

7. Eerste evaluatie Wvggz en Wzd, deel 2: één wet of twee wetten?

Karina Rongen

1. Inleiding

Op 1 januari 2020 traden de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) in werking. Beide wetten bepalen dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding een eerste evaluatie dient plaats te vinden, die moet leiden tot een aan de Staten-Generaal te zenden verslag over de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten in de praktijk. Door onder meer de COVID-19-pandemie en vertraging in de implementatie is de wetsevaluatie in twee fases opgeleverd. Het rapport van de eerste fase verscheen op 16 december 2021.¹ Op 21 oktober 2022 verscheen het eindrapport *Eerste evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang, deel 2*, waarin verslag wordt gedaan van de tweede fase van de evaluatie.² De beleidsreactie op deze evaluatierapporten volgen dit jaar.

In dit artikel bespreek ik in vervolg op JGGZR 2022/24,³ waarin ik het thema samenhang en afstemming tussen de Wvggz en Wzd besprak, de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het eindrapport die betrekking hebben op de keuze voor twee aparte wetten.

2. De keuze voor twee aparte wetten

In de eerste fase van de wetsevaluatie kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat het

opsplitsen van de gedwongen zorg in twee wetten, de Wvggz en de Wzd, in de praktijk problematische situaties oplevert. Het onderscheid naar doelgroep dat in de wetten is aangebracht, lijkt op het eerste oog duidelijk maar is toch vooral een theoretisch onderscheid. De mate van overlap tussen de doelgroepen blijkt groter te zijn dan aanvankelijk werd gedacht, waardoor de omvang en complexiteit van de overgang van de Wvggz naar de Wzd en omgekeerd groot is.⁴

Het vervangen van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), de voorganger van de Wvggz en de Wzd, door twee aparte wetten was in het kader van de eerste fase van de wetsevaluatie een gegeven. In fase twee van de evaluatie is nader onderzoek gedaan naar de keuze om de Wet Bopz te vervangen door twee aparte wetten.

Historische ontwikkelingen

Naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Wet Bopz werd rond 2002 besloten om voor de sectoren psychogeriatric en verstandelijk gehandicaptenzorg een aparte wet te maken. Na de derde evaluatie werd echter besloten om ook het psychiatrie-gedeelte van de Wet Bopz te vervangen door een nieuwe wet. Dit leidde tot de Wvggz en de Wzd.

Ten tijde van de beslissing om niet één maar twee nieuwe wetten op te stellen, werd er – vanwege de keuze voor twee aparte wetten – al voor gewaarschuwd dat het mogelijk moest zijn om eenvoudig te wisselen tussen beide wetten, omdat er patiënten kunnen zijn die (afwisselend) onder beide wetten kunnen vallen.⁵ De onderzoekers hebben vastgesteld dat deze

1 J. Legemaate e.a., *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 1 – Implementatie en uitvoerbaarheid*, Den Haag: ZonMw, december 2021.

2 J. Legemaate e.a., *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 2 – Doeltreffendheid en (neven)effecten*, Den Haag: ZonMw, oktober 2022.

3 A.K.M.T. Rongen, 'Eerste evaluatie Wvggz en Wzd: samenhang en afstemming', JGGZR 2022/24, p. 83.

4 J. Legemaate e.a. 2021, p. 402.

5 J. Legemaate e.a. 2022, p. 22.

belangrijke randvoorwaarde, door de vele wijzigingen en detailleringen die de afgelopen jaren in beide wetten zijn aangebracht, volledig uit het oog is verloren.

De opvattingen anno 2022

Begin 2022 is door de onderzoekers een email-uitvraag gedaan onder de veldpartijen en zijn er een aantal interviews afgenomen. Daaruit is naar voren gekomen dat vrijwel geen enkele respondent zonder meer enthousiast is over de keuze voor twee wetten. Overduidelijk is echter ook dat de veldpartijen nu niet zitten te wachten op heropening van de discussie over de vraag 'één wet of twee wetten?'. Uit het onderzoek komt naar voren dat veldpartijen deze eeuwige discussie zat zijn, niet alleen vanwege de energie die al gestopt is in het implementeren van de Wvvgz en de Wzd, of omdat zij de praktijk meer tijd willen gunnen om met de wetten te leren werken, maar ook omdat zij vrezende voor weer een langdurig en onzeker wetgevingstraject.⁶

De vraag of de thans bestaande problemen in de harmonisatie tussen de Wvvgz en de Wzd in voldoende mate kunnen worden weggenomen door aanpassingen van beide wetten, blijft bij de onderzoekers bestaan. De onderzoekers schetsen dat er een reële mogelijkheid is dat deze problemen zullen blijven bestaan en dat de conclusie, na meerdere evaluaties, zal zijn dat de problemen die kleven aan het bestaan van twee verschillende wetten in de praktijk simpelweg niet goed op te lossen zijn.⁷

De onderzoekers stellen dan ook een tweespoorbeleid voor de komende jaren voor:

- Op korte termijn: zodanig aanpassen van de Wvvgz en Wzd dat de overgang van de Wvvgz naar de Wzd en omgekeerd in de praktijk beter uitvoerbaar is.
- Op de langere termijn: het blijven monitoren van de problemen in overgang van de Wvvgz naar de Wzd en omgekeerd (voor een uitge-

breid overzicht van deze samenloopproblemen, zie JGGZR 2022/24), zodanig dat tijdig de koers kan worden verlegd naar het samenvoegen van beide wetten, als duidelijk is dat aanpassingen van de Wvvgz en Wzd onvoldoende tegemoet komen aan de gerezen (of nog te rijzen) problemen.⁸

De onderzoekers komen dan ook tot de volgende aanbeveling:

'Aanbeveling 44: Sta in de periode tot de tweede evaluatie expliciet stil bij de vraag of de ontwikkelingen in wetgeving en praktijk tot een voldoende werkbare verhouding tussen Wvvgz en Wzd leiden; zo niet, overweeg dan beide wetten samen te voegen tot een wettelijk systeem waarin voldoende rekening wordt gehouden met de karakteristieken van de GGZ- en de PG/VG-sector (overheid/wetgever i.s.m. veldpartijen).'

Ondanks dat door de veldpartijen overwegend negatief wordt gedacht over de keuze voor twee aparte wetten, is de animo om beide wetten weer tot één wet samen te voegen niet groot. Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel geen van de veldpartijen van mening is dat voor de sectoren geestelijke gezondheidszorg, psychogeriatric en verstandelijk gehandicaptenzorg één wet kan gelden. Mocht in de toekomst toch besloten worden om terug te gaan naar één wet, dan is het overduidelijk dat binnen die wet – in ieder geval op een aantal onderdelen – onderscheid dient te worden gemaakt tussen de verschillende sectoren.⁹ Een gelaagde structuur binnen één wet – met een algemeen deel en bijzondere delen, voor de verschillende sectoren en voor multiproblematiek¹⁰ – kan daar wellicht een uitkomst voor bieden.

⁸ Legemaate e.a. 2022, p. 288.

⁹ Legemaate e.a. 2022, p. 289.

¹⁰ Patiënten bij wie naast, of in combinatie met, een psychogeriatric aandoening of verstandelijke beperking sprake is van een psychische stoornis.

⁶ Legemaate e.a. 2022, p. 288.

⁷ Legemaate e.a. 2022, p. 8-9.

4. Conclusie

De oorspronkelijke gedachten in 2002 achter het splitsen van de Wet Bopz in twee wetten waren destijds navolgbaar. Dat twintig jaar later – anno 2022 – over de keuze voor twee aparte wetten overwegend negatief wordt gedacht, is gezien de ontwikkelingen sindsdien niet zo vreemd. Desondanks is er weinig animo om de twee aparte wetten weer samen te voegen tot één wet. In de eerste fase van de wetsevaluatie zijn concrete aanbevelingen gedaan om harmonisatie tussen de Wvggz en de Wzd te realiseren, zodat overgang van de Wvggz naar de Wzd en omgekeerd in de praktijk beter uitvoerbaar is. De onderzoekers laten in deze tweede fase van de eerste wetsevaluatie echter al doorschemeren dat het – zelfs na het doorvoeren van de aanbevelingen – onwaarschijnlijk is dat het naast elkaar bestaan van deze twee zeer verschillende wetten in de praktijk tot een werkbare situatie zal gaan leiden.

Over de auteur

Mr. A.K.M.T. (Karina) Rongen
Advocaat gezondheidsrecht bij KBS Advocaten
en redacteur van JGGZR.