



Rapport

Een onderzoek naar de overbrenging naar en insluiting op het politiebureau, en de bejegening aldaar door betrokken arrestantenbewakers van de politie Midden-Nederland.

Datum: 29 augustus 2016
Rapportnummer: 2016/078

AANLEIDING

Op zondagavond 28 december 2014 vertrok verzoekster met de auto van huis met de mededeling dat ze een einde aan haar leven ging maken. Haar echtgenoot belde de politie. Hij vertelde dat zijn vrouw zwaar depressief het huis had verlaten en naar haar zoon - die in een andere plaats woonde - onderweg was om afscheid te nemen. De politie trof verzoekster daar aan, maar de zoon wilde haar niet binnen laten en ook niet met haar in gesprek gaan. De politie heeft verzoekster meegenomen naar het politiebureau, alwaar zij om 20.07 uur arriveerden. Verzoekster werd om 20.36 uur in een observatiecel onder cameratoezicht gesteld en de crisisdienst werd ingeschakeld om te beoordelen of verzoekster moest worden opgenomen in een psychiatrische instelling. De crisisdienst oordeelde dat verzoekster weer naar huis kon. Zes uur na haar insluiting verliet ze het politiebureau. Verzoekster kon zich niet vinden in de gang van zaken en diende een klacht in bij de politie. Ze klaagde met name over de bejegening van de arrestantenbewakers. De klacht over de politie werd door de politiechef ongegrond verklaard, waarop verzoekster zich tot de Nationale ombudsman wendde. De ombudsman stelde een onderzoek in, uitgaande van de volgende klachtformulering:

Verzoekster klaagt erover dat zij op 28 december 2014 vanwege een suïcide-uiting is ingesloten in een politiecel en dat zij daar ruim zes uur heeft gezeten, voordat zij weer naar huis mocht.

Ook klaagt verzoekster over de manier waarop zij door het personeel van de arrestantenbewaking is bejegend.

STANDPUNT VERZOEKSTER

Verzoekster vindt dat zij door de arrestantenbewakers van de politie als een crimineel is behandeld. Ze werd volledig onderworpen aan het regime van de arrestantenafdeling. Ze moest haar BH uit doen, haar waardevolle spullen afgeven en ze werd opgesloten in een cel, terwijl zij als persoon in psychische nood meer persoonlijke aandacht, inlevingsvermogen en medemenselijkheid van het personeel (met name van arrestantenbewakers T. en S.) had verwacht. Er werd gedurende haar verblijf op het politiebureau amper met haar gesproken en ze kreeg nauwelijks iets te drinken.

De cel waarin verzoekster was geplaatst betrof een observatiecel. Ze heeft geweigerd om onder cameratoezicht te moeten plassen. Ze heeft zes uur lang in de cel gezeten. Vrij snel na haar insluiting is de GGD-arts bij haar langs geweest, maar vervolgens duurde het lang voordat de crisisdienst langs kwam. De arrestantenbewakers konden haar geen duidelijkheid geven, ook niet toen de crisisdienst uiteindelijk was langs geweest. Uiteindelijk kreeg verzoekster te horen dat ze naar huis mocht. Haar man, die door de politie was gebeld, wachtte haar in de centrale hal van het politiebureau op. Verzoekster had het gevoel dat ze als een hond aan de baas werd meegegeven. Ze vond het een

zeer vernederende gebeurtenis. Verzoekster was zo boos, dat ze bij het verlaten van het bureau heeft gedreigd naar de pers te stappen.

Verzoekster diende ook een klacht in bij de GGZ. Ze klaagde erover dat ze niet tijdig is beoordeeld door de crisisdienst en dat de crisisdienst haar bevindingen niet aan verzoekster heeft teruggekoppeld. De klachtencommissie van de GGZ verklaarde de eerste klacht van verzoekster ongegrond. De aanrijtijd van twee uur was weliswaar overschreden, maar dit was te verklaren door de verschillende beoordelingen die de crisisdienst die avond moest doen en het grote verzorgingsgebied van de crisisdienst. De klacht over het niet informeren van verzoekster verklaarde de commissie gegrond. Het is de taak van de crisisdienst (en niet die van de politie) om iemand te informeren over de uitkomst van een onderzoek. Dat de crisisdienst had afgesproken dat de politie verzoekster over de uitkomst zou informeren was dan ook niet correct. De commissie ging er daarbij van uit dat aan verzoekster helemaal niets was teruggekoppeld, ook niet door de politie, anders dan dat zij rond 02.15 uur van de politie te horen kreeg dat ze naar huis mocht.

OVERIGE BEVINDINGEN/INFORMATIE

Videobeelden van de insluiting van verzoekster en informatie over de insluiting van verzoekster uit de arrestantenmodule van de politie

In het kader van het onderzoek heeft een onderzoeker van de Nationale ombudsman de beelden (zonder geluid) die door beveiligingscamera's van de insluiting van verzoekster zijn gemaakt bekeken op het politiebureau. De onderzoeker heeft uitgeschreven wat er op de beelden, vanuit drie cameraposities te zien is. Ook is informatie opgevraagd die de politie heeft verwerkt in de arrestantenmodule (een digitaal systeem van de politie waar informatie over de insluiting van arrestanten wordt vastgelegd). Voor zover van belang voor het onderzoek blijkt uit de camerabeelden en de informatie van de arrestantenmodule het volgende:

Verzoekster wordt om 20.07 binnen gebracht in de cellengang. Ze moet haar persoonlijke spullen inleveren en wordt gefouilleerd. Om 20.19 uur wordt verzoekster naar een andere ruimte gebracht, omdat de observatiecel waar zij geplaatst wordt op dat moment wordt schoongemaakt. Verzoekster wordt iets te drinken aangeboden. Om 20.22 is de GGD-arts opgeroepen. Om 20.37 wordt mevrouw ingesloten in de observatiecel. De GGD-arts bezoekt haar van 20.41 - 20:51 uur. Tegelijkertijd is te zien dat de hulpofficier van justitie om 20.47 uur overleg heeft met een arrestantenbewaker. De GGD-arts schakelt de crisisdienst in en gaat om 20:55 uur opnieuw naar haar cel om dit terug te koppelen. Om 21:05 verlaat hij haar cel weer. Om 22:07 krijgt verzoekster de gelegenheid om zich op te frissen. Om 22.36 uur arriveert de crisisdienst. Ze spreken van 22.49 – 23.41 uur eerst een persoon die in de observatiecel naast verzoekster zit. Om 00:12 uur bezoekt de crisisdienst verzoekster in haar cel. Dit duurt tot 00:18 uur. Van 00:36 – 00:50 uur brengt de crisisdienst een tweede bezoek aan verzoekster. Om 01:24 uur verlaat de crisisdienst de cellengang. Om 01:33 is gemuteerd dat er geen bijzonderheden zijn. Om 01:54 volgt er opnieuw een controle en wordt er wederom gemuteerd dat er geen bijzonderheden

zijn. Om 02:18 wordt verzoekster door T. en S. uit haar cel gehaald. S. heeft haar spullen op een kar gelegd. S. en T. staan om verzoekster heen. Zij ogen rustig in hun handelen. Mevrouw spreekt richting S. Ze maakt armgebaren en lijkt geagiteerd. Ze stort de fouilleringszak leeg op de kar, pakt daar iets van en biedt dit aan aan S. Om 00:23 uur verlaat verzoekster onder begeleiding van S. de cellengang.

Dit verslag werd toegestuurd aan de politiechef, zodat hij dit kon betrekken bij zijn reactie op de klacht.

Convenant politie en GGZ Nederland 2012

In 2012 hebben de politie en GGZ Nederland een nieuw convenant afgesloten waarin procedureafspraken zijn gemaakt over opvang, begeleiding en behandeling van mensen met psychische en/of verslavingsproblematiek die overtredingen begaan, overlast geven of hulpverlening blijken nodig te hebben. De politie en GGZ Nederland erkennen in het convenant onder meer 'dat verwarde personen die de openbare orde verstoren, die een gevaar zijn voor zichzelf of voor anderen en van wie men het vermoeden heeft dat zij een geestesstoornis hebben, niet in een politiecel geplaatst worden wanneer er geen strafbaar feit is gepleegd'. Ook wordt erkend dat verwarde personen die een strafbaar feit hebben gepleegd naar oordeel van de (hulp)officier van justitie kunnen worden ingesloten. Zowel politie als GGZ realiseren zich dat een cel per definitie geen geschikte plek is voor een verward persoon en dat de duur van de insluiting in een cel dan ook tot een minimum dient te worden beperkt.

Wat betreft de procedureafspraken maakt het convenant onderscheid in crisissituaties en niet-acute situaties. Voor crisissituaties is voor zover van belang geregeld dat de crisisdienst ten hoogste twee uur, of zoveel sneller als mogelijk, na het eerste contact, ter plaatse is om de politie bij te staan. Tot de tijd dat de crisisdienst arriveert, is de politie verantwoordelijk voor het toezicht op de persoon. Verder is afgesproken dat de politie personen die zich in een crisissituatie bevinden, bij aantreffen door de politie in principe door de politie worden overgebracht naar een geschikte locatie waar zij beoordeeld kunnen worden. Onder geschikte locatie wordt verstaan een Spoedeisende Psychiatrische Onderzoeksruimte, een psychiatrisch ziekenhuis of politiebureau (niet zijnde een cel). De beoordeling vindt bij voorkeur op de locatie plaats waar de persoon wordt aangetroffen, bijvoorbeeld een woning, of een huisartsenpost.

STANDPUNT POLITIECHEF REGIONALE EENHEID MIDDEN-NEDERLAND

De klacht van verzoekster is eerst door de politie behandeld. Voor zover van belang staat in het dossier van de interne klachtbehandeling vermeld dat politieambtenaar A. die verzoekster samen met collega O. heeft overgebracht naar het politiebureau heeft verklaard dat verzoekster tijdens de autorit meermalen heeft aangegeven dat ze dood wil.

En tijdens de interne klachtbehandeling verklaarde arrestantenbewaker S. voor zover van belang nog het volgende:

Tijdens mijn dienst is mevrouw gewoon menselijk behandeld door collega's en ook door de crisisdienst. Mevrouw was van mening dat het veel te lang duurde voordat er een bericht kwam van de crisisdienst of elders. Het is inderdaad zo dat het altijd heel lang duurt voordat de crisisdienst er is en voordat er een beslissing komt. Mevrouw bleef herhaaldelijk bellen via de intercom om te vragen waar de crisisdienst bleef en of er al bericht was van wat er met haar ging gebeuren. Collega's en ik hebben haar vragen te allen tijden netjes beantwoord en wij kunnen geen informatie verstrekken als er geen informatie is. Zij was juist degene die erg onbeleefd het gesprek voerde want geduldig was zij niet. Tijdens het gesprek met de crisisdienst was zij het er kennelijk niet mee eens dat zij hier moest zitten en heeft zij het verbaal ook duidelijk gemaakt aan mij en collega's. Op het moment dat ze werd heengezonden en ik haar foullering terug gaf gooide zij een brief van €50,- naar mijn gezicht met haar woorden: "omdat jullie je werk zo goed doen" of zoiets. Ik heb haar toen rustig verzocht haar spullen te pakken en naar buiten te gaan; dat kun je terugzien op de camerabeelden. Op de gang bij de balie stond ze toen te schreeuwen en te dreigen dat ze naar de krant ging en er werk van ging maken. Collega T. sloot zich bij deze verklaring aan.

De klachtencommissie heeft de politiechef geadviseerd om de klacht ongegrond te verklaren en de politiechef nam dit advies over. Voor zover van belang overwoog de commissie dat er van onheuse bejegening door T., S. (die hun dienst om 22.00 uur waren aangevangen) of andere politiemedewerkers geen sprake was. De betrokken medewerkers worden getraind om juist enige afstand te bewaren, omdat mensen met psychische problemen plots agressief kunnen worden. Verzoekster zou een bekertje water door haar cel hebben gegooid en bij haar heen zending een geldbiljet naar een van de politieambtenaren hebben gesmeten. Daarnaast heeft de politie niet de tijd om aandacht aan geestelijke noden van ingesloten te besteden omdat ze ook veel andere personen in de cellengang moet onderbrengen en in de gaten moet houden. De commissie onderkende dat verzoekster lang ingesloten had gezeten, maar dit viel de politie niet te verwijten. Het was de crisisdienst die de aanrijtijden niet heeft gehaald die in een convenant zijn vastgelegd. Tot slot merkte de commissie nog op dat de raadpleging van een GGD-arts inmiddels uit de procedure is geschrapt en dat direct de crisisdienst wordt ingeschakeld. Ook worden personen met psychische problemen vanaf september 2015 niet meer door de politie naar het politiebureau overgebracht, maar direct naar een GGZ-instelling om te worden beoordeeld.

In reactie op het onderzoek en vragen van de Nationale ombudsman liet de politiechef het volgende weten:

Verzoekster is op 28 december 2014 meegenomen naar het politiebureau omdat zij de wens geuit had dat zij zichzelf van het leven wilde beroven. Politieambtenaren troffen haar aan bij de woning van haar zoon, waar ze niet binnen werd gelaten. Een beoordeling door de crisisdienst op straat vonden de politieambtenaren vanwege de kou en de privacy van verzoekster niet opportuun. En omdat het avond was, kon de huisarts of eventuele vaste GGZ-hulpverlener van verzoekster niet worden benaderd. De auto van

verzoekster of van de politie was ook geen geschikte plek. Het politiebureau als beoordelingslocatie bleef als enige plek over. De crisisdienst beschikte op 28 december 2014 nog niet over een daartoe bestemde ruimte binnen een GGZ-instelling. De politiechef was van mening dat de betrokken politiemensen hierin een juiste keuze hebben gemaakt. Op grond van artikel 3 Politiewet 2012 kon verzoekster worden ingesloten in een ophoudkamer.

Daarnaar gevraagd liet de politiechef weten dat de afspraken uit het convenant tussen politie en GGZ Nederland als een stip aan de horizon moesten worden gezien en dat het gewenste beleid moet worden vertaald naar lokale convenanten. Volgens het convenant had verzoekster naar een GGZ-instelling moeten worden gebracht om haar te laten beoordelen door de crisisdienst, maar die mogelijkheid was op 28 december 2014 nog niet gerealiseerd. De politie kon daarom niet anders dan verzoekster mee nemen naar het politiebureau. Op grond van artikel 24 en 25 moet de politie hulpbehoevende mensen die geen strafbaar feit hebben gepleegd overdragen aan hun eigen zorgkader. Dat kan alleen maar als er een zorgkader is, de politie dit kent en het goed functioneert. De politie mag iemand ook niet in hulpeloze toestand achter laten, aldus de politiechef.

De politiechef merkte op dat er inmiddels de nodige verbeteringen zijn aangebracht in het proces. De politie schakelt nu direct de crisisdienst in, zonder tussenkomst van een GGD-arts. En per 12 februari 2016 is er bij een GGZ-instelling in de eenheid een nieuwe crisisbeoordelingsruimte geopend zodat hulpbehoevenden die geen strafbaar feit hebben gepleegd daar naar toe kunnen worden gebracht door de politie. Dit kan nu alleen nog tijdens kantooruren, maar zal in de loop van 2016 worden uitgebreid. Overigens zou het in andere eenheden nog wel zo zijn dat hulpbehoevenden die geen strafbare feiten hebben gepleegd worden overgebracht naar en ingesloten op het politiebureau.

Voor wat betreft de duur van de insluiting was de politiechef van mening dat de arrestantenbewakers hebben gehandeld zoals van hen mocht worden verwacht. Dat de crisisdienst verzoekster pas bijna drieënhalve uur na de oproep van de arts hebben beoordeeld is de politie niet te verwijten. De crisisdienst heeft eerst een andere persoon beoordeeld. Het is niet aan de politie om te bepalen wie de crisisdienst eerst beoordeelt.

Op de vraag of de insluiting van verzoekster in de observatiecel is getoetst door de hulpofficier van justitie, liet de politiechef weten dat hierover niets vermeld stond in de politiestructuren. Op beelden van de beveiligingscamera's is wel te zien dat de hulpofficier van justitie op 28 december 2014 om 20.47 uur kort in gesprek is met personeel van het arrestantencomplex. Mogelijk heeft de hulpofficier zijn goedkeuring gegeven voor de insluiting van verzoekster in een observatiecel.

Voor wat betreft de bejegening en eventuele instructies voor politiepersoneel hoe om te gaan met verwarde personen, liet de politiechef weten dat er een landelijk reglement arrestantenzorg is, maar dat daarin niet wordt ingegaan hoe personeel van een arrestantencomplex ingeslotenen in observatieruimtes dient te bejegenen. Er is wel een informatiebrochure voor politiemensen over GGZ gerelateerd politiewerk, waarin een

aantal gedragsregels wordt genoemd hoe om te gaan met verwarde personen, zoals het houden van een veilige afstand en vriendelijk en zakelijk blijven in het contact. De betrokken politieambtenaren zijn zakelijk gebleven en hebben een veilige afstand bewaard en zijn volgens de politiechef op acceptabele wijze met verzoekster omgegaan.

REACTIE VERZOEKSTER OP STANDPUNT POLITIECHEF

Volgens verzoekster is er gedurende haar hele verblijf in de cellengang nauwelijks met haar gesproken, te beginnen bij de binnenkomst en de fouillering. Er werd alleen met haar gesproken als dit noodzakelijk was. Verzoekster is er zeer stellig in dat ze slechts één keer door zowel de GGD-arts als de crisisdienst is bezocht en geen twee keer. Volgens verzoekster worden er ook verschillende tijden genoemd door de politie en de GGZ over het bezoek van de crisisdienst en de heen-zending. Volgens verzoekster werd haar man om 00:30 uur door de politie gebeld dat ze er mee bezig waren en dat hij zou worden teruggebeld. Vervolgens werd hij om 01:15 uur gebeld dat hij zijn vrouw kon komen halen. Drie kwartier later (de tijd die hij nodig had om naar het bureau te komen) werd verzoekster uit haar cel gehaald.

OORDEEL NATIONALE OMBUDSMAN

Ten aanzien van de overbrenging naar en insluiting op het politiebureau

1. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het recht op persoonlijke vrijheid is gewaarborgd in de Grondwet en in internationale verdragen (zie Achtergrond, onder 1). In de wet is geregeld in welke gevallen de overheid een burger zijn vrijheid mag benemen.
2. De politie is in dit geval opgetreden in het kader van haar hulpverlenende taak, welke is vastgelegd in artikel 3 Politiewet 2012 (zie achtergrond, onder 2). Er was geen sprake van strafrechtelijk optreden. Verzoekster is dan ook niet aangehouden.
3. De juridische basis voor het overbrengen van een persoon in het kader van hulpverlening moet worden gevonden in artikel 25 van de Ambtsinstructie voor de politie (zie achtergrond, onder 3). Dit artikel bepaalt dat de politie een persoon die een gevaar is voor zichzelf overdraagt aan zijn of haar eigen zorgkader, voor zover de omstandigheden dat toelaten. Bij het ontbreken van opvangmogelijkheden elders kan betrokkene in afwachting van hulpverlening worden ondergebracht op het politiebureau wanneer dit nodig is voor de bescherming van de betreffende persoon en wanneer deze daarmee instemt. Artikel 25 heeft betrekking op het verwijderen van verwarde personen van openbare plaatsen. Als aan één van de genoemde voorwaarden niet is voldaan, ontbreekt een juridische basis om een verwarde persoon over te brengen naar en in te sluiten op het politiebureau. Het convenant tussen de politie en de GGZ kan de ontbrekende wettelijke basis niet vervangen. In de toelichting op artikel 25 Ambtsin-

structie staat dat de politie betrokkene ook tegen zijn wil op het bureau mag onderbrengen als betrokkene niet in staat is om zijn wil kenbaar te maken en hij zonder ingrijpen zou kunnen omkomen (zie Achtergrond, onder 4.1) Volgens bepaalde rechtsgeleerden zal dat ook gelden voor personen die ernstig psychisch gestoord gedrag vertonen dat een gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of anderen, teneinde een arts in gelegenheid te stellen om te beoordelen om betrokkene gedwongen moet worden opgenomen (zie Achtergrond, onder 4.2).

4. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de individuele politieambtenaren op dat moment geen andere keuze hadden dan verzoekster over te brengen en in te sluiten op het politiebureau, ten einde haar te laten beoordelen door de crisisdienst. De politie als organisatie valt echter te verwijten dat personen die in psychische nood zijn nog steeds worden ingesloten, zonder dat daar een juridische basis voor is. Hieronder zal de ombudsman zijn oordeel toelichten.

5. Dat de betrokken politieambtenaren geen andere keuze hebben, dan verzoekster over te brengen en in te laten sluiten op het bureau, concludeert de ombudsman op basis van het volgende. Het was de echtgenoot van verzoekster die de politie had ingeschakeld, omdat verzoekster zwaar depressief van huis was vertrokken met de mededeling dat ze zelfmoord ging plegen. Voor de politieambtenaren die haar op straat, bij de woning van haar zoon aantroffen was er volgens de ombudsman dan ook voldoende reden om haar op grond van artikel 3 Politiewet 2012 te helpen en haar over te brengen naar een plaats waar zij kon worden beoordeeld door een psychiater. Deze beoordeling kon niet plaatsvinden in de woning van haar zoon, omdat hij haar niet wilde binnenlaten. Op straat of in de auto was ook geen optie. Verzoekster naar huis brengen en aldaar de komst van de crisisdienst afwachten was ook geen redelijke optie, nu dit ongeveer 45 minuten rijden is met de auto. Of verzoekster heeft ingestemd met de overbrenging naar het bureau is niet duidelijk geworden. Vast staat wel dat ze zich niet heeft verzet en dat ze met de politieambtenaren is meegegaan (Dat verzoekster volgens een politieambtenaar tijdens de rit naar het bureau meermalen verklaarde dat ze dood wilde kan overigens nog als een bevestiging worden gezien van de noodzaak om haar te laten beoordelen). Het lijkt er dan ook op dat de betrokken politieambtenaren geen andere mogelijkheden had dan verzoekster over te brengen naar het politiebureau in de plaats waar verzoekster werd aangetroffen. Daarnaast was het op 28 december 2014 nog niet mogelijk voor de politie om personen in acute psychische nood direct naar de GGZ over te brengen.

6. Hoewel het de betrokken politieambtenaren dus niet te verwijten valt dat zij verzoekster hebben overgebracht naar het politiebureau en zij daar is ingesloten, rekent de ombudsman het de politie als organisatie wel aan dat zij mensen die in een situatie als verzoekster verkeren ondanks het ontbreken van een juridische grondslag nog altijd insluit. De ombudsman overweegt daartoe het volgende.

7. Allereerst vindt de ombudsman het zeer onwenselijk dat verwarde personen die geen strafbare feiten hebben gepleegd, in afwachting van een beoordeling door een psychiater of de crisisdienst in een politiecel worden geplaatst. De ombudsman onderkent dat het

voor verzoekster een zeer nare en wellicht traumatische ervaring is geweest om juist op het moment dat zij in ernstige psychische nood was, opgesloten te worden in een politiecel. In het Convenant tussen de politie en de GGZ wordt ook uitgesproken dat een cel per definitie geen geschikte plek is voor een verwarde persoon. Op het moment van insluiting was het bijna drie jaar geleden dat het Convenant is afgesloten. De politie noemt het document een stip aan de horizon. Het heeft tot 12 februari 2016 geduurd voordat verwarde personen in de eenheid Midden-Nederland niet meer in een politiebureau werden ondergebracht, maar bij de GGZ. Overigens geldt dit nog steeds niet voor de gevallen buiten kantooruren.

8. Een andere reden waarom de ombudsman de situatie afkeurt, is dat het zeer aanneemelijk is dat er ook geen wettelijke grondslag komt voor insluiting op het politiebureau. De Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen wordt vervangen voor de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. Aanvankelijk was er in het wetsvoorstel uit 2010 nog opgenomen 'dat het onderbrengen van betrokkene (in het kader van kortdurende verplichte zorg voorafgaand aan de beslissing over een crisismaatregel) slechts plaatsvindt zolang er redelijkerwijs geen andere plaats beschikbaar is' (zie Achtergrond, onder 5.2). Bij de Nota van Wijziging is dit per 1 oktober 2013 aangepast en staat er in het wetsvoorstel 'dat het onderbrengen van betrokkene bij de politie uitsluitend plaatsvindt indien betrokkene verdacht wordt van een strafbaar feit' (zie Achtergrond, onder 5.2). Opmerkingen van de politie zelf hebben tot deze wijziging geleid (zie Achtergrond, onder 5.3). De politie kon dus op 28 december 2014 weten dat er voor het onderbrengen van verzoekster op het politie geen wettelijk grondslag was, maar dat deze er naar alle waarschijnlijkheid evenmin ging komen. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de politie als organisatie gehandeld heeft in strijd met het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. De ombudsman heeft begrepen dat de politie vanuit het oogpunt van humaniteit en het ontbreken van een juridische basis per 1 januari 2017 in heel Nederland stopt met de opvang van personen met verward gedrag (zie Achtergrond, onder 6). De ombudsman juicht deze ontwikkeling toe en hoopt dat de politie zo snel mogelijk stopt met het onderbrengen in politiecellen van mensen met verward gedrag die niet ook verdacht worden van een strafbaar feit.

9. Voor wat betreft de duur van de insluiting stelt de Nationale ombudsman vast dat verzoekster zes uur ingesloten heeft gezeten en dat de crisisdienst ruim drie uur nadat zij werden ingeschakeld contact met verzoekster heeft gehad. Uit de klachtbehandeling bij de GGZ is al duidelijk geworden dat de vertraging voornamelijk in de aanrijtijd van de crisisdienst heeft gezeten. Van de politie mag als partner in het Convenant met de GGZ echter ook worden verwacht dat zij toeziet op de naleving van de aanrijtijden van de GGZ.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten overvloede merkt de ombudsman nog het volgende op.

10. Artikel 31 van de Ambtsinstructie voor de politie (zie Achtergrond, onder 7) bepaalt dat de hulpofficier van justitie toestemming geeft voor plaatsing in een observatiecel. Plaatsing onder cameraobservatie mag, als dat nodig is om het gevaar voor het leven van betrokkene af te wenden. En het moet worden vastgelegd in het systeem. De ombudsman stelt vast dat wel is vastgelegd dat verzoekster in een cel met camera-observatie is geplaatst, maar of de hulofficier daarvoor toestemming heeft gegeven is niet vast komen te staan. Op de beveiligingsbeelden is wel te zien dat een arrestantebewaker kort na de insluiting spreekt met de hulpofficier, maar niet duidelijk is wat daar is besproken. De ombudsman acht het van belang dat de politie uitdrukkelijk in het systeem vastlegt dat de hulpofficier van justitie toestemming geeft voor plaatsing in een observatiecel.

Ten aanzien van de klacht over de bejegening

11. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger respecteert, hem fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is.

12. De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoekster een duidelijk andere beleving heeft van de bejegening door de arrestantenbewakers dan de betrokken ambtenaren, die verklaarden dat zij op normale wijze is behandeld, dat zij verzoekster hebben meegenomen in de verzorgingsrondes en dat zij haar hebben geïnformeerd over de stand van zaken, voor zover zij dat konden. Op de beelden van de bewakingscamera's heeft de ombudsman gezien dat verzoekster telkens op een rustige manier door het bewakingspersoneel is bejegend. Van onheuse of onfatsoenlijke bejegening is de ombudsman niet gebleken. Dit neemt niet weg dat de ombudsman goed kan begrijpen dat verzoekster behoefte had aan meer persoonlijke aandacht, inlevingsvermogen en begrip voor haar situatie. De betrokken ambtenaren zijn echter niet opgeleid voor de begeleiding van hulpbehoevende personen. Van hen kan ook niet worden verwacht dat zij hulpvragen van mensen in psychische nood op een juiste manier duiden. Daarnaast dragen zij ook de verantwoordelijkheid voor de overige personen die zijn ingesloten op de cellengang en moeten zij hun tijd en aandacht over alle ingeslotenen verdelen. Er is dan ook niet gehandeld in strijd met het vereiste van goede bejegening.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de overbrenging naar en insluiting in het politiebureau, een gedraging die wordt toegerekend aan de politiechef van de eenheid Midden-Nederland, is gegrond, wegens schending van het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten – in dit geval het recht op persoonlijke vrijheid – worden gerespecteerd.

De klacht over de bejegening door de arrestantenbewakers is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

1.1. Artikel 15 lid 1 Grondwet

Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.

1.2. Artikel 5 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

(...)

b. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren.

2. Artikel 3 Politiewet 2012

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

3. Artikel 25 Ambtsinstructie voor de politie (...)

1. De ambtenaar draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat personen die door drankgebruik, dan wel door andere oorzaken, onmiddellijk gevaarlijk zijn, hetzij voor de openbare orde, veiligheid, of gezondheid, hetzij voor zichzelf, op de meest geschikte wijze van openbare plaatsen als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties, worden verwijderd. Onder openbare plaatsen worden mede verstaan vervoermiddelen die zich bevinden op deze plaatsen, een en ander voor zover niet gebezigd als woning.

2. De ambtenaar draagt personen als bedoeld in het eerste lid over aan het eigen zorgkader, voor zover de omstandigheden zulks toelaten. Zij kunnen bij het ontbreken van opvangmogelijkheden elders, bij wijze van hulpverlening, op het politie- of brigadebureau worden ondergebracht, indien dit nodig is voor hun bescherming en dit niet tegen hun wil geschiedt.

3. Voor personen als bedoeld in het eerste lid, van wie bekend is dat zij geestelijk gestoord zijn of die geestelijk gestoord lijken, waarschuwt de ambtenaar de arts, nadat zo mogelijk getracht is contact te zoeken met de eigen huisarts.

4.1 Nota van Toelichting (Staatsblad 1994, 275, besluit van 8 april 1994) is op p. 23 bij artikel 25 van deze ambtsinstructie het volgende opgenomen:

"Het bepaalde in het eerste lid van artikel 25 dient alleen ter beëindiging van het genoemde gevaar. De zorgverplichting uit het eerste lid, gecombineerd met het bepaalde in het tweede lid strekt ertoe dat de in het eerste lid bedoelde personen zoveel mogelijk aan hun eigen zorgkader worden overgedragen. Uiteraard voor zover de omstandigheden zulks toelaten. De ambtenaar zal daarbij, gelet op de dienstvoorschriften,

opdrachten en plaatselijke omstandigheden, pas behoeven handelen indien hij van oordeel is dat optreden ten aanzien van personen in verband met hun gezondheids-toestand ter bescherming van henzelf geboden is. Bij "zorgkader" moet gedacht worden aan huisgenoten, familie, kennissen, of zo nodig een medische of sociale instelling. Indien het niet mogelijk is een persoon aan zijn eigen zorgkader over te dragen, biedt het tweede lid de mogelijkheid om personen in het kader van de hulpverlening op het politie- of brigadebureau onder te brengen. Aangezien de personen aan wie de politie hulp verleent niet onder het regime van het Wetboek van Strafrecht vallen, moet de ambtenaar bij het contact met deze personen uitgaan van de eigen wil van deze personen. Indien duidelijk is dat een persoon aan wie hulp wordt verleend niet mee wil naar het politie – of brigadebureau, is het niet mogelijk deze persoon tegen zijn wil onder te brengen op het politie – of brigadebureau. In artikel 15, eerste lid, van de Grondwet staat dat buiten gevallen bij of krachtens de wet bepaald, niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Omdat noch de Politiewet 1993, noch enige andere wettelijke bepaling de mogelijkheid biedt personen tegen hun wil in het kader van hulpverlening onder te brengen, is een dergelijk handelen in strijd met artikel 15 van de Grondwet. Indien de betrokkenen niet in staat is zijn wil kenbaar te maken, bijvoorbeeld wegens vergaande staat van dronkenschap en er sprake is van strenge vorst, waardoor hij zonder ingrijpen zou kunnen omkomen, heeft de ambtenaar de bevoegdheid om de betrokkene onder te brengen op het politie – of brigadebureau."

4.2 Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, artikel 25 Ambtsinstructie voor de politie (...)

a. Algemeen (lid 1)

In art. 25 lid 1 is voor de politieambtenaar een zorgverplichting opgenomen om personen die dronken of onder invloed van drugs zich ophouden op openbare plaatsen en daar een gevaar vormen voor de openbare orde, veiligheid, of gezondheid, te verwijderen. De politieambtenaar kan daartoe op grond van art. 3 Politiewet 2012 de nodige (verwijderings)bevelen geven en de betrokkenen dwingen hieraan te voldoen door deze bevelen daadwerkelijk af te dwingen. Zo'n bevel vormt echter geen 'ambtelijk bevel' in de zin van art. 184 Sr (HR 29 januari 2008, LJN BB4108, NJ 2008/206). Of er sprake is van voldoende gevaar staat ter beoordeling van de politieambtenaar. Een openbare plaats is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Onder openbare plaats wordt mede begrepen vervoermiddelen — mits geen camper e.d. — die zich daar bevinden maar niet een kerkgebouw of besloten plaats als bedoeld in art. 6 lid 2 Grondwet (art. 1 Wet openbare manifestaties).

b. Eigen zorgkader (lid 2)

Bij zorgkader moet volgens de nota van toelichting (p. 23) gedacht worden aan huisgenoten, familie, kennissen of eventueel een medische of sociale instelling. Indien het niet mogelijk blijkt een persoon aan zijn eigen zorgkader over te dragen, biedt art. 25 lid 2 de mogelijkheid deze personen in het kader van hulpverlening onder te brengen op het politiebureau of de brigade van de Koninklijke Marechaussee. Omdat in hulpverleningssituaties geen dwangmiddelen mogen worden toegepast, dient de politieambtenaar

uit te gaan van de vrijwillige medewerking van de betrokkene. Art. 15 Grondwet en art. 5 EVRM laten niet toe dat de betrokken persoon zonder wettelijke grondslag tegen zijn wil wordt opgesloten. Indien de betrokkene niet in staat is zijn wil kenbaar te maken, bijvoorbeeld wegens verregaande staat van dronkenschap, en de omstandigheden buiten zodanig zijn, bijvoorbeeld door vorst, dat er zonder ingrijpen levensgevaar ontstaat, is er sprake van een overmachtsituatie. De politieambtenaar zal in dat geval, ondanks het ontbreken van een wettelijke grondslag, de betrokkene tegen zijn wil op het bureau mogen onderbrengen. Dat laatste zal ook gelden ten aanzien van personen die ernstig psychisch gestoord gedrag vertonen dat een gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of anderen, teneinde een arts in de gelegenheid te stellen onderzoek te doen en zo nodig dwangopname te bewerkstelligen op grond van art. 20 Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen.

c. Waarschuwen arts (lid 3)

Wanneer de politieambtenaar weet of de indruk heeft dat de in art. 25 lid 1 genoemde personen die zich dronken of onder invloed van drugs ophouden op openbare plaatsen, geestelijk gestoord zijn, is hij verplicht eerst de nodige inspanning te verrichten de huisarts van betrokkenen te waarschuwen. Als dat niet tot resultaat leidt, waarschuwt hij een dienstdoende forensisch arts van de GGD.

5.1 Artikel 7:4 Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Voorstel van wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 399, nr. 2, p. 17)

1. Voorafgaand aan de beslissing over een crisismaatregel kan gedurende korte tijd verplichte zorg aan een persoon worden verleend, indien redelijkerwijs mag worden verondersteld dat een crisismaatregel zal worden genomen.
2. De kortdurende verplichte zorg voorafgaand aan de beslissing over een crisismaatregel kan alleen als uiterste middel worden verleend indien dit noodzakelijk is in verband met de voorbereiding van de crisismaatregel en uitsluitend gedurende de periode die benodigd is om de procedure voor de crisismaatregel af te ronden.
3. De kortdurende verplichte zorg voorafgaand aan de beslissing over een crisismaatregel kan in uitzonderlijke gevallen voor de duur van ten hoogste twaalf uren worden verleend.
4. Teneinde te laten onderzoeken of een crisismaatregel moet worden genomen en in afwachting van de beslissing op het verzoek voor een crisismaatregel kan een beslissing worden genomen om betrokkene:
 - a. tijdelijk in zijn bewegingsvrijheid te beperken;
 - b. tijdelijk zijn vrijheid te benemen;
 - c. onverwijld over te brengen of over te laten brengen naar een plaats die geschikt is voor tijdelijk verblijf.
5. De bevoegdheid, bedoeld in het vierde lid, komt uitsluitend toe aan:
 - a. de ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitoefening van de politietaak;
 - b. degene die is belast met de uitvoering van het ambulancevervoer, bedoeld in artikel 1 van de Wet ambulancevervoer;
 - c. de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur en de zorgverantwoordelijke die zorg verlenen op basis van vrijwilligheid;

d. personen behorende bij door Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangewezen categorieën van deskundigen.

6. Het onderbrengen van betrokkene bij de politie of de Koninklijke marechaussee vindt slechts plaats zolang er redelijkerwijs geen andere geschikte plaats beschikbaar is.

5.2 Artikel 7:4 lid 6 Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Nota van Wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 399, nr. 10, p. 18)

Artikel 7:4 wordt als volgt gewijzigd:

- a. In het vijfde lid wordt «de ambtenaar van politie» vervangen door «een ambtenaar van politie», «het ambulancevervoer, bedoeld in artikel 1 van de Wet ambulancevervoer» vervangen door «de ambulancezorg, bedoeld in artikel 1 van de Tijdelijke wet ambulancezorg» en «Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport» vervangen door: Onze Minister. b.
- b. Het zesde lid komt te luiden: 6. Het onderbrengen van betrokkene bij de politie of de Koninklijke marechaussee vindt uitsluitend plaats indien betrokkene wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit.
- c. Na het zesde lid wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende; 7. De personen, bedoeld in het vijfde lid, informeren de zorgaanbieder van een maatregel als bedoeld in het vierde lid.

5.3 Artikelsgewijze toelichting bij Nota van Wijziging, Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 399, nr. 10, p. 99)

Artikel 7:4

(...)

'Het zesde lid is aangepast. In het oorspronkelijke voorstel staat dat betrokkene bij de politie of de Koninklijke marechaussee ondergebracht kon worden indien er redelijkerwijs geen andere geschikte plaats beschikbaar was. Terecht heeft de politie naar aanleiding van de consultatie van de nota van wijziging naar voren gebracht dat het uitgangspunt moet zijn dat personen die de openbare orde verstoren, die een gevaar voor zichzelf of voor anderen zijn en van wie het vermoeden bestaat dat zij een geestesstoornis hebben, alleen in een politiecel mogen worden geplaatst wanneer zij worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit (waarmee wordt bedoeld op een ander strafbaar feit dan het verstoren van de openbare orde zelf). Is dat niet het geval, dan moeten zij in een andere daartoe geschikte plaats worden opgevangen. Dat is ook zo verwoord in het convenant politie – GGZ 2012. In situaties waarin het orde verstorend gedrag voortduurt en niet is uitgemaakt in hoeverre het orde verstorend gedrag voortkomt uit een geestesstoornis, wordt het orde verstorend gedrag als strafbaar feit aangemerkt en kan tijdelijk opvang in een politiecel plaatsvinden. Een politiecel is geen geschikte plek voor een verward persoon en de duur van de insluiting in een politiecel dient dan ook tot een minimum te worden beperkt.'

6. Samen verder doorpakken, Tweede tussenrapportage Aanjaagteam Verwarde Personen, juli 2016, p. 19.

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160705-avp-2e_tussenrapportage-def.pdf

7. Artikel 31 Ambtsinstructie voor de politie (...)

1. De ambtenaar kan de ingeslotene na toestemming van de hulpofficier van justitie aan permanente camera-observatie onderwerpen.
2. De maatregel, bedoeld in het eerste lid, is slechts geoorloofd in die gevallen waarin sprake is van een zodanige dreiging van gevaar voor het leven of de veiligheid van de betrokkene dat doorlopende controle ter afwending van dit gevaar noodzakelijk is.
3. De ambtenaar doet aan de betrokkene mededeling van de permanente camera-observatie en maakt aantekening van de permanente camera-observatie.