

Rapport

Een onderzoek naar een klacht over de voorbereiding door justitie van de (medische) verzorging van een man die een straf moest uitzitten.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over gedragingen die worden toegerekend aan de minister van Justitie en Veiligheid, gegrond

Datum: 19 december 2018

Rapportnummer: 2018/095

SAMENVATTING

Dit rapport gaat over het organiseren van goede medische zorg in situaties waarin justitie¹ iemand gevangen zet en bekend is dat hij of zij medische problemen heeft. De aanleiding is een klacht van iemand die al een paar keer was aangehouden om een straf uit te zitten, maar dan weer naar huis werd gestuurd door de politie. Dat gebeurde omdat de politie niet de benodigde medicijnen en dieetvoeding kon verstrekken in afwachting van overbrenging naar een gevangenis. Op aandringen van de Nationale ombudsman hebben uitvoerende instanties van het Ministerie van Justitie en Veiligheid enkele stappen gezet om vanaf het eerste moment van vrijheidsbeneming de man (hierna: verzoeker) de benodigde zorg te bieden. Maar toen verzoeker daarna werd vastgezet bleken die stappen niet voldoende om verzoeker direct zijn voorgeschreven medicijnen en voedingsmiddelen te kunnen geven.

De Nationale ombudsman beoordeelt of de betrokken justitie-instanties in de aanloop naar de insluiting van verzoeker tijdig de juiste voorzieningen hebben getroffen.

WAT IS ER GEBEURD?

1. Verzoeker is vele jaren geleden veroordeeld tot een taakstraf. Deze straf werd naderhand omgezet in dertig dagen vervangende hechtenis. Tegen verzoeker werd een aanhoudingsbevel uitgevaardigd. Dat betekende dat hij op ieder moment onverwacht, op straat of bijvoorbeeld thuis, door de politie kon worden opgepakt om zijn straf uit te zitten. In de periode 2012 - voorjaar 2015 is dit zo'n vier keer gebeurd, maar telkens bleef het bij insluiting in een politiebureau en werd verzoeker niet naar een penitentiaire inrichting (hierna: PI) gebracht². Dat had te maken met verzoekers slechte gezondheid. Hij heeft schildklierkanker, niercelkanker, chronische darmontsteking, darmpoliepen (met verdenking dat deze kwaadaardig zijn) en gebitsproblemen. Daarvoor was regelmatig onderzoek en behandeling nodig en een strak voedings- en medicatieschema. Steeds weer kreeg hij die medicijnen en speciale voedingsmiddelen niet op het politiebureau en de politie liet hem dan weer gaan, soms pas na een zeer lange dag in een cel³. In 2014 en in maart 2015 werden verzoeken tot gratie op medische gronden afgewezen. In die gratieprocedures concludeerde de medisch adviseur van de Dienst Justitiële

¹ Met dit woord verwijst de Nationale ombudsman in dit rapport naar verschillende geledingen van justitie die betrokken zijn bij executie van vrijheidsstraffen, vooral DJJ en het CJIB.

² Ter illustratie een citaat uit een faxbericht van een politiemedewerker dat verzoeker met zijn klacht meestuurde aan de ombudsman:

"De heer [verzoeker, No] is thans voor de politie niet geschikt om zijn detentie te ondergaan naar aanleiding van een onherroepelijk vonnis (...) De signalering door het CJIB is dan ook per 5 september 2013 door de politie ingetrokken, in afwachting van het gratieverzoek en de detentieongeschiktheidsverklaring."

³ Verzoeker vermeldt dat hij op een dag in december 2012 van 6 tot 23 uur was ingesloten in politiebureaus in twee verschillende plaatsen.

Inrichtingen (DJI) dat verzoeker niet detentieongeschikt was, omdat hem in detentie de benodigde zorg kon worden geboden.

Toen verzoeker in juni 2015 bij een verkeerscontrole werd staande gehouden, sloot de politie hem vanwege medische omstandigheden niet in op het bureau. De politie vroeg via het CJIB een onderzoek door de medisch adviseur van DJI aan, om detentiegeschiktheid te beoordelen.

2. Verzoeker klaagde in juni 2015 bij de Nationale ombudsman over deze gang van zaken. De tenuitvoerlegging van de straf leidde steeds weer tot vastzitten op een politiebureau waar hij niet de voorgeschreven voeding en medicijnen (waaronder pijnstillers) kreeg. Voor de politie waren de medische problemen van verzoeker keer op keer aanleiding om hem weer naar huis te sturen. Verzoeker vindt dat detentie schadelijk is voor zijn gezondheid.⁴

KLACHTBEHANDELING DOOR JUSTITIE

3. De Nationale ombudsman heeft de klacht in augustus 2015 ter behandeling doorgestuurd naar de betrokken justitie-instanties, DJI en CJIB. De Nationale ombudsman heeft daarbij de invalshoek geformuleerd van de te behandelen *klacht*, te weten:

dat justitie-instanties de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf niet hebben voorbereid op een wijze waarbij is gewaarborgd dat vanaf het eerste moment de medisch noodzakelijk zorg wordt geboden (maar verzoeker desondanks wel keer op keer wordt aangehouden).

Daarbij verwees de Nationale ombudsman naar twee rapporten waarin hij behoorlijkheidsvereisten voor situaties als deze heeft geformuleerd.⁵ Justitie liet de Nationale ombudsman weten dat het CJIB de klachtbehandeling zou oppakken.

Dit leidde weliswaar tot een nieuwe beoordeling door de medisch adviseur - wederom met conclusie: detentiegeschikt - maar niet tot behandeling van verzoekers klacht.

4. Dat was in november 2015 aanleiding voor een interventie van de Nationale ombudsman. Hij drong aan op een vlotte behandeling van de klacht, waarbij

- uitdrukkelijk wordt ingegaan op waarborgen voor een adequate medische verzorging vanaf het allereerste moment van vrijheidsbeneming;
- de optie wordt betrokken dat verzoeker niet wordt aangehouden ter executie, maar zich na oproep kan melden.

De schriftelijke reactie van het CJIB daarop kwam erop neer dat verzoeker met de lokale politie afspraken zou kunnen maken over het melden op een politiebureau. In telefonisch contact heeft het CJIB daarna aan verzoeker nog gelegenheid gegeven om zijn medische verhaal te vertellen. Het CJIB heeft aangegeven dat de zaak zorgvuldig wordt

⁴ Hij verwees daarbij naar een brief uit 2014 van de gemeente waar hij woont. In die brief staat dat een voorwaarde voor een WWB-uitkering, namelijk het zoeken naar betaald werk, vanwege medische klachten niet langer geldt voor hem.

⁵ Rapporten Nationale ombudsman, nummers 2013/216 en 2014/083.

overgedragen aan DJI en politie. Een DJI-medewerker heeft met verzoeker gesproken en informatie ingewonnen over benodigde zorg en medicijnen.

Op basis van deze informatie concludeerde de Nationale ombudsman in januari 2016 dat voldoende aan de klacht over voorbereiding van de zorg tegemoet was gekomen.

HOE GING HET VERDER MET VERZOEKER?

5. Begin 2016 werd de uitvoering van de straf enige tijd uitgesteld omdat verzoeker een operatie moest ondergaan. Omstreeks 3 mei 2016 kwam de politie hem vertellen dat hij zich op 11 mei moest melden op een politiebureau bij hem in de buurt.

Volgens verzoeker is daarna het volgende gebeurd.

Op 11 mei heeft hij zich tegen 12 uur gemeld bij de politie, is hij rond 16 uur overgebracht naar een groter politiecellencomplex in Houten en van daar om ongeveer 18 uur naar de PI in Alphen aan den Rijn vervoerd. Zijn verzoeken – op beide politielocaties – om bezoek van een arts werden afgewezen. Medicijnen kreeg hij niet, enkel een paracetamol toen hij al zes uren vastzat. De speciale vloeibare voeding die hij had meegenomen, mocht hij pas tegen 18 uur nuttigen.

6. De arts met wie verzoeker kort na binnenkomst in de PI sprak, wist volgens verzoeker niet hoe slecht zijn gezondheid was en hoe ernstig zijn aandoeningen waren. De eerste ochtend in de PI bleek dat de medicijnen die hij dagelijks moest innemen niet beschikbaar waren. De door een diëtist voorgeschreven vloeibare voeding kreeg hij pas na tussenkomst van zijn advocaat, toen hij al een week of twee in de PI zat. In afwachting van die voedingsmiddelen kreeg hij gemalen maaltijden; die waren voor hem niet geschikt. De pijnstillers die hem in de PI werden verstrekt, waren van een andere soort dan hij gewend was en leidden tot bijwerkingen. Van de beloofde medische zorg kwam dus niet veel terecht, aldus verzoeker.

7. Vanuit de PI heeft verzoeker contact gezocht met de Nationale ombudsman met de vraag of deze verbetering in zijn situatie kon brengen. De Nationale ombudsman heeft hem geattendeerd op de mogelijkheden die voor gedetineerden bestaan gedurende insluiting in een PI om klachten en problemen aan te kaarten; daarbij heeft hij verzoeker verwezen naar de maandcommissaris, de beklagcommissie en de medische dienst van de PI.⁶

Na afloop van de maand in gevangenschap benaderde verzoeker de Nationale ombudsman opnieuw. Hij diende klachten in over de gang van zaken zoals hierboven beschreven. Na zijn vrijlating was verzoeker meteen naar de dokter gegaan en bleek dat hij medische behandeling nodig had, onder andere een operatie. Als gevolg van de slechte zorg was zijn gezondheid tijdens een maand gevangenschap enorm achteruit gegaan, zo berichtte verzoeker de Nationale ombudsman. Dat zit hem heel hoog en hij wil genoegdoening daarvoor.

⁶ Ook de staatssecretaris heeft in het kader van het onderzoek van de ombudsman gewezen op de beklag- en beroepsprocedure van de Penitentiaire Beginselenwet.

In 2017 startte Nationale ombudsman een onderzoek waarbij hij de klacht als volgt formuleerde:

Verzoeker klaagt dat instanties, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de minister van V&J, de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf niet hebben voorbereid op een wijze waarbij is gewaarborgd dat vanaf het eerste moment de medisch noodzakelijke zorg zou worden geboden.

REACTIE VAN DE VERANTWOORDELIJK BEWINDSPERSOON: TOEDRACHT EN STANDPUNT

Informatie over wat er is gebeurd

8. De Nationale ombudsman heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gevraagd om een reactie op de klacht en op enkele vragen.

Hierboven is al enige informatie verwerkt die de staatssecretaris heeft verstrekt over de aanloop tot de tenuitvoerlegging van de straf. Daarnaast berichtte hij de Nationale ombudsman nog het volgende.

- DJI heeft het CJIB gevraagd ervoor te zorgen dat de politie verzoeker zou informeren dat deze zich op 11 mei 2016 zelf kan melden op het politiebureau. Op 3 mei 2016 heeft het CJIB de politie geïnformeerd over het maken van een afspraak met verzoeker en heeft melding gemaakt van medische bijzonderheden.
- Op die dag heeft de politie een arts geraadpleegd. Deze besloot dat verzoeker 'insluitwaardig' was, dat een korte onderbreking van de medicatie aanvaardbaar was en dat verzoeker uiterlijk om 18 uur naar de PI moest worden gebracht of anders in vrijheid moest worden gesteld.
- De medische adviseur van DJI heeft op 3 mei 2016 informatie doorgespeeld aan de medische dienst van de PI op basis waarvan deze dienst kon bepalen welke verzorging verzoeker tijdens de detentie nodig heeft.
- De PI heeft de medicatie en de speciale voeding niet tijdig besteld. Daardoor was de medicatie nog niet aanwezig op de eerste dag van de detentie (maar wel vanaf de tweede dag). De speciale voeding arriveerde circa twee weken later. Die vertraging is mede veroorzaakt door een wisseling van leverancier.

Standpunt

9. De staatssecretaris concludeerde in de eerste plaats:

"dat DJI in de periode voorafgaand aan de eerste detentiedag op 11 mei 2016 adequaat heeft gehandeld: zijn⁷ (aanvankelijk onbekende) klacht is door het CJIB in behandeling genomen, zijn detentiegeschiktheid is door de medisch adviseur onderzocht en zijn klacht is ongegrond verklaard, waarna de tenuitvoerlegging van de straf is hervat."

10. Naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman antwoordde de staatssecretaris dat de zorgbehoefte van verzoeker geen rol heeft gespeeld bij de

⁷ Dat wil zeggen: van verzoeker.

beslissing van justitie om niet de zelfmeldprocedure⁸ te volgen, maar de executie te starten op basis van een aanhoudingsbevel. Verzoeker kwam op grond van de Aanwijzing Executie van het Openbaar Ministerie⁹ vanwege het soort vrijheidsstraf niet in aanmerking voor de status van zelfmelder¹⁰. De staatssecretaris voegde toe dat naar aanleiding van een verzoek van de Nationale ombudsman aan verzoeker wel de gelegenheid was gegeven om op een afgesproken datum zelf naar een politiebureau gegaan.

11. De Nationale ombudsman vroeg ook een reactie op het relaas van verzoeker dat erop wijst dat de medische verzorging onderbroken is geweest.

De staatssecretaris schreef de Nationale ombudsman dat er op 11 mei 2016 geen sprake is geweest van het "onderbreken van de noodzakelijke medische zorg", immers

- verzoeker had op het politiebureau medicatie en vloeibaar voedsel bij zich,
- overleg tussen de politie en een arts wees uit: verzoeker was 'insluitwaardig' en een korte onderbreking van de medicatie was 'aanvaardbaar',
- verzoeker is nog dezelfde dag naar een PI gebracht.¹¹

In de PI heeft verzoeker

- één dag niet de 'voorgeschreven medicatie' gehad,
- circa twee weken niet beschikt over de voedingsdrank.

"Zijn gezondheid is daardoor niet in gevaar geweest", aldus de staatssecretaris.

BEOORDELING DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

12. In het onderzoek van de Nationale ombudsman staat niet ter discussie dat de straf die de rechter aan verzoeker had opgelegd moest worden uitgevoerd. Dat was de taak van instanties werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid¹². Verder ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding om te tornen aan de herhaalde adviezen over de zogeheten detentiegeschiktheid van verzoeker. Een arts met specialistische kennis van de detentiesituatie is keer op keer tot de conclusie gekomen dat aan verzoeker de benodigde zorg kan worden geleverd in of vanuit detentie.

13. Het behoorlijksvereiste van bijzondere zorg houdt in dat overheidsinstanties aan personen die onder hun hoede zijn geplaatst de zorg verlenen waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen. Dat kan verder gaan dan het leveren van zorg die uit medisch oogpunt minimaal noodzakelijk is.

⁸ Deze procedure komt erop neer dat de veroordeelde een oproep krijgt om zich voor het uitzitten van een straf op een bepaalde datum te melden bij een PI.

⁹ De relevante passage uit de aanwijzing is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

¹⁰ Die vrijheidsstraf was: hechtenis ter vervanging van een niet (volledig) uitgevoerde taakstraf.

¹¹ De staatssecretaris doelt hier kennelijk op informatie elders in zijn brief, namelijk de aanwijzing van de door de politie geraadpleegde arts dat verzoeker vóór 18 uur naar een PI moest worden gebracht.

¹² Destijds: de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Nationale ombudsman concentreert zich hier op de vraag of justitie-instanties de juiste voorbereidingen hebben getroffen om die zorg daadwerkelijk te leveren vanaf het moment van vrijheidsbeneming. Daarbij is van belang dat het hier een geplande detentie betrof: aanvang, einddatum en plaats van insluiting waren tevoren door justitie vastgesteld. Ook was justitie bekend met de medische problematiek van verzoeker. DJI wist welke medicijnen en voedingsmiddelen hem waren voorgeschreven. Het genoemde vereiste van behoorlijkheid brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman in zo'n situatie mee dat de start van de vrijheidsbeneming geen verandering in medische zorg moet betekenen, tenzij dit (tijdelijk) onmogelijk is.¹³

14. Toen verzoeker op 11 mei 2016 op afspraak naar het politiebureau ging en daar in opdracht van justitie werd ingesloten, had hij medicijnen en vloeibaar voedsel bij zich. Maar hij heeft deze op de eerste dag¹⁴ dat hij voor zijn verzorging afhankelijk was van overheidsinstanties, niet kunnen of mogen innemen. Met een betere voorbereiding was dit naar het oordeel van de Nationale ombudsman wel degelijk mogelijk geweest. De Nationale ombudsman doelt daarbij op afstemming tussen DJI/CJIB en de politie om te waarborgen dat verzoeker de meegebrachte spullen volgens het normale schema kon gebruiken. Of, als dat niet haalbaar zou blijken: DJI had verzoeker kort na aankomst op het politiebureau kunnen laten overbrengen naar de PI, of had verzoeker kunnen oproepen om zich bij de PI te melden, in plaats van bij de politie.

Justitie (het CJIB) lijkt zich op het standpunt te stellen dat de Aanwijzing Executie van het OM die laatste aanpak niet toestaat. Die aanwijzing biedt volgens de Nationale ombudsman wel degelijk ruimte om af te wijken van de hoofdregel dat tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis begint in een politiecel.¹⁵ In het geval van verzoeker was er alle aanleiding om zo'n uitzondering te overwegen, immers verzoeker was al een paar keer vastgezet bij de politie, zonder eten en medicijnen en ook zonder dat dit tot strafexecutie leidde. Deze gang van zaken was oorspronkelijk de reden voor verzoeker om de Nationale ombudsman in te schakelen. Hij wilde herhaling voorkomen.¹⁶

15. De Nationale ombudsman kan kort zijn over de voorbereiding door de PI van verzoekers komst. Het is een stap in de goede richting geweest dat de medisch adviseur van DJI de PI heeft ingelicht over de situatie van verzoeker. De bedoeling was dat de PI de verzorging van verzoeker kon voorbereiden. Maar de PI heeft de voorgeschreven medicijnen en voeding niet op tijd in huis gehaald.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is.

¹³ De minimumnorm van "verantwoorde zorg die gelijkwaardig is aan de zorg buiten detentie" moet daarbij natuurlijk wel worden gehaald.

¹⁴ Het gaat om de periode van ongeveer 10 uren tussen melden op politiebureau en intake in de PI. Rond 18 uur zou verzoeker wel eenmaal de vloeibare voeding hebben gekregen.

¹⁵ Verzoeker behoort tot een categorie veroordeelden die volgens de aanwijzing "in beginsel niet in aanmerking komt voor de status van zelfmelder". Zie de passage uit de aanwijzing in de bijlage bij dit rapport.

¹⁶ Ook op 11 mei 2016 heeft het niet veel gescheeld of de detentie van verzoeker was weer afgebroken. Verzoeker is immers pas voor vervoer naar de PI opgehaald omstreeks de door een arts gestelde deadline.

16. Ten slotte een enkel woord over de gevolgen van het handelen en nalaten van justitie. De staatssecretaris zegt daarover dat de gezondheid van verzoeker niet in gevaar is geweest. Aanwijzingen dat verzoeker in (levens)gevaar is geweest heeft de Nationale ombudsman niet, maar de ambitie van justitie op het punt van zorg voor gedetineerden mag daartoe uiteraard niet beperkt blijven.

De opmerking van de staatssecretaris staat bovendien ver af van het perspectief van de gedetineerde om wie het ging. Verzoeker zal niet de enige patiënt zijn die redeneert – kortgezegd – dat een (para)medicus niet voor niets medicijnen of speciale voeding voorschrijft. Verzoeker beschouwde dit als noodzakelijke voorzieningen, of minimaal als iets wat bijdroeg aan zijn herstel na een operatie en iets wat zijn gezondheid ten goede kwam. Hij wijt een achteruitgang in zijn gezondheid tijdens zijn detentie aan de afwijking van het voedings- en medicatieschema. Wat daarvan zij, justitie had met een betere organisatie van de zorg misschien kunnen bereiken dat het geschil met verzoeker van de baan was toen hij de straf eenmaal had uitgezeten.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedragingen, die worden toegerekend aan de minister van Justitie en Veiligheid, is gegrond, wegens schending van het vereiste van bijzondere zorg.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

- Interne klachtafhandeling door CJIB brief 23.11.2015

"Naar aanleiding van uw klacht is in opdracht van het CJIB een nieuw onderzoek naar uw detentiegeschiktheid ingesteld. (...)

Ik stel vast dat uit het onderzoek naar uw detentiegeschiktheid naar voren is gekomen dat u detentiegeschikt ben geacht. Ik heb daarnaast vastgesteld dat de op de procedure van toepassing zijnde wet- en regelgeving is gevolgd.

Binnen de klachtprocedure is geen ruimte om - naast het reeds verrichte onderzoek naar uw detentiegeschiktheid - wederom te oordelen over uw detentiegeschiktheid. Bij omzetting taakstraf naar vervangende hechtenis is de zelfmeldprocedure niet van toepassing, zodat ik aan uw verzoek om u zelf te mogen melden niet tegemoet kan komen. Het staat u vrij om afspraken te maken met de politie om u zelf te melden voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Hiervoor dient u wel zelf contact op te nemen met de politie [naam van de eenheid waartoe woonplaats verzoeker hoort, No]."

- Aanwijzing executie

van het College van Procureurs-generaal, nr 2014A013, in werking getreden 1 januari 2015

Bijlage 1. Beleidsregels Openbaar Ministerie met betrekking tot het zelfmeldbeleid

Een zelfmelder is een veroordeelde met een onherroepelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich, na een daartoe ontvangen oproep, zelf dient te melden bij een penitentiaire inrichting voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf. Het CJIB bepaalt in opdracht van het OM of een veroordeelde met een lopend vonnis in aanmerking komt voor de status van zelfmelder.

(...)

Indien de veroordeelde niet voor de status van zelfmelder in aanmerking komt wordt een arrestatiebevel (AB) uitgevaardigd.

Veroordeelden komen in beginsel niet in aanmerking voor de status van zelfmelder indien:

1. de veroordeelde in de afgelopen 12 maanden niet is verschenen op een oproep;
2. de ten uitvoer te leggen vrijheidsstraf het gevolg is van een gehele of gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.
3. de veroordeelde zich heeft onttrokken aan detentie.
4. de veroordeelde geen BRP-adres heeft;
5. de veroordeelde is aangehouden of in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is gesteld voor een nieuw strafbaar feit;
6. in de laatste 12 maanden een nog openstaand AB is uitgevaardigd tegen de veroordeelde in verband met de tenuitvoerlegging van een andere vrijheidsstraf of

veroordeelde is aangehouden in verband met de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, lijfswang of gijzeling;

7. de executie van een vrijheidsstraf wordt hervat in opdracht van het OM omdat binnen een termijn van twee jaar na de einddatum van de ISD-maatregel opnieuw een misdrijf is gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;

8. de tenuitvoerlegging is gelast van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf.

9. de bijzondere aard en ernst van het strafbaar feit waarvoor aan de veroordeelde straf is opgelegd daaraan in de weg staan. "