornis. Uit een oogpunt van beveiliging schoot deze maatregel tekort. In de destijds geldende strafwetgeving was bovendien geen rekening gehouden met de gevallen waarin er wel enig verband was met de stoornis, maar niet gezegd kon worden dat het delict volledig was veroorzaakt door die stoornis. Als de psychiater rapporteerde dat iemand verminderd toerekeningsvatbaar was, kon de rechter slechts vrijheidsbeneming realiseren door een gevangenisstraf op te leggen. Het werd als een gemis ervaren dat in dat geval geen op beveiliging van de maatschappij gerichte maatregel beschikbaar was.

Na een lange aanloop werd in 1925 en 1928 een nieuwe maatregel ingevoerd: de terbeschikkingstelling van de regering²⁵ (tbr), bedoeld voor psychopaten in het algemeen.

Psychopatenwetten of tbr

De zogenaamde psychopatenwetten kwamen voort uit het gedachtegoed van de Moderne Richting in het strafrecht, waarin de beveiliging van de maatschappij voorop staat, maar een persoonsgerichte benadering van belang werd geacht. De tbr was van toepassing op zowel de ontoerekeningsvatbare als op de verminderd toerekeningsvatbare dader. Het doel was tweeledig: voorop stond de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijke, psychisch gestoorde dader, waarbij de veroordeelde onder dwang kon worden opgenomen voor medisch-psychiatrische behandeling, gericht op terugkeer in de maatschappij. Beveiligen is altijd een dominant motief geweest. Juist door behandeling is beveiliging te bewerkstelligen, zo gold als uitgangspunt. Deze doelstelling is ondanks gewijzigde wet- en regelgeving in de loop der tijd onveranderd gebleven. De nieuwe wetgeving bood de rechter eveneens de mogelijkheid een gecombineerd vonnis uit te spreken. De verdachte kreeg gevangenisstraf voor het deel dat hem kon worden toegerekend, voor het overige kon tbr worden bevolen.

Van doorslaggevend belang voor tbr-oplegging was de wettelijke voorwaarde van de aanwezigheid van een psychische stoornis bij de dader tijdens het plegen van het delict. De tbr werd weliswaar opgelegd voor een periode van twee jaar, maar de rechter kon de tbr telkens verlengen met een periode van één of twee jaar. In principe kon de tbr daardoor levenslang duren. De tbr kon worden beëindigd door de minister van Justitie met de verlening van (on)voorwaardelijk ontslag wanneer de terbeschikkinggestelde geschikt werd bevonden voor resocialisatie en geen gevaar meer zou opleveren voor de maatschappij.

Het was ook mogelijk te volstaan met een voorwaardelijke tbr. De rechter kon bevelen dat onder bepaalde voorwaarden de tbr niet ten uitvoer zou worden gelegd. De gedachte van de wetgever was dat het gevaar zodanig beperkt kon zijn dat het voldoende in bedwang kon worden gehouden door het stellen van voorwaarden, bijvoorbeeld om zich voor de psychische stoornis te laten behandelen. De rechter gaf daarbij aan de reclassering opdracht om betrokkene hulp en steun te verlenen bij het naleven van de voorwaarden. Wanneer betrokkene zich niet aan de voorwaarden hield kon de rechter, in de terminologie van toen, alsnog de tenuitvoerlegging van de tbr bevelen.

De oplegging van tbr was indertijd bepaald niet beperkt tot ernstige delicten. Het aantal terbeschikkinggestelden groeide direct vanaf 1928 veel sneller dan het aantal beschikbare plaatsen. Vanwege dit capaciteitsprobleem gold tussen 1933 en 1947 de *Psychopatennoodwet*²⁶ of zogenaamde 'Stopwet'. Deze noodwet bevatte een aantal beperkingen voor de oplegging van de tbr-maatregel, die namelijk alleen nog maar opgelegd mocht worden bij een zeer ernstig delict met een groot gevaar voor herhaling van het delict. Vanaf eind jaren vijftig verminderde het vertrouwen van de rechterlijke macht in de tbs en was er sprake van enige maatschappelijke onrust over de maatregel. Zo koos de rechter niet zelden voor het opleggen van lange gevangenisstraffen naast de maatregel. De verminderde toerekeningsvatbaarheid en daarmee dus de lichtere

²⁴ Zie voor de historische en theoretische achtergronden van ons sanctiestelsel Bleichrodt en Vegter, *Sanctierecht*, p. 1-23.

²⁵ Wet van 28 mei 1925, *Stb.* 1925, 221 en Wet van 21 juli 1928, *Stb.* 1928, 251, inwerkingtreding op 1 november 1928.

²⁶ Wet van 21 april 1933, *Stb.* 1933, 179.

mate van schuld werd in de rechtspraak van die jaren niet (meer) gezien als een beletsel voor zeer hoge straffen. Bij de bestraffing oriënteerde de rechter zich meer op de ernst van het feit dan op de mate van schuld.

Van tbr naar tbs

De wettelijke regeling van de terbeschikkingstelling werd in 1988 aanzienlijk gewijzigd²⁷. In plaats van tbr koos de wetgever voor tbs met twee modaliteiten: tbs met bevel tot verpleging van overheidswege ('dwangverpleging') en tbs met aanwijzingen. In de nieuwe regeling is de terminologie aangepast (de begrippen tbr, psychopatenzorg en krankzinnigengesticht verdwenen) en zijn er verschillen met de oude regeling in de mogelijkheden tot oplegging, in de duur van de maatregel en in de mogelijkheden tot beroep. De tbs met aanwijzingen, een voorwaardelijke variant op basis van vrijwilligheid, bleek al snel geen succes, waarschijnlijk omdat deze modaliteit juridisch te vrijblijvend was vormgegeven. De rechter legde de maatregel niet veel op. Daarvoor in de plaats kwam in 1997 de tbs met voorwaarden.²⁸

Modaliteit: tbs met bevel tot verpleging (art. 37b Sr)

Bij de ingrijpende maatregel tbs met bevel tot verpleging is sprake van gedwongen opname, met het oog op beveiliging en behandeling. Tbs met dwangverpleging kan alleen worden opgelegd voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat of een aantal specifiek geduide delicten. De maatregel wordt door de rechter opgelegd aan een dader aan wie het misdrijf niet (de persoon is volledig ontoerekeningsvatbaar) of gedeeltelijk (de persoon is gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar) kan worden toegerekend vanwege de aanwezigheid van een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens', die bovendien aanwezig moet zijn geweest ten tijde van het gepleegde delict. Bovendien dient de veiligheid van anderen (individueel), dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van de dwangverpleging te vereisen. Twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines dienen de rechter hierover te adviseren door middel van een door hen uitgebrachte rapportage.

Indien tbs met dwangverpleging wordt opgelegd bij een verdachte die volledig ontoerekeningsvatbaar is, kan niet tevens een gevangenisstraf worden opgelegd en zal de betrokkene direct in een forensisch instelling worden geplaatst. In geval van gedeeltelijke toerekeningsvatbaarheid kan de rechter naast tbs ook een gevangenisstraf opleggen ('combinatievonnis'²⁹, dit komt in de praktijk vaak voor). De opname in een forensische instelling vindt na het uitzitten van (twee derde deel van) de eventuele gevangenisstraf plaats. De tbs geldt in eerste instantie (van rechtswege) voor twee jaren en kan daarna telkens met een of twee jaren worden verlengd. De duur van de tbs met dwangverpleging is maximaal vier jaar, tenzij de maatregel ter zake van een geweldsdelict is opgelegd.³⁰

Modaliteit: tbs met voorwaarden (art. 38 Sr)

Tbs met voorwaarden wordt door het ontbreken van het vrijheidsbenemende karakter, de beperking in duur en de vorm van zorg gezien als minder ingrijpend dan tbs met dwangverpleging. Deze modaliteit houdt in dat de rechter voorwaarden aan het gedrag van de veroordeelde stelt om het gevaar te beteugelen. De maatregel heeft een zelfstandig karakter en kan als zodanig worden tenuitvoergelegd zonder dat er, zoals bij de voorwaardelijke straf, een proeftijd ingaat. De beveiliging van de samenleving blijft net als bij verpleging het uitgangspunt, maar het middel daartoe kan minder ingrijpend zijn. Er hoeft in dat geval geen sprake te zijn van opname in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC), maar klinische zorg (24-uurs verblijf met behandeling in een kliniek of zorgafdeling in de GGZ) is niet uitgesloten. Verder valt te denken aan beschermd wonen of ambulante zorg. Als voorwaarde kan ook het gebruik van medicijnen, bijvoorbeeld libido remmende middelen, worden voorgeschreven. De veroordeelde moet zich bereid verklaren tot het naleven van de gestelde voorwaarden. De reclassering begeleidt deze vorm van tbs en de officier van justitie ziet toe op naleving van de gestelde voorwaarden. De reclassering rapporteert elke drie maanden over de naleving aan het openbaar

²⁷ Wet van 19 november 1986, *Stb.* 1986, 587.

²⁸ Wet van 27 juni 1997, *Stb.* 1997, 282. In 2010 trad een nadere wijziging in werking. Wet van 18 juli 2009, *Stb.* 2009, 317.

²⁹ De executievolgorde is niet wettelijk vastgelegd, maar in de praktijk wordt de vrijheidsstraf eerst ten uitvoer gelegd. Het is evenwel ook mogelijk dat de minister de gevangenisstraf ten uitvoer legt in een justitiële inrichting voor verpleging van terbeschikkinggestelden (art. 13 Sr), in welk geval de termijnen van zowel de tbs als de straf lopen.

³⁰ Art. 38^e, eerste lid, Sr bepaalt dat het zogenaamde indexdelict (het delict waarvoor de tbs wordt opgelegd) een delict dient te betreffen dat gericht is op of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam (geweldsdelicten al dan niet met een seksuele component) als de duur van de op te leggen tbs met dwangverpleging de vier jaren te boven gaat. Vrijwel steeds is de tbs overigens opgelegd ter zake van een geweldsdelict.

ministerie. De voorwaarden kunnen worden aangevuld, gewijzigd of opgeheven. Op vordering van het openbaar ministerie kan de rechter bij niet naleving van de gestelde voorwaarden, als ultimum remedium, alsnog bevelen tot verpleging. Om deze omzetting te voorkomen kan er eerst worden gekozen voor een crisisopname (maximaal twee maal zeven weken).

Tbs met voorwaarden kan worden gecombineerd met een vrijheidsstraf. Tot 1 oktober 2010 betrof de duur van de vrijheidsstraf in combinatie met tbs met voorwaarden maximaal drie jaar, maar dit is tot maximaal vijf jaar verlengd.³¹ Tbs met voorwaarden kan maximaal negen jaar duren.

Maatregel plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37, eerste lid, Sr)

De rechter³² heeft de mogelijkheid om bij volledige ontoerekeningsvatbaarheid, in plaats van tbs met bevel tot verpleging, de maatregel plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37, eerste lid, Sr) voor de duur van één jaar op te leggen. Behandeling vindt dan plaats in een psychiatrisch ziekenhuis (pz). Deze maatregel is alleen op te leggen als de stoornis dusdanig is dat deze elke verantwoordelijkheid voor het gepleegde delict weggenomen heeft. Anders dan bij tbs kan plaatsing in een pz worden bevolen bij elk strafbaar feit. Bij de plaatsing in een pz dient er gevaar voor de verdachte zelf, voor anderen of voor de algemene veiligheid van personen of goederen te zijn. Dit in tegenstelling tot de tbs waar het gevaar voor de verdachte zelf geen mogelijkheid is om tbs op te leggen. De maatregelen worden niet in combinatie opgelegd.

Rapportage pro Justitia

Voor oplegging van tbs geldt de formele eis van rapportage door twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines: een psychiater en, meestal, een psycholoog. Deze gedragsdeskundigen onderzoeken verdachten van ernstige delicten op de aanwezigheid van een psychische stoornis en de relatie met het delict, wat uitmondt in een uitspraak over de toerekeningsvatbaarheid. Daarnaast wordt onderzocht of er, gezien een mogelijke (gedrags-)stoornis, kans is op herhaling. De deskundige kan gedragsinterventies aanbevelen. De aanbevolen behandeling is primair gericht op het dempen van het gevaar dat door de stoornis teweeg is gebracht. Het wegnemen van het gevaar voor herhaling van een (soortgelijk) misdrijf staat centraal. Onderzoek vindt doorgaans plaats wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt. De deskundigen bezoeken de verdachte dan in het huis van bewaring (de ambulante rapportage) of spreken de verdachte op een locatie van het NIFP. Het is mogelijk dat een verdachte voor observatie wordt opgenomen in het Pieter Baan Centrum (PBC) te Utrecht, sinds 2005 een onderdeel van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), voor een uitgebreid, klinisch onderzoek gedurende maximaal zes weken met onder meer een milieuraapportage.³³ Wanneer een verdachte weigert mee te werken aan het onderzoek kan de rechter onder omstandigheden toch tbs opleggen.³⁴

Verlenging van de maatregel tbs

Op vordering van het openbaar ministerie en voorzien van een advies vanuit de inrichting (in geval van tbs met dwangverpleging) of van adviezen van de reclassering en een psychiater die de betrokkene heeft onderzocht (tbs met voorwaarden) kan de rechter vanwege het verwachte gevaar de tbs met één of twee jaar verlengen. Als door de verlenging de totale periode van tbs zes jaar of langer duurt, vereist de wet advisering door twee onafhankelijke gedragsdeskundigen van verschillende disciplines. Ook wanneer geen enkele behandeling gericht op terugkeer in de maatschappij meer plaatsvindt, omdat dat niet zinvol is, en er sprake is van langdurig verblijf op een LFPZ-afdeling, is verlenging vereist. Tegen de rechterlijke beslissing op de vordering staat voor de terbeschikkinggestelde en het openbaar ministerie beroep open bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. De duur van de verlenging kent uitsluitend een maximum als het (index)delict geen gevaar veroorzaakt of niet gericht is tegen de onaantastbaarheid van het lichaam (art.38e Sr; de zogenaamde geweldsdelicten). Dit maximum is voor de praktijk in die zin van beperkte betekenis, omdat doorgaans de tbs is opgelegd voor geweldsdelicten, al dan niet met een seksuele component.

³¹ Wet van 18 juli 2009, *Stb.* 2009, 317.

³² Deze maatregel is in zekere zin niet strafrechtelijk; de strafrechter vervult om redenen van doelmatigheid de taak van de civiele rechter. De maatregel pz is door de civiele rechter na een jaar te verlengen met een maatregel uit de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz, *Stb.* 1992, 671).

³³ Zie voor de aantallen rapportages: *NIFP in getal*, www.dji.nl. Zie ook: M. Stevens, C. Roeters en M. Beukers, *Gedragsdeskundig advies in strafzaken. Het juridisch perspectief* (Utrecht NIFP, 2015), www.nifpnet.nl.

³⁴ Zie ook brief van de RSJ aan de staatssecretaris van VenJ, 1 februari 2012 (www.rsj.nl).

Voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging

De verpleging kan door de rechter³⁵ onder voorwaarden worden beëindigd. De tbs loopt in dat geval door: het forensisch toezicht van de kliniek komt dan (geleidelijk) in handen van de reclassering. De reclassering biedt begeleiding bij de naleving van de voorwaarden. De terbeschikkinggestelde dient akkoord te gaan met de gestelde voorwaarden.

De maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging is sterk aan verandering onderhevig. Aanvankelijk was die termijn drie jaar, per 1 januari 2008 is deze verruimd tot negen jaar³⁶. Eind 2015 is het wetsvoorstel aangenomen³⁷ waardoor de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs komt te vervallen. Volgens dat wetsvoorstel kan de rechter bij de oplegging van de maatregel tbs (met of zonder dwangverpleging) daarnaast een extra maatregel tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking opleggen die ingaat na beëindiging van de tbs en/of de dwangverpleging als de Officier van Justitie dat tien weken voor afloop vordert en de rechter die vordering toewijst. Beoogd wordt een zo geleidelijk mogelijke terugkeer in de samenleving van terbeschikkinggestelden te bevorderen en daarmee mogelijk het speciaal preventieve effect van de terbeschikkingstelling, namelijk om recidive te voorkomen, te versterken.

Als de voorwaarden van de voorwaardelijke beëindiging niet worden nageleefd, kan de rechter op vordering van het openbaar ministerie bevelen tot hervatting van de verpleging en de terbeschikkinggestelde opnieuw laten opnemen in een tbs-inrichting.

Beëindiging van de maatregel tbs

De tbs eindigt van rechtswege als de officier van justitie geen verlenging bij de rechter vordert of indien de rechter een ingediende vordering tot verlenging afwijst, ook al gaat dat in tegen het advies van het hoofd van de inrichting ('contraire beëindiging'). De onvoorwaardelijke beëindiging van de verpleging kan sinds 1 juli 2013 alleen als de verpleging reeds gedurende minimaal een jaar voorwaardelijk beëindigd is geweest (art. 509t, tweede lid, Sv).

1.3 Tenuitvoerlegging van de tbs met verpleging

In deze paragraaf wordt het tbs-regime geschetst, met de nadruk op de tenuitvoerlegging van de dwangverpleging. De minister van VenJ is voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk, namens hem sinds 1995 de DJI³⁸. Regels voor de tenuitvoerlegging van de tbs zijn te vinden in de Bvt en het Rvt. In 1988 werd voorzien in een Tijdelijke regeling van de rechtspositie van de terbeschikkinggestelden.³⁹ In 1997 kwam een volwaardige regeling van de interne rechtspositie van terbeschikkinggestelden tot stand met de Bvt en het Rvt. De wettelijke regelingen zijn de laatste jaren op een aantal punten 'betrekkelijk significant'⁴⁰ gewijzigd. Daar komt nog de in de Eerste Kamer aanhangige *Wet forensische zorg*⁴¹ bij, die het aanbieden van de juiste zorg centraal stelt om binnen het strafrecht sneller geestelijke gezondheidszorg te kunnen bieden. Dit voorstel beoogt om de samenwerking tussen het gevangeniswezen, de tbs en de ggz te verbeteren. Het *Interimbesluit forensische zorg* loopt op een aantal in hoofdzaak praktische onderdelen van de nieuwe wet vooruit. De divisie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen (DJI) koopt op basis van dat besluit bijvoorbeeld zorgplaatsen in bij de particuliere inrichtingen en stelt eisen aan de kwaliteit van zorg.

³⁵ De wet biedt de minister sinds 1 juli 2010 de mogelijkheid om de tbs met dwangverpleging te beëindigen ten aanzien van een vreemdeling zonder geldige verblijfsstatus (art. 38la Sr).

³⁶ Wet van 22 november 2007, *Stb.* 2007, 465, in werking getreden op 1 januari 2008, *Stb.* 2007, 523.

³⁷ Wet van 25 november 2015 (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking), *Stb.* 2015, 460. Het voorstel ([EK 33.816, A](#)) is op 18 september 2014 aangenomen door de Tweede Kamer en op 24 november 2015 door de Eerste Kamer. Datum inwerkingtreding nog niet bekend.

³⁸ De DJI levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen (missie).

³⁹ *Stb.* 1987, 55.

⁴⁰ P.A.M. Mevis, 'Opnieuw de TBS: laat svp tijd en ruimte voor rustige en bestendige ontwikkeling in de goede richting', *DD* 2011, 346. Zie verder voor recente wijzigingen van de Bvt: *Stb.* 2007, 523; *Stb.* 2010, 190; *Stb.* 2010, 875, en *Stb.* 2012, 410.

⁴¹ Zie *Kamerstukken II, 2011-2012*, 32.398, nr. 10, en tevens *Kamerstukken II, 2011-2012*, 32.399, nr. 2, voor de voorgestelde Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), die de Wet Bopz zal vervangen. De Eerste Kamer heeft op 22 september 2015 besloten om deze twee wetsvoorstellen gezamenlijk te behandelen met het wetsvoorstel zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (31.996).

Inrichtingen

De dwangverpleging wordt ten uitvoer gelegd in een door de minister aangewezen rijks- of particuliere inrichting. De in de inrichtingen gevormde verpleegdedossiers (zie bijlage A) zijn het onderwerp van dit advies.

Kort na de invoering van de psychopatenwetgeving werden de eerste 'psychopatenasyls' of tbr-inrichtingen geopend, met doorgaans een levensbeschouwelijke signatuur. Dit betrof nieuwe afdelingen voor psychopaten in bestaande inrichtingen: het Rijksasiel Leiden (1928), het asyl Oldenkotte van de protestantse Rekkense Inrichtingen (1929 - 2015) en het katholieke St. Paulushuis van de psychiatrische inrichting St. Willibrordus in Heiloo (1930). Het Rijkskrankzinnigengesticht in Woensel (RPI Eindhoven, nu De Woenselse Poort) had een kortstondige, tijdelijke voorziening voor noodopvang van psychopaten (1928-1933). De afdelingen voor psychopaten daar en in Leiden werden ingericht totdat in 1933 het omvangrijke Rijksasyl voor Psychopaten (Veldzicht) in Avereest werd geopend.

De inrichtingen onderscheidden zich aanvankelijk ten opzichte van elkaar in de mate van beveiliging, met name tussen de rijks- en particuliere inrichtingen, en in hun behandelvisie en therapie. Vanwege capaciteitsgebrek kwamen er in de jaren vijftig in hoog tempo inrichtingen bij, soms voor speciale groepen van terbeschikkinggestelden. Naast de relatief kleinere particuliere instellingen (waaronder de afdeling van Maria Regina in Sambeek) bood Veldzicht veruit de meeste capaciteit, maar zat overvol. In 1947 was al een werkkamp geopend speciaal gericht op resocialisatie, Hessum, in Dalfsen. Verstandelijk beperkte terbeschikkinggestelden konden vanaf 1950 worden opgenomen in de particuliere inrichting Hoeve Boschoord te Vledder. Neurotische patiënten konden terecht in de eveneens particuliere kliniek Groot Batelaar (Lunteren, 1953). De Dr. Henri van der Hoevenkliniek te Utrecht (geopend in 1955), waar groepspsychotherapie werd gegeven, nam ook vrouwelijke terbeschikkinggestelden op. In 1951 ontstonden 'noodasyls' in speciale vleugels van de strafgevangenissen in Den Haag (vanaf 1955 een Rijksasyl) en Groningen (vanaf 1962 omgevormd tot de hoog beveiligde Dr. S. Van Mesdagkliniek). In deze opsomming hoort ook Rijksasyl de Kruisberg (Doetinchem, 1959 – 1970). Lange tijd kenmerkten de inrichtingen zich door kleinschaligheid en eigenheid. Andere belangrijke particuliere inrichtingen zijn de aanvankelijk Rooms Katholieke Prof. mr. W.P.J. Pompekliniek (1966, nu Pompestichting met een behandelkliniek in Nijmegen en een locatie voor LFPZ in Zeeland en afdelingen binnen PI Vught), FPC De Kijvelanden (1996, Poortugaal) en de Rooyse Wissel (2000, Venray/Maastricht).

In 1952 werd bovendien het Selectie Instituut (SI, Utrecht) opgericht, later het Dr. F.S. Meijersinstituut genoemd. Deze rijks-tbr-inrichting met de status van huis van bewaring kreeg een landelijke selectie-adviesfunctie met het doel om te onderzoeken in welke inrichting de terbeschikkinggestelde het beste kon worden opgenomen en behandeld.⁴² De wijziging van tbr naar tbs in 1988 had ook tot gevolg dat iedere kliniek voortaan aselectief terbeschikkinggestelden moest opnemen. Voorafgaande selectie is dus niet meer nodig. De tbs-instellingen werken tegenwoordig veelal samen met grote particuliere inrichtingen of maken deel uit van samenwerkingsverbanden waarbij naast tbs met dwangverpleging en intramurale zorg, (forensische) zorg op andere titels wordt geboden. In januari 2003 fuseerde de Dr. F.S. Meijerskliniek met tbs-kliniek De Singel in Amsterdam, die in 1998 was opgericht, en kreeg de naam Flevo Future, in 2006 veranderd in FPC De Oostvaarderskliniek. Recent is besloten Veldzicht te herbestemmen tot een psychiatrisch centrum voor vreemdelingen met een psychische stoornis. Veldzicht behoudt ook een klein deel van de tbs-functie. FPC 2landen (Utrecht, 2009-2015), ontstaan uit een samenwerkingsproject tussen Altrecht GGZ en De Kijvelanden, is inmiddels gesloten als gevolg van beperkte behoefte aan capaciteit.

Psychiatrische Observatiekliniek / Pieter Baan Centrum

In 1949 werd in Utrecht de Psychiatrische Observatiekliniek voor het Gevangeniswezen (POK) opgericht om delinquenten psychologisch en psychiatrisch te kunnen onderzoeken. De oprichting kwam voort uit de toenemende aandacht voor het individu van de verdachte en de veroordeelde en de noodzaak tot een zorgvuldige selectie van gestraften. Daaraan lag de visie op het strafrecht ten grondslag van de Utrechtse School, waarvan de hoogleraren W. Pompe, G. Kempe en P. Baan de belangrijkste vertegenwoordigers waren. Zij streefden naar de humanisering van het strafproces. De Utrechtse School kenmerkte zich door een interdisciplinaire samenwerking van strafrecht deskundigen, criminologen, sociologen, psychiaters en psychologen, waardoor een integrale en begripvolle benadering van de delinquent mogelijk was. De POK, het huidige Pieter Baan Centrum (PBC), legde de grondslag voor de multidisciplinaire observatie.

⁴² Empirische gegevens over populatiekenmerken, behandelingsresultaten of recidive over deze periode ontbreken nagenoeg, aldus B.C.M. Raes, 'De tenuitvoerlegging van de maatregel tbs', in: *De psychiatrie in het Nederlandse recht*, 207.

Capaciteitsvraagstuk

Een probleem, dat ten tijde van de 'Stopwet' al opdoemde, was dat van de passanten. In afwachting van plaatsing verbleven tot tbr veroordeelden lange tijd in een huis van bewaring. Aan de behandeling van terbeschikkinggestelden werd in de asiels in deze periode weinig of geen aandacht besteed. Voorop stond de bescherming van de maatschappij.

Na de oorlog kwamen psychiatrische en psychologische behandel mogelijkheden tot verdere ontwikkeling. Men zag dat behandeling ook kon bijdragen aan de beveiliging van de samenleving. Door deze visie en vanwege het intrekken van de 'Stopwet' nam het aantal opleggingen weer aanzienlijk toe. In 1956 bereikte het aantal tbr-veroordelingen een hoogtepunt met 745 vonnissen met tbr. De enorme toename van tbr was niet alleen het gevolg van de versoepeling van de maatregel, maar ook een kwestie van definiëring. Ook bij in onze huidige ogen betrekkelijk onschuldige delicten werd de maatregel opgelegd.

Pas na 1958 vond er een kentering plaats en nam het aantal keren dat een rechter tbr uitsprak wezenlijk af. De kritiek op de tenuitvoerlegging van de maatregel, met name vanwege hoge recidivecijfers, nam in deze jaren sterk toe. De maatregel werkte onvoldoende om de veiligheid van de samenleving te waarborgen. Het vormde de opmaat tot een grondige bezinning op de maatregel in de jaren zestig.

Tussen 1972 en 1994 werd de maatregel tbs rond de honderd keer per jaar opgelegd, daarna was weer sprake van een aanzienlijke toename (150-230 per jaar). Vanaf de jaren negentig bleef het aantal jaarlijkse beëindigingen van de tbs (80 tot 100) ver achter bij het aantal opleggingen. Daarnaast nam de gemiddelde intramurale verblijfsduur van de tbs behoorlijk toe van ongeveer vier naar meer dan tien jaar.⁴³

In de laatste jaren is de behoefte aan tbs-capaciteit binnen de forensische zorg⁴⁴ weer teruggelopen. Dit valt te verklaren uit een recente afname van het aantal opleggingen tbs met dwangverpleging, terwijl tegelijkertijd de uitstroom steeg. De afgelopen jaren is de behandelduur teruggelopen van meer dan tien jaar voor tbs-gestelden die hun behandeling startten in 1999 naar 8,4 jaar voor de tbs-gestelden die de behandeling startten in 2005. Volgens de Taskforce behandelduur tbs⁴⁵ is het mogelijk om de gemiddelde behandelduur in de tbs verder te laten dalen. Het Masterplan DJI 2013-2018⁴⁶ geeft invulling aan de financiële taakstelling van DJI. Met de overkoepelende brancheorganisaties in de forensische zorg is de Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg 2013-2018 afgesloten. Hierbij is onder meer overeengekomen dat de gemiddelde tbs behandelduur stapsgewijs wordt teruggebracht naar acht jaar in 2018.

Verpleging en behandeling

De tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging wordt zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de behandeling van de verpleegde en de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij, met inachtneming van het karakter van de vrijheidsbenemende maatregel (art. 2 Bvt). De tenuitvoerlegging is onder te verdelen in twee componenten: de verpleging en de behandeling (art. 1 onder u en v Bvt).

Verpleging is het samenstel van handelingen gericht op de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijkheid van de verpleegde voor de veiligheid van anderen dan de patiënt of voor de algemene veiligheid van personen of goederen. Daarnaast is het gericht op de verzorging van de verpleegde tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel. Daaronder valt het doen van een behandelaanbod aan de verpleegde en het bevorderen en vergemakkelijken van zijn behandeling.

Behandeling is volgens de Bvt het samenstel van handelingen gericht op een dusdanige vermindering van de uit de stoornis van de geestvermogens voortvloeiende gevaarlijkheid van de verpleegde voor de veiligheid van anderen dan de verpleegde of de algemene veiligheid van personen of goederen dat het doen terugkeren van de verpleegde in de maatschappij verantwoord is. Behandeling vindt in beginsel alleen plaats als dat is opgenomen in het verplegings- en behandelingsplan, dat de inrichting binnen drie maanden na opname in overleg met de verpleegde vaststelt. Voor zover de Bvt en het Rvt geen regels hieromtrent bevatten of bepalingen nadrukkelijk uitsluiten, zijn de bepalingen inzake de civielrechtelijke behandelingsovereenkomst op basis van de Wgbo (art. 7:446 tot en met 7:468 BW) van overeenkomstige toepassing. Er worden standaard aantekeningen over de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de verpleegde gemaakt (art. 5 en 6 Rvt). De

⁴³ M.H. Nagtegaal, R.P. van der Horst en H.J.M. Schönberger, *Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden*, WODC-reeks Onderzoek en beleid nr.290, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

⁴⁴ Daar tegenover staat capaciteitsbehoefte in de overige forensische zorg (in totaal 25 zorgtitels). *Forensische zorg in getal 2009-2013* (2014) en *DForZo in getal 2010-2014* (2015), zie www.dji.nl.

⁴⁵ Taskforce behandelduur tbs, Meerjarenafspraken Forensische Zorg 2013-2018, *Bevindingen en aanbevelingen* (2014).

⁴⁶ *Kamerstukken II, 2012-2013*, 24 587, nr. 535.

praktijk spreekt hier van ‘wettelijke aantekeningen’, die in het kader van een verlengingsvordering aan de rechter dienen te worden overgelegd (art. 509o, tweede lid, Sv).

De aard van de maatregel maakt dat er voldoende ruimte voor behandeling en beveiliging moet zijn, waarvoor bepaalde rechten soms wijken. Deze beperkingen zijn bij wet (Bvt) voorzien. Te wijzen valt op de mogelijkheid van toezicht op briefwisseling. Om de behandeling niet te zeer te belasten zijn de onderwerpen beperkt waarover beklag (bij de beklagcommissie) en mogelijk navolgend beroep (bij de RSJ) mogelijk is. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld indien de minister een verlofmachtiging intrekt, staat direct beroep open bij de RSJ. De bewegingsvrijheid kan beperkt worden door bijvoorbeeld afzondering, separatie of fixatie. De plaatsing op een afdeling voor intensieve zorg is ingrijpend. Dwangbehandeling is alleen mogelijk als de verpleegde een gevaar vormt. Dan kan bijvoorbeeld een gedwongen geneeskundige handeling plaatsvinden. De mogelijkheden voor onvrijwillige geneeskundige behandeling zijn per 1 juli 2013 verruimd (art. 16b e.v. Bvt; hoofdstuk 10 Rvt).

De landelijke adviescommissie plaatsing (LAP) beoordeelt elke drie jaar⁴⁷, in beginsel op basis van uitvoerig dossieronderzoek, waaronder een recente multidisciplinaire rapportage, of de verpleegde langdurige zorg en beveiliging nodig heeft. De LAP is een onafhankelijke commissie, voorgezeten door een jurist en gedragsdeskundigen als leden.

Verlof en proefverlof

Het verlenen van verlof is de manier om in de praktijk te toetsen of de behandeling van de terbeschikkinggestelde geslaagd is. Er zijn verschillende vormen van verlof, waarbij de veiligheid voorop staat: (beveiligd) begeleid, onbegeleid, transmuraal, incidenteel en proefverlof. Toestemming voor verblijf buiten de forensische instelling kan door middel van begeleid verlof (waaronder beveiligd verlof), dat duurt meestal enkele uren, door middel van onbegeleid verlof, dat kan in duur variëren, zelfs met een overnachting daarbij, of door middel van transmuraal verlof dat een volledig verblijf buiten de instelling betekent. Proefverlof wordt in de regel pas toegestaan als de andere verlofvormen zijn doorlopen.

Het Adviescollege verloftoetsing tbs (Avt), opgericht in 2008⁴⁸ op advies van de commissie Visser, is een onafhankelijk college dat alle door de forensische instellingen ingediende verlofaanvragen inhoudelijk toetst en voorziet van een advies aan de minister, die de machtiging verleent. Het hoofd van de inrichting bepaalt op basis van het gemachtigde verlofplan hoe met de machtiging wordt omgegaan. Tegen het niet verlenen van een verlofmachtiging staat geen beklag of beroep open. De reclassering begeleidt het proefverlof op grond van een maatregelenrapportage, hoewel de betrokkene onder verantwoordelijkheid van de instelling blijft vallen.

Verdere ontwikkeling van de tbs

De huidige inrichting en ontwikkeling van de tbs doet nog steeds stof opwaaien. In brede lagen van de maatschappij (rechterlijke macht, advocatuur, politiek en bevolking) vindt discussie plaats. Misdrijven gepleegd tijdens verlof dan wel na afloop van de tbs worden in de media uitvoerig besproken. Recidivecijfers over tbs ten opzichte van gevangenisstraf zijn echter gunstig.⁴⁹ Andere thema's zijn de inzage in medische gegevens zonder toestemming indien verdachten weigeren om aan het gedragsonderzoek mee te werken, de duur van de behandeling, de teruglopende instroom en de relatie tussen externe omstandigheden zoals beleidsdruk en behandelduur. Tegenover aarzelingen over het vertrouwen in de tbs en zelfs de vraag of de maatregel zou moeten worden afgeschaft zijn ook positieve oordelen te horen. Dit blijkt uit een grote stroom aan onderzoeken, adviezen en notities over de tbs in de afgelopen jaren.⁵⁰

⁴⁷ Op basis van het herzien Beleidskader *Longstay* Forensische Zorg, in werking getreden op 1 juni 2009.

⁴⁸ Besluit Adviescollege Verloftoetsing tbs, *Stcrt.* 2007, 189.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Bregman, I.M. en B.S.J. Wartna, *Recidive TBS 1974 -2006. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden* (factsheet 2010-4), WODC, 2010.

⁵⁰ Een goede samenvatting van de discussies is te vinden in Mevis 2011 en Harte 2007. Zie ook stukken van het WODC (bijv. Nagtegaal 2011). Knoester betoogt dat het hele systeem op de schop moet, in: ‘Minister moet niet beslissen over tbs’er’, *NRC Handelsblad*, 2 april 2010, p.7, en Van der Wolf stelt onder meer een naamsverandering voor, *Veroordeeld tot vooroordeel*, p. 710-711. De genoemde Taskforce deed elf aanbevelingen om het vertrouwen in de maatregel te vergroten, onder meer om de mogelijkheden van uitstroom voor verpleegden vanuit de LFPZ te verbeteren door onbegeleid verlof toe te staan of om in geval van een combinatievonnis de betrokkene al tijdens detentie voor te bereiden op behandeling in de kliniek door hem in de laatste fase van de detentie in een zogeheten Penitentiair Psychiatrisch Centrum te plaatsen.

2. Archiefwet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Het belang van archieven kan zowel vanuit het perspectief van de overheid als dat van de onderzoeker worden beschouwd. Archieven hebben vanouds de functie van het bewaren van (schriftelijke) bewijsmiddelen, die voor de overheid het 'geheugen' van de administratie vormen. Naast de waarde voor burger en bestuur, waar het gaat om het controleren van het beleid van de overheid, zijn archieven van belang als historische bron.⁵¹ Archieven stellen onderzoekers in staat authentieke documenten te raadplegen. Om onderzoek in archieven mogelijk te maken, moeten drie functies zijn georganiseerd: de beschikbaarheid van archieven (onder meer door overbrenging van geselecteerde archieven van de archiefvormer naar een archiefbewaarplaats), de openbaarheid (het recht om archieven in te mogen zien) en de toegankelijkheid (de gegevens in archieven kunnen worden geraadpleegd op basis van een systematische ordening).

Dit hoofdstuk is geschreven vanuit het perspectief van overheidsarchieven. Enkel de archieven gevormd door overheidsorganen zijn onderworpen aan de specifieke archiefwetgeving. In Nederland werd in 1918 de archiefwet (Aw)⁵² ingevoerd. Deze is vernieuwd in 1962 en 1995. De bewaarbelangen die in het Archiefbesluit 1995 staan omschreven, welk besluit gelijktijdig met de Aw van kracht werd, krijgen hier bijzondere aandacht. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)⁵³ betrokken.

2.2 Archiefwet

De overheid dient haar archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (art. 3 Aw). Onder archiefbescheiden vallen niet alleen papieren documenten, maar alle bescheiden, ongeacht hun vorm, die door een overheidsorgaan zijn ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd zijn daaronder te berusten (art. 1, onder c, Aw). Ook digitaal vastgelegde informatie die is ontvangen of opgemaakt door een overheidsorgaan valt dus onder de werking van de archiefwetgeving. Het in goede, geordende en toegankelijke staat bewaren van archiefbescheiden houdt onder meer in dat een archief op gezette tijden wordt geschoond. In dat verband heeft de overheid zowel een plicht tot vernietigen als tot het overbrengen naar een archiefbewaarplaats (art. 12 Aw). Beide plichten rusten op de zorgdrager, degene die de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor het desbetreffende archief. Onder meer archieven die worden gegenereerd op basis van de maatregel tbs vallen onder het zorgdragerschap van de minister van VenJ.

De Aw is van toepassing op overheidsorganen. Daaronder wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, zoals rijksinrichtingen, of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed (art. 1, onder b1, Aw). Het tweede deel van deze formulering, toegevoegd bij de wijziging van de Aw in 1995, heeft betekenis voor particuliere inrichtingen. Deze inrichtingen voeren, voor zover zij met de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs zijn belast, een overheidstaak uit en zijn in die zin dus met openbaar gezag bekleed. Ze vallen voor die taak daarom onder het bereik van de Aw. Het openbaar gezag wordt afgeleid uit het feit dat de minister een instelling (op grond van art. 1 onder b t/m f Bvt Jo art. 37d of art 90^{quinquies} Sr) heeft aangewezen om terbeschikkinggestelden ten behoeve van de verpleging en de behandeling op te nemen. Dit betekent dat het verpleegdedossier onder de werking van de Aw valt. De Erfgoedinspectie, die de overheid inspecteert op de naleving van de Aw, heeft deze zienswijze bevestigd.⁵⁴

⁵¹ Een handzame uitleg wordt geboden in: J.A.M.Y. Bos-Rops, M. Bruggeman en F.C.J. Ketelaar, *Archiefwijzer. Handleiding voor het gebruik van archieven in Nederland* (tweede herziene druk, Bussum 1994). Deze gids is geschreven vanuit het perspectief van de onderzoeker voor wie onderzoekgegevens afkomstig kunnen zijn uit overheids- of particuliere archieven.

⁵² Archiefwet 1918, *Stb.* 1918, 378; Archiefwet 1962, *Stb.* 1962, 313; Archiefbesluit 1968, *Stb.* 1968, 200; Archiefwet 1995, *Stb.* 1995, 276; Archiefbesluit 1995, *Stb.* 1995, 671; Besluit van 7 september 2012 tot wijziging van Ab 1995, *Stb.* 2012, 444.

⁵³ *Stb.* 2000, 302, laatstelijk gewijzigd op 4 juni 2015, *Stb.* 2015, 230.

⁵⁴ Brief Erfgoedinspectie aan het ministerie van VenJ, *Dossierbeheer bij TBS-klinieken*, 11 april 2013 (kenmerk 504123).

Regelingen

Het Archiefbesluit 1995 (Ab) is de voornaamste uitvoeringsregeling van de Aw waarin meer gedetailleerde regels, bijvoorbeeld over het opstellen en vaststellen van selectielijsten, zijn opgenomen. Daarnaast stelt het Ab dat een overheidsorgaan dient te beschikken over archiefbeheersregels, over voldoende en goed opgeleid personeel en over een archiefruimte. De bepalingen over de duurzaamheid (art. 11 Ab), de ordening en de toegankelijkheid van archiefbescheiden (art. 12 Ab) en de archiefruimten en –bewaarplaatsen (art. 13 Ab) zijn nader uitgewerkt in de Archiefregeling 2009⁵⁵.

Sinds 2014 beschikt het ministerie van Veiligheid en Justitie over (vernieuwde) archiefbeheersregels⁵⁶ voor het ministerie en de dienstonderdelen (ex art. 14 Ab). Hierin zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organisatie beschreven.

2.3 Selectie

Zorgdragers zijn verplicht tot het ontwerpen van selectielijsten waarin ten minste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen (art. 5, eerste lid, Aw). Voorts dienen de termijnen vermeld te zijn waarop de aangemerkte archiefbescheiden moeten worden vernietigd. Op welke wijze selectielijsten ontworpen en vastgesteld worden is nader beschreven (art. 2 t/m 8 Ab). Selectielijsten hebben een geldigheidsduur van maximaal twintig jaar.

Bij het ontwerpen van een selectielijst (art. 2 Ab) dient rekening gehouden te worden met:

- a. 'de taak van het desbetreffende overheidsorgaan;
- b. de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen;
- c. de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed, en
- d. het belang van de in de bescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, recht- of bewijszoekenden en historisch onderzoek'.

Een selectielijst bestaat onder andere uit een opsomming van de taken van het overheidsorgaan waarop de selectielijst betrekking heeft en een opsomming van categorieën archiefbescheiden, waarvoor bij iedere categorie is aangegeven of de archiefbescheiden bewaard worden dan wel na welke termijn zij voor vernietiging in aanmerking komen. Archiefbescheiden kunnen op basis van nader te bepalen criteria van vernietiging worden uitgezonderd en komen dan eveneens voor overbrenging in aanmerking (art. 5 Ab). In een toelichting op de selectielijst dient volgens de wettelijke procedure het ontwerp te worden verantwoord. De toelichting bevat tevens een verslag van de wijze waarop derden en met name deskundigen bij het ontwerpen van de selectielijst betrokken zijn en van de inhoud van het met hen gevoerde overleg. De minister legt de concept-selectielijst conform de (in afdeling 3.4 geregelde) procedure van de Algemene wet bestuursrecht⁵⁷ voor een periode van acht weken ter inzage (alvorens de Raad voor Cultuur te horen)⁵⁸. De Raad voor Cultuur hanteerde met name de bepalingen uit het Ab als toetsingskader voor selectielijsten.

2.4 Selectiemethodiek

De selectiemethodiek is niet in wet- en regelgeving vastgelegd. Tot de wijziging van de Aw in 1995 werden vernietigingslijsten opgesteld. Daarin werd aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking kwamen. De archieven die hier niet op voorkwamen werden bewaard. In de jaren negentig is de selectiemethodiek ingrijpend gewijzigd omdat de overbrengingstermijn werd verkort van vijftig naar twintig jaar. Sinds kort is de selectiemethodiek opnieuw herzien, mede in reactie op de toenemende digitalisering.

⁵⁵ Archiefregeling van 15 december 2009, *Stcrt.* 2010, 270.

⁵⁶ Archiefbeheersregels Veiligheid en Justitie 2014 en Uitvoeringsregeling archiefbeheer Veiligheid en Justitie 2014, *Stcrt.* 2014, 17938-17939.

⁵⁷ *Stb.* 1992, 315.

⁵⁸ Ten tijde van de vaststelling van de selectielijst die de aanleiding was voor het commentaar van de Raad voor Cultuur en uiteindelijk tot instelling heeft geleid van onze commissie, was dit de procedure. De Raad voor Cultuur heeft sinds 1 januari 2013 geen rol meer bij de vaststelling van individuele selectielijsten en wordt dus niet meer gehoord.

Selectiemethodiek tot 1995

In deze periode werden oude archieven en vanaf 1962 alle archieven ouder dan vijftig jaar naar een archiefbewaarplaats overgebracht. Selectie van archieven vond plaats als bepaalde categorieën van stukken op een vernietigingslijst werden opgenomen. De vernietigingslijst kwam tot stand na het zogenaamde driehoeksoverleg (tussen deskundigen op het betreffende taakgebied, archiefbeheerders en de algemene rijksarchivaris) en werd, na advies door de Rijkscommissie voor de archieven (een onderdeel van de Raad voor Cultuurbeheer, de latere Raad voor Cultuur), vastgesteld door de betreffende zorgdrager en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en cultuur gezamenlijk.

Voor zover bekend zijn archieven over de oplegging en de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging nooit op een vernietigingslijst vermeld. De rechterlijke archieven zijn veelal bewaard. Enkele archieven uit tbr-klinieken zijn (gedeeltelijk) overgebracht naar de Regionaal Historische Centra. Een groot deel is nog niet geselecteerd en te vinden in de inrichtingen zelf of bij Doc-Direkt (zie bijlage A).

Selectiemethodiek 1995 - 2012

Vanaf 1995 zijn zorgdragers verplicht selectielijsten op te stellen waarin wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging dan wel voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Kort daarvoor startte het Project invoering verkorting overbrengingstermijn (PIVOT)⁵⁹, naar aanleiding van de noodzaak tot het terugbrengen van de overbrengingstermijn van archiefbescheiden van vijftig naar twintig jaar. Daartoe werd een nieuwe selectiemethodiek ontwikkeld die was gestoeld op het waarderen van het overheidshandelen binnen een bepaald beleidsterrein, in plaats van op de selectie van (alle) archiefbescheiden van één organisatie.

De waardering in termen van bewaren of vernietigen van archiefbescheiden vond plaats op het niveau van de handelingen⁶⁰ en is beschreven in een basiselectiedocument (BSD). Op grond van een aantal selectiecriteria werd aan elke handeling een waardering gegeven, die neerkomt op een selectiebeslissing voor de archiefbescheiden die de neerslag van de handeling vormen. De algemene selectiecriteria waarmee handelingen zijn gewaardeerd met bewaren (B) betroffen onder meer: de voorbereiding en bepaling van beleid, de evaluatie van beleid, de verantwoording van beleid en de beleidsuitvoering op hoofdlijnen.

Voor tbs met dwangverpleging zijn twee selectielijsten van belang. In het BSD 124-Rechterlijke macht, over de periode 1950-heden, zijn de handelingen 168, 179, 333 en 334 op het strafdossier van toepassing.⁶¹

De waardering van de handelingen over de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging is beschreven in het BSD 135-Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling⁶². Zoals uit de aanleiding voor de opdracht aan de commissie reeds is gebleken is het betreffende BSD na het advies van de Raad voor Cultuur slechts gedeeltelijk vastgesteld: 'de TBS-dossiers die individuele gevallen behandelen [kunnen met dit BSD] NIET worden bewerkt en/of vernietigd'.

Het RIO *Gevangeniswezen en TBS*⁶³ beschrijft het beleidsterrein gevangeniswezen en tbs en geeft, op basis van onderzoek dat DJI in 1998 heeft uitgevoerd, een overzicht van onder meer de wetshistorie en de actoren die sinds de inwerkingtreding van de maatregel tbs tot dan toe actief zijn geweest.

⁵⁹ De Pivot-methode gaat uit van 'het principe dat wanneer een handeling van de overheid belangrijk wordt gevonden, de administratieve neerslag van die handeling in aanmerking komt voor bewaring. Per beleidsterrein brengen de zorgdragers de handelingen van de rijksoverheid (...) in kaart. De resultaten van het onderzoek worden (...) vastgelegd in een zogeheten Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO). Op basis van een RIO wordt een Basis Selectiedocument (BSD) gemaakt, waarin de handelingen met behulp van een vastgestelde set criteria worden gewaardeerd. Elke in het BSD opgenomen handeling is voorzien van een waardering. Die luidt ofwel bewaren van de neerslag dan wel vernietigen na het verstrijken van de aangegeven vernietigingstermijn', uit: Commissie waardering en selectie (Nationaal Archief), *Gewaardeerd verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven* (Den Haag 2007), p. 25.

⁶⁰ Een handeling wordt binnen het BSD gedefinieerd als een complex van activiteiten ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid

⁶¹ BSD 124: Rechterlijke macht. Een instrument voor de selectie – ter vernietiging dan wel blijvende bewaring van de administratieve neerslag van het handelen van de rechterlijke macht in de periode vanaf 1950, *Stcrt.* 2011, 17020. Zie ook: RIO 124: R. P.B.A. Dingemans, R.W. Steensma, *Gedeelde geschillen. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de rechterlijke macht vanaf 1950* ('s-Gravenhage, 2001).

⁶² BSD 135: Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de Minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945, *Stcrt.* 2008, 39.

⁶³ G. Beks, P.R. te Slaa en T. Bachgus, *Gevangeniswezen en TBS. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling (TBS) 1945-2000* (2005).

Huidige selectiemethodiek

In 2010 is de Tweede Kamer door de staatssecretaris van OC&W en de minister van BZK geïnformeerd over de hoofdlijnen van het nieuwe beleid voor waardering en selectie van archieven vanwege de toenemende digitalisering⁶⁴. Het Nationaal Archief heeft dit beleid verder uitgewerkt tot een nieuwe methodiek⁶⁵. Naast wijzigingen die gevolgen hebben voor de vaststellingsprocedure van en inhoudelijke voorschriften voor selectielijsten, worden drie instrumenten voor waardering en selectie voorgesteld: een risicoanalyse, systeemanalyse en trendanalyse⁶⁶. Tbs en FPC worden in vier trendanalyses⁶⁷ genoemd. De trendanalyse is inmiddels vereenvoudigd tot een 'hotspot-monitor', waarbij gebeurtenissen van maatschappelijk belang ('hotspots') in de samenleving en per beleidsterrein worden opgespoord. Het Nationaal Archief beschrijft de selectielijst als instrument om de waarde van informatie in samenhang te wegen. De relatie wordt gelegd tussen de waardering van werkprocessen en de selectie van de bijbehorende archiefbescheiden.

2.5 Overbrenging van archieven

De zorgdrager is verplicht zijn archiefbescheiden die volgens de selectielijst voor blijvende bewaring in aanmerking komen binnen twintig jaar naar een archiefbewaarplaats over te brengen (art. 12, eerste lid, Aw). Als archiefbewaarplaats voor organen van de rijksoverheid zijn het Nationaal Archief en voor rijksorganen in de provincie de Regionaal Historische Centra (RHC) aangewezen. Naar archiefbewaarplaatsen overgebrachte archieven zijn, behoudens beperkingen bij de overbrenging gesteld, voor iedereen kosteloos te raadplegen.

Openbaarheid van archieven

Het is mogelijk de openbaarheid van overgebracht archieven te beperken met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de Staat of zijn bondgenoten of het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordelingen of benadeling van betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel derden (art. 15, eerste lid, Aw). De zorgdrager kan dus overwegen om, bijvoorbeeld vanwege de daarin aanwezige persoonsgegevens, de archieven met een beperking op de openbaarheid over te dragen. De beperking geldt voor een bepaalde termijn, daarna zijn overgebrachte archieven openbaar.

Zo is bepaald dat de tbr-dossiers uit de periode 1933-1945, die FPC Veldzicht naar het Historisch Centrum Overijssel heeft overgebracht, niet openbaar zijn tot 110 jaar na de dag van geboorte van de verpleegde (zie bijlage A). Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen zijn alle dossiers uit het archief 'Vreemdelingendossiers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, 1973-2005' na overbrenging beperkt openbaar tot 100 jaar na geboortedatum van de persoon op wie het dossier betrekking heeft.⁶⁸ Er is in dit geval gekozen om de openbaarheid van het volledige archief te beperken, omdat de dossiers bijzondere persoonsgegevens bevatten als bedoeld in de Wbp.

De zorgdrager kan evenwel dispensatie verlenen indien het belang van de openbaarheidsbeperking niet opweegt tegen het onderzoeksbelang (art. 15, derde lid, Aw). In zulke gevallen kan bepaald zijn dat een archief toegankelijk is voor de onderzoeker die zich schriftelijk met een aantal voorwaarden akkoord heeft verklaard, bijvoorbeeld om uitsluitend niet tot personen herleidbare gegevens te publiceren. De aan de openbaarheid

⁶⁴ *Kamerstukken II, 2010-2011, 29362, nr. 186.*

⁶⁵ Nationaal Archief, *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in een digitale tijd* (maart 2015).

⁶⁶ De trendanalyse was ontwikkeld om te kunnen bepalen welke (overheids)archieven gevormd in de periode 1975-2005 de hoogste maatschappelijke relevantie hadden omdat ze belangrijke ontwikkelingen van de samenleving weerspiegelen.

⁶⁷ *Trendsignalement 2013. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid* (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht, maart 2013, p. 53: Recidive en nazorg); Concept rapport *Trendanalyse domein Welzijn* – Onderzoeksteam Trendanalyse, Nationaal Archief, mei 2011 (p. 67: Hotspot – de dood van Savanna (2004)); Concept rapport *Trendanalyse domein Onderwijs en Wetenschap* (validatie), Nationaal Archief, november 2011 (p. 103: Hotspot 7 - De moord op conrector Hans van Wieren) en Concept rapport *Trendanalyse Domein Recht – OT Trendanalyse 1976-2005*, Nationaal Archief, december 2011: trend 8 - Verharding van de maatschappij ten aanzien van criminaliteit: opkomst van een strenger straffklimaat (p. 49-51).

⁶⁸ 'Dan wel in geval van het ontbreken van een geboortedatum, tot 85 jaar na het beginjaar van het dossier. Indien de persoon op wie het dossier betrekking heeft is overleden, vervalt de beperking', Besluit beperking openbaarheid archief Vreemdelingendossiers Immigratie- en Naturalisatiedienst 1973-2005, *Stcrt.* 2013,32412, inwerkingtreding 16 januari 2016.

gestelde beperkingen hebben geen betrekking op archiefbescheiden die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar, tenzij de zorgdrager anders beslist (art. 15, vierde lid, Aw).

Het is mogelijk om een volledig inzageverbod voor een bepaalde tijd te stellen, waarbij artikel 15, derde lid, Aw het altijd mogelijk maakt dat er een afweging plaatsvindt als er toch redenen zijn om iemand toestemming te geven om onderzoek te doen. De oorspronkelijke zorgdrager wordt dan bij dit verzoek betrokken. Het artikel luidt: 'De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden, kan, gehoord degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, de ingevolge het eerste of het tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperkingen opheffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing laten, indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden'. Deze route om toch inzage te krijgen is nog zwaarder dan de route waarbij de Wbp (zie volgende paragraaf) als uitgangspunt wordt genomen voor de openbaarheidsbeperking.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Wgbo betrekking heeft op de 'actieve' dossiers. Als dossiers na een gemaakte afweging als blijvend te bewaren worden aangemerkt en naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht, zullen beperkende bepalingen bij overbrenging zo gesteld moeten worden dat daarmee de essentie van de Wgbo wordt meegenomen. In die zin past de Wgbo niet als een wet die de beperkingen op de openbaarheid regelt naast de archiefwet, maar is het wel een wet die van invloed kan zijn op de manier waarop openbaarheidsbeperkingen bij de overbrenging worden gesteld.

Archieven die (nog) niet zijn overgebracht kunnen niet op basis van de Aw worden geraadpleegd. In dat geval kan een beroep worden gedaan op het recht op informatie (dat minder ver reikt dan het expliciet inzagerecht, Aw) op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Archiven kunnen ook na het verstrijken van de wettelijke overbrengingstermijn bij het overheidsorgaan waar ze gevormd zijn achterblijven indien ze door de archiefvormer nog veelvuldig worden gebruikt. In dat geval kan de zorgdrager machtiging tot opschorting worden verleend (art. 13, derde en vierde lid, Aw).

2.6 Wet bescherming persoonsgegevens

De Wbp is de wettelijke uitwerking van de bescherming van persoonsgegevens (gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon) op basis van internationaal en Europees recht, en van de Grondwet.⁶⁹ Verder is van belang om te noemen het voorstel voor een richtlijn (over politie- en veiligheidsdiensten) en het voorstel voor een algemene verordening gegevensbescherming (die op het overige van toepassing zal zijn) van de Europese Unie⁷⁰.

Indien persoonsgegevens (uit dossiers) aan derden worden verstrekt kan sprake zijn van een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁷¹ Ter beantwoording van de vraag of deze inbreuk noodzakelijk is, en daarmee kan worden toegestaan, is een afweging nodig van het belang van de betrokkene tegenover het algemeen belang. De noodzakelijkheid moet bovendien bij of krachtens wet zijn geregeld. De inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van één of meer van de genoemde doelcriteria (art. 8, tweede lid, EVRM): inbreuken op de privacy zijn alleen mogelijk als deze worden genomen in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁶⁹ De persoonlijke levenssfeer is beschermd in artikel 10 van de Grondwet, en bovendien in art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (*Trb.* 1951, 154), in art. 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (*Trb.* 1978, 177) en de Europese grondrechten op privacy en gegevensbescherming in de art. 7 en 8, Handvest van de grondrechten van de EU (*PB C 303*, 14.12.2007).

⁷⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [eerste lezing], 28 januari 2016, interinstitutioneel dossier 2012/0010 (COD), 5463/16. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5463_2016_INIT&from=EN.

⁷¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Leidraad Wet bescherming persoonsgegevens* (Richtlijn, 29 april 2011).

De terminologie die de toezichthouder (Autoriteit Persoonsgegevens, AP, voorheen College Bescherming Persoonsgegevens, CBP) gebruikt gaat uit van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens⁷², volgens welke iedere beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet kunnen worden gerechtvaardigd door een 'pressing social need' (dringende maatschappelijke behoefte). De inmenging moet bovendien evenredig zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit), dat doel moet niet op andere, minder indringende wijze kunnen worden bereikt (subsidiariteit) en de ter onderbouwing aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn.

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij zijn verzameld (doelbindings- of doelverenigbaarheidsbeginsel).

De Wbp vat het begrip persoonsgegevens ruim op en kent daarnaast ook het begrip bijzondere persoonsgegevens, waaronder onder andere persoonsgegevens over de gezondheid en het strafrechtelijk verleden van een persoon vallen. Voor deze gegevens geldt een verwerkingsverbod (art. 16 Wbp), met een beperkt aantal uitzonderingen (art. 17-24 Wbp), waarop hieronder wordt ingegaan.

Het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid te verwerken is niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door de minister van VenJ voor zover dat in verband met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen noodzakelijk is (art. 21, eerste lid, onder a, Wbp). De gegevens mogen alleen verwerkt worden door personen die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift, dan wel krachtens een overeenkomst tot geheimhouding zijn verplicht. Indien de verantwoordelijke gegevens persoonlijk verwerkt en op hem niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht rust, is hij verplicht tot geheimhouding van de gegevens, behoudens voor zover de wet hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak voortvloeit dat de gegevens worden meegedeeld aan anderen die bevoegd zijn tot verwerking daarvan.

Strafrechtelijke persoonsgegevens mogen worden verwerkt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (art. 22, eerste lid, Wbp).

Alle verpleegde- en strafdossiers zullen bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in de Wbp bevatten. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek is toegestaan voor zover (art. 23, tweede lid, Wbp):

- a. het onderzoek een algemeen belang dient,
- b. de verwerking voor het betreffende onderzoek of de betreffende statistiek noodzakelijk is,
- c. het vragen van uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost en
- d. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Een dergelijke uitzondering is ook terug te vinden in de Wgbo.⁷³ De genoemde concept EU-verordening biedt eveneens een dergelijke specifieke uitzondering.⁷⁴

⁷² Vgl. bijvoorbeeld het wetgevingsadvies van het CBP van 4 december 2012 inzake Tweede nota van wijziging Wetsvoorstel forensische zorg (<https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/cbp-adviseert-over-doorbreken-medisch-beroepsgeheim-bij-weigering-tbs-onderzoek>).

⁷³ Art. 7:458, eerste lid, BW: Zonder toestemming van de patiënt kan ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek op het gebied van de volksgezondheid inzage in en afschrift van patiëntendossiers worden verleend indien het vragen van toestemming in redelijkheid niet mogelijk is en met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek is voorzien in zodanige waarborgen, dat de persoonlijke levenssfeer van de patiënt niet onevenredig wordt geschaad, of het vragen van toestemming, gelet op de aard en het doel van het onderzoek, in redelijkheid niet kan worden verlangd en de hulpverlener zorg heeft gedragen dat de gegevens in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot individuele natuurlijke personen redelijkerwijs wordt voorkomen.

⁷⁴ Art. 14a(4) Vo: '4. Paragraphs 1 to 3a shall not apply where and insofar as:

(a) the data subject already has the information; or (b) the provision of such information proves impossible or would involve a disproportionate effort; in particular for processing for archiving purposes in the public interest, or scientific and historical research purposes or statistical purposes subject to the conditions and safeguards referred to in Article 83(1) or in so far as the right referred to in paragraph 1 is likely to render impossible or seriously impair the achievement of the objectives of the archiving purposes in the public interest, or the scientific and historical research purposes or the statistical purposes; in such cases the controller shall take appropriate measures to protect the data subject's rights and freedoms and legitimate interests, including making the information publicly available'.

2.7 Archiefwet in relatie tot de Wet bescherming persoonsgegevens

De Aw geldt naast de Wbp. Zo is de Wbp van toepassing op het raadplegen van archieven die in een archiefbewaarplaats berusten. Persoonsgegevens kunnen deel uitmaken van overheidsarchieven die de zorgdrager na overbrenging in principe openbaar heeft gemaakt.

De Registratiekamer, de voorganger van het CBP, heeft in 1999 gewezen op de verplichting om persoonsgegevens te vernietigen, tenzij het bepaalde bij of krachtens de wet zich tegen vernietiging verzet. 'Voor zover een bewaarplicht ingevolge de Aw bestaat, gaat deze voor de plicht tot vernietigen ingevolge voornoemd artikel [in dit geval de vereiste noodzakelijkheid in verband met het doel van het onderzoek als bedoeld in art. 7:464 lid 2 BW. Daardoor is de Aw in dit geval bepalend voor de vraag of mag worden vernietigd. Houders van persoonsregistraties moeten daarom rekening houden met de Aw en het daarop gebaseerde vernietigingsregime bij het vaststellen van hun desbetreffende privacyreglementen'.⁷⁵

Het vormen van archiefbescheiden door overheidsorganen, de overbrenging naar een archiefbewaarplaats en het toegankelijk maken van in archiefbescheiden opgenomen persoonsgegevens zijn vormen van verwerking van persoonsgegevens, waarop in de regel de Wbp van toepassing is.⁷⁶ De verwerkingsgrondslagen voor deze verwerkingen zijn voorzien in de wettelijke verplichting van het overheidsorgaan of diens publiekrechtelijke taak (resp. art. 8, onderdelen c en e, Wbp). Dat geldt overigens niet voor het ter raadpleging aanbieden of het ter gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden. Handelingen die nodig zijn voor het beheer van persoonsgegevens zijn geoorloofd (art. 2a Aw), maar het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen (art. 14 Aw) is alleen geoorloofd onder de voorwaarden van art. 23 Wbp. Het tweede lid daarvan biedt de mogelijkheid tot ontheffing (onder voorwaarden), enkel in het belang van wetenschappelijk onderzoek of statistiek.

In de Aw staat 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' met het oog op de bescherming van in archieven voorkomende gegevens van betrokkenen. Dit hoeft niet altijd hetzelfde te zijn als verwerking van persoonsgegevens, zoals in de Wbp staat. Zo is de Wbp in principe niet langer van toepassing als de personen op wie de gegevens betrekking hebben overleden zijn, terwijl de beperking van de openbaarheid op grond van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ook zou kunnen gelden voor dossiers terwijl de personen al overleden zijn (bijvoorbeeld in het belang van nabestaanden).⁷⁷ Het is van belang om beide formuleringen uit elkaar te houden, omdat omgekeerd de Wbp ook van kracht is op reeds overgebrachte archieven waarbij bij overbrenging geen beperking is gesteld, terwijl het archief wel persoonsgegevens bevat.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is, zoals aangegeven in paragraaf 2.5, een belang op grond waarvan de openbaarheid van naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden kan worden beperkt. De beperking van de openbaarheid met het oog op de bescherming van persoonsgegevens in de zin van de Wbp betreft in eerste instantie nog levende personen en vervalt doorgaans op het moment dat een verzoeker kan aantonen dat de persoon op wie het dossier betrekking heeft is overleden.⁷⁸

Dit laatste is met het oog op de Wbp steeds minder vaak de uitkomst, gezien een zogeheten 'derdenbelang'. Ook als aangetoond kan worden dat de persoon op wiens naam een dossier is gesteld is overleden, kan het zijn dat persoonsgegevens van anderen dan degene op wiens naam het dossier staat in de dossiers staan. Op deze derden is de Wbp van toepassing en het wordt steeds vaker gebruikt om dossiers op grond van de Wbp langer gesloten te houden dan de tijd dat de persoon op wiens naam het dossier staat leeft.

Het beschermen van persoonsgegevens betekent niet per definitie dat de archiefbescheiden waarin de persoonsgegevens voorkomen vernietigd worden.⁷⁹ Het kan voor de bescherming voldoende zijn om de betreffende gegevens niet langer te bewaren in een vorm die het mogelijk maakt de persoon te identificeren. Het afschermen of uitwissen van gegevens (anonymiseren) is voldoende.

Persoonsgegevens die voorkomen in archiefbescheiden die in een selectielijst als te bewaren zijn aangemerkt, mogen in beginsel voor onbepaalde tijd worden bewaard.⁸⁰ Aan de persoonsgegevens is daarmee een archiefbestemming, een nieuw verwerkingsdoel, toegekend.

⁷⁵ Gewetensbezwaarden: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/uit/z1998-0787.pdf>.

⁷⁶ In art. 2, eerste lid, Wbp is aangegeven dat de wet van toepassing is op geautomatiseerde verwerkingen en op verwerkingen van gegevens opgenomen in een bestand (gestructureerde handmatige verwerking).

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 april 2011 LJN BQ2643, AB 2011/214 (Gelderse Roos).

⁷⁸ Zie naast Gelderse Roos: Vزر B Amsterdam 11 december 2003 ECLI:NL:RBAMS:2003:AN9893 (Digitaal monument).

⁷⁹ Lodewijk Hovy, 'Sporen nalaten of uitwissen? Het bewaren van persoonsgegevens', *Archiefblad* 2001, 32-35.

⁸⁰ Zie memorie van toelichting Wbp, *Kamerstukken II 1997/1998*, 25 892, nr. 3, p. 95-96.

3. Dossiervorming tbs met dwangverpleging

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vorming en de inhoud van het verpleegdedossier, zoals dat in de Bvt en het Rvt wordt genoemd. Dit is het dossier waarover de Raad voor Cultuur adviseert te onderzoeken of een langere bewaartermijn noodzakelijk is en dat in de opdracht aan de commissie centraal staat.

Daarnaast krijgen andere dossiers die met het verpleegdedossier samenhangen hier aandacht. Dat is in de eerste plaats het strafdossier in geval van tbs met dwangverpleging. Voorts vindt door verschillende instanties dossiervorming plaats in het kader van bijvoorbeeld de plaatsing in een tbs-inrichting, adviesaanvragen voor verlof of beklag- en beroepszaken. In dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen deze dossiers geschetst.

3.2 Het begrip 'tbs-dossier'

De eerste vraag uit de opdracht van de minister luidt 'vast te stellen welke informatie tot het dossier van individuele tbs'ers behoort'.

Het begrip *individuele tbs'er* valt hier samen met de *verpleegde* uit de Bvt, waarbij de commissie de terminologie van de wetgever volgt. Het begrip verpleegde is door de wetgever gedefinieerd als 'een persoon die in een inrichting is opgenomen' (art. 1, onder f, Bvt). De interne rechtspositie van passanten in een huis van bewaring wordt beheerst door de Beginselenwet gevangeniswezen. De wet Bopz regelt de interne rechtspositie van terbeschikkinggestelden in niet-justitiële inrichtingen.

Het begrip *tbs-dossier* kan ruim worden opgevat:

alle op enigerlei wijze vastgelegde gegevens in het kader van de oplegging en de tenuitvoerlegging van de maatregel terbeschikkingstelling met dwangverpleging.

Hét tbs-dossier als zodanig bestaat niet. In de praktijk zijn verschillende dossiers aanwezig die onder de voorgestelde definitie vallen, waarbij overigens dezelfde gegevens in verscheidene dossiers voorkomen.

De commissie heeft de keuze gemaakt om de definitie voor de onderzoeksopdracht te beperken. De commissie stelt voor om in ieder geval de dossiers met een wettelijke grondslag die gevormd zijn ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging als uitgangspunt te nemen.

Het vertrekpunt wordt dan gevormd door alle gegevens die zijn verzameld in het verpleegdedossier in het kader van de tenuitvoerlegging van een daadwerkelijk opgelegde tbs met dwangverpleging. Centraal staat het verpleegdedossier waarin onder meer de plaatsingsbeschikking en aanvullende gegevens die nodig zijn ten behoeve van de plaatsing. Verder vallen hieronder de gegevens over het verloop van de tenuitvoerlegging, de verlengingsrapportage inclusief de wettelijke aantekeningen alsmede alle rechterlijke beslissingen of beklag- en beroep. Te denken valt aan beroep tegen plaatsing in een bepaalde kliniek of op een bepaalde afdeling. Voorts vallen in ieder geval ook alle gegevens die beschikbaar zijn in het kader van de verschillende vormen van verlof en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging onder de definitie. Verderop in dit hoofdstuk zal nader op de inhoud van het verpleegdedossier worden ingegaan.

Indien echter de tbs ten einde komt, door niet-verlenging of anderszins, dan vormt dat de begrenzing. Al kunnen behandeling en toezicht op zeker moment onder een ander regime plaatsvinden, als de tbs eindigt, is er geen sprake meer van dwang. Dit sluit aan bij de wettelijke afsluiting van het dossier, 'te rekenen vanaf het tijdstip dat de terbeschikkingstelling eindigde' (art. 32 Rvt). Dat is van betekenis in verband met de inmiddels door het parlement aangenomen wetgeving inzake langdurig toezicht⁸¹ na de beëindiging van de tbs.

⁸¹ Wet van 25 november 2015 (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking), *Stb.* 2015, 460. Zie noot 37.

Overigens houdt deze definitie van de commissie ook beperkingen in.

- De *rapportage pro Justitia* die wordt uitgebracht en die al dan niet een advies tot tbs bevat, valt slechts onder de definitie indien de rechter tbs oplegt. Ongeveer 30% van alle onderzoeken pro Justitia die door het PBC zijn uitgevoerd, leidt tot een oplegging tbs met dwangverpleging. Voor ambulante rapportage ligt dit percentage lager. De overige rapportages vallen daarmee buiten deze opdracht.
- Dossiervorming in het kader van de oplegging van de maatregel tbs met voorwaarden, de maatregel plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (*pz-maatregel*) en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (*pij-maatregel*) vallen tevens niet onder het bereik.
- Dat geldt evenmin voor tot een gevangenisstraf of een voorwaardelijke straf veroordeelden die in een GGZ-voorziening terecht komen of tot een gevangenisstraf veroordeelden in een FPC zonder tbs-titel.
- Dossiervorming tijdens de detentie (het *penitentiair dossier*), voorafgaande aan de tenuitvoerlegging van tbs met verpleging, valt evenmin onder de definitie. Hiervoor geldt het regime van de Pbw/Pm.

3.3 Strafdossier (tbs met dwangverpleging)

In de wet komt het begrip strafdossier niet voor, maar wel 'stukken die gevoegd zijn of gevoegd moeten worden' aan het dossier dat wordt bijgehouden door de rechtbank, doorgaans bestempeld als processtukken. Artikel 149a, tweede lid, Sv verstaat onder processtukken alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn. Het *Besluit processtukken in strafzaken*⁸² bevat bepalingen over de dossiervorming door het openbaar ministerie van processtukken in strafzaken (ex art. 32, vijfde lid, en 149a, derde lid, Sv). Dit besluit definieert het begrip procesdossier: 'de verzameling van processtukken die tijdens het opsporingsonderzoek aan het dossier zijn of worden toegevoegd'.

Het vonnis of arrest met de gemotiveerde beslissing tot oplegging van de maatregel tbs met dwangverpleging bevindt zich in het strafdossier. In het dossier is ook het gedragskundig onderzoek opgenomen zoals beschreven in rapportages pro Justitia. Deze stukken vormen immers een formeel opleggingsvereiste. In een later stadium van de tenuitvoerlegging worden in het strafdossier ook stukken over het vorderen van en beslissen over verlenging van de tbs en over voorwaardelijke beëindiging van de tbs opgenomen.

Het Wetboek van Strafvordering bevat geen bepaling die de bewaartermijn van het strafdossier aangeeft. In de selectielijst BSD-124, Rechterlijke macht (zie hoofdstuk 2) zijn vier relevante handelingen genoemd, die als blijvend te bewaren zijn gewaardeerd:

- *het inwinnen van deskundigenberichten door het Openbaar Ministerie/partij (verdachte) / rechter-commissaris/rechtbank: (kopie) psychiatrische rapporten (handeling 168);*
- *het beslissen inzake strafzaken in eerste aanleg door het gerecht: vonnis, arrest (handeling 179);*
- *het vorderen van verlenging/ wijziging TBS door het Openbaar Ministerie: vordering, correspondentie, (kopie) deskundigenrapporten (handeling 333); en*
- *beslissen over verlenging/ wijziging TBS door het gerecht: beschikking (handeling 334).*

De kernstukken, zoals de dagvaarding en het vonnis uit de strafdossiers, worden blijvend bewaard. In de inleiding van dit BSD is daarnaast aangegeven dat sprake is van het bewaren (uitzonderen van vernietiging) van voorbeelddossiers, in welk geval de volledige dossiers worden bewaard.⁸³ Recentelijk zijn bijvoorbeeld de strafdossiers van de rechtbank Rotterdam uit de periode 1980-1989 aan het Nationaal Archief overgedragen, met beperkingen op de openbaarheid.⁸⁴ De archieven zijn, voor zover jonger dan 75 jaar, beperkt openbaar, waarbij voor inzage in bepaalde gevallen ontheffing mogelijk is.

⁸² Stb. 2011 602-n1, herzien op 11 april 2012, nog niet in werking getreden.

⁸³ selectielijst BSD-124, *Rechterlijke macht*, p. 10, 29-38.

⁸⁴ Op de website van het Nationaal Archief is te zien welke strafdossiers zijn overgedragen: (http://www.gahetna.nl/collectie/archief/pdf/NL-HaNA_3.03.91.ead.pdf).

Er is geen wettelijke grondslag voor het (blijvend) bewaren van alle rapportages pro Justitia⁸⁵. Op basis van de bovenstaande handelingen wordt de rapportage pro Justitia als onderdeel van het strafdossier blijvend bewaard.

3.4 Verpleegdedossier

De term verpleegdedossier is pas wettelijk geïntroduceerd met de invoering van de Bvt in 1997. Ook voor die tijd vond uiteraard dossiervorming over de verpleging plaats, veelal onder de term patiënten-, tbr- of tbs-dossier. Hofstee wijst in dit verband op het persoonsdossier⁸⁶. Voor de leesbaarheid van dit document hanteert de commissie de term verpleegdedossier.

Met het oog op de plaatsing in een inrichting dient het openbaar ministerie, ‘onder bijvoeging van het dossier van de zaak’ (art. 18 Rvt), de minister zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen van het bevel tot verpleging van overheidswege, ook indien de betrokkene voorafgaande aan de tbs een gevangenisstraf moet uitzitten⁸⁷. Hiermee wordt beoogd dat de selectieprocedure tijdig kan starten, zodat de wachttijd voor plaatsing in een inrichting voor tbs-verpleging zo kort mogelijk is.

De beslissing tot plaatsing in een inrichting wordt door de DJI zo spoedig mogelijk medegedeeld aan die personen en instanties die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de maatregel. Deze informatie wordt verstrekt aan het hoofd van de betreffende inrichting, aan het openbaar ministerie bij de rechtbank die in de eerste aanleg heeft kennis genomen van het misdrijf ter zake waarvan de terbeschikkingstelling is gelast en aan het openbaar ministerie binnen wiens arrondissement de betrokkene wordt geplaatst (art. 19 Rvt).

Het hoofd van de inrichting dient ervoor zorg te dragen dat ten dienste van de verpleging en de behandeling van de verpleegde een dossier wordt aangelegd (art. 19, eerste lid, Bvt).

De inhoud van het verpleegdedossier wordt bepaald door hetgeen is voorgeschreven in de Bvt en het Rvt. Het hoofd van de inrichting dient in het verpleegdedossier aantekening te houden van de gegevens omtrent de gezondheid van de verpleegde en de te diens aanzien uitgevoerde verrichtingen en andere stukken

⁸⁵ In art. 454, derde lid, Wgbo is de bewaartermijn van vijftien jaren na vastlegging van patiëntgegevens opgenomen, maar die termijn kan langer zijn (‘zo veel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed hulpverlener voortvloeit’). De patiënt kan de hulpverlener verzoeken om vernietiging van de bescheiden voordat de bewaartermijn van vijftien jaren is verstreken, tenzij er sprake is van aanmerkelijk belang voor een ander dan de patiënt om de bescheiden langer te bewaren (art. 455 Wgbo). Een langere bewaartermijn wordt eveneens aangehouden op grond van het bepaalde bij of krachtens de wet. Patiëntendossiers die op een selectielijst als te bewaren zijn aangemerkt, worden dus niet vernietigd. De Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP) raadt aan om voor de rapportage pro Justitia de termijn van vijftien jaar na vastlegging uit de Wgbo te volgen. Dit advies wordt onderbouwd met het oog op het verweer in een eventuele juridische procedure tegen de psychiater over de rapportage en gelet op het (potentiele) klinische gebruik van de onderzoeksgegevens. Zie: NVvP, *Richtlijn psychiatrisch onderzoek en rapportage in strafzaken* (Utrecht 2012), 82.

⁸⁶ Met de inwerkingtreding van de psychopatenwetten vond tegelijkertijd de invoering van het ‘persoonsdossier’ plaats, naast het reeds bestaande strafregister. Uit de ministeriële circulaire blijkt dat het persoonsdossier ingevoerd is voor ‘gegevens, welke worden bijeengebracht betreffende personen, waarmee de strafrechter, het gevangenisbeheer en de reclassering te maken hebben, op zodanige wijze te verzamelen, te gebruiken en te bewaren dat onnodige arbeid wordt voorkomen dat, wat bekend is, voor later gebruik blijft en dat de gegevens binnen het bereik blijven van wie ze nodig heeft. De gegevens worden verzameld en bijeengebracht in een persoonsdossier, naast het strafdossier, in verband met een berechting, tenuitvoerlegging van een opgelegde straf of begeleiding dan wel advisering door de reclassering. Persoonsdossiers zijn geheim en alleen voor daartoe bevoegden via een centraal register toegankelijk.’, Hofstee, *TBR en TBS*, 235-237. Zie ook: Circulaire van 28 februari 1930, derde afdeling A/D, 800-802.

⁸⁷ Krachtens de zogenoemde Fokkensregeling kwam een terbeschikkinggestelde die is veroordeeld tot een gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging in beginsel voor plaatsing in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) in aanmerking als een derde deel van de gevangenisstraf is uitgezet, maar dit is naderhand gewijzigd in twee derde deel. De tbs met dwangverpleging vangt aan bij de datum van de vervroegde invrijheidsstelling van detentie. Een uitzondering hierop kan onder meer worden gemaakt wanneer blijkt dat een langer verblijf binnen een penitentiaire inrichting om dringende medische redenen niet verantwoord is, bijvoorbeeld vanwege detentieongeschiktheid. Gedetineerden met een combinatievonnis kunnen in aanmerking komen voor psychische zorg en behandeling in één van de vijf Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC), op basis van een individueel advies van het psycho-medisch overleg van de penitentiaire inrichting. Dossiervorming over de zorg aan een gedetineerde in een PPC valt onder het wettelijke kader van de Wgbo. Zie: Besluit van 24 juli 2010 tot wijziging van het Rvt, *Stb.* 2010, 312. In de praktijk worden in voorkomende gevallen gegevens uit het penitentiair of medisch dossier van de gedetineerde gebruikt voor het opstellen van de indicatiestelling.

bevattende zodanige gegevens, een en ander voor zover dit voor een goede hulpverlening noodzakelijk is (MvT Bvt 2.11). Het verpleegdedossier kan in zoverre tevens als patiëntendossier uit de Wgbo worden aangemerkt. De aard van de rechtsbetrekking tussen de inrichting en de verpleegde vereist een specifieke regeling voor de bewaring van het verpleegdedossier en de daarin vastgelegde gegevens.⁸⁸

In het verpleegdedossier behoren conform art. 19, eerste lid, Bvt in ieder geval gegevens te worden opgenomen die specifiek betrekking hebben op de verpleging en behandeling van de verpleegden:

- a. rapporten uitgebracht door of aan de inrichting betreffende de tenuitvoerlegging van de aan de verpleegde opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel;*
- b. het verplegings- en behandelingsplan;*
- c. op schrift gestelde samenvattingen van besprekingen voor zover betrekking hebbende op de vaststelling en de wijziging van het verplegings- en behandelingsplan;*
- d. evaluatieverslagen;*
- e. adviezen en aantekeningen als bedoeld in art. 509o, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;*
- f. opname- en ontslaggegevens;*
- g. de aantekening omtrent de oplegging van een disciplinaire straf als bedoeld in art. 49, zevende lid.*

De verslagen van besprekingen (hiervoor genoemd onder c) behoeven niet alle in het dossier te worden opgenomen. In de Memorie van Toelichting wordt gewezen op de zorgvuldige afweging die hiervoor is gemaakt tussen de toepassing van het beginsel van dossiervorming en de effectuering van het recht van de verpleegde op kennisneming van de in het dossier opgenomen gegevens enerzijds en de verwezenlijking van de doeleinden van de verpleging en de behandeling anderzijds.

Het Rvt (art. 5, eerste lid, Rvt en Nota van toelichting) schrijft voor dat in zogenoemde 'wettelijke aantekeningen' (hiervoor genoemd onder e) zo volledig mogelijke gegevens over de afkomst en het verleden van de verpleegde moeten zijn opgenomen en tevens gegevens over de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de verpleegde bij binnenkomst, gegevens die een goed beeld geven over het verloop van de verpleging en gegevens over belangrijke voorvallen gedurende de verpleging. Een tbs-kliniek schrijft wettelijke aantekeningen, naast een verlengingsadvies, bedoeld om de verlengingsrechter te informeren over de dagelijkse gang van zaken en toestand van de verpleegde.

Informatie die relevant is voor de tbs-behandeling wordt meegenomen in de behandeling én komt terug in verlengingsadviezen, verlofaanvragen en de wettelijke aantekeningen. Het gaat hier bijvoorbeeld ook om relevante informatie die de huisarts of medische dienst deelt met het hoofd behandeling en op die manier ook wordt opgenomen in het verpleegdedossier.

Tot de opnamegegevens (hiervoor genoemd onder f en Memorie van Toelichting) behoren ook alle deskundigenrapporten die pro Justitia zijn opgemaakt.

Hoofdstuk 9 van het Rvt bevat nadere bepalingen over het verpleegdedossier (art. 29-32 Rvt). Het verpleegdedossier wordt volgens een vaste indeling opgebouwd en bevat tenminste (art. 29 Rvt):

- a. persoons- en identificatiegegevens;*
- b. justitiële gegevens;*
- c. behandelgegevens;*
- d. gegevens omtrent het verblijf.*

In het verpleegdedossier worden, naast de in de Bvt genoemde gegevens, verder opgenomen (art. 30 Rvt):

- a. een afschrift van de mededelingen, bedoeld in artikel 54 Bvt (zie hieronder);*
- b. de uitspraken van de beklagcommissie en de beroepscommissie (de RSJ) alsmede de verslagen bedoeld in artikel 55, zesde lid, Bvt (mededelingen van de commissie van toezicht);*
- c. de ontvangen afschriften van rechterlijke beslissingen betreffende de terbeschikkingstelling (de rechtbanken en de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden);*
- d. machtigingen van Onze Minister, bedoeld in de artikelen 50, eerste lid, en 51, eerste lid, Bvt (verlof en proefverlof);*
- e. gegevens met betrekking tot de toepassing van artikel 26 Bvt (gedogen geneeskundige handeling);*
- f. gegevens met betrekking tot de toepassing van art. 16b, onder a of b, van de wet (onvrijwillige geneeskundige a- of b-behandeling);*

⁸⁸ Op grond van art. 19, derde lid en art. 20, zesde lid, Bvt, zijn de bepalingen rondom dossierplicht, vernietiging en inzage uit de Wgbo (art. 7:454-7:456 BW) niet van toepassing op het verpleegdedossier.

g. overige gegevens omtrent de gezondheid van de verpleegde en te diens aanzien uitgevoerde verrichtingen, een en ander voor zover de opname van deze gegevens voor een goede verpleging en behandeling aan hem noodzakelijk is.

Een afschrift van de mededelingen (hierboven onder a) betreft onder meer beslissingen over de plaatsing en overplaatsing, over de plaatsing of voortzetting van het verblijf op een afdeling van intensieve zorg, over een beperking van de bewegingsvrijheid, over een beperking van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, over het verrichten van gedwongen geneeskundige behandeling, over de oplegging van een disciplinaire straf, over de observatie door middel van een camera of over de intrekking van verlof of proefverlof. In geval van overplaatsing stelt het hoofd van de inrichting die de verpleegde overplaatst een eindverslag op van de verpleging in diens inrichting en voegt dit aan het verpleegdedossier toe (art. 20, tweede lid, Rvt).

Het Rvt geeft in hoofdstuk 9 ten slotte de bewaartermijn van het verpleegdedossier aan (art. 32 Rvt): ‘Het hoofd van de inrichting bewaart het verpleegdedossier gedurende een termijn van tien jaren, te rekenen vanaf het tijdstip dat de terbeschikkingstelling eindigde. De bescheiden, opgenomen in het verpleegdedossier, worden daarna vernietigd, ofwel zodanig bewerkt dat deze niet meer tot de verpleegde kunnen worden herleid, tenzij dit in strijd is met een aanmerkelijk belang van een ander dan de verpleegde. Indien de verpleegde vóór de afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn opnieuw ter beschikking wordt gesteld met bevel tot verpleging van overheidswege vervalt de bewaartermijn en vangt deze aan op het tijdstip dat de nieuwe terbeschikkingstelling eindigt.’ In de nota van toelichting wordt benadrukt dat de termijn ingaat nadat de terbeschikkingstelling onvoorwaardelijk is beëindigd. In het geval dat de terbeschikkinggestelde opnieuw in het forensisch-psychiatrisch circuit terechtkomt wordt een nieuw dossier aangelegd en blijft het oude dossier daarnaast bestaan.

Zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde kwam, zijn de handelingen die leiden tot administratieve neerslag van de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging, zoals beschreven in selectielijst 135, gewaardeerd met een bewaartermijn van tien jaar na einde tbs, maar deze handelingen zijn niet vastgesteld. De minister heeft via de sectordirectie TBS de hoofden van de inrichtingen in februari 2007 gevraagd ‘de vernietiging van verpleegdedossiers met onmiddellijke ingang op te schorten’.⁸⁹ Het moratorium is nog steeds van kracht.

Het medisch dossier, voor zover dat de somatische zorg voor een terbeschikkinggestelde betreft, valt in beginsel niet onder het verpleegdedossier. Immers, de somatisch-medische zorg staat los van de dwangverpleging. Zoals hierboven al is opgemerkt, kan het verpleegdedossier somatisch-medische informatie bevatten indien die informatie relevant is voor de tbs-behandeling en verpleging.⁹⁰ Het is dus wel van belang dat somatisch-medische informatie in de praktijk in het juiste dossier wordt opgenomen, omdat er sprake is van verschillende bewaardoelen en regimes.

3.5 Andere dossiervormers dan gerecht en tbs-inrichting

Overheidsinstanties verzamelen gegevens en leggen deze vast ten gevolge en ten behoeve van de uitvoering van taken. Verschillende actoren die bij de oplegging en de tenuitvoerlegging van de tbs betrokken zijn, leggen gegevens vast en vormen daarmee zelfstandige dossiers. Gegevens met betrekking tot terbeschikkinggestelden worden dus op meer plekken gegenereerd dan alleen bij het openbaar ministerie, de gerechten en in de inrichtingen. In hoofdstuk 1 zijn daarnaast andere actoren genoemd: rapporterend psychologen / psychiaters (al dan niet verbonden aan het NIFP), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Adviescollege verlofftoetsing tbs (Avt), de klagercommissie, de commissie van toezicht, de landelijke adviescommissie plaatsing (LAP), de penitentiaire kamer van thans het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Deze opsomming is uit te breiden met actoren uit het verleden, zoals het Selectie-instituut.

⁸⁹ Brief van de sectordirecteur tbs aan de algemeen directeuren van de FPC's, *Moratorium op vernietigen van tbs-verpleegdedossiers*, 2 februari 2007 (5467454/07/DJI).

⁹⁰ Dit doet niets af aan het feit dat het om dossiers met verschillende wettelijke grondslag (Bvt en Wgbo) gaat. De bewaartermijn van vijftien jaar na vastlegging van patiëntgegevens uit de Wgbo staat voor de commissie niet ter discussie.

Dienst Justitiële Inrichtingen

De DJI legt in de praktijk een bijzonder omvangrijk dossier aan rondom de plaatsing van de terbeschikkinggestelde. Dit zogenaamde plaatsingsdossier, dat in feite meer informatie bevat dan alleen over het plaatsingsproces, kent geen wettelijke grondslag en beschrijving, zoals het verpleegdedossier. De handelingen die leiden tot onder meer het plaatsen zijn wel beschreven in selectielijst BSD-135 en gewaardeerd met een bewaartermijn van tien jaar. De documenten of afschriften daarvan die in het plaatsingsdossier worden opgenomen, komen formeel ook terug in de wettelijke opsomming van de inhoud van het verpleegdedossier, hoewel dat in de praktijk lang niet in alle gevallen zo hoeft te zijn.

In het plaatsingsdossier komen in de praktijk onder meer de volgende categorieën documenten voor:

- Zodra het vonnis van de rechtbank of het arrest van het gerechtshof onherroepelijk is, berekent de DJI de ingangsdatum van de tbs en zorgt voor het plaatsen van de terbeschikkinggestelde. De *plaatsingsbeschikking* wordt onder meer aan de betrokkene, de inrichting en de officier van Justitie gestuurd. De DJI neemt ook verzoeken van de kliniek tot overplaatsing naar een andere kliniek of naar een andere afdeling binnen een kliniek in behandeling en maakt in voorkomende gevallen een beschikking op.
- De DJI zorgt naast plaatsing voor *termijnbewaking*. Hieronder valt onder meer het toekennen, berekenen en uitkeren van een eventuele passantenvergoeding.
- *Meldingen* bij het ministerie van VenJ van onvrijwillige geneeskundige ‘a-behandeling’ bij oplegging, verlenging en beëindiging en van de ‘b-behandeling’ en de gedwongen geneeskundige handeling (acute noodzaak) bij oplegging en beëindiging. Afzondering en separatie kunnen voor de duur van vier weken worden toegepast, daarna is verlenging mogelijk met *machtiging* van het ministerie.
- *Incidenten* dient de kliniek te melden via een formulier ‘melding bijzonder voorval’, en soms de ‘melding afloop bijzonder voorval’ aan het ministerie. Voorbeelden van incidenten zijn: ongeoorloofde afwezigheid tijdens verlof, geweldpleging in de inrichting, het aantreffen van contrabande en aangifte door de kliniek tegen de terbeschikkinggestelde.
- *Correspondentie* tussen het ministerie enerzijds en advocaten, terbeschikkinggestelden en de inrichting.
- *Verlofaanvragen* worden door de kliniek bij het ministerie ingediend. De verlofunit bij de DJI legt de aanvraag ter beoordeling voor aan het Avt en toetst aan de hand van hun advies de aanvraag waarna aan de kliniek al dan niet een verlofmachtiging wordt afgegeven. Afschriften van *verlofmachtigingen* komen in het plaatsingsdossier, evenals *voortgangsrapportages* van de reclassering over proefverlof.
- In het plaatsingsdossier worden ook relevant geachte stukken opgenomen uit andere dossiers, zoals uit het penitentiair dossier en het strafdossier. Daarnaast kan een uittreksel uit *JD-Online* aan het dossier worden toegevoegd. Hierop staan eventuele delicten van betrokkene. Verder komen stukken over beklag- en beroepszaken en over de (voorwaardelijke) beëindiging in het plaatsingsdossier terecht. Voorts bevat het verlengingsadviezen, rapportages pro Justitia en adviezen van het LAP.

Het is verklaarbaar dat dezelfde informatie op verschillende plekken kan voorkomen. Zo treffen we de rapportage *pro Justitia* aan in dossiers in het PBC en op de ambulante locaties van het NIFP, in strafdossiers, in plaatsingsdossiers en in verpleegdedossiers. In geval van bijvoorbeeld een verlengingsadvies komt ook dit document in verschillende dossiers terecht. In de praktijk ontstaan op deze wijze dossiers van forse omvang, die verschillen naar gelang het doel waarvoor ze zijn samengesteld, maar waarin eveneens voor een aanzienlijk deel dezelfde (basis)informatie is opgenomen. Deze situatie heeft in de literatuur geleid tot verbetervoorstellen over uniformering en vereenvoudiging in de beheerprocedures ten behoeve van de ketensamenwerking.⁹¹

⁹¹ B.C.M. Raes en Y.A.J.M. van Kuijck, ‘Basisgegevens in de tbs-sector’, *Sancties* 2015/39 (afl. 5, p. 255-258). Het artikel is geschreven naar aanleiding van een bijeenkomst waarvoor de leden van de Penitentiaire Kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, van het Adviescollege Verloftoetsing tbs en van de Landelijke Adviescommissie Plaatsing Longstay werden uitgenodigd. Raes en Van Kuijck willen een aanzet geven voor het ontwikkelen van een format voor een beknopt basisdocument dat, als het verplicht zou worden opgenomen in dossiers van terbeschikkinggestelden, de werkzaamheden van de diverse bij beslissingen en adviezen betrokken colleges zou vereenvoudigen en het risico van onjuistheden zou kunnen voorkomen. Daarnaast wijst Rinus Otte op de noodzaak van digitalisering van de strafrechtsketen, zonder overigens al te hoge verwachtingen over de termijn waarop dat kan worden gerealiseerd, Rinus Otte, *Het proces. Strafrecht in de praktijk* (Amsterdam 2015), p. 38.

3.6 Conclusie

De commissie concludeert dat 'het' tbs-dossier, zowel formeel als in de praktijk een lastig te hanteren begrip is. De commissie stelt voor om het begrip 'tbs-dossier' voor de onderzoeksoopdracht als volgt te definiëren:

alle op enigerlei wijze vastgelegde gegevens in het kader van de tenuitvoerlegging van de maatregel terbeschikkingstelling met dwangverpleging, opgenomen in het verpleeggedossier en het plaatsingsdossier.

De commissie richt het advies primair op de dossiervorming ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging, c.q. *het verpleeggedossier*, dat zijn grondslag en beschrijving in de Bvt en het Rvt vindt. De wettelijke beschrijving van het verpleeggedossier is niet uitputtend, maar wel uitgebreid.

In de praktijk zijn verder verschillende dossiers aanwezig die onder de voorgestelde definitie vallen, waarbij er veelal sprake is van archivering van dezelfde gegevens in verscheidene dossiers.

Plaatsingsdossiers vormen in de praktijk veelal een aanvulling op het verpleeggedossier. Dit valt te verklaren uit het feit dat de inhoud van het verpleeggedossier pas sinds 1997 wettelijk is vastgelegd, terwijl voor plaatsingsdossiers een dergelijke beschrijving niet voorhanden is. In de loop der jaren is wel een praktijk ontstaan waarin de neerslag van verschillende delen van het proces van (oplegging en) tenuitvoerlegging in het plaatsingsdossier bijeen is gebracht.

De handelingen die in het BSD-135 Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling zijn beschreven en gewaardeerd zijn met een V10-termijn en waarover het advies van de Raad voor Cultuur de aanleiding voor het instellen van de commissie vormde, vallen grotendeels samen met de documentaire neerslag van die handelingen in het verpleegde- én het plaatsingsdossier.

Voor de strafdossiers, waarin alle rechterlijke beslissingen rondom de oplegging, verlenging en beëindiging van de maatregel tbs behoren te zijn gedocumenteerd, geldt een eigen regime. Het BSD-124 Rechterlijke macht, waarin de handelingen rondom oplegging, verlenging en beëindiging van de maatregel tbs zijn beschreven, is door de Raad voor Cultuur noch door deze commissie ter discussie gesteld. De strafdossiers blijven in dit advies verder buiten beschouwing.

De commissie zal zich verder niet uitlaten over alle andere dossier met gegevens over individuele terbeschikkinggestelden.

De reden en daarmee verantwoording van deze beperking is vooral dat enerzijds voor een aantal gegevens geldt dat al voldoende is gewaarborgd en uitgewerkt op welke wijze daar mee om moet worden gegaan (strafdossiers) en anderzijds dat er sprake is van dubbele archivering (door alle in het proces van tenuitvoerlegging betrokken actoren).

Hiermee is de eerste vraag van de minister beantwoord.

4. Bewaar- en vernietigingsbelangen

4.1 Inleiding

De tweede vraag uit de opdracht van de minister luidt ‘de huidige bewaartermijn van tien jaar voor dossiers van individuele tbs-gestelden te heroverwegen, gelet op het advies van de Raad voor Cultuur en diverse bewaarbelangen’.

Om tot een zorgvuldige weging te komen ten behoeve van het vaststellen van een bewaartermijn, moet allereerst in beeld gebracht worden welke bewaar- en vernietigingsbelangen gelden. De commissie heeft de volgende belangen geïdentificeerd:

- Verpleging en behandeling;
- Langdurig toezicht;
- Strafvordering, in het kader van opsporing van (nieuwe) feiten die kunnen leiden tot een nieuwe zaak tegen een ex-terbeschikkinggestelde, het heropenen van een zaak of *cold cases*⁹² (waarheidsvinding);
- Slachtoffer en/of nabestaande;
- Wetenschappelijk, zowel vanwege onderzoek naar effecten van beleid, de behandeling als historisch onderzoek;
- Persoonlijke levenssfeer (ex-terbeschikkinggestelde).

Deze belangen worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Tevens zal de noodzaak tot bewaren of op termijn vernietigen van de verpleegdedossiers vanuit deze belangen worden onderbouwd.

De commissie komt tot de conclusie dat, overwegende de geïnventariseerde belangen en afgezet tegen het belang van privacy, voor het verpleegdedossier alleen in het belang van wetenschappelijk onderzoek een langere bewaartermijn dan tien jaar reëel is.

4.2 Verpleging en behandeling

De maatschappij mag er van uitgaan dat de terugkeer van de verpleegde in de (open) maatschappij, bijvoorbeeld via (on)begeleid verlof, proefverlof of door beëindiging van de verpleging c.q. de maatregel tbs, pas plaatsvindt als dat veilig kan gebeuren, dus als de behandeling voldoende effect heeft gesorteerd. Indien de verpleegde vóór de afloop van de termijn van tien jaren opnieuw ter beschikking wordt gesteld met bevel tot verpleging van overheidswege vervalt de bewaartermijn van het dossier en vangt deze aan op het tijdstip dat de nieuwe terbeschikkingstelling eindigt (art. 32 Rvt).

De wetgever heeft bij het opstellen van de Bvt en het Rvt, halverwege jaren negentig, de grens bij tien jaar getrokken. In de Nota van toelichting wordt gewezen op het feit dat de termijn van vijf jaar, zoals destijds ook in de Bopz werd gesteld, voor tbs te kort is (art. 32 NvT). Het aangevoerde argument is dat het recidiveren van terbeschikkinggestelden ‘ook na vijf jaar kan gebeuren’. In die gevallen is het voor de verpleging en behandeling in het kader van een eventuele nieuwe tbs van belang om over de oude gegevens te beschikken. De afweging is gemaakt om de grens bij tien jaar te leggen en aan te knopen bij de bewaartermijn van penitentiaire dossiers. Een belangrijk verschil is overigens dat bij detentie eerdere gegevens minder relevant zijn voor de vormgeving van de nieuwe detentie.

⁹² Als het opsporingsonderzoek in een zaak niet tot een verdachte leidt of tegen een verdachte onvoldoende bewijs is om tot vervolging over te gaan, kan het openbaar ministerie de zaak overhevelen van het opsporingsteam naar het *cold case*-team. Het openbaar ministerie ziet op dat moment geen opsporingslijnen meer of onvoldoende aanwijzingen om de verdachte te vervolgen. Dat is wat anders dan het heropenen van een zaak die reeds onder de rechter is geweest, bijvoorbeeld wanneer er nieuwe feiten of inzichten daartoe aanleiding geven. In de *cold case*-zaak is de zaak niet gesloten, maar komt de zaak stil te liggen totdat er nieuwe informatie boven tafel komt. Dat kan betekenen dat er een nieuwe getuige is, nieuwe (wetenschappelijke) inzichten zijn of het openbaar ministerie een nieuwe onderzoekslijn kiest. De technieken voor het verzamelen en het kunnen identificeren op basis van dna-gegevens zijn bijvoorbeeld in de loop der jaren verbeterd.

Na tien jaar dienen de gegevens te worden vernietigd dan wel niet meer tot de verpleegde herleidbaar te zijn, tenzij vernietiging in strijd is met een aanmerkelijk belang. In dit verband wordt gedacht aan een situatie waarbij een verpleegde tegen de inrichting een klacht of schadeclaim heeft ingediend.

Vanuit de praktijk van de tenuitvoerlegging in een kliniek blijkt dat indien een ex-terbeschikkinggestelde opnieuw de tbs instroomt (al dan niet na het plegen van een soortgelijk ernstig delict) gegevens ouder dan tien jaar na einde tbs voor de nieuwe behandeling van beperkt belang zijn. Basisgegevens, zoals inlichtingen over opvoeding, opleiding, maatschappelijke ontwikkeling en dergelijke, blijven van belang. Bij de delictanalyse wordt alle informatie meegenomen, zeker als het een herhaling van het indexdelict is. In dat geval wordt de analyse gemaakt in hoeverre de eerdere behandeling afdoende was. De waarde van oude behandelgegevens is relatief, omdat telkens opnieuw onderzocht zal moeten worden op welke wijze de verpleegde zo goed mogelijk een behandeling kan worden aangeboden.

In Trendsignalement 2013 wordt opgemerkt over ex-terbeschikkinggestelden waarbij het indexdelict een zedendelict betrof, dat recidive tien jaar na het einde van de tbs nog kan plaatsvinden: '17 procent van hen pleegt binnen 18 jaar opnieuw een zedendelict'⁹³. Deze uitkomsten wijzen er volgens de onderzoekers op dat toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan tien jaar na einde tbs nog zinvol kunnen zijn. Hier doet zich de mogelijkheid voor om een afweging te maken om verpleegdedossiers waarbij het indexdelict een zedendelict betrof, langer, bijvoorbeeld twintig jaar na het beëindigen van de tbs te bewaren, vanwege de nog aanwezige kans op recidive. Hier kan tegen in worden gebracht dat, hoewel de percentages verschillen, recidive ook bij andere type delicten plaatsvindt. Een percentuele grens is dus arbitrair. De commissie ziet geen reden om een principieel onderscheid tussen type delicten te maken voor een langere bewaartermijn.

Er is na tien jaar mogelijk nog steeds een behandelbelang, maar het langer bewaren van het dossier voor dit belang weegt niet op tegen belangen die gekoppeld zijn aan de periode van tien jaar. De gevolgen van vernietiging na tien jaar zijn voor het behandelbelang te overzien. De commissie is van mening dat voor de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging de bewaartermijn van tien jaar na einde tbs-maatregel voor het verpleegdedossier volstaat. Het einde van de tbs is het moment waarop het dossier van de voormalig terbeschikkinggestelde wordt afgesloten en tien jaar wordt bewaard.

4.3 Langdurig toezicht

De commissie heeft zich gebogen over de vraag of het nodig is om het verpleegdedossier langer te bewaren vanwege langdurig toezicht, in het kader waarvan de nieuwe 'maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking' (art. 38z Sr) na het einde van de tbs kan worden gelast. De nieuwe maatregel is nog niet in werking getreden. De maatregel kan, op vordering van het openbaar ministerie, bij rechterlijke uitspraak aan terbeschikkinggestelden worden opgelegd en kan vervolgens pas ten uitvoer worden gelegd als dat tegen het einde van de tbs op vordering van het openbaar ministerie door de rechter wordt gelast. Op beide momenten dient een recent reclasseringsadvies te worden overgelegd. De tenuitvoerlegging van de nieuwe maatregel vindt dus binnen een ander regime plaats.

De vraag welke oudere informatie uit het verpleegdedossier in geval van tenuitvoerlegging van betreffende nieuwe maatregel nodig is, is door de wetgever niet beantwoord. Het is voorstelbaar dat er een goed startdossier op grond van de voorgaande tbs-periode nodig is voor de tenuitvoerlegging van de maatregel. In het kader van besluiten over (verdere) tenuitvoerlegging van het langdurig toezicht kan het verpleegdedossier echter na tien jaar op basis van de huidige regelgeving niet meer worden geraadpleegd. De maatregel heeft overigens betrekking op een doelgroep van beperkte omvang, waarbij naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen, door de maatregel telkens te verlengen, sprake zal zijn van levenslang toezicht.⁹⁴

De commissie concludeert dat verpleegdedossiers in het belang van langdurig toezicht niet noodzakelijk langer dan tien jaar na het beëindigen van de tbs dienen te worden bewaard.

⁹³ *Trendsignalement 2013. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid* (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht, maart 2013), Recidive en nazorg, p. 101.

⁹⁴ *Kamerstukken II, 2013-2014, 33816, nr. 3.*

4.4 Strafvorderlijke belangen

Zijn er na afloop van de tbs en zelfs na afloop van de huidige bewaartermijn van tien jaar belangen van straffordering die nopen verpleegdedossiers langer te bewaren? Wanneer de ex-terbeschikkinggestelde opnieuw verdacht wordt van een ernstig strafbaar feit is niet uit te sluiten dat de inhoud van het verpleegdedossier gegevens bevat die mogelijk opnieuw actuele betekenis hebben. Vanuit het perspectief van politie en justitie kan het bijvoorbeeld van belang zijn of de modus operandi of het profiel van de ex-terbeschikkinggestelde overeenkomt met dat van de verdachte van het nieuwe feit. Ook oude rapportages kunnen van betekenis zijn voor de vraag of een verdachte kan lijden aan een specifieke stoornis. Dit soort gegevens kunnen overigens in voorkomend geval ook voor de verdediging van betekenis zijn. Soortgelijke belangen kunnen aan de orde zijn indien de ex-terbeschikkinggestelde in beeld komt in het kader van een zogenaamd *cold case*-onderzoek. Een verpleegdedossier is echter gezien het van toepassing zijnde medisch beroepsgeheim alleen in uitzonderlijke situaties te vorderen door de politie of het openbaar ministerie.

Een praktijkvoorbeeld. De strafzaak rond het overlijden van Nicole van den Hurk kan geduid worden als een *cold case*-onderzoek.⁹⁵ Hierin spelen diverse belangen, zoals bijvoorbeeld die van het openbaar ministerie, de nabestaanden, maar ook die van de verdachte (in dit geval een terbeschikkinggestelde). Het openbaar ministerie kwam onder meer op deze verdachte, doordat de modus operandi van eerdere delicten van hem overeen zou komen met de modus operandi die is gebruikt in deze zaak. Hiervoor is in eerste instantie teruggegrepen op oude strafdossiers, maar direct na aanhouding zijn stukken in beslag genomen omtrent de behandeling en ook de inhoud daarvan is gebruikt om die theorie te staven. Ook komen nieuwe inzichten rondom dna-gegevens in deze zaak aan de orde. Het openbaar ministerie bracht daarnaast in 2015 twee nieuwe getuigen naar voren. Het ging om ex-terbeschikkinggestelden die jaren geleden met de verdachte in een tbs-kliniek hadden verbleven. Zij stelden dat de verdachte hen had verteld over zaken die in de lopende strafzaak belastend voor hem zouden zijn. De verdachte betwist dit. Namens de verdachte tracht de advocaat aannemelijk te maken dat hetgeen de desbetreffende getuigen verklaren op onderdelen niet juist kan zijn en dat zij overigens ook onbetrouwbaar zijn. Hiertoe bedient de advocaat zich onder andere van relatief oude verslagen uit tbs-klinieken, waaronder wettelijke aantekeningen, van bijvoorbeeld ruim veertien jaar oud. Het laat zich wel denken dat ook een advocaat onder omstandigheden er ten behoeve van de waarheidsvinding belang bij kan hebben het verpleegdedossier permanent te bewaren, met name in het belang van de verdachte.

Het 'oude' dossier kan daarnaast een alibi opleveren als de verdachte niet buiten de kliniek kwam ten tijde van het delict. Hier is bovendien van belang te noemen dat stukken met betrekking tot de behandeling van de terbeschikkinggestelde in beginsel geheimhouderstukken zijn en niet door het openbaar ministerie in beslag mogen worden genomen, mede onder verwijzing naar de uitspraak van de Rechtbank Oost Brabant. Dat die geheimhouding blijft is ook belangrijk, omdat anders geen enkele terbeschikkinggestelde meer open en eerlijk zal communiceren ten behoeve van therapie in het kader van de tbs, wat vanzelfsprekend wel cruciaal is voor de kans van slagen van een behandeling.

4.5 Slachtoffer en nabestaande

De belangen van het slachtoffer en de nabestaande lopen voor een belangrijk deel parallel met strafforderlijke belangen. Immers vanuit het perspectief van slachtoffer of nabestaande zullen politie en justitie voldoende armslag moeten hebben voor onderzoek naar strafbare feiten. Niet volledig uit te sluiten is dat slachtoffer en nabestaande andere belangen kunnen hebben. Te denken valt aan een financieel belang in verband met een toegewezen of toe te wijzen schadevergoeding. De behoefte aan vergelding of genoegdoening ziet de commissie niet als een hier (dus in het kader van de verlenging van de bewaartermijn) te respecteren zelfstandig belang.

⁹⁵ De maatregel tbs is indertijd opgelegd op basis van het indexdelict verkrachting op 23 september 2000. Zie ook: Beschikking Rechtbank Oost Brabant van 6 maart 2015 op klaagschrift van 22 september 2014 inzake inbeslagname geheimhoudersstukken.

4.6 Wetenschappelijk onderzoek

De commissie onderscheidt twee belangen voor wetenschappelijk onderzoek. In de eerste plaats is er belang bij het verbeteren van de maatregel tbs op basis van wetenschappelijk onderzoek. In de Nota van toelichting Rvt is aangegeven dat het hoofd van een inrichting kan afwijken van het beginsel van vernietiging in verband met wetenschappelijk onderzoek, onder de voorwaarde dat de gegevens niet meer tot een bepaalde verpleegde kunnen worden herleid. Daarnaast wordt het belang van historisch onderzoek onderkend, dat als expliciet belang in de archiefwetgeving⁹⁶ is opgenomen. Vanuit deze belangen, in afzonderlijke paragrafen beschreven, is de bewaartermijn van tien jaar na einde tbs te kort.

4.6.1 Onderzoek naar de behandeling

Onderzoek naar de tenuitvoerlegging van de tbs met het oog op nieuwe behandelinzichten kan ertoe leiden dat de behandeling in de toekomst kan worden verbeterd. Dit blijkt uit een lange onderzoekstraditie naar de maatregel tbs. Vanuit het WODC wordt sinds 1974 onderzoek verricht naar recidive. Andere aspecten van de maatregel die worden onderzocht zijn toezicht en nazorg, risicotaxatie en beschermende factoren, preklinische interventie, behandelduur, contraire voorwaardelijke beëindiging, specifieke behandelinterventies en vergelijkingen in internationaal perspectief.

Er valt grofweg een onderscheid te maken in drie soorten onderzoek:

- Beleidsonderzoek. Onderzoek naar de effecten van beleidsverandering op de uitvoering van de tbs.
- Gedragswetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld plan-, proces- en effectevaluaties van ingezette interventies en diagnostische instrumenten, onderzoek naar kenmerken van specifieke populaties als aanknopingspunt voor behandeling;
- Onderzoek naar kenmerken van de populatie om nieuwe instrumenten te ontwikkelen om risico's voor de maatschappij in te schatten. Voor dit soort onderzoek is het nodig dat er een lange onderzoeksperiode is waarin delicten kunnen zijn gepleegd.

Naar aanleiding van een van de aanbevelingen van de commissie Visser - het uitvoeren van meer wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van behandeling in de forensische psychiatrie – heeft het WODC samen met het tbs-veld en relevante actoren een tbs-onderzoeksprogrammering opgesteld.⁹⁷ Vanuit dit programma ontstond vervolgens een inventariserend, beschrijvend onderzoek naar de huidige tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel.⁹⁸

Het is daarnaast belangrijk om op termijn te kunnen onderzoeken of de strafrechtelijke aanpak door gevangenisstraf of door tbs al dan niet een verschillende uitkomst heeft. Op dit moment wordt overigens veelal gerapporteerd dat vergelijking van dezelfde categorie van daders oplevert dat de recidive na tbs aanzienlijk minder is dan na (lange) gevangenisstraf. Dat is maatschappelijk hoogst relevant. Ook op de langere termijn moet onderzoek hiernaar mogelijk blijven.

Harte⁹⁹ wijst op twee retrospectieve studies uit 2005 en 2008¹⁰⁰ door het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie waarin de kwaliteit van risicotaxatie-instrumenten in kaart is gebracht op basis van

⁹⁶ In art. 2 Ab genoemd: 'de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het belang van de in de bescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, recht- of bewijszoekenden en historisch onderzoek.'

⁹⁷ M.H. Nagtegaal, N.H. Tenneij en S. Bogaerts, *Tbs-onderzoeksprogrammering* (WODC, Den Haag 2008), kenmerk DDS5554046/1563

⁹⁸ Ch, van Nieuwenhuizen, S. Bogaerts, E.A.W. de Ruijter, I.L. Bongers, M.Coppens, R.A.A.C. Meijers, *TBS-behandeling geprofileerd, een gestructureerde casussenanalyse. Samenvatting*.(zp zij) 8-10. Onderzoek uitgevoerd door Tilburg University, Tranzo Wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn, Katholieke universiteit Leuven en LinC Leuven instituut voor criminologie, in opdracht van WODC. Er zijn 180 casussen getrokken uit de populatie die op dat moment in 13 klinieken aanwezig was. Overigens wordt opgemerkt dat in de onderzochte dossiers niet alle benodigde informatie over de behandelingen is teruggevonden

⁹⁹ Harte, J.M., 'Een beoordeling ter beoordeling. Opbrengsten en beperkingen van instrumenten voor risicotaxatie in de forensische psychiatrie en mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek', in: F. Koenraadt en I. Weijers, *Vrijheid en verlangen. Liber Amicorum prof. dr. Antoine Mooij* (Pompe Reeks 55, Den Haag 2009), 233-241.

¹⁰⁰ M. Hildebrand, B. Hesper, M. Spreen en H. Nijman, *De waarde van gestructureerde risicotaxatie en van de diagnose psychopathie: een onderzoek naar de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de HCR-20, HKT-30 en PCL-R* (Utrecht

dossierinformatie bij een steekproef van delinquenten van wie de tbs tussen 1992 en 2002 was beëindigd. De onderzoekers baseerden zich op beschikbare dossiers van drie tot 16 jaar na einde tbs, dossiers die dus gedeeltelijk ouder dan tien jaar na einde tbs waren. De dossiers vormen een aanvulling op dataverzamelingen voor wetenschappelijk onderzoek.

Aan de hand van verschillende instrumenten is het mogelijk om op grote schaal en op uniforme wijze data over groepen forensisch psychiatrische patiënten te verzamelen. Dit betreft overigens geen grote groepen, afgezet tegen de niet grote aantallen verpleegden in de tbs, zeker als uitsplitsing naar allerlei subgroepen en type delicten wenselijk is.

4.6.2 Historisch onderzoek

De selectiedoelstelling van het Nationaal Archief, zoals verwoord in *Belangen in balans*, luidt als volgt: 'Waardering, selectie en acquisitie van archieven heeft tot doel het bijeenbrengen en veiligstellen van bronnen die het voor individuen, organisaties en maatschappelijke groeperingen mogelijk maken hun geschiedenis te ontdekken en het verleden van staat en samenleving (en hun interactie) te reconstrueren. Daartoe dienen die archieven of onderdelen van archieven veilig gesteld te worden die:

- representatief zijn voor hetgeen in de samenleving is vastgelegd;
- representatief zijn voor de activiteiten van de leden (personen en organisaties) van een samenleving;
- door waarnemers als belangrijk, bijzonder of uniek worden beschouwd omdat ze de belangrijke, bijzondere en unieke maatschappelijke ontwikkelingen, personen en organisaties in een bepaalde periode weerspiegelen'.

Ook de Raad voor Cultuur heeft de betekenis van tbs-dossiers voor historisch onderzoek, zoals hierboven verwoord, benadrukt. Voor het vraagstuk waarover de commissie zich buigt, gelden met name de laatste twee subdoelen. Dit zal hieronder verder worden geïllustreerd.

Casus: Ervaringen met historisch onderzoek

Het reeds eerder aangehaalde *Onderzoek Therapeutische castratie en andere psychiatrische behandelingen van zedendelinquenten 1920-1970*, dat in 2014-2015 werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS, zou niet mogelijk zijn geweest zonder gebruik te maken van de rapportages pro Justitia, plaatsings- en verpleegdedossiers uit deze periode. Voor het onderzoek naar de psychiatrische behandeling van plegers van seksueel misbruik van minderjarigen hebben de onderzoekers onder meer een analyse van tbr-dossiers gemaakt. Voor het onderzoek is een steekproef van de dossierverzameling genomen. De beschikbare bronnen hadden voor het onderzoek de volgende functies:

- het reconstrueren van de delict-, strafvervolgings- en behandelgeschiedenis, in het bijzonder de motivering van/indicatie tot behandeling in het kader van de tbr, de feitelijke toepassing van de behandeling en de effecten van een specifieke (controversiële) behandeling;
- het verwerven van inzicht in de ervaringen en beleving van patiënten zelf;
- het op sociaal historisch en cultuurhistorisch niveau analyseren van de functie en werking van het tbr-stelsel en de relatie tussen het strafrecht en de psychiatrie in de praktijk.

De manier waarop de tbr concreet in het strafrecht functioneerde en de manier waarop terbeschikkinggestelden daadwerkelijk werden bejegend in tbr-inrichtingen kan alleen (historisch) onderzocht worden aan de hand van dit materiaal. Op basis van een steekproef van dossiers van individuele terbeschikkinggestelden kunnen nieuwe vragen aan de orde worden gesteld, waaraan door eerdere (contemporaine) onderzoekers geen aandacht werd besteed. Vernietiging van dossiers zou ieder retrospectief onderzoek en eventuele verantwoording sterk bemoeilijken, althans beperken tot onderzoek op basis van gedrukte stukken. Bijkomend aspect van vernietiging zou zijn dat bewijsstukken van reeds uitgevoerd onderzoek zouden verdwijnen.

2005); H.J.M. Schönberger, M. Hildebrand, M. Spreen en O. Bloem, *De waarde van gestructureerde risicotaxatie en van de diagnose psychopathie bij seksuele delinquenten: een onderzoek naar de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de SVR-20, STATIC-99, HKT-30 en PCL-R* (Utrecht 2008).

Motieven tot het bewaren van tbr-dossiers

In het rapport *Persoonsdossiers: een geval apart* komt een commissie in opdracht van het Nationaal Archief en het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis in 2006 tot de formulering van tien criteria voor de beantwoording van de vraag of persoonsdossiers voor bewaren in aanmerking komen. Deze tien criteria zijn:

1. Informatie over sociale basiskensmerken
2. Nadere informatie over weinig bekende of onbekende groepen
3. Informatie over bijzondere gebeurtenissen
4. Informatie over belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen
5. Informatie over werkprocessen en uitvoeringsaspecten
6. Informatie over invloedrijke personen
7. Informatie over opvallende personen
8. Mate van (on)volledigheid van informatie
9. Mate van uniciteit van informatie
10. Mate van diversiteit en uitgebreidheid van informatie

Op zeker acht punten voldoen de onderzochte tbr-dossiers in meer of mindere mate aan deze criteria, met name de criteria van informatie over sociale basiskensmerken, onbekende groepen, belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen, uitvoeringsaspecten van de behandeling en de uniciteit van informatie. De criteria worden hieronder kort toegelicht aan de hand van de voor bovengenoemd onderzoek geraadpleegde tbr-dossiers uit de periode tot 1970.

Ad. 1. Informatie betreffende sociale basiskensmerken

In tbr-dossiers worden over het algemeen uitvoerig sociale basiskensmerken van de betrokkenen vastgelegd, zoals geboortedatum, geboorteland¹⁰¹, geslacht, burgerlijke status en soms ook over opleiding en beroep. Bovendien gaat het in de dossiers om zogenaamde andere, bijzondere persoonsgegevens conform de Wbp, zoals persoonsgegevens over de geestelijke gezondheid en het strafrechtelijk verleden van een persoon.

Ad. 2. Nadere informatie over weinig bekende of onbekende groepen

In tbr-dossiers is integrale informatie vastgelegd over groepen¹⁰² – personen in de marge van de samenleving, met een gecombineerde psychiatrische aandoening en criminele achtergrond – over wie op andere plekken weinig in samenhang is gedocumenteerd en die veelal zelf ook weinig schriftelijke neerslag van hun bestaan achterlaten. Bovendien betreft het een groep waarop de meest ingrijpende sanctie in ons strafrechtelijk sanctiearsenaal van toepassing is geweest.

Het gaat over personen met een psychische ziekte die een ernstig misdrijf plegen. De dossiers geven inzicht in de complexe samenhang van aanleg, opvoeding, milieu, maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen die ten grondslag kunnen liggen aan gedrag dat in het blikveld kwam van zowel psychiatrie als justitie. Als zodanig bieden dossiers mogelijkheden tot retrospectief onderzoek naar deze bijzondere maatschappelijke groep(en) en de manier waarop daar op werd gereageerd en mee werd omgegaan.

Ad. 4. Informatie over belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen

Tbr-dossiers kunnen, soms in detail, inzicht in gebeurtenissen (misdrijven) bieden, die in veel gevallen grote maatschappelijke impact hebben, zoals gewelds- en zedenmisdrijven, zowel waar het gaat om individuele delicten als om de ruimere ontwikkelingen van bepaalde typen delict en de maatschappelijke respons daarop (bijvoorbeeld seksueel misbruik). Dossiers kunnen inzicht bieden in de specifieke aard van de misdaad en de achterliggende persoonlijke en sociale factoren. Hoewel met betrekking tot dergelijke feiten tegenwoordig veel geaggregeerde gegevens beschikbaar zijn in de vorm van statistiek of wetenschappelijk onderzoek behouden dossiers hun unieke waarde als bron voor inzicht in de individuele casus en als gegevensbestand voor onderzoek naar nieuwe vragen.

¹⁰¹ Geboorteland wordt (impliciet) opgevat als bijzonder gegeven (art. 18 Wbp).

¹⁰² Aanvankelijk gebruikte men voor deze doelgroep de meerduidige term 'psychopaat', maar Van der Wolf stelt dat zelfs na de herziening van 1988 de doelgroep weliswaar werd ingekaderd naar ernst van het delict (de landlopers en fietsendieven verdwenen) maar dat er naar delicttype, pathologie en verbetermogelijkheden nog voldoende heterogeniteit overbleef om differentiatie te rechtvaardigen. Sociologen onderscheiden sindsdien wel vier typen voor de overzichtelijkheid, hoewel ook andere indelingen denkbaar zijn: de behandelbare patiënten, de psychiatrische patiënten, degenen met een criminele identiteit en een overlast veroorzakende groep van patiënten, Van der Wolf, *Veroordeeld tot veroordeel*, 120-123, 637, 655-656.

Ad. 5. Informatie over werkprocessen en uitvoeringsaspecten

In de tbr-dossiers is als in geen andere bron de neerslag te vinden van de dagelijkse, concrete (be)handelwijze van personen die terecht kwamen in het forensisch-psychiatrische circuit. Uit deze documenten is op te maken hoe bijvoorbeeld beslissingen rond tbr-oplegging, indicatie voor instelling en therapie, toepassing van therapie en bijzondere maatregelen, besluiten rond (proef)verlof en ontslag gestalte kregen. Daarnaast geven ze een indruk van de opstelling/houding en beleving van de verpleegde, van de relaties tot hun familie en ruimer netwerk. Voorts laten ze tot op zekere hoogte een reconstructie toe van de werkwijze van ministerie(s), rechterlijke instanties en onder andere klinieken. Met andere woorden: het praktische functioneren van het forensisch psychiatrische systeem / circuit is via tbr-dossiers te volgen en te analyseren.

Ad. 7. Informatie over opvallende personen

In sommige opzichten vallen de mensen op wie deze dossiers betrekking hebben in het algemeen te karakteriseren als 'opvallende personen'. Strafzaken met tbs-oplegging trekken de aandacht van de media en kunnen een grote impact op de publieke opinie hebben. Wat dat betreft gaat het om een groep met een opvallend maatschappelijk profiel.

Overigens kan het ook op individueel niveau om opvallende personen gaan, zoals de tbr-dossiers van Gerrit de Stotteraar en Gerrit Achterberg¹⁰³ laten zien. Hier bestaat in beginsel wel een probleem: is het toelaatbaar om van herkenbare, in dit geval zelfs, bekende individuen dossiers te lichten en daarover expliciet te publiceren? Daarmee wordt de privacy van betrokkenen feitelijk geschonden. De commissie acht het gebruik van medische dossiers van bekende personen in niet-geanonimiseerde en onherkenbaar gemaakte vorm ontoelaatbaar.

Ad. 8-10. Mate van (on)volledigheid, uniciteit, diversiteit en uitgebreidheid van informatie

Tbr-dossiers voldoen ook veelal aan de laatste drie criteria. De informatie is in de meeste gevallen zeer uitvoerig, divers (afkomstig uit verschillende fasen van onderzoek, vervolging en behandeling, van verschillende disciplines) en daarin vaak tot op zekere hoogte ook volledig, mede door het sterk geformaliseerde karakter van bijvoorbeeld het op het ministerie gevormde dossier, waarin alle fasen van de tbr-geschiedenis zijn gedocumenteerd. Als samenhangende, integrale bron zijn de dossiers uniek. Nergens is zo geconcentreerd en uitvoerig informatie over deze categorie personen samengebracht als in deze dossiers.

4.7 Persoonlijke levenssfeer

De wettelijke bewaartermijn van tien jaar na de beëindiging van de tbs is vooral van belang voor de ex-terbeschikkinggestelden om definitief een punt te zetten achter hun tbs-verleden, vanuit het recht op privacy. Het recht op persoonlijke levenssfeer is een fundamenteel recht van de mens ter bescherming van persoonlijke vrijheid. Privacy vormt een overkoepelend begrip waaronder verschillende dimensies vallen, zoals het recht op lichamelijke integriteit en het recht op gegevensbescherming (informationele privacy). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geconstateerd dat het recht op informationele privacy de afgelopen jaren juridisch een sterkere positie heeft verworven, maar dat het in de praktijk, door de technologische ontwikkelingen en de genetwerkte samenleving, aan zeggingskracht lijkt te verliezen.¹⁰⁴ De maatregel tbs is voor de verpleegde ingrijpend en raakt de betrokkene in vele basale rechten zoals onder meer het recht op privacy, *family life*, bewegingsvrijheid of lichamelijke integriteit. De overheid mengt zich hier met zijn gezag direct in de persoonlijke levenssfeer van de verpleegde en met grote gevolgen. De gevallen waarin voorafgaande aan het nemen van een beslissing het hoofd van de inrichting verplicht is de verpleegde te horen zijn limitatief opgesomd (art. 52 Bvt). Het betreft hier de voor een verpleegde veelal ingrijpende beslissingen, die om die reden meestal zijn voorbehouden aan het hoofd van de inrichting (Memorie van toelichting, hoofdstuk XII). Indien dit noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de verpleegde of van anderen kan het hoofd van de inrichting verplichten dat de verpleegde gedooft dat er een gedwongen geneeskundige handeling plaatsvindt, waarbij de behandeld arts of psychiater bij deze beslissing wordt betrokken (art. 26 Bvt, art. 33 Rvt). In zijn algemeenheid kan geen rangorde worden aangebracht in ingrijpende maatregelen als afzondering, separatie, fixatie of toediening van medicijnen onder dwang. Gelet op het voorgaande is het hoofd van een inrichting verplicht om te zorgen voor een privacyreglement (Nota van Toelichting, hoofdstuk 10).

¹⁰³ Er verschenen twee biografieën over terbeschikkinggestelden uit deze periode: H. Peeters, *Gerrit de Stotteraar. Biografie van een boef* (Amsterdam 2002) en Wim Hazeu, *Gerrit Achterberg. Een biografie* (Amsterdam 1988).

¹⁰⁴ D. Broeders, M.K.C. Cuijpers en C. Prins (red.), *De staat van informatie* (WRR Verkenningen 25, Amsterdam 2011), p. 21.

4.8 Weging

Belangen zullen expliciet gemaakt moeten worden om vervolgens tot een zorgvuldige weging te kunnen komen. Prins wijst in dat verband op een kader met een drietal clusters van beginselen dat de WRR enkele jaren geleden voor deze weging presenteerde: stuwende, verankerende en procesmatige beginselen¹⁰⁵. Stuwende beginselen, zoals veiligheid, effectiviteit en efficiency, zijn, aldus de WRR, verbonden met de *drive*, of drijvende kracht van de overheid en staan in het teken van verbetering en kwaliteitswinst. Verankerende beginselen bieden hier een tegenwicht en staan voor het waarborgen van vrijheden en de autonomie van het individu. Procesmatige beginselen, zoals transparantie en *accountability*, maken de afweging tussen de verschillende, ongelijksoortige normatieve beginselen mogelijk.

In dit hoofdstuk heeft de commissie drie belangen geïdentificeerd en beschreven om het verpleegdedossier eventueel langer dan tien jaar na einde tbs te bewaren. Deze belangen zijn: verpleging en behandeling, strafvordering (waaronder de commissie in zoverre het (vierde) belang van slachtoffer en nabestaande schaaft) en wetenschappelijk onderzoek. Deze belangen kunnen worden beschouwend als zogenaamde stuwende belangen. Daar tegenover staat het (vijfde) belang, dat van de privacy, een verankerend beginsel. De commissie heeft gediscussieerd over het gebruik van persoonsgegevens en de geïnventariseerde belangen tegen elkaar afgewogen. 'Alles zonder meer bewaren' druist in tegen privacy verankering (met name in art. 17 IVBPR, art. 8 EVRM en art. 10 GW, en in de Wbp). Zo specifiek mogelijk is aangegeven op basis van welk criterium informatie langer dan nodig wordt bewaard. Het gaat niet om alles bewaren, maar om dat wat noodzakelijk wordt bewaard. Er is een afweging gemaakt aan de hand van het doelbeginsel, proportionaliteit en subsidiariteit. De door de commissie gedefinieerde stuwende belangen zijn aan de zogenaamde verankerende belangen getoetst, waarbij een inbreuk op de privacy zo minimaal mogelijk behoort te zijn.

Het verpleegdedossier wordt primair gevormd ten behoeve van verpleging en behandeling. De commissie acht het vanuit dit doelbeginsel niet noodzakelijk om de wettelijke bewaartermijn van tien jaar na einde tbs te verlengen. In de praktijk blijkt dat bij hernieuwde instroom in het forensisch psychiatrisch circuit de gegevens uit het oude dossier van enige waarde zijn voor de nieuwe behandeling, maar dat dit het belang van de privacy niet te boven gaat.

Als mede op basis van informatie uit het 'oude' verpleegdedossier strafvordering plaatsvindt in het kader van opsporing van (nieuwe) feiten die kunnen leiden tot een nieuwe zaak tegen een ex-terbeschikkinggestelde, tot het heropenen van een zaak of tot een zogenaamde *cold case*-onderzoek, is sprake van een nieuw doelbeginsel voor het bewaren van het verpleegdedossier. In de praktijk is gebleken dat dergelijke, cruciale gegevens, die overigens ook voor de verdediging van belang kunnen zijn, in bepaalde gevallen alleen in het verpleegdedossier te vinden zijn. De commissie constateert dat het verpleegdedossier ook tien jaar na einde behandeling in het belang van strafvordering een gegevensbron kan vormen. Daar kan tegen in worden gebracht dat in dat geval grote aantallen dossiers bewaard moeten worden voor een klein aantal zaken waarin dit van belang kan blijken te zijn, waarbij onzeker is of aan de strenge criteria van het beroepsgeheim voorbij kan worden gegaan en daadwerkelijk inzage kan worden verkregen. De commissie concludeert dat het gewicht dat aan strafvordering kan worden toegekend niet zodanig is dat het moet leiden tot het verlengen van de bewaartermijn.

Ten slotte is gebleken dat verpleegdedossiers wel van grote waarde zijn voor wetenschappelijk onderzoek, zowel voor actueel onderzoek met het oog op verbetering van de behandeling als voor historisch onderzoek. Dit is onder meer aangetoond aan de hand van de waarde van de uitkomsten van recent onderzoek dat naar de psychiatrische behandeling van zedendelinquenten is verricht en dat tevens langs de lat van de bewaarcriteria voor persoonsdossiers is gelegd. Bovendien kan het doelbeginsel voor wetenschappelijk onderzoek geschaard worden onder het 'aanmerkelijk belang van een ander dan de verpleegde' (art. 32 Rvt). De commissie adviseert daarom om dossiers over individuele verpleegden permanent te bewaren. Het permanent bewaren vraagt wel de nodige voorzieningen (bewaarregime) om recht te doen aan het privacybelang van de ex-terbeschikkinggestelden.

Hiermee is de tweede vraag van de minister beantwoord.

¹⁰⁵ Corien Prins, 'Privacy in geding: expliciteren, wegen en beperken van belangen', *Recht in geding* (9-5-2014), p. 57. WRR, *iOverheid* (WRR rapport 86, Den Haag maart 2011).

5. Bewaarregime

5.1 Inleiding

De derde en tevens laatste vraag uit de opdracht van de minister luidt ‘advies uit te brengen over het bewaarregime van dossiers van individuele tbs-gestelden’.

De commissie onderscheidt hierin een aantal vragen. Allereerst wordt ingegaan op de vraag of het tbs-archief volledig dan wel een gedeeltelijk, op basis van een steekproef, zou moeten worden bewaard. Daarnaast komt de vraag aan de orde welke beperkingen op de openbaarheid nodig geacht worden. Vervolgens wordt ingegaan op vigerende regels over de gegevensverstrekking uit en inzage in het verpleegdossier. Ten slotte komen regels voor gebruik en publicatie op basis van onderzoek in het betreffende tbs-archief aan de orde.

5.2 Integraal of gedeeltelijk bewaren (steekproef)

De Raad voor Cultuur heeft, zoals in de inleiding aangegeven is, nadrukkelijk geadviseerd om een geanonimiseerde steekproef van tbs-dossiers permanent te bewaren om onderzoekers en latere generaties in staat te stellen zich een beeld te vormen van de gang van zaken in tbs-instellingen. De commissie heeft zich gebogen over de vraag of het voldoende is om een steekproef van het tbs-archief te bewaren of dat het noodzakelijk om dit archief integraal te bewaren. De commissie spreekt zich hier ook uit over de betekenis van anonimiseren.

De steekproef is een beproefde vorm¹⁰⁶ om uit een groot bestand toch een representatief deel te behouden. De populatie van terbeschikkinggestelden is echter relatief klein en als heterogene doelgroep bijzonder van samenstelling. Dit betekent dat als binnen deze groep onderscheid wordt gemaakt in subgroepen de omvang al snel te klein is om goed en representatief onderzoek uit te kunnen voeren. Onderzoek naar deze populatie is van belang voor het kunnen aanscherpen van beleid en regelgeving, maar ook het verbeteren van behandeling en risicotaxatie. Het bewaren van een steekproef van dossiers zal ertoe leiden dat uitkomsten van onderzoek niet meer representatief zijn voor de populatie en dus onvoldoende basis is voor goed onderzoek naar een bepaald aspect van de maatregel tbs. Aanbevelingen voor veranderingen van beleid, regelgeving, behandeling en risicotaxatie zullen dan van geen waarde zijn. Het doel waarmee bewaard wordt, wordt dan niet bereikt. Bovendien is in praktische zin de omvang van het tbs-archief relatief beperkt. De commissie heeft circa 1 km tbs-archief geïnventariseerd waarop de bewaartermijn van art. 32 Rvt van toepassing is (zie bijlage A). Ter vergelijking: het archief vreemdelingendossiers van de IND (circa 40 km) bedroeg na bewerking en overbrenging naar het Nationaal Archief circa 18 km. De commissie adviseert derhalve om geen steekproef van het archief te nemen en dus om alle dossiers te bewaren.

Door informatie te anonimiseren of te pseudonimiseren kan bewerkstelligd worden dat informatie niet meer tot personen te herleiden is. Dit is, gezien de omvang en de inhoud (op bijna elke pagina komen persoonsgegevens voor) van tbs-archieven die voor bewaring in aanmerking komen, in praktische zin een vrijwel onmogelijke opgave. Bovendien is anonimiseren hoe dan ook zeer kostbaar en staat het niet in verhouding tot het gebruik dat van de archieven uiteindelijk zal worden gemaakt. Daar komt bij dat geanonimiseerde informatie voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden van beperkte waarde is. Dossiers van één en dezelfde persoon zijn niet meer aan elkaar te koppelen. Dat zou enkel met veel

¹⁰⁶ Een voorbeeld is de steekproef van dossiers die in Amsterdam uit het archief van de GGD afdeling sociale psychiatrie is genomen. ‘Onder behandeling. De reductie van het cliëntenarchief van de afdeling Geestelijke Gezondheidszorg van de GG&GD Amsterdam’, in: *Steekproeven uit massale archiefbestanden ter wille van het historisch belang*, onder redactie van Paul M.M. Klep (Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN), Den Haag 1997). Van belang is ook het reeds genoemde advies van de Commissie voor de Geschiedenis van de Geestelijke Gezondheidszorg van het Nederlands centrum voor Geestelijke volksgezondheid. Zie ook: *Persoonsdossiers. Een geval apart*. Ten slotte is bij diverse onderzoeken, waaronder Vijselaar, *Het gesticht, enkele reis of retour* van deze regelingen gebruik gemaakt.

moeite voordat anonimisering plaatsvindt kunnen gebeuren. Dit laat onverlet dat bij publicatie moet zijn gewaarborgd dat gegevens niet tot personen herleidbaar zijn (zie par. 5.5).

5.3 Openbaarheidsbeperking

De vraag die in de commissie aan de orde is gekomen, is of het (integraal te bewaren) tbs archief voor de eeuwigheid moet worden bewaard of op termijn moet worden vernietigd. Het verschil is van belang. Een archief kan immers niet eeuwig beperkt openbaar zijn. Van belang in dit opzicht is het volgende artikel: ‘De aan de openbaarheid gestelde beperkingen hebben geen betrekking op archiefbescheiden die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar na overbrenging, tenzij de zorgdrager anders beslist’ (art. 15, vierde lid, Aw). Beperkende bepalingen vanuit de Wbp zijn beperkt tot in leven zijnde personen.

Dit betekent dat het beperken van de toegang tot het tbs-archief voor wetenschappelijk onderzoek ‘voor de eeuwigheid’ juridisch niet mogelijk is. De openbaarheid van archieven kan op basis van bestaande regelgeving alleen tijdelijk worden beperkt of de archieven worden niet naar een openbare archiefbewaarplaats overgebracht en uiteindelijk vernietigd.

De commissie ziet geen belemmeringen om het tbs archief binnen de bestaande archiefwet- en regelgeving permanent te bewaren.

De commissie concludeert dat een zeer lange beperking van de openbaarheid noodzakelijk is om recht te doen aan de belangen van nog in leven zijnde betrokkenen, met inachtneming van de ‘persoonlijke levenssfeer’ (Aw) en ‘bescherming van persoonsgegevens’ (Wbp).

De commissie concludeert dat het in het licht hiervan noodzakelijk is om af te wijken van de gangbare termijn van 75 jaar en een substantieel langere beperking toe te passen, bijvoorbeeld 100 tot 150 jaar na overbrenging, op basis van art. 15, vierde lid, Aw.

De commissie is van oordeel dat het wetenschappelijk belang na verloop van lange tijd afneemt, in zoverre de dossier na zekere tijd niet meer van belang zullen zijn voor onderzoek ter verbetering van de behandeling. Het bewaarbelang ten behoeve van historisch onderzoek zal onverminderd blijven.

De commissie concludeert dat de tot nu toe gevormde plaatsingsdossiers als aanvullende informatiebron voor wetenschappelijk onderzoek kunnen worden beschouwd. In navolging daarvan adviseert de commissie om de aanbevelingen over het verpleegdedossier van overeenkomstige toepassing te laten zijn op dit dossier.

5.4 Gegevensverstrekking

In de Bvt en het Rvt zijn de artikelen omtrent de geheimhoudingsplicht in de Wgbo¹⁰⁷ niet nadrukkelijk uitgesloten. Sommige bepalingen uit de Bvt en Rvt geven echter nadere regels waardoor de geheimhoudingsplicht uit de Wgbo wordt beperkt, bijvoorbeeld doordat er verplicht verlengingsadviezen moeten worden gegeven.

In beginsel geldt ook binnen de tbs dat zonder toestemming van de verpleegde geen gegevens worden verstrekt, tenzij er sprake is van een conflict van plichten en/of noodtoestand. Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn binnen de tbs onder andere de wettelijke plicht tot gegevensverstrekking in verlengingsadviezen en wettelijke aantekeningen (art. 509o lid 2 Sv), de verstrekking van noodzakelijke informatie aan medewerkers en aan andere instellingen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van

¹⁰⁷ De Wgbo verplicht hulpverleners een door een patiënt toevertrouwd geheim te bewaren. Het belang van het beroepsgeheim is tweeledig. Enerzijds is er het individuele belang; een patiënt moet zonder schroom informatie kunnen verschaffen aan een hulpverlener en vertrouwen op privacy. Anderzijds is er een collectief belang; de samenleving moet ervan op aan kunnen dat artsen de hen toevertrouwde informatie zullen geheimhouden, opdat een ieder onbevreesd een arts kan raadplegen. Schending van het beroepsgeheim kan een strafbaar feit opleveren (art. 272 Sr max. 1 jaar celstraf of max. €20.250,- geldboete). Ook is een hulpverlener civielrechtelijk aanspreekbaar (onrechtmatige daad) en indien hij BIG-geregistreerd is tevens tuchtrechtelijk. De geheimhoudingsplicht geldt in principe ook na het overlijden van een patiënt.

(een onderdeel van) de tbs. In het laatste geval kan een verpleegde bijvoorbeeld een behandelend psycholoog niet verbieden dergelijke informatie te delen.

Voor gegevensgebruik voor wetenschappelijk onderzoek, statistiek en medisch onderwijs gelden dezelfde regels als binnen de reguliere gezondheidszorg.

Zonder toestemming van de patiënt mogen gegevens worden verstrekt ten behoeve van statistiek of wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de volksgezondheid indien:

- het vragen van toestemming redelijkerwijs niet mogelijk is gezien de situatie van de personen waarop het onderzoek betrekking heeft (overleden, onbereikbaar);
- het onderzoek is omkleed met zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de patiënt niet onevenredig wordt geschaad;
- het vragen van toestemming, gelet op de aard en het doel van het onderzoek, in redelijkheid niet kan worden verlangd (bij een groot onderzoek, vanwege de kans op selectieve respons met vrees voor beïnvloeding van het onderzoeksresultaat of bij een inbreuk op de privacy van de persoon);
- de onderzoeker ervoor gezorgd heeft dat de gegevens niet tot individuen herleidbaar zijn.

Als een van deze situaties van toepassing is kunnen zonder toestemming gegevens worden verstrekt indien het onderzoek een algemeen belang dient waarbij de persoonlijke levenssfeer van de patiënt niet onevenredig wordt geschaad, het onderzoek niet op een andere manier kan worden verricht en er geen uitdrukkelijk bezwaar van de patiënt is. In het dossier van de patiënt moet worden opgenomen wanneer welke gegevens zijn verstrekt.

Het verstrekken van gegevens in het kader van de opsporing is aan regels gebonden. Nogmaals het praktijkvoorbeeld uit de strafzaak rond het overlijden van Nicole van den Hurk. In deze zaak speelde in 2015 een discussie over onder andere oude, door het openbaar ministerie in beslag genomen stukken, zoals wettelijke aantekeningen uit het verpleeggedossier van de verdachte. Het openbaar ministerie had de betreffende documenten aan het strafdossier toegevoegd. De advocaat heeft namens de verdachte in een afzonderlijke klaagschriftprocedure bij de rechtbank Oost Brabant aangevoerd dat de inbeslagname ten onrechte was geschied, aangezien de in het kader van de tbs-behandeling vergaarde stukken geheimhoudingsstukken betroffen. Het ging bijvoorbeeld om aantekeningen uit vertrouwelijke groeps gesprekken, waarin gevraagd is naar gevoelens, gedachten en fantasieën van behandelenden. Andere voorbeelden betreffen behandelaantekeningen of een brief aan een ex-partner. Ook andere informatie, zoals de delictanalyse, een cruciaal onderdeel van het behandelplan, en het preventieplan worden normaliter niet aan het openbaar ministerie verstrekt. Hierbuiten vallen stukken zoals de wettelijke aantekeningen en het verlengingsadvies, die immers aan het openbaar ministerie worden verstrekt in het kader van de verlenging. De rechtbank gaf de advocaat daarin gelijk en heeft beperkingen gesteld aan het gebruik van gegevens uit de 'oude' verpleeggedossier.¹⁰⁸ Deze uitspraak limiteert het gebruik van informatie uit het verpleeggedossier voor het strafvorderlijk belang tot de stukken die ook in het strafdossier zitten.

5.5 Regels voor gebruik en publicatie

In de Wbp wordt bepaald dat onderzoekers toegang mogen hebben onder bepaalde voorwaarden. De commissie adviseert de vigerende regels en procedures voor gebruik en publicatie te hanteren die bij het ministerie van VenJ gelden¹⁰⁹ voor onderzoek dat door het WODC wordt uitgevoerd of wordt aanbesteed. De commissie verwijst op dit punt tevens naar de Autoriteit Persoonsgegevens die onder andere wijst op de mogelijkheden om anonimiteit in rapporten te waarborgen.¹¹⁰

¹⁰⁸ Beschikking Rechtbank Oost Brabant van 6 maart 2015 op klaagschrift van 22 september 2014 inzake inbeslagname geheimhoudersstukken.

¹⁰⁹ WODC, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie* (Den Haag 2012) en DJI, *Wegwijzer wetenschappelijk onderzoek DJI. Overzicht van richtlijnen en procedures voor DJI-medewerkers die betrokken zijn bij wetenschappelijk onderzoek binnen DJI* (Den Haag, juni 2015). Zie met name de volgende bijlagen: Modelcontract onderzoek WODC, Voorbeeldbrief toestemmingsbeschikking DJI en Geheimhoudingsverklaring DJI – standaardformulier.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld: CBP, *Richtsoeren Beveiliging van persoonsgegevens* (februari 2013), p. 25; Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Advies 5/2014 over anonimiserings technieken, WP216, 10 april 2014.

Met het oog op de bescherming van de privacy van personen uit te bestuderen tbs-dossiers stelt de commissie voor om, op basis van het bovenstaande, ten minste de volgende regels in acht te nemen:

- De minister van VenJ (voor overbrenging) dan wel de minister van OCW (na overbrenging) wordt om toestemming voor gebruik van informatie uit tbs-dossiers verzocht.
- De publicatie geschiedt uitsluitend met voorafgaande instemming van een door de betreffende minister in te stellen begeleidingscommissie waarin gedurende het proces voorafgaande aan de publicatie de voorwaarden getoetst worden. Te denken valt onder meer aan het toetsen van de voorwaarde dat het belang van de betrokken persoon en families niet is geschaad. Er is een periode van drie maanden waarin het departement een beleidsreactie kan schrijven.
- De onderzoeker verbindt zich om de informatie over de betrokkenen uitsluitend te gebruiken in het kader van het wetenschappelijk onderzoek waarvoor toegang tot de dossiers is verkregen.
- Met de in het dossier beschreven persoon en diens familie of omgeving mag geen contact worden opgenomen.
- Met derden mag niet over tot personen te herleiden informatie ontleend aan de dossiers gesproken of op andere wijze gecommuniceerd worden.
- Met de instantie waar de archieven in beheer zijn, tekent de onderzoeker een geheimhoudingsverklaring.
- Wezenlijk voor het gebruik van persoonsgegevens is de eis dat de gebruikte informatie niet tot individuele personen herleid kan worden. Informatie uit dossiers wordt daartoe geanonimiseerd in het onderzoek verwerkt en op een niet tot personen herleidbare wijze beschreven in publicaties die uit het onderzoek voortkomen. In publicaties worden bijvoorbeeld identificeerbare, geschreven portretten van personen vermeden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Het begrip ‘tbs-dossier’

Conclusies

Om te bepalen wat onder het begrip ‘tbs-dossier’ moet worden verstaan heeft de commissie gekeken naar dossiers waarin de oplegging en de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging is gedocumenteerd. Dit zijn met name het strafdossier, het verpleegdedossier en het plaatsingsdossier.

De commissie richt het advies primair op de dossiervorming ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met dwangverpleging, c.q. het verpleegdedossier, dat zijn grondslag en beschrijving in de Bvt en het Rvt vindt. De beschrijving van het verpleegdedossier is niet uitputtend, maar wel erg uitgebreid. De maatregel tbs met voorwaarden valt buiten het bestek van dit advies en is in hoofdstuk 1 in zoverre beschreven om het onderwerp af te bakenen. De commissie benadrukt het bijzondere van de maatregel tbs met dwangverpleging, die voor de betrokkene zeer ingrijpend is en waarvan de ontwikkeling nog steeds turbulent is en in belangrijke mate een afspiegeling vormt van opvattingen en gevoelens in de maatschappij.

Plaatsingsdossiers vormen in de praktijk veelal een aanvulling op het verpleegdedossier. Dit valt te verklaren uit het feit dat de inhoud van het verpleegdedossier pas sinds 1997 wettelijk is vastgelegd, terwijl voor plaatsingsdossiers een dergelijke beschrijving niet voorhanden is. In de loop der jaren is wel een praktijk ontstaan waarin de neerslag van verschillende delen van het proces van (oplegging en) tenuitvoerlegging in het plaatsingsdossier bijeen is gebracht. De handelingen die in het BSD-135 Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling zijn beschreven en gewaardeerd zijn met een V10-termijn en waarover het advies van de Raad voor Cultuur de aanleiding voor het instellen van de commissie vormde, vallen grotendeels samen met de documentaire neerslag van die handelingen in het verpleegde- én het plaatsingsdossier. Kennelijk hebben stuwende belangen vanuit het ministerie bijgedragen aan het aanleggen van een omvangrijk plaatsingsdossier, terwijl deze krachten minder sterk zijn ten behoeve van de voorgeschreven documentatie in de verpleegdedossier.

Voor de strafdossiers, waarin alle rechterlijke beslissingen rondom de oplegging, verlenging en beëindiging van de maatregel tbs behoren te zijn gedocumenteerd, geldt een eigen regime. Het BSD-124 Rechterlijke macht, waarin de handelingen rondom oplegging, verlenging en beëindiging van de maatregel tbs zijn beschreven, is door de Raad voor Cultuur noch door deze commissie ter discussie gesteld. De strafdossiers blijven in dit advies verder buiten beschouwing.

De commissie is van oordeel dat het verpleegdedossier, zoals dat is beschreven in de Bvt en het Rvt, alle relevante gegevens over de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging behoort te bevatten. In de praktijk kan, door de onvolledigheid van het verpleegdedossier, het plaatsingsdossier niet buiten beschouwing worden gelaten; het blijkt in veel gevallen een aanvulling op het verpleegdedossier te zijn. In de toekomst zou moeten worden getracht om doublures in opslag en onnodige kosten te voorkomen, en tevens om een efficiëntere en effectievere beoordeling en advisering (verlof en verlenging) mogelijk te maken.

Aanbevelingen

Communiceer naar de partijen die bij de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging zijn betrokken dat:

- het verpleegdedossier als het primaire ‘tbs dossier’ dient te worden gebruikt vanwege de wettelijke grondslag en de daarin opgenomen beschrijving van dat dossier, en waarbij
- het hoofd van de inrichting er voor dient te zorgen dat het verpleegdedossier compleet is.

Stel een werkgroep in, waarin de tbs praktijk is vertegenwoordigd, met als doel om een plan te maken waarin er in de toekomst vanuit één dossier (verpleegdedossier) kan worden gewerkt waarin de voorgeschreven stukken behoren te worden opgenomen en waarvan meerdere partijen gebruik kunnen maken.

6.2 Bewaar- en vernietigingsbelangen

Conclusies

De commissie heeft de volgende bewaar- en vernietigingsbelangen ten aanzien van het verpleeggedossier geïdentificeerd:

- Verpleging en behandeling;
- Langdurig toezicht;
- Strafvordering;
- Slachtoffer en/of nabestaande;
- Wetenschappelijk, zowel vanwege onderzoek naar effecten van beleid, de behandeling als historisch onderzoek;
- Persoonlijke levenssfeer (ex-terbeschikkinggestelde).

De commissie heeft deze belangen geclusterd volgens de stuwende, verankerende en procesmatige beginselen die de WRR in het rapport *iOverheid* heeft beschreven om tot een onderlinge weging te komen.

Allereerst concludeert de commissie dat ook na tien jaar na het beëindigen van de maatregel tbs met dwangverpleging het verpleeggedossier van waarde kan zijn voor verpleging en behandeling in geval van recidive, met name bij tbs-oplegging voor hetzelfde type delict. Het verpleeggedossier wordt primair gevormd ten behoeve van verpleging en behandeling. De commissie acht het vanuit dit doelbeginsel echter niet noodzakelijk om in geval van recidive ten behoeve van de verpleging en behandeling de termijn van tien jaar na het beëindigen van de tbs te verlengen. Hiermee wordt aangesloten bij de afweging van de wetgever om de grens bij tien jaar te trekken, zij het dat de commissie vooral de privacy van betrokkene als zwaarwegend beoordeelt.

Ook over de andere geïdentificeerde stuwende belangen van de overheid - langdurig toezicht en strafvordering - concludeert de commissie dat het langer dan tien jaar bewaren van het verpleeggedossier voor deze belangen niet noodzakelijk is.

Naast de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verzet ook het systeem van strafvordering zich tegen het aanmerken daarvan als bewaarbelang. Dat systeem bevat immers een gesloten systeem van strafvorderlijke gegevensvergaring. Het ligt niet voor de hand dat systeem als het ware te omzeilen door het belang van de strafvordering voor de toepassing van de Archiefwet als bewaarbelang aan te merken dat kan leiden tot het langer bewaren van dossiers dan uit het systeem van strafvordering voortvloeit. Bovendien gelden voor de toepassing van deze belangen regimes waarover de commissie zich geen oordeel heeft kunnen vormen. In de commissie waren het openbaar ministerie noch de reclassering vertegenwoordigd. De nieuwe maatregel in het kader van langdurig toezicht is bovendien nog niet in werking getreden.

De belangen van het slachtoffer en de nabestaande lopen voor een belangrijk deel parallel met strafvorderlijke belangen. De behoefte aan vergelding of genoegdoening ziet de commissie niet als een hier (dus in het kader van de verlenging van de bewaartermijn) te respecteren zelfstandig belang.

De commissie onderscheidt twee belangen voor wetenschappelijk onderzoek. In de eerste plaats is er belang bij onderzoek naar de effecten van beleid en het verbeteren van de behandeling voor terbeschikkinggestelden op basis van wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast wordt het belang van historisch onderzoek onderkend, dat tevens als expliciet belang in de archiefwetgeving is opgenomen. Vanuit deze belangen is de bewaartermijn van tien jaar na einde tbs te kort. De commissie adviseert in dit licht voor het permanent bewaren van verpleeggedossiers, waarbij de verankerende belangen van betrokkenen in acht worden genomen bij de toegang tot en het gebruik van informatie.

De verpleeggedossiers kunnen na tien jaar na het beëindigen van de maatregel tbs met dwangverpleging alleen nog voor het wetenschappelijk onderzoek worden geraadpleegd.

Aanbevelingen

Besluit dat de bewaartermijn voor de handelingen die betrekking hebben op individuele terbeschikkinggestelden uit de tbs met dwangverpleging zoals vastgelegd in verpleegdedossiers wordt vastgesteld op 'permanent bewaren' en pas de betreffende selectielijst hier op aan.

Besluit dat de hoofden van de inrichtingen tien jaar na het beëindigen van de maatregel tbs met dwangverpleging de verpleegdedossiers overbrengen naar een archiefbewaarplaats.

6.3 Bewaarregime

Conclusies

Anonimiseren van persoonsgegevens uit verpleegdedossiers acht de commissie niet in het belang van wetenschappelijk onderzoek. Naast de praktische onuitvoerbaarheid, met name gezien de omvang van naar schatting ruim een kilometer aan papieren archieven, is geanonimiseerde informatie voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden van beperkte waarde.

Een steekproef van het totale bestand acht de commissie eveneens niet in het belang van wetenschappelijk onderzoek. Op dit moment is niet te bepalen welke informatie voor toekomstig onderzoek van belang zal zijn. Daar komt bij dat een steekproef van de archieven niet representatief is voor een goed beeld van de doelgroep, gezien de diversiteit van de betreffende doelgroep die bovendien beperkt van omvang is.

De commissie concludeert dat een lange beperking van de openbaarheid noodzakelijk is om recht te doen aan de belangen van nog in leven zijnde betrokkenen, met inachtneming van de verankerde begrippen 'persoonlijke levenssfeer' (Aw) en 'bescherming van persoonsgegevens' (Wbp).

De commissie concludeert dat het in het licht hiervan noodzakelijk is om af te wijken van de gangbare termijn van 75 jaar en een substantieel langere beperking toe te passen op basis van art. 15, vierde lid, Aw: 'De aan de openbaarheid gestelde beperkingen hebben geen betrekking op archiefbescheiden die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar, tenzij de zorgdrager anders beslist'.

De commissie is van oordeel dat het wetenschappelijk belang na verloop van tijd in zoverre afneemt, omdat de dossier niet meer van belang zijn voor onderzoek ter verbetering van de behandeling. Het bewaarbelang ten behoeve van historisch onderzoek blijft onverminderd.

De commissie concludeert dat de tot nu toe gevormde plaatsingsdossiers als aanvullende informatiebron voor wetenschappelijk onderzoek kunnen worden beschouwd. In navolging daarvan adviseert de commissie om de aanbevelingen over het verpleegdedossier van overeenkomstige toepassing te laten zijn op dit dossier.

Aanbevelingen

Besluit dat het hoofd van een inrichting na tien jaar na het beëindigen van de maatregel tbs met dwangverpleging de verpleegdedossiers niet-geanonimiseerd en integraal naar een archiefbewaarplaats overbrengt. Deze volgt hierbij de gangbare instructies voor overbrenging naar een archiefbewaarplaats (Nationaal Archief dan wel een Regionaal Historisch Centrum), waarbij de overbrengingsprocedure met behulp van Doc-Direkt wordt uitgevoerd.

Besluit om de openbaarheid van de over te brengen verpleegdedossiers ruim (bijvoorbeeld 100 tot 150 jaar na overbrenging) te beperken, waarbij inzage alleen mogelijk is voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden met inachtneming van de in paragraaf 5.5 voorgestelde regels voor gebruik en publicatie. De beperkingen op de openbaarheid worden conform de vigerende procedure telkens in de Staatscourant gepubliceerd.

Pas artikel 32, tweede lid van het Rvt aan op de volgende wijze:

‘Na de in het eerste lid genoemde termijn worden de bescheiden, opgenomen in het verpleegdedossier vernietigd, ofwel zodanig bewerkt dat deze niet meer tot de verpleegde kunnen worden herleid, tenzij dit in strijd is met een aanmerkelijk belang van een ander dan de verpleegde’ wordt vervangen door:

‘Na de in het eerste lid genoemde termijn worden de bescheiden, opgenomen in het verpleegdedossier in zijn geheel naar een archiefbewaarpplaats overgebracht, waarbij de inzage tot wetenschappelijke doeleinden wordt beperkt’.

Bijlage A: Inventarisatie van tbs-archieven

Van de vroegste geschiedenis van de tbr is veel van de archiefvorming bewaard gebleven. Dat is uniek. Gedeeltelijk zijn deze dossiers reeds in bewaring gegeven of overgedragen aan archiefbewaarplaatsen. De grond hiervoor is gelegen in de Archiefwet 1962, inmiddels vervangen door de Archiefwet 1995, die uitging van een vernietigingsplicht voor archiefbescheiden. Archiefbeheerders konden op de vernietigingslijst aangeven welke dossiers van vernietiging werden uitgezonderd en voor bewaring in aanmerking kwamen. Op deze veelal in regionale historische centra aanwezige archieven zijn, zonder uitzondering, beperkingen op de openbaarheid van toepassing. Het regime kan per archief verschillen. Dit is voor zover bekend in het onderstaande overzicht per archief aangegeven. Het gaat in deze gevallen naar schatting om enkele tientallen meters historisch tbr-archief. Bijvoorbeeld: van FPC Oldenkotte circa 3 meter en FPC Veldzicht circa 8 meter.

Het grootste deel van de tbs-archieven bevindt zich echter in afwachting van een nieuwe uitspraak van de minister over de bewaartermijn in tijdelijke opslag. Bij Doc-Direkt, voorheen de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) te Winschoten, zijn tbr-dossiers met betrekking tot de individuele terbeschikkinggestelden in beheer. Het betreft elf tbr-bestanden met een totale omvang van naar schatting 795 meter. Daarnaast is er een archiefbestand met 149 meter archief van het NIFP (rapporten pro Justitia).

Ten slotte beschikken de Rijks- en particuliere instellingen waar op dit moment tbs-verpleging plaatsvindt over (lopende en afgesloten) tbs-dossiers. De commissie heeft bij deze instellingen een globale inventarisatie gedaan om een beeld te krijgen van de wijze waarop het dossierbeheer op dit moment in de praktijk is geregeld. Dit is gebeurd via een uitvraag aan de directeurs van de klinieken, die periodiek in het Onderling Directeuren Overleg (ODO) bij elkaar komen. Gevraagd is welke dossiers aanwezig zijn en welke maatregelen de kliniek heeft genomen voor het beheer, de toegang en het gebruik van de archieven. Het beeld is divers. Naast de lopende zaken zijn soms omvangrijke verzamelingen afgesloten dossiers voorhanden. In andere gevallen zijn dossiers na digitalisering vernietigd of in beheer van Doc-Direkt. In zes klinieken is op dit moment naar schatting 590 meter verpleegdedossiers aanwezig. Opgeteld bij de circa 795 meter verpleegdedossiers bij Doc-Direkt komt dit op een totaal van circa 1385 meter archief dat de commissie in beeld heeft gebracht waarop de bewaartermijn van art. 32 Rvt van toepassing is.

In het onderstaande overzicht zijn, voor zover bekend, de dossiers opgenomen die binnen het bereik van het volgens de commissie gehanteerde begrip tbs-dossier vallen. Allereerst zijn dit de verpleegdedossiers (tbr-, tbs-, patiënten- of psychopatendossiers) genoemd. Behalve de dossiers zelf gaat het in veel gevallen ook om aanwezige registers, die overzichten van plaatsing en verplaatsing van terbeschikkinggestelden bevatten. Een apart bestand, dat door het ministerie van Justitie en later door DJI is gevormd, betreft de plaatsingsdossiers. Dit is een bijzonder bestand, omdat hierin naast de stukken over feitelijke plaatsing en andere formele correspondentie (termijnbewaking, verlengingsadviezen en beoordeling van verlofaanvragen) ook in de meeste gevallen (kopieën van) het onderliggende vonnis en de rapporten pro Justitia zijn opgenomen.

1. Historisch archief

Historisch Centrum Overijssel (HCO Zwolle), inv.nr. 645 Rijksasyl voor psychopaten

Patiëntendossiers van het 'Rijksasyl voor psychopaten', later tbr-inrichting Veldzicht te Avereest (1933-1945). De stukken, omvang 8 meter, zijn niet openbaar tot 110 jaar na de dag van geboorte.

Brabants Historisch Informatie Centrum (BHIC Den Bosch), inv.nr. 1491 Rijks Psychiatrische Inrichting (RPI) in Eindhoven, tot 1946 Rijks Krankzinnigen Gesticht Woensel (1913-1985)

In het archief zijn enkele gedeponeerde archieven aangetroffen welke nauw gerelateerd zijn aan de het RKG of RPI en/of waarvan het secretariaat bij de RPI berustte. Het betreft de archieven van het Tijdelijk Rijksasyl voor Psychopaten te Eindhoven 1931-1933. Openbaarheid: Deze toegang bevat een of meer stukken die tot 1 januari 2075 niet zonder meer openbaar zijn. Het precieze jaar van openbaarheid is per inventarisnummer te vinden.

Gelders Archief (GA Arnhem), inv.nr. 1024 Vereniging Rekkense Inrichtingen/Van Ouwenaller Vereniging

De patiëntendossiers van de afdeling psychopatenasiel Oldenkotte (1929-1968). Inv. 205-232, circa 3 meter.

De Rekkensche Inrichtingen, waar vanaf 1914 de eerste patiënten (zwakzinnigen) werden verpleegd, opende in 1929 een nieuwe afdeling voor de verpleging van psychopaten, namelijk Oldenkotte. In Enschede werd in 1970 het sluisinternaat De Wiem voor tbr-verpleegden geopend met als doel de voorbereiding op terugkeer naar de maatschappij.

Behalve de directie en het bestuur vormden drie afdelingen van de Vereniging Rekkense Inrichtingen, later de Van Ouwenaller Vereniging, hun eigen archief: zwakzinnigenzorg, psychopatenzorg en kinderbescherming. Dit aan het Gelders Archief in bewaring gegeven archief betreft de periode 1914-1968, hoewel ook recentere stukken worden aangetroffen. Het tbr-bestand, van de afdeling psychopatenzorg in Oldenkotte, betreft een relatief klein deel (circa 3 m) van het archief dat van VRI/VOV in het Gelders Archief aanwezig is (23 m). Het tbr-bestand omvat circa duizend dossiers, maar lang niet alle dossiers zijn aanwezig. Daarnaast zijn nog kleine verzamelingen van onderzoeksrapporten, dagrapporten, tbr-registers (op datum van opname gerangschikt), isoleer- en separeerregisters, personeelsbesprekingen, bijzonderhedenregister, presentieregisters, kwartaalrapporten over tbr-verpleegden, mede bevattende overzichten van opgenomen en vertrokken verpleegden en rapporten over veroordeelden die voorgedragen zijn voor opname in Oldenkotte.

Openbaarheidsregime

Het archief van VRI/VOV in het Gelders Archief is voor het grootste gedeelte niet openbaar, vanwege de privacybescherming van nog levende verpleegden. Een deel van de inventaris is na twintig jaar openbaar, een ander deel is alleen ter inzage, onder opgave van reden, na toestemming van de rijksarchivaris, en indien de raadpleger bereid is een verklaring inzake de raadpleging van niet-openbare archiefbescheiden te ondertekenen. De dossiers betreffende individuele verpleegden evenals de stukken betreffende personeelsleden zijn alleen ter inzage na toestemming van het bestuur van de Van Ouwenaller Vereniging, en indien de raadpleger bereid is een verklaring inzake de raadpleging van niet-openbare archiefbescheiden te ondertekenen.

In 1982 werd een eerste gedeelte van het archief van de VRI door de archiefvormer in bewaring gegeven aan het Rijksarchief in Gelderland, waaronder 20% van de dossiers van tbr-verpleegden. De overige tbr-dossiers zijn volgens het Gelders Archief destijds vernietigd, maar vermoedelijk is dat niet gebeurd en zijn deze dossiers in Rekken achtergebleven. Van de kinderbeschermingsdossiers is niets overgedragen. Deze dossiers zijn op last van de minister van Justitie vernietigd. In 1984 werd door de VOV een aantal zwakzinnigendossiers bij het Rijksarchief in bewaring gegeven. Het resterende deel van het archief, zoals aangetroffen in het Beheersbureau van de vereniging te Rekken, is met de opheffing van de VOV in 2002 ook beschreven en overgebracht naar het Rijksarchief Arnhem. Stukken met betrekking tot beleidsuitvoering, zoals bijvoorbeeld tbr-dossiers, kwamen daarin niet voor. Notulen van vergaderingen en jaarverslagen vormen het archief.

De bij de VOV aangesloten instellingen gaan vanaf 2002 afzonderlijk verder en beheren zelf het grootste deel van hun archieven. Voor een compleet beeld is het van belang om het restant van het nog aanwezige archief te selecteren, ordenen en te inventariseren. Met de feitelijke sluiting van FPC Oldenkotte per 1 januari 2015 zijn de resterende verpleeggedossiers deels naar Doc-Direkt verplaatst in afwachting van uitsluitel over de bewaartermijn.

2. Archief in opslag bij Doc-Direkt

Doc-Direkt, voorheen de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) te Winschoten, heeft de onderstaande, individueel gerelateerde tbs-dossiers in beheer. Het betreft elf grote bestanden met een totale omvang van naar schatting 795 meter. Het betreft de tbs-dossiers van vijf inrichtingen: FPC Dr. S. van Mesdag, FPC Veldzicht, FPC Oldenkotte, Rijksasiel "De Kruisberg" te Doetinchem en FPC Oostvaarderskliniek (circa 377 meter). Daarnaast is een zestal bestanden aanwezig met tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen (circa 418 meter). Ten slotte is een omvangrijk archiefbestand van circa 149 meter van het NIFP in opslag, waarin ook een onbekend aantal meter dossiers voorkomt dat te relateren is aan individuele tbs-opleggingen.

Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie

Gedragdossiers 54-5457 van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP): ca. 149 meter (1950-1990).

Het betreft tevens de dossiers van het Pieter Baan Centrum en de voorgangers te Utrecht, zoals rapporten van de Psychiatrische Observatie Kliniek (POK).

Stichting Forensisch Psychiatrisch Centrum Dr. S. van Mesdag

Patiëntendossiers: ca. 66 meter (1960-2010).

Forensisch Psychiatrisch Centrum Veldzicht

Tbs-dossiers van FPC Veldzicht te Balkbrug: ca. 186 meter (1945-2012).

Forensisch Psychiatrisch Centrum Oldenkotte

Tbs-dossiers van de FPC Oldenkotte: ca. 75 meter (1930-2004)

599 dozen met ongeveer 1900 patiëntdossiers. De dozen zijn door Oldenkotte genummerd en betreffen de nrs. 1-539 en 1001-1060. Het hiaat in de doosnummering is onduidelijk.

Bestand 30: depotarchieven

depot 392 (3 dozen): Commissie TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Delinquenten, 1992-1993;
depot 442 (20 dozen): Patiëntendossiers van het vm. Rijksasiel "De Kruisberg" te Doetinchem, / toegankelijk op dossierniveau / dossiers zijn voorzien van vernietigingsjaren.

Bestand 38: FPC Oostvaarderskliniek

Periode: 2000-2006

Omvang: 46,5 meter

Doos 1-288: patiëntendossiers (vnl. dagrapportage)

Voorstel: Bewerking dozen 1-288 aanhouden (Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945 bevat de volgende aanwijzing: Met dit BSD kunnen de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen, NIET worden bewerkt en/of vernietigd.)

GD 10:

Archiefvormer: Min. van Justitie / Dir. Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen

Inhoud: De serie betreft processtukken van gedetineerden tegen de Staat der Nederlanden. In bijna alle gevallen is de Landsadvocaat betrokken.

Periode: 1989-1998

Omvang: 4,125 meter

Voorstel: vernietigen, grondslag handeling 6/selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945

V-termijn: 10 jaar

GD 20:

Archiefvormer: Min. van Justitie / Dir. TBR en Reclassering / div. afdelingen (o.a. Afd. Individuele gevallen, Hoofdafdeling beleid ter afdeling Alg. en Jur. Vraagstukken)

Inhoud: Betreft div. zaken betreffende individuele tbr-zaken (o.a. toepassing van art. 120 cq 47 van de Gevangenismaatregel)

Periode: jaren '80 - '90.

Omvang: 2,25 meter.

Voorstel: aanhouden. Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945 bevat de volgende aanwijzing:

Met dit BSD kunnen de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen, NIET worden bewerkt en/of vernietigd.

Bestand 14: Passantendossiers C-dossier 502/581209

Omvang: 29,75 meter

Archiefvormer: DJI / Sectordirectie TBS / afd. ITZ

Inhoud: betreft verzoeken om schadevergoeding van tbs-passanten die ten onrechte in een Huis van Bewaring verblijven en wachten op de ten uitvoerlegging van hun Terbeschikkingstelling.

Voorstel: aanhouden. Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945 bevat de volgende aanwijzing:

Met dit BSD kunnen de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen, NIET worden bewerkt en/of vernietigd.

Bestand 18: TBS-dossiers Dynamische serie

Periode: 1950-2009

Omvang: 341,25 meter

Archiefvormer: DJI / Sectordirectie TBS / afd. ITZ

Inhoud: betreft individuele TBS-dossiers.

Voorstel: aanhouden. Selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945 bevat de volgende aanwijzing: "Met dit BSD kunnen de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen, NIET worden bewerkt en/of vernietigd."

Bestand 56: PS/TBS/TBR Statisch

Periode: 1950-1974

Omvang: 40,625 meter

Inhoud: Het betreft hier het statische gedeelte van de PS/TBS/TBR-dossiers van de voorgangers van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie. Het betreft hier dossiers van gedetineerden die TBS/TBR hebben gekregen. De psychopatendossiers (PS) zijn door het ministerie van Justitie gevormd. In de jaren vijftig bijvoorbeeld door de hoofdafdeling Publiekrecht en de Afdeling Reclassering en Psychiatische Zorg. De inhoud van de dossiers bestaat onder andere uit: observatieverslagen, correspondentie, het verlenen van proefverlof, proces-verbalen, verslagen

De dossiers zitten verpakt in omslagen met daarop vermeldt: naam gedetineerde, geboortedatum en PS-nummer. De dossiers zijn op PS-nummer geordend. Op de dossiers heeft de zorgdrager aangegeven in welk jaar ze vernietigd mogen worden. Waarschijnlijk heeft de zorgdrager in het verleden de vernietiging van deze dossiers afgestemd op 80 jaar na geboorte. De archiefdozen zijn oplopend genummerd.

Voorstel: De dossiers zijn in 2008-2009 bewerkt door PWAA.

De inhoud van de dossiers hebben betrekking op handelingen afkomstig uit de selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de minister van Justitie en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling over de periode vanaf 1945. Ook ten tijde van de bewerking konden de tbs-dossiers die individuele gevallen behandelen, NIET worden bewerkt en/of vernietigd.

Resultaat van de bewerking was een overzicht van alle gedetineerden waarin de volgende zaken worden vermeldt: doosnummer, dossiernummer (PS-code), naam, geboortedatum. Deze dossiers zijn in de oorspronkelijke dozen verpakt gebleven. Er is niets vernietigd. Deze aanpak is op 13 augustus 2008 overeengekomen in overleg met de afdeling DI van het ministerie van Justitie.

3. Dossiers in beheer bij Rijks- of particuliere (justitiële of niet-justitiële) inrichtingen

In zes inrichtingen is op dit moment naar schatting 590 meter verpleegdedossiers aanwezig. Opgeteld bij de circa 795 meter verpleegdedossiers bij Doc-Direkt komt dit op een totaal van circa 1385 meter archief dat de commissie in beeld heeft gebracht. Ten slotte is het tbr-archief in beeld van de psychopatenafdeling van Psychiatrisch Centrum St. Willibrord in Heiloo, een onderdeel van GGZ Noord-Holland Noord (Heerhugowaard).

Pompestichting

Voor de Pompekliniek te Nijmegen zijn de papieren dossiers vanaf 1964 aanwezig (circa 170 meter). Een onbekend deel van de dossiers is gedigitaliseerd (in User). Er zijn ook dossiers op andere behandellocaties aanwezig. Het sleutelbeheer ligt bij de zorgadministratie. Inzage geschiedt volgens wettelijke regels, weergegeven in het "Protocol dossieraangelegenheden en geheimhouding".

FPK Assen

Op locatie FPK bevinden zich dossiers van terbeschikkinggestelden in het archief. Er zijn geen archieven overgedragen aan andere archiefinstanties. De omvang is onbekend, maar vermoedelijk niet heel veel gezien het relatief geringe aantal verpleegden dat hier opgenomen was en is. Het gaat om maximaal 60 dossiers GGZ Drenthe heeft een document "Bewaar dossier" dat is afgestemd op de Wgbo (15 jaar bewaren) en de wet BOPZ (5 jaar). Ook de patiënt informatiemap voor de FPK noemt die termijnen.

In de praktijk worden echter alle dossiers veel langer bewaard, tenzij een patiënt een verzoek tot vernietiging doet.

FPC Veldzicht

Het archief is in 2013 grotendeels overgebracht naar Doc-Direkt. Er bevinden zich op de zolder van het hoofdgebouw in Balkbrug met name recente patiëntendossiers, maar het aantal strekkende meter is beperkt. FPC Oldenkotte (1-1-2015 ontbonden) heeft de verpleegdedossier in 2014 gedeeltelijk overgebracht naar Doc-Direkt. Naar schatting is 200 meter nog aanwezig in Oldenkotte.

FPC 2landen

Alle dossiers (ook directiearchief, personeelszaken, etc) zijn gescand en zodoende elektronisch opgeslagen. Er is een contract afgesloten voor minimaal tien jaar onderhoud van het systeem zodat de informatie benaderbaar blijft. Er is tevens besloten om alle elektronische dossiers in bewaring te geven bij FPC de Kijvelanden. Er worden op dit moment geen tbs-dossiers vernietigd. Men is van mening dat de meest relevante informatie via verlengingsadviezen en verlofaanvragen gedeeld wordt met DJI en zodoende in handen is van de overheid.

Trajectum (locatie Boschoord)

Alle gegevens van alle cliënten die opgenomen geweest zijn in Hoeve Boschoord (vanaf cliënt 1 totdat zij zijn gaan digitaliseren) liggen in de kluis/kelder van het Hoofdgebouw (op locatie). In meters: 126 meter hangmappen en 36 meter ordnermappen (Totaal: 162 meter archief). Opgemerkt moet worden dat het hier het volledige bestand betreft van cliënten die opgenomen zijn geweest bij Hoeve Boschoord. Momenteel is dit ongeveer 40% van de bezetting.

De afdeling Rapportage van Trajectum beheert de uitleen van de dossiers. Dossiers mogen niet meegenomen worden naar elders en moeten in het gebouw blijven, waar ze zijn opgeslagen. Bij de kluis is een ruimte waar het dossier kan worden ingezien. De afdeling onderzoek, die eveneens in het hoofdgebouw verblijft, kan dossiers meenemen naar de werkplek, waarbij de uitleening wordt genoteerd. Vanaf begin 2015 worden de dossiers gedigitaliseerd en worden alle documenten vernietigd, nadat ze zijn gescand en in de digitale dossiers van de cliënten zijn opgenomen.

FPC de Rooyse Wissel

De kliniek nam haar eerste patiënt in 2000 op, in 2001 is de eerste patiënt uitgestroomd. Er worden verpleegdedossiers op grond van de Bvt gevormd. De strafdossiers zijn niet meer in het bezit van de FPC en liggen bij het openbaar ministerie. De dossiers van patiënten die uitgestroomd zijn bevinden zich in een afgesloten ruimte. Er zijn geen dossiers aanwezig op een andere locatie. De looptijd van het archiefbestand is vanaf 2001 tot en met heden. Het bestand heeft een omvang van circa 50 meter (klappers). De archiefbestanden staan in een ruimte die beheerd wordt door de afdeling Behandelrapportage. Toegang tot afgesloten dossiers is alleen mogelijk in overleg met deze afdeling en mogen de afdeling ook niet verlaten. Inzage is dan ook alleen mogelijk op deze afdeling. De Rooyse Wissel werkt nu nog met een eigen EPD, maar de implementatie van een nieuw EPD-systeem (Nexus) is inmiddels gaande.

GGZ Noord-Holland Noord (Heerhugowaard) / Psychiatrisch Centrum St. Willibrord, Heiloo

- Rapportages pro Justitia, A.J.A.M. Wijffels (1947-1968)
- Patiëntendossiers (1935-1968)
- Stamkaarten psychopatenasiel St. Paulus (1930-1960)
- Patiëntenregister psychopatenasyl St. Paulus

Bijlage B: Geraadpleegde secundaire bronnen

- Beks, G., P.R. te Slaa en T. Bachgus, *Gevangeniswezen en TBS. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein gevangeniswezen en terbeschikkingstelling (TBS) 1945-2000* (2005), zie: www.handelingenbank.nl.
- Bleichrodt, F.W. en P.C. Vegter, *Sanctierecht* (Deventer 2013).
- Bos-Rops, J.A.M.Y., M. Bruggeman en F.C.J. Ketelaar, *Archiefwijzer. Handleiding voor het gebruik van archieven in Nederland* (tweede herziene druk, Bussum 1994).
- Bregman, I.M. en B.S.J. Wartna, *Recidive TBS 1974 -2006. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van ex -terbeschikkinggestelden* (factsheet 2010-4, WODC, Den Haag 2010).
- Broeders, D., M.K.C. Cuijpers en C. Prins (red.), *De staat van informatie* (WRR Verkenningen 25, Amsterdam 2011).
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Trendsignalement 2013. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*, Recidive en nazorg (Utrecht, maart 2013).
- College Bescherming Persoonsgegevens, *Richtsnoeren Beveiliging van persoonsgegevens* (februari 2013).
- Commissie nota persoonsdossiers, *Persoonsdossiers: een geval apart*, nota opgesteld in opdracht van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en het Nationaal Archief door de tijdelijke commissie nota persoonsdossiers (uitgave Nationaal Archief, Den Haag 2006).
- Commissie voor de Geschiedenis van de geestelijke gezondheidszorg (Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid), *Notitie betreffende een reglement voor behoud van historische patiëntendossiers* (Utrecht 1989).
- Commissie waardering en selectie (Nationaal Archief), *Gewaardeerd verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven* (Den Haag 2007).
- Dienst Justitiële Inrichtingen, *DForZo in getal 2010-2014* (2015), zie: www.dji.nl.
- Dienst Justitiële Inrichtingen, *Forensische zorg in getal 2009-2013* (2014), zie: www.dji.nl.
- Dienst Justitiële Inrichtingen, *NIFP in getal*, zie: www.nifpnet.nl.
- Dienst Justitiële Inrichtingen, *Wegwijzer wetenschappelijk onderzoek DJI. Overzicht van richtlijnen en procedures voor DJI-medewerkers die betrokken zijn bij wetenschappelijk onderzoek binnen DJI* (Den Haag, juni 2015).
- Dingemans, R. P.B.A., R.W. Steensma, *Gedeelde geschillen. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de rechtelijke macht vanaf 1950* (RIO 124, 's-Gravenhage, 2001), zie: www.handelingenbank.nl.
- Erfgoedinspectie aan het ministerie van VenJ, *Dossierbeheer bij TBS-klinieken*, 11 april 2013 (kenmerk 504123).
- Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Advies 5/2014 over anonimiseringstechnieken, WP216, 10 april 2014.
- Harte, J.M, 'Gaan we de TBS-maatregel verlengen of beëindigen? Beschouwing naar aanleiding van een parlementair onderzoek, *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 62 (2007), p. 612-626.

- Harte, J.M., 'Een beoordeling ter beoordeling. Opbrengsten en beperkingen van instrumenten voor risicotaxatie in de forensische psychiatrie en mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek', in: F. Koenraadt en I. Weijers, *Vrijheid en verlangen. Liber Amicorum prof. dr. Antoine Mooij* (Pompe Reeks 55, Den Haag 2009), p. 233-241.
- Hazeu, W., *Gerrit Achterberg. Een biografie* (Amsterdam 1988).
- Hildebrand, M., B. Hesper, M. Spreen en H. Nijman, *De waarde van gestructureerde risicotaxatie en van de diagnose psychopathie: een onderzoek naar de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de HCR-20, HKT-30 en PCL-R* (Utrecht 2005).
- Hofstee, E.J., *TBR en TBS. De TBR in rechtshistorisch perspectief* (dissertatie Nijmegen, Arnhem 1987).
- Hovy, L., 'Sporen nalaten of uitwissen? Het bewaren van persoonsgegevens', *Archievenblad* 2001, p. 32-35.
- Jeurgens, C. en A. Kolle, *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archieven in een digitale tijd* (uitgave Nationaal Archief, Den Haag, versie 1.0 voor departementen, inclusief diensten en agentschappen, maart 2015).
- Knoester, J., 'Minister moet niet beslissen over tbs'er', *NRC Handelsblad*, 2 april 2010, p.7.
- Nagtegaal, M.H., N.H. Tenneij en S. Bogaerts, *Tbs-onderzoeksprogrammering* (WODC, Den Haag 2008), kenmerk DDS5554046/1563.
- Nagtegaal, M.H., R.P. van der Horst en H.J.M. Schönberger, *Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden* (WODC-reeks Onderzoek en beleid nr.290, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).
- 'Onder behandeling. De reductie van het cliëntenarchief van de afdeling Geestelijke Gezondheidszorg van de GG&GD Amsterdam', in: *Steekproeven uit massale archiefbestanden ter wille van het historisch belang*, onder redactie van Paul M.M. Klep (Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN), Den Haag 1997).
- Mevis, P.A.M., 'Opnieuw de TBS: laat svp tijd en ruimte voor rustige en bestendige ontwikkeling in de goede richting', *Delikt & Delinkwent* 26 (2011), p. 339-364.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie aan algemeen directeuren FPC, *Moratorium op vernietiging TBS-verpleegdedossiers* (2 februari 2007).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Leidraad Wet bescherming persoonsgegevens* (Richtlijn, 29 april 2011).
- Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, *Richtlijn psychiatrisch onderzoek en rapportage in strafzaken* (Utrecht 2012).
- Nieuwenhuizen, Ch. Van, S. Bogaerts, E.A.W. de Ruijter, I.L. Bongers, M.Coppens, R.A.A.C. Meijers, *TBS-behandeling geprofileerd, een gestructureerde casussenanalyse. Samenvatting.* (zp zj), p. 8-10. Onderzoek uitgevoerd door Tilburg University, Tranzo Wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn, Katholieke universiteit Leuven en LinC Leuven instituut voor criminologie, in opdracht van WODC.
- Otte, R., *Het proces. Strafrecht in de praktijk* (Amsterdam 2015).
- Peeters, H., *Gerrit de Stotteraar. Biografie van een boef* (Amsterdam 2002).
- Prins, C., 'Privacy in geding: expliciteren, wegen en beperken van belangen', *Recht in geding* (2014), p. 51-59.

- Raad voor Cultuur, *Reactie op de Ontwerp-selectielijst archiefbescheiden op het beleidsterrein "Gevangeniswezen en terbeschikkingstelling"* aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap p/a de Algemene Rijksarchivaris (27 juli 2006, arc-2006.03029/5).
- Raad voor Cultuur, *Verzameladvies over selectielijsten uit de periode augustus 2007 tot en met december 2008* (17 juni 2010, bca-2010.05817/1, p. 8-9).
- Raad voor Cultuur, *Selectie: Een kwestie van waardering. Verzameladvies 3 2009-2012* (Den Haag, 25 april 2013, Casus Gevangeniswezen en TBS, p. 28).
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ontsnappen aan medialogica; tbs in de maatschappelijke beeldvorming*, bijlage bij het eindrapport van de commissie Visser (Amsterdam 2006).
- Raes, B.C.M. en F.A.M. Bakker (redactie), *De psychiatrie in het Nederlandse recht* (zesde druk, Deventer 2012).
- Raes, B.C.M., 'De tenuitvoerlegging van de maatregel tbs', in: *De psychiatrie in het Nederlandse recht* (zesde druk, Deventer 2012), p. 205-218.
- Raes, B.C.M. en Y.A.J.M. van Kuijk, 'Basisgegevens in de tbs-sector', *Sancties* 2015/39 (afl. 5, p. 255-258).
- RSJ aan de staatssecretaris van VenJ, 1 februari 2012.
- Schönberger, H.J.M., M. Hildebrand, M. Spreen en O. Bloem, *De waarde van gestructureerde risicotaxatie en van de diagnose psychopathie bij seksuele delinquenten: een onderzoek naar de betrouwbaarheid en predictieve validiteit van de SVR-20, STATIC-99, HKT-30 en PCL-R* (Utrecht 2008).
- Stevens, M., C. Roeters en M. Beukers, *Gedragdeskundig advies in strafzaken. Het juridisch perspectief* (Utrecht NIFP, 2015), zie: www.nifpnet.nl
- Taskforce behandelduur tbs, Meerjarenaafspraken Forensische Zorg 2013-2018, *Bevindingen en aanbevelingen* (2014).
- Tijdelijke commissie onderzoek tbs, *TBS, vandaag over gisteren en morgen* (Den Haag 2006).
- Vegter, P.C., 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', *Sancties* 2006, p. 205-206.
- Vijselaar, J. e.a. (Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis, Universiteit Utrecht), *Onderzoek Therapeutische castratie en andere psychiatrische behandelingen van zedendelinquenten 1920-1970, Programma Evaluatie Regelgeving* (Den Haag: ZonMw juni 2015).
- Vijselaar, J., *Haalbaarheidsonderzoek; de rol van de psychiatrie bij de behandeling van plegers van seksueel misbruik bij minderjarigen, 1930-1970* (Den Haag: ZonMw 2013).
- Vijselaar, J., *Het gesticht. Enkele reis of retour* (Amsterdam 2010).
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie* (Den Haag 2012).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid* (WRR rapport 86, Den Haag maart 2011).
- Wolf, M.J.F. van der, *TBS - veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenteen van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (proefschrift Rotterdam, Oisterwijk 2012).