



Evaluatie Hoofdstuk X Politiewet 1993

Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk

Oberon Nauta
Cora-Yfke Sikkema

Evaluatie Hoofdstuk X Politiewet 1993

Klachtenbehandeling politie in theorie en praktijk

Amsterdam, 1 november 2010

Oberon Nauta
Cora-Yfke Sikkema

Met medewerking van:
Rob Lievaart (jurisprudentie)
Sander Flight

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Evaluatie	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3	Methode van onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	5
2	De wet	6
2.1	Algemene wet bestuursrecht als basis	6
2.2	De oude en aangepaste Politiewet 1993 en de relatie met Awb	7
3	De wet in de praktijk	11
3.1	Aantal klachten en wijze van afdoening	11
3.2	Artikel 61 (artikel 62 voor het KLPD en artikel 63 voor de KMar)	12
3.3	Artikel 64.1	19
3.4	Artikel 65	20
3.5	Artikel 66	24
3.6	Juridische toets dubbele petten	25
3.7	Belasting politieorganisatie	26
4	Conclusies	31
4.1	Artikel 61 (voor het KLPD artikel 62, voor de KMar artikel 63)	31
4.2	Artikel 64	33
4.3	Artikel 65	34
4.4	Artikel 66	35
4.5	Administratieve lasten en financiële gevolgen	36
4.6	Tot slot	36
	Bijlagen	
Bijlage 1	Hoofdstuk X Politiewet 1993 oud en nieuw	39
Bijlage 2	Literatuur	44
Bijlage 3	Jurisprudentie 'dubbele petten'	45

1 Inleiding

Politiewerk is mensenwerk, vaak in moeilijke of spannende situaties. Het contact tussen politie en burgers in hun rol als verdachte, slachtoffer of getuige verloopt vaak goed, maar soms gaat het mis. De politie krijgt jaarlijks ruim zeventuizend klachten te verwerken.¹

Klachten over bejegening en in bredere zin over het optreden (of het vermeend gebrek daaraan) van de politie dienen zorgvuldig behandeld te worden. De burger moet het gevoel krijgen serieus genomen te worden (Euwema & Kop, 2009). Daarnaast zijn klachten belangrijk voor de politieorganisatie zelf, omdat ze inzicht geven in de verbeterpunten van het korps. Er kan van klachten veel geleerd worden.

In de Politiewet 1993 is de behandeling van klachten jegens de politie opgenomen en is bepaald dat een klachtenregeling moet worden opgesteld. Iedere regio kan hier zijn eigen invulling aan geven mits de klachtenregeling binnen de wet past. Sinds 2004 geldt de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de politie. Daarvoor is hoofdstuk X van de Politiewet 1993 aangepast.

1.1 Evaluatie

Bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving zijn in de Tweede en Eerste Kamer diverse vragen gesteld.² De vragen hebben betrekking op de vrees dat nieuwe wetgeving een toenemende werklust van de klachtenadviescommissie tot gevolg heeft. Verder wil men voorkomen dat de verplichte registraties en rapportages leiden tot meer werk, meer bureaucraties en meer kosten. Andere vragen hebben betrekking op de capaciteit die nodig is voor de behandeling van klachten en die ten koste kan gaan van blauw op straat. Tevens zijn er vragen of het juridisch gezien mogelijk is dat de korpsbeheerder advies vraagt aan de burgemeester wanneer zij één en dezelfde persoon zijn: de zogenaamde dubbele petten constructie.

De minister van BZK heeft deze vragen beantwoord.³ Bij de beantwoording heeft zij aangegeven dat nog een evaluatie zou plaatsvinden waarin de praktijkervaringen centraal staan en aandacht wordt besteed aan administratieve lasten, financiële gevolgen en de dubbele petten constructie.

De wet is nu zes jaar in werking – lang genoeg om te evalueren op welke manier de wet wordt uitgevoerd en wat de knelpunten zijn tussen de wet en de praktijk. Het ministerie van BZK heeft DSP-groep daarom gevraagd een evaluatie van hoofdstuk X uit de Politiewet 1993 uit te voeren.

Noot 1 Nationale ombudsman (2009), *De burger in de ketens – verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, Den Haag.

Noot 2 Zie Tweede Kamerstuk 27.731 nr. 4 (2000-2001); Eerste Kamerstuk 27.731 nr 201a (2002-2003).

Noot 3 Zie Tweede Kamerstuk 27.731 nr. 5 (2000-2001); Eerste Kamerstuk 27.731 nr. A (2003-2004); Handelingen Eerste Kamer Nr. 9 (2003-2004, pagina's 403-408).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Hoe is de klachtenafhandeling volgens de wet beschreven?
- Hoe werkt de klachtenafhandeling in de praktijk?
- In hoeverre sluiten de wet en de praktijk voldoende op elkaar aan?
- Waar zijn knelpunten waar te nemen en op welke manier kunnen deze knelpunten het beste worden aangepakt (aanpassen van de wet of de praktijk)?

In de evaluatie wordt daarnaast specifiek ingegaan op:

- Dubbele pet korpsbeheerder;
- Belasting politieorganisatie: administratief en financieel.

1.3 Methode van onderzoek

Om de vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van twee verschillende bronnen: bestaande rapportages en een enquête onder korpsbeheerders. De bestaande rapportages zijn van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)⁴ en Euwema & Kop⁵ die beide onderzoek deden naar de klachtafhandeling door de politie. De enquête betreft een vragenlijst die is uitgezet onder de korpsbeheerders van alle 25 politieregio's, de korpschef van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de Chef Kabinet van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Aanvullend is gebruik gemaakt van de uitkomsten van drie werkgroepen die in de zomer van 2009 naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie OOV en Euwema & Kop in opdracht van het Landelijk Platform Klachtencoördinatoren aan de slag zijn gegaan. Het doel van de werkgroepen is het opstellen van concrete voorstellen voor verbetering van de klachtafhandeling van de politie. De drie werkgroepen richtten zich op:

- het ontwikkelen van een nieuw model klachtenreglement⁶;
- de mogelijkheden voor een uniform elektronisch registratiesysteem;
- uniforme (hoofd)rubricering van klachten.

De resultaten worden momenteel besproken binnen de Nederlandse politie. Naar verwachting zal dit bestuurlijke traject in het najaar van 2010 worden afgerond. Inmiddels hanteren wel alle korpsen sinds 1 januari 2010 de nieuwe uniforme (hoofd)rubricering van klachten.

Noot 4 Inspectie OOV. (2007). *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar de klachtbehandeling bij de politie*. Den Haag.

Noot 5 Euwema en Kop. (2009). *Klachtafhandeling bij de Nederlandse politie. Een evaluatiestudie binnen 26 politiekorpsen*. Den Haag. Ministerie van BZK.

Noot 6 Deze klachtenregeling is niet bedoeld voor het KLPD en de KMar. Hun regelingen zijn door de verantwoordelijke ministers vastgesteld: Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 maart 2009, nr. 2008-0000620754, houdende nadere regels met betrekking tot de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van het Korps landelijke politiediensten (Klachtenregeling KLPD). Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/ krijgsmacht 2004.

Specifiek voor de 'dubbele petten vraag' (is het juridisch gezien mogelijk dat de korpsbeheerder advies vraagt aan de burgemeester als dit één en dezelfde persoon is) is een onderzoek gedaan naar Europese en Nederlandse jurisprudentie en literatuur.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de relevante wetten en de wetswijziging van de Politiewet 1993. Daarna wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe de wet en de praktijk zich tot elkaar verhouden. Tot slot staan in hoofdstuk 4 de conclusies.

2 De wet

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat zowel een regeling voor het interne, als voor het externe klachtrecht. Uit het interne klachtrecht vloeit de regeling voort voor de behandeling van klachten door het bestuursorgaan waarop de klacht betrekking heeft. Onder extern klachtrecht wordt verstaan de regeling voor de behandeling van klachten over bestuursorganen of onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen door een onafhankelijke instantie, zoals een ombudsman.⁷

In dit hoofdstuk beperken we ons tot het interne klachtrecht. Eerst wordt kort ingegaan op de regeling voor het interne klachtrecht zoals die is opgenomen in de Awb, waarna het interne klachtrecht van hoofdstuk X van de Politiewet 1993 wordt beschreven.

2.1 Algemene wet bestuursrecht als basis

In de Algemene wet bestuursrecht staat dat iedere burger het recht heeft een klacht in te dienen bij een bestuursorgaan. Deze klacht kan betrekking hebben op het gedrag van het bestuursorgaan zelf of op het gedrag van een persoon die onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam is. De Awb beschrijft het proces van klachtindiening tot en met afhandeling van de klacht. De Awb geeft overigens geen definitie van het begrip klacht.

De wetgever onderscheidt drie functies van het intern klachtrecht⁸:

- 1 het zorgvuldig afhandelen van de klacht, waardoor het vertrouwen van de burger wordt hersteld (legitimiteitsfunctie);
- 2 het krijgen van genoegdoening bij de burger via excuses, een attentie of kwijtschelding van verplichtingen (genoegdoeningfunctie);
- 3 het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie via registratie, analyse en evaluatie (leerfunctie voor de politieorganisatie).

Bij het streven naar verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, leveren klachten van burgers concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis daarvan fouten rechtzetten en actie ondernemen tegen misstanden binnen de organisatie.

De Awb schrijft voor dat de behandeling van de klacht door een persoon moet geschieden die niet betrokken was bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Hierop wordt een uitzondering gemaakt als de klacht be-

Noot 7 Onder 'ombudsman' wordt volgens artikel 9:17 Awb verstaan de Nationale ombudsman of een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen. Uit artikel 1 a lid 1 onder c van de Wet nationale ombudsman blijkt dat de Nationale ombudsman bevoegd is om politiekklachten te beoordelen.

Noot 8 Commissie Evaluatie Awb III. (2007). Klagen bij bestuursorganen. Hoofdstuk 2 in 'Toepassing en effecten van de algemene wet bestuursrecht 2002-2006'. Boom Juridische Uitgevers. (pagina 7)

trekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf of op de voorzitter of een lid van het bestuur. Bovendien is het bestuursorgaan zelf eindverantwoordelijk voor de beslissing op de klacht.

Verder stelt de Awb dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan kan worden bepaald dat de *klachtadviesprocedure* van toepassing is. In dat geval wordt een persoon of commissie benoemd om over de klachten te adviseren. Het bestuursorgaan behoudt ook in die situatie de eindverantwoordelijkheid voor de behandeling van de klacht. Een klachtprocedure waarbij een onafhankelijke commissie een advies uitbrengt, bevat dus elementen van onafhankelijkheid. Toch is het in wezen een interne klachtprocedure omdat het betrokken bestuursorgaan uiteindelijk het definitieve oordeel uitspreekt.⁹ Mocht het bestuursorgaan afwijken van het advies, dan moet de reden voor die afwijking worden vermeld en moet het advies worden meegezonden met de kennisgeving van de bevindingen.

Kenmerkend voor klachtregelingen is verder dat zij, anders dan beklagregelingen, niet leiden tot een bindende uitspraak van een rechter. Beklagregelingen zijn er bijvoorbeeld voor gedetineerden, jeugdigen in rijksinrichtingen en Tbs-gestelden. De memorie van toelichting zegt expliciet dat de regeling niet tot doel heeft een rechtsgang te openen waarlangs kan worden opgekomen tegen besluiten.¹⁰

2.2 De oude en aangepaste Politiewet 1993 en de relatie met Awb

Tijdens de invoering van hoofdstuk 9 van de Awb werd al aangekondigd dat deze klachtregeling ook voor de politie moest gaan gelden. Omdat de politie een specifieke bevoegdheidsverdeling heeft in het politiebestedel waren enkele aanvullingen op de klachtregeling van de Awb noodzakelijk. Deze zijn uitgewerkt in het aangepaste hoofdstuk X van de Politiewet 1993.

De basisgedachte achter de aanpassing is enerzijds dat gestreefd wordt naar uniformiteit in de behandeling van klachten door bestuursorganen (waaronder de politie), terwijl anderzijds rekening wordt gehouden met de specifieke bevoegdheden van de politie en het behoud van mogelijke regionale verschillen.

Het aangepaste hoofdstuk X van de Politiewet 1993 kent 6 artikelen: 61 tot en met 66. In deze paragraaf beschrijven we de verschillen tussen de oude en aangepaste artikelen uit hoofdstuk X Politiewet 1993.¹¹ Doordat de veranderingen vaak te maken hebben met de beschreven regeling in hoofdstuk 9 Awb, wordt hier regelmatig naar verwezen.

Artikel 61 Politiewet 1993

Artikel 61 Politiewet 1993 stelt dat iedere regio een eigen klachtenregeling mag opstellen waarin wordt voorzien in een onafhankelijke commissie, een registratiesysteem en een periodieke publicatie van klachten en beslissingen. Ook wordt ingegaan op de openbaarmaking van deze regels.

Noot 9 Aldus Gerrits-Janssens en Walraven in *Praktijkboek bestuursrecht*, paragraaf 2.4.

Noot 10 MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 837, nr. 3, blz. 4.

Noot 11 in de bijlage zijn de letterlijke teksten van de oude en nieuwe versie van hoofdstuk X Politiewet 1993 opgenomen.

In de nieuwe wet is dit artikel op een aantal punten aangepast. Zo wordt niet meer gesproken over *het optreden* van de politieambtenaren, maar over hun *gedragingen*, zodat het woordgebruik overeenstemt met de Awb. Daarnaast adviseert de klachtadviescommissie niet alleen meer over de afdoening van klachten, maar is zij ook belast met de behandeling van de klachten. Afdeling 9.3 Awb wordt daarin van toepassing verklaard¹² op de behandeling van klachten door de verplicht voorgeschreven, onafhankelijke adviescommissie. Die procedure geldt overigens alleen als het gaat om in de klachtenregeling aangewezen categorieën van klachten.

Een derde aanpassing is dat niet alleen schriftelijke klachten moeten worden geregistreerd maar ook mondelinge klachten en tevens, indien beschikbaar, de daarop genomen beslissingen. Deze bepaling gaat verder dan art. 9:12a Awb dat alleen registratie van schriftelijke klachten voorschrijft.¹³

In de oude wet is opgenomen dat de geregistreerde klachten periodiek worden gepubliceerd, terwijl in de nieuwe wet wordt gesproken over een jaarlijkse publicatie. Deze wijziging sluit aan bij de Awb en is gebaseerd op de gedachte dat jaarlijkse publicatie nodig is om een adequate oplossing te kunnen vinden voor eventuele structurele problemen in de organisatie.

Artikelen 62 en 63 Politiewet 1993

In artikelen 62 en 63 Politiewet 1993 is opgenomen wie verantwoordelijk is voor het opstellen van de regels over de behandeling van klachten over gedragingen van politieambtenaren van het KLPD, van bijzondere ambtenaren van de politie en van militairen van de KMar. De nieuwe wet wijkt niet noemenswaardig af van de oude.

Artikel 64 Politiewet 1993

In artikel 64 Politiewet 1993 is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de behandeling van de klacht. Voor klachten over gedragingen van ambtenaren van een regionaal politiekorps is dat de korpsbeheerder van het politiekorps waarbij de betrokken ambtenaar is aangesteld (lid 1). In de oude wet was de

Noot 12 Dit is expliciet in de nieuwste versie van de Politiewet opgenomen in sub 3, omdat deze afdeling van de Awb facultatief is.

Noot 13 Blijkens de Memorie van Toelichting is de reden voor het registreren van mondelinge klachten gelegen in de leerfunctie van klachten: "Een zorgvuldige registratie van klachten is de belangrijkste grond voor het eventueel kunnen trekken van conclusies uit klachten. Het is met het oog op dit doel dan ook noodzakelijk dat alle klachten, bij voorkeur met gebruikmaking van een geautomatiseerd systeem, worden geregistreerd. Dit geldt dus ook voor de mondeling ingediende of op informele wijze afgehandelde klachten, zodat in onderdeel b van het tweede lid van artikel 61, is geëxpliciteerd dat zowel de mondeling als de schriftelijk ingediende klachten geregistreerd moeten worden. Ook voor het achteraf kunnen beoordelen van de kwaliteit en tijdigheid van de klachtafdoening is een zorgvuldige registratie van klachten van belang. Het onderhavige wetsvoorstel gaat in dit opzicht verder dan artikel 9:12a van de Awb dat alleen de registratie van schriftelijke klachten voorschrijft. In het rapport 'Klagen bij de politie' wordt opgemerkt dat, nu de huidige wet op dit punt zwijgt, men er ook thans van uit dient te gaan dat alle ingediende klachten, dus ook lichte klachten, mondelinge klachten, et cetera, registratie behoeven. De meeste bestaande klachtregelingen, zo volgt uit het rapport, voorzien dan ook in de registratie van bijna alle klachten. Anderzijds is uit het onderzoek gebleken dat de registratie van klachten in de praktijk niet volledig is. Of en in hoeverre het voorgestelde artikel 61, tweede lid, onderdeel b, waarin wordt geëxpliciteerd dat ook mondelinge klachten geregistreerd moeten worden, voor de korpsen een extra verplichting betekent in termen van organisatie, werklust en kosten is vanwege de grote verscheidenheid in de huidige klachtbehandelingspraktijk binnen de korpsen dan ook niet in algemene zin aan te duiden. Wij verwachten echter dat eventuele extra lasten, zeker voor de korpsen die reeds gebruik maken van een geautomatiseerd registratiesysteem, zeer beperkt zullen zijn." (Tweede Kamerstuk 27 731 nr. 3 (2000-2001))

burgemeester (van de gemeente waar de gedraging plaatsvond) de verantwoordelijke. Er zijn twee redenen waarom de burgemeester niet meer verantwoordelijk is gesteld. Ten eerste omdat uit de evaluatie van B&A Groep in 1998 naar voren kwam dat het in de praktijk niet werkte om de burgemeester hiervoor verantwoordelijk te stellen. De inrichting van de klachtprocedure was te veel afhankelijk van de bestuurlijke structuur en cultuur van de regio en daarmee van de onderlinge verhoudingen tussen burgemeester, korpsbeheerder en korpschef. Zo bleek maar één regio namens de burgemeester het onderzoek naar de klacht uit te voeren. Ten tweede is in de nieuwe wet voor de korpsbeheerder gekozen, omdat hij de verantwoordelijkheid heeft voor het bestuursorgaan 'het (regionale) politiekorps' (en niet de burgemeester).

Wanneer de klacht gaat over een gedraging van een ambtenaar van het KLPD, van een bijzonder ambtenaar van de politie of van een militair (KMar), zijn de verschillende ministers verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht.

In de oude wet was een onderdeel toegevoegd dat van elke klacht na de ontvangst direct een afschrift wordt gezonden aan de hoofdofficier van justitie van de regio waarbinnen de gemeente ligt waar het gedrag heeft plaatsgevonden en waarover is geklaagd. Dit punt is in de nieuwe wet opgenomen in artikel 65 Politiewet 1993.

Artikel 65 Politiewet 1993

In het oude artikel staat opgenomen dat de burgemeester een onderzoek instelt naar de klacht (indien de gedraging waar het over gaat binnen de gemeente heeft plaatsgevonden) en dit mededeelt aan de korpsbeheerder. Wanneer het gedrag ergens anders plaatsvindt, zendt de burgemeester de klacht door aan de betreffende korpsbeheerder, die vervolgens het onderzoek instelt.

In de aangepaste wet staat in artikel 65 Politiewet 1993 bij wie de klacht wordt ingediend en wanneer de korpsbeheerder de klacht doorstuurt en naar wie. Klachten over het optreden van een politieambtenaar moeten worden *ingediend* bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. Hiervoor is gekozen, omdat uit het onderzoek 'klagen bij de politie' naar voren kwam dat het indienen van klachten bij de burgemeester in de praktijk niet voldoende functioneerde. Indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van een politieambtenaar die bij een ander regionaal politiekorps is aangesteld, zorgt die korpsbeheerder voor *doorzending* van de klacht aan de korpsbeheerder van dat andere korps.

Ook staat in artikel 65 Politiewet 1993 beschreven wanneer de korpsbeheerder advies vraagt bij de burgemeester en hoofdofficier van justitie. De burgemeester wordt advies gevraagd omdat hij gezagsdrager van de politie is bij handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en vanwege zijn lokale betrokkenheid. De hoofdofficier van justitie wordt in staat gesteld advies uit te brengen, onder andere om een oordeel te geven over de strafbaarheid van het gepleegde feit waarover de klacht handelt. De hoofdofficier is verantwoordelijk voor het politieoptreden bij strafrechthandhaving van de rechtsorde en kan besluiten te starten met een strafprocedure.

Er hoeft overigens geen advies worden gevraagd aan de burgemeester en hoofdofficier van justitie wanneer naar tevredenheid van de klager aan de klacht tegemoet is gekomen.

Artikel 66 Politiewet 1993

Artikel 66 in de aangepaste wet heeft niets te maken met het artikel uit de vorige versie van de wet. In de vorige versie werd ingegaan op de voortgang van het onderzoek naar de klacht wanneer tegelijkertijd een opsporingsonderzoek gaande is (met betrekking tot de klacht). Dit artikel is komen te vervallen, omdat het is opgenomen in artikel 9:8 Awb (onderdelen e en f). In de Awb is het artikel overigens iets ruimer geformuleerd dan in artikel 66 in de vorige versie van de Politiewet, want in de Awb is vastgelegd dat het bestuursorgaan *niet verplicht* is de klacht te behandelen indien het gaat om een gedraging waartegen bezwaar gemaakt had kunnen worden of waartegen beroep kan of kon worden ingesteld.¹⁴ Ook is dit van toepassing zolang ter zake van de gedraging een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

Het nieuwe artikel 66 Politiewet 1993 wijst op de termijn waarbinnen de klacht moet zijn afgehandeld. Dit artikel kent wat langere behandelingstermijnen dan artikel 9:11 Awb, namelijk tien weken of, indien een adviescommissie is belast met de klachtbehandeling, veertien weken na ontvangst van het klaagschrift. Hiervoor is gekozen, omdat de burgemeester en hoofdofficier van justitie de gelegenheid moeten hebben advies uit te brengen en dit tijd kost.

Noot 14 Het artikel maakt een uitzondering voor gevallen waarin beroep openstaat tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

3 De wet in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt per artikel van hoofdstuk X Politiewet 1993 uiteengezet wat de wet voorschrijft en op welke wijze de regionale politie, het KLPD en de KMar in de praktijk opvolging geven aan het voorschrift. De beschrijving van de praktijk is voor een belangrijk deel gebaseerd op de in de inleiding van deze rapportage aangehaalde evaluaties van Inspectie OOV (2007) en Euwema & Kop (2009). Daarnaast wordt de beschrijving aangevuld met uitkomsten van een enquête die is uitgevoerd onder de korpsbeheerders van alle 25 politieregio's¹⁵, de Korpschef van het KLPD en de Chef Kabinet van de KMar. Waar in dit hoofdstuk geen expliciete bron wordt vermeld, is de beschrijving ontleend aan de aangehaalde literatuur. Daar waar de beschrijving van de praktijk ontleend is aan de enquête, wordt dat in de tekst wél expliciet vermeld.

Merk verder op dat de enquête onder alle politieorganisaties is verspreid (met uitzondering van de politieacademie). De evaluaties van de Inspectie OOV (2007) en Euwema & Kop (2009) beperkten zich tot de 25 politiekorpsen. Dat betekent dat de klachtpraktijk binnen het KLPD en de KMar alleen kan worden beschreven op basis van de enquête.

Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. In het eerste deel (paragraaf 3.1) wordt het aantal en de wijze van afdoening besproken. In het tweede deel (paragraaf 3.2 tot en met paragraaf 3.5) wordt elk artikel van hoofdstuk X Politiewet 1993 beschreven vastgesteld hoe de praktijk zich tot het artikel verhoudt. In het derde deel (paragraaf 3.6) wordt juridische getoetst hoe de situatie waarin de korpsbeheerder en de burgemeester dezelfde persoon zijn zich verhoudt tot Europese wet- en regelgeving. In het vierde en laatste deel (paragraaf 3.7) wordt ingegaan op de vraag of de wetswijziging geleid heeft tot een verzwaring van de belasting van de politieorganisatie.

3.1 Aantal klachten en wijze van afdoening

In tabel 3.1 wordt het aantal geregistreerde klachten tegen gedragingen van politiefunctionarissen weergegeven voor de periode 2006-2009. Uit het overzicht wordt duidelijk dat tussen de regio's verschillen bestaan. De korpsen Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Utrecht voeren de lijst aan met jaarlijks zevenhonderd of meer klachten. De korpsen IJsselland, Twente en Zaanstreek-Waterland hebben gemiddeld op jaarbasis honderdvijftig of minder klachten geregistreerd. Uit de tabel blijkt verder dat het aantal klachten in de periode 2006 -2009, met uitzondering van het jaar 2009 redelijk stabiel is.

Voor een belangrijk deel zijn de verschillen tussen korpsen verklaarbaar door te kijken naar het aantal inwoners en de stedelijkheidsgraad van elke politieregio. Dat maakt het echter wel opvallend dat het korps Amsterdam-Amstelland de lijst niet aanvoert. Uit tabel 3.6 blijkt dat Rotterdam-Rijnmond

Noot 15 De korpsbeheerder van Flevoland heeft mede namens de korpsbeheerder van Gooi- en Vechtstreek de enquête ingevuld.

ook het korps is met het hoogste percentage geregistreerde klachten dat informeel wordt afgedaan.

Tabel 3.1 Aantal klachten tegen de politie voor de periode 2006-2009 uitgesplitst naar politieregio

Politieorganisaties	2006	2007	2008	2009	totaal alle jaren
Rotterdam-Rijnmond	865	795	745	1.082	3.487
Haaglanden	909	762	692	742	3.105
Utrecht	582	808	832	877	3.099
Amsterdam-Amstelland	455	469	427	490	1.841
Hollands Midden	358	389	375	462	1.584
Brabant Midden West	391	369	354	386	1.500
Flevoland/ Gooi- en Vechtstreek	289	379	383	339	1.390
Gelderland-Zuid	207	241	225	201	874
Brabant-Noord	224	215	222	202	863
Fryslan	178	203	231	231	843
Brabant Zuid-Oost	205	197	155	239	796
KMar	184	168	180	223	755
Gelderland-Midden	159	164	168	247	738
Limburg Zuid	127	187	166	205	685
Kennemerland	188	174	144	174	680
Zeeland	176	209	104	164	653
KLPD	129	137	162	212	640
Groningen	160	154	140	141	595
Zuid Holland Zuid	124	140	135	164	563
Limburg Noord	133	147	119	143	542
Noord- en Oost Gelderland	149	126	117	125	517
Noord Holland	96	115	140	144	495
Drenthe	165	123	106	80	474
IJsselland	151	133	66	105	455
Twente	82	101	88	137	408
Zaanstreek-Waterland	86	62	37	19	204
totaal	6.588	6.799	6.333	7.311	27.031

3.2 Artikel 61 (artikel 62 voor het KLPD en artikel 63 voor de KMar)

1: Het regionale college stelt, op voorstel van de korpsbeheerder, nadere regels vast over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie van het regionale politiekorps.¹⁶

Alle 25 politieregio's¹⁷, het KLPD en de KMar hebben een klachtenregeling. De uniforme klachtenregeling zoals die in 2002 als handreiking door het Nederlands Politie-instituut (NPI) is opgesteld, is echter niet door alle politieorganisaties overgenomen. Zo hebben sommige politieregio's bepaald dat de klager en beklagde zich kunnen laten bijstaan, terwijl deze mogelijkheid in andere regio's ontbreekt. Ook bestaat in sommige regio's wel en in ande-

Noot 16 Voor het KLPD is de opdracht tot het opstellen van een klachtenregeling in artikel 62 verwoord: "Onze Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties stelt de regels, bedoeld in artikel 61, eerste lid, vast ten aanzien van klachten over gedragingen van ambtenaren van het Korps landelijke politiediensten." Voor de KMar in artikel 63: "Onze Minister van Defensie stelt de regels, bedoeld in artikel 61, eerste lid, vast ten aanzien van klachten over gedragingen van militairen van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van hun in deze wet omschreven taken."

Noot 17 De enquête is verspreid onder 25 politieregio's (en bij het KLPD en de KMar). Flevoland heeft echter, vanwege de nauwe samenwerking het korps Gooi – en Vechtstreek, mede namens laatstgenoemde politieregio de enquête ingevuld.

re niet de mogelijkheid tot het digitaal indienen van een klacht. Deze verschillen kunnen leiden tot onduidelijkheden voor burgers en zijn dus onwenselijk.

Naar aanleiding van het advies van Euwema & Kop (2009) om te komen tot een landelijk uniforme klachtenregeling voor korpsen, is in 2009 door het Landelijk Platform Klachtencoördinatoren een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep kreeg als opdracht een nieuwe uniforme klachtenregeling op te stellen die voor alle 25 politieregio's van toepassing is. De concept Klachtregeling Nederlandse politie was ten tijde van het schrijven van deze rapportage gereed en ligt nu ter besluitvorming bij het Korpsbeheerdersbeeraad en de regionale colleges.

Deze uniforme regeling zorgt ervoor dat burgers in alle regio's op dezelfde manier worden behandeld. De uniformiteit is echter niet gegarandeerd, omdat de wet iedere regio de vrijheid laat een eigen invulling aan de klachtenregeling te geven. Over de vraag of het zinvol is de wet hierop aan te passen zijn de meningen verdeeld. Een wettelijke verplichting leidt tot meer uniformiteit, maar kan tegelijkertijd ten koste gaan van de ruimte voor regio's om de regeling aan te laten sluiten op hun specifieke praktijk.

De uniformiteit van de klachtenregeling is bij het KLPD en de KMar geen aandachtspunt. In de artikelen 62 en 63 Politiewet 1993 is bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het KLPD en de Minister van Defensie voor de KMar een aparte regeling opstellen.¹⁸

2: in de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:

a. de instelling van een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen is belast met de behandeling van en advisering over in de regeling aangewezen categorieën van klachten waarbij zo nodig aandacht wordt geschonken aan de in onderdeel c genoemde aspecten;

Dit artikel bestaat uit een aantal verschillende onderdelen: (1) er moet een klachtencommissie worden ingesteld; (2) deze commissie moet uit onafhankelijke leden bestaan; (3) de commissie behandelt en adviseert over klachten; (4) die klachten hebben allen betrekking op in de regeling aangewezen categorieën; (5) de commissie let vooral op 'te verbeteren punten' (wordt behandeld bij lid 2c).

Ad 1: Klachtencommissie

In de praktijk hebben alle 25 politieregio's, het KLPD en de KMar een klachtencommissie ingesteld. Het aantal leden verschilt per commissie.

Ad 2: Onafhankelijkheid

In het onderzoeksrapport van Inspectie OOV (2007) worden over de commissiesamenstelling twee adviezen gegeven. Ten eerste dat maximaal één oud leidinggevende van de politie in de commissie kan zitten. Ten tweede is geadviseerd de rol van secretaris van de commissie en die van de coördinator niet door dezelfde persoon te laten uitvoeren. Wel kan de klachtencoör-

Noot 18 Zie paragraaf 1.3.

dinator de commissie ondersteunen, zonder dat er sprake is van een zichtbare dubbelrol.

In de praktijk blijkt dat de commissies divers zijn samengesteld en vaak bestaan uit (voormalig) burgemeesters, rechters, advocaten, officieren van justitie of voormalig leidinggevend bij politie. Ook de Klachtencommissie politietaken Koninklijke Marechaussee/krijgsmacht is heterogeen en kent een ambtelijk secretaris en een adviseur, die geen deel uitmaken van de commissie. De voorzitter is raadsheer bij het Gerechtshof Den Haag. De overige twee leden zijn respectievelijk een oud-korpschef van een regiopolitiekorps en een oud-burgemeester.¹⁹

In de praktijk blijkt in bijna de helft van de politieregio's de klachtencoördinator van de betreffende politieregio tevens als secretaris van de onafhankelijke klachtenadviescommissie, of als voorzitter te functioneren. Een aantal klachtencoördinatoren vindt deze dubbelrol zinvol en wenselijk. Zij menen dat de onafhankelijkheid van de commissie door deze dubbelrol niet in gevaar komt, doordat de klachtencoördinator optreedt als *technisch* voorzitter, of als procesbegeleider van de klachtencommissie. In die hoedanigheid houdt deze zich van een inhoudelijk oordeel. Naast inhoudelijke redenen, spelen ook praktische overwegingen een rol. Zeker bij kleinere korpsen is het scheiden van deze rollen moeilijk uitvoerbaar en zou het bovendien een relatief kostbare zaak worden.

Euwema & Kop delen echter met Inspectie OOV (2007) de zorg over de onafhankelijkheid van de commissie en wijzen erop dat de Nationale Ombudsman aandacht heeft gevraagd voor deze dubbelrol. Immers, het is voor de burger moeilijk te begrijpen dat een politieambtenaar, in het bijzonder de klachtencoördinator die men mogelijk al eerder heeft gesproken, deelneemt aan het beslisproces van een onafhankelijke klachtadviescommissie. In de praktijk blijken er duidelijke verschillen te bestaan tussen de korpsen in hun visie op taakscheiding en wordt gezocht naar vormen van klachtafhandeling die enerzijds efficiënt zijn en anderzijds de onafhankelijkheid zichtbaar waarborgen.

Ad 3: Behandeling en advies

Uit de enquête blijkt dat de commissie zeker niet bij alle klachten advies uitbrengt en dat de rol van de commissie per korps verschilt. In de regio's Rotterdam-Rijnmond en Flevoland wordt in minder dan 5% van de geregistreerde klachten geadviseerd door de commissie. In de korpsen Limburg-Noord en Brabant-Noord ligt dit percentage tien keer hoger, rond de 50% (zie tabel 3.2).

Noot 19 De leden van de Klachtencommissie zijn noch werkzaam bij de Koninklijke Marechaussee of noch ooit werkzaam geweest bij de Koninklijke Marechaussee. De ambtelijk secretaris is wel in dienst bij de Koninklijke Marechaussee. De adviseur van de Klachtencommissie is een oud-werknemer van de Koninklijke Marechaussee

Tabel 3.2 Percentage van het totaal aantal klachten waarbij de commissie advies uitbracht voor de periode 2006-2009 uitgesplitst naar politiekorps en KMar²⁰

politieorganisaties	2006	2007	2008	2009	gem. alle jaren
Limburg-Noord	55%	59%	29%	59%	51%
Brabant-Noord	42%	49%	58%	48%	49%
Amsterdam-Amstelland	46%	41%	50%	43%	45%
Groningen	42%	38%	38%	46%	41%
Noord- en Oost Gelderland	38%	27%	44%	14%	31%
Drenthe	22%	20%	22%	31%	23%
KLPD	33%	26%	23%	12%	22%
Limburg Zuid	23%	14%	21%	22%	20%
KMar	37%	12%	14%	14%	19%
Zaanstreek-Waterland	10%	13%	30%	53%	19%
Twente	21%	21%	16%	16%	18%
Brabant Midden West	38%	15%	13%	3%	18%
Kennemerland	15%	21%	19%	11%	17%
Fryslan	9%	13%	20%	25%	17%
Gelderland-Midden	30%	16%	14%	9%	16%
IJsselland	21%	13%	9%	12%	15%
Gelderland-Zuid	14%	13%	15%	10%	13%
Haaglanden	13%	13%	10%	11%	12%
Noord Holland	11%	20%	11%	8%	12%
Zuid Holland Zuid	15%	12%	7%	10%	11%
Utrecht	12%	10%	9%	7%	9%
Zeeland	6%	10%	11%	10%	9%
Hollands Midden	8%	6%	5%	5%	6%
Flevoland/ Gooi- en Vechtstreek	3%	6%	2%	5%	4%
Brabant Zuid-Oost	-	3%	5%	6%	4%
Rotterdam-Rijnmond	3%	3%	4%	3%	3%
gemiddeld percentage met commissie	19%	16%	16%	14%	16%

In alle politieregio's, bij het KLPD en bij de KMar adviseert de commissie pas over een klacht als de informele afhandeling niet is gelukt of wanneer de klager direct op voorhand te kennen geeft een formele afhandeling van zijn klacht te prefereren. In één van de korpsen hangt, zo blijkt uit de enquête, de inzet van de klachtencommissie ook af van de complexiteit van de klacht. Een klacht is volgens dit korps 'complex' wanneer bijvoorbeeld sprake is van schending van grondwettelijke waarborgen.

Door enkele korpsbeheerders wordt verder opgemerkt dat wanneer de informele afronding mislukt is, de betreffende commissie soms toch afziet van een formele behandeling. Het gaat daarbij om klachtzaken die ex artikel 9:8 van de Awb niet voor behandeling in aanmerking komen, afkomstig zijn van 'notoire veelklagers' en klachten die op voorhand als gegrond kunnen worden aangemerkt.

Aangewezen categorieën

Uit de enquête onder de beheerders van de 25 politieregio's, het KLPD en de KMar blijkt dat - met uitzondering van het KLPD en de KMar - in de thans geldende klachtenregelingen geen categorieën zijn aangewezen waartoe de advisering door de commissie zich beperkt. Wel wordt in één korps opgemerkt dat de commissie in beginsel alle gevoelige klachten behandelt, mits deze niet al informeel zijn afgedaan. In een ander korps worden als voorbeeld klachten aangehaald die betrekking hebben op geweldgebruik door de

Noot 20 Tussen de politieregio's bestaan ogenschijnlijk grote verschillen in de mate waarin zij klachten informeel afdoen. Deze verschillen houden mogelijk verband met de mate waarin klachten worden geregistreerd.

politie of het schenden van grondwettelijke waarborgen van burgers. Van duidelijk omschreven delictcategorieën is evenwel nergens sprake. Van alle geëquëteerde organisaties wordt echter slechts door één het ontbreken van duidelijke categorieën als een gemis ervaren.

Om duidelijkheid te scheppen over de te behandelen categorieën is in de *concept Klachtenregeling Nederlandse politie* bepaald dat de commissie uitsluitend belast wordt met de behandeling van en de advisering over klachten die niet op informele wijze zijn afgehandeld. Deze bepaling is in overeenstemming met artikel 63 lid 2 Politiewet 1993, maar van categorieën in enge zin is de facto geen sprake. Merk verder op dat in de conceptregeling bepaald is dat: 'De korpsbeheerder de advisering door de commissie achterwege kan laten indien [...] de klacht behoort tot een door de korpsbeheerder vastgestelde categorie van klachten die niet hoeft te worden voorgelegd aan de commissie (artikel 6 lid 2 concept Klachtenregeling Nederlandse politie).'²¹

Deze bepalingen in de *concept Klachtenregeling Nederlandse politie* stemmen overeen met de klachtenregelingen van het KLPD en de Kmar.²²

*2: in de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:
b. de registratie van de mondeling en schriftelijk ingediende klachten en, indien beschikbaar, de daarop genomen beslissingen;*

In de praktijk worden in beginsel alle schriftelijke klachten geregistreerd, in tegenstelling tot mondelinge klachten. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste is er geen eenduidige definitie van een mondelinge klacht. (De Awb

Noot 21 Aan de huidige formulering van artikel 6 lid 2 van de conceptregeling is een uitgebreide discussie voorafgegaan, zo blijkt uit een toelichting van de werkgroep uniform klachtreglement. Belangrijkste overweging van de toevoeging van lid 2 is dat korpsen de ruimte wilden behouden om klachten waarvan -nadat besloten is om ze formeel in behandeling te nemen- duidelijk wordt dat het niet wenselijk is om de commissie ermee te belasten. Als voorbeeld worden klachten gegeven die objectieverbaar zijn toe te schrijven aan een psychische onbalans van klager; klachten waarin in alle rede op voorhand meer gewicht kan worden toegekend aan de verklaring van de betrokken ambtenaren dan aan verklaringen van klager; klachten die betrekking hebben op gedragingen waarover de strafrechter reeds impliciet of expliciet een oordeel heeft uitgesproken; klachten waarover de korpsbeheerder op basis van het dossier en in afwijking van de beoordeling van de klacht in de eerste fase, tot de conclusie komt dat de klacht gegrond is en -zo dit aan de orde is - een aanvaarding van de aansprakelijkheid voor schade in de rede ligt; notoire klagers die over elk politieoptreden standaard een klacht indienen of bij een veelheid van instanties (politie, bestuur en OM).

Het volstond niet om in lid 2 op te nemen dat de korpsbeheerder de vrijheid heeft om te besluiten om klachten niet voor te leggen aan de commissie. Daarmee zijn de categorieën uit lid 1 niet meer van toepassing en is de regeling strijdig met de politiewet. Daarom is gekozen voor de formulering zoals nu in lid 2 staat. De korpsen gaan nog nadenken over specifieke categorieën van de klachten die niet hoeven te worden voorgelegd aan de commissie. Indien deze categorieën gevonden worden dan zullen deze aan de regeling worden toegevoegd.

Noot 22 In de Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/ krijgsmacht 2004 wordt in artikel 3 lid 4 bepaald dat "De commissie belast is met de behandeling van en de advisering aan de beheerder over klachten die niet door middel van overleg met de klager of door middel van bemiddeling worden afgehandeld." Artikel 9 lid 1 Klachtenregeling KLPD is van gelijke strekking: "Er is een klachtencommissie KLPD, die de korpschef adviseert over de afdoening van klachten die niet door middel van overleg met de klager of door bemiddeling worden afgedaan"(Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 maart 2009, nr. 2008-0000620754, houdende nadere regels met betrekking tot de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van het Korps landelijke politiediensten (Klachtenregeling KLPD).

bevat überhaupt geen definitie van het begrip 'klacht'²³.) Ten tweede worden mondelinge klachten in verschillende systemen geregistreerd: er zijn verschillende registratiesystemen en verschillende classificaties/coderingen bij registratie. Ten derde kost het tijd om klachten in het systeem op te nemen.

De redenen om mondelinge klachten niet te registreren hebben in het onderzoeksrapport van Inspectie OOV (2007) geleid tot de aanbeveling dat collega's op de werkvloer gemotiveerd moeten worden alle klachten te registreren, dus ook mondelinge klachten (waarbij de klager wellicht al direct tevreden is gesteld).

Om de problemen rondom de mondelinge klachten op te lossen, heeft de werkgroep uniform klachtenreglement in haar *concept Klachtenregeling Nederlandse politie* de volgende bepaling opgenomen: "Ingeval van een mondelinge uiting van ontevredenheid welke niet terstond kan worden weggenomen, wordt gewezen op de mogelijkheid van het indienen van een schriftelijke klacht. Een mondelinge klacht kan op verzoek van de klager op schrift worden gesteld, indien van de klager redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat deze dat zelf doet."

Deze procedure sluit goed aan bij thans geldende werkwijze van de KMar. Daar geldt als regel, zo blijkt uit de enquête, dat indien een klager een klacht mondeling indient, deze geadviseerd wordt de klacht op schrift te stellen.²⁴ Deze gang van zaken is echter in strijd met artikel 62 lid 2 onder b waarin expliciet ook opgedragen wordt mondelinge klachten te registreren. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de formulering in de concept klachtenregeling wel strookt met artikel 9:12a Awb dat alleen registratie van schriftelijke klachten voorschrijft.

Door Inspectie OOV (2007) en Euwema & Kop (2009) werd naar aanleiding van de registratieplicht gewaarschuwd voor het gevaar dat iedere regio een eigen systeem ontwikkelt. Zij adviseerden daarom een landelijk uniform registratiesysteem te ontwikkelen. Dit systeem zou voor een goede registratie en meer draagvlak bij gebruikers moeten zorgen waardoor zij eerder geneigd zijn alle klachten op te nemen in het systeem. Dit advies heeft geresulteerd in de werkgroep uniform elektronisch registratiesysteem die thans de ontwikkeling en implementatie van een dergelijk systeem voorbereidt.

Noot 23 Riezebos beschrijft in 'Publiekelijk klachtrecht' dat het (interne) klachtrecht in wezen een uitvloeisel is van het in artikel 5 van de Grondwet vastgelegde petitierecht dat eenieder het recht geeft om verzoekschriften in te dienen bij het bevoegd gezag. Uiteraard is het begrip 'verzoekschrift' veel ruimer dan het begrip 'klacht'. Anderzijds biedt hoofdstuk 9 van de Awb op een bepaald punt juist een verruiming, nu ook mondelinge klachten in behandeling moeten worden genomen. Het grondrecht van petitie omvat, anders dan de Awb, voorts niet een recht op behandeling of een recht op antwoord.

Noot 24 Van de zijde van de KMar wordt opgemerkt dat het ook voorkomt dat (simpele) mondelinge klachten onmiddellijk door de betrokken ambtenaar of diens leidinggevende ter plekke naar tevredenheid worden opgelost. Deze laatste categorie klachten komt niet ter kennis van de klachtencoördinator en wordt ook niet geregistreerd

2: in de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:

c. een jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten en beslissingen, waarin wordt aangegeven in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.

In dit onderdeel van artikel 61 wordt de nadruk gelegd op het leereffect van de klachtenregistratie: een jaarlijkse publicatie, niet alleen van de geregistreerde klachten, maar ook van de genomen besluiten. Op basis van de analyse van de klachten moet worden bepaald hoe de organisatie omgaat met structurele tekortkomingen.

Uit de schriftelijke enquête onder de korpsbeheerders blijkt dat alle politieregio's, het KLPD en de KMar jaarlijks het aantal klachten en de daarop genomen beslissingen publiceren. Het overgrote deel van hen gebruikt daarvoor het jaarverslag. In verschillende regio's, waaronder de KMar wordt bovendien aanvullend door de klachtencommissie een verslag uitgebracht.

Bij een kwart van de korpsen wordt in jaarlijkse publicaties (jaarverslagen of commissieverslagen) aandacht besteed aan de structurele leermomenten die voortvloeien uit de analyse van de klachtenregistraties.

Wel blijkt dat in de meeste politieregio's, het KLPD en bij de KMar de uitkomsten van individuele klachtenafhandelingen als leermiddel teruggerapporteerd worden naar de verantwoordelijke medewerker, dienst of team. Eén op de vijf regio's publiceert relevante klachten op intranet. Slechts één regio meldt dat de uitkomsten van de analyse van de klachtenregistratie gebruikt worden in haar opleidingsprogramma (IBT).

3: Afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de behandeling van klachten als bedoeld in het tweede lid, onder a. Indien een commissie over de klacht zal adviseren, deelt de korpsbeheerder dit, in afwijking van artikel 9:15, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, zo spoedig mogelijk aan de indiener van de klacht mede.

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat in alle politieregio's, bij het KLPD en de KMar de klager (namens de korpsbeheerder, respectievelijk de korpschef, respectievelijk Chef de Kabinet) geïnformeerd wordt over het feit dat een klachtencommissie adviseert over de afhandeling. Eén politieregio hanteert daarbij in de praktijk een uitzondering voor de categorie klagers die zelf aangegeven een oordeel van de korpsbeheerder te wensen. In plaats van een bericht van de korpsbeheerder krijgt een dergelijke klager van de klachtencommissie een ontvangstbevestiging van diens klacht. Achterliggende gedachte daarbij is dat de klachtcoördinator de klager reeds geïnformeerd heeft over het feit dat bij behandeling van de klacht door de korpsbeheerder de klachtencommissie in beginsel over de afhandeling adviseert.

4: De korpsbeheerder draagt zorg voor de bekendmaking van de regels, bedoeld in het eerste lid.

Bijna alle regio's maken de klachtenregeling bekend via folders. Niet alle regio's hebben de regeling op internet geplaatst. Eerder onderzoek heeft geleid tot het advies deze informatie gezamenlijk weer te geven op internet door het creëren van een informatiepunt op een centrale website van de politie. Op deze site kan een standaardtekst worden opgenomen waarin de regeling eenduidig en in toegankelijk taalgebruik wordt uitgelegd. De werkgroep uniform klachtenreglement wil de nieuwe uniforme klachtenregeling, na vaststelling, op de hoofdpagina van www.politie.nl te publiceren.

3.3 Artikel 64.1

1: De korpsbeheerder van het regionale politiekorps waarbij de ambtenaar van politie is aangesteld over wiens gedraging een klacht is ingediend, draagt zorg voor de behandeling van deze klacht.

Artikel 64 gaat in op de vraag wie zorg draagt voor de behandeling van de klacht. In de praktijk wordt een klacht meestal eerst informeel afgehandeld, bijvoorbeeld via bemiddeling. Deze bemiddelingsfase is expliciet opgenomen in de modelregeling van het NPI en de concept Klachtenregeling Nederlandse politie. Ook de Awb (artikel 9:5) bevat een aanwijzing dat de informele bemiddeling zinvol kan zijn.

Wordt in de informele fase niet naar bevrediging van de klager tegemoet gekomen aan diens klacht, dan wordt krachtens hoofdstuk x Politiewet 1993 de korpsbeheerder, respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (KLPD) respectievelijk de Minister van Defensie (KMar) verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht. In de praktijk blijkt dat de korpsbeheerder soms de korpschef machtigt tot het nemen van afdoeningsbeslissingen en dat de korpschef vervolgens de verantwoordelijkheid van de klachtbehandeling neerlegt bij de lijnchef (zie tabel 3.3).²⁵ Die lijnchef is daarbij vaak ook de bemiddelaar. Deze constructie kan bij de burger leiden tot vragen over diens onafhankelijkheid.

Tabel 3.3 Mandatering bevoegdheid tot formeel afdoen van klachten

politieorganisaties	geen mandaat	(plv) korpschef	district- en divisiechef
politieregio's	20	4	1
KMar ²⁶			1
KLPD		1	

Noot 25 In artikel 10:3 en 10:9 Awb is bepaald dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen en mag ondermandateren, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Blijkens artikel 10:12 wordt bij handelingen die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling in de zin van de Awb zijn, echter niet gesproken van een mandatering maar van een machtiging. De klachtafhandeling behoort tot deze categorie (zie Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 maart 2009, nr. 2008-000620754, houdende nadere regels met betrekking tot de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van het Korps landelijke politiediensten (Klachtenregeling KLPD).

Noot 26 De Commandant Koninklijke Marechaussee is door de Minister van Defensie gemachtigd om klachten over de Koninklijke Marechaussee af te doen. De Commandant Koninklijke Marechaussee heeft vervolgens Chef Kabinet tevens gemachtigd klachten over de Koninklijke Marechaussee af te doen.

3.4 Artikel 65

1: Een klacht over een gedraging van een ambtenaar van politie of van een militair van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken, wordt ingediend bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden.

In artikel 65 wordt beschreven (a) bij wie de klacht wordt ingediend, (b) wanneer de korpsbeheerder de klacht doorstuurt en (c) wanneer hij advies vraagt bij de burgemeester en hoofdofficier van justitie.

Noch de literatuur noch de enquête hebben signalen opgeleverd dat dit artikel in de praktijk tot knelpunten leidt.

5: De korpsbeheerder, bedoeld in het eerste lid, draagt zorg voor een onverwijld doorzending van een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie die is aangesteld bij een ander regionaal politiekorps, aan de korpsbeheerder van dat regionale politiekorps. Een klacht als bedoeld in het tweede, derde en vierde lid wordt onverwijld doorgezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk Onze Minister van Defensie.

Het is mogelijk dat klachten betrekking hebben op ambtenaren die bij andere regio's in dienst zijn dan de regio waar het ongewenste gedrag plaats heeft gevonden. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een groot-schalig politieoptreden waarbij ambtenaren uit verschillende korpsen actief zijn. De klachten worden dan, volgens de wet, bij de korpsbeheerder ingediend van het gebied waar de gedraging plaatsvond. Deze korpsbeheerder zendt vervolgens de klacht ter behandeling door naar de korpsbeheerder van de beklaagde. Klachten worden bij dergelijke optredens dus in verschillende regio's behandeld wat kan leiden tot verschillende afhandelingprocessen.

In de praktijk voert vaak de korpsbeheerder van het gebied waar het groot-schalige optreden plaatsvindt bij klachten de 'regie'. Hij zorgt ervoor dat bij een klacht de verschillende korpsbeheerders dezelfde werkwijze volgen en hij is de contactpersoon richting de klagers. Op deze manier wordt een eenduidige communicatie naar de klager gevoerd.

6: Tenzij reeds naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, wordt van de klacht onverwijld na de ontvangst ervan, afschrift gezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, alsmede aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie worden in de gelegenheid gesteld over de klacht advies uit te brengen.

In artikel 65.6 is opgenomen dat de korpsbeheerder de burgemeester en hoofdofficier van justitie de gelegenheid geeft advies uit te brengen over de

afdoening van een klacht (over een gedraging die zich in de gemeente van de burgemeester heeft afgespeeld).²⁷

Uit de enquête blijkt dat deze wettelijke verplichting niet altijd consequent opvolging krijgt (zie tabel 3.4). Zestien van de vijftientig korpsen informeren altijd de burgemeester en drie van hen bieden hem/haar daarbij ook expliciet de mogelijkheid zo nodig advies te geven. In de praktijk wordt dit adviesrecht echter zelden benut.

Tabel 3.4 Mate waarin burgemeester geïnformeerd worden door de korpsbeheerder

Organisatie	informeert altijd burgemeester	informeert soms burgemeester	informeert nooit burgemeester	totaal
politieregio's	16	5	4	25
KLPD			1	1
KMar			1	1

Vijf politieregio's informeren soms de burgemeester. Zo doen dit bij zaken waar waarbij de gedraging onder de gezagsbevoegdheid van de burgemeester valt (handhaving van de openbare orde). De overige zes organisatieonderdelen (4 regio's, KLPD en KMar) geven aan nooit de burgemeester te informeren. Als reden wordt aangevoerd dat de ervaring leert dat de burgemeester toch niet reageert of dat de burgemeester heeft aangegeven een dergelijke procedure als weinig zinvol te ervaren.

Bij het KLPD, waar thans de burgemeester in beginsel ook niet wordt geïnformeerd, bleek de uitvoering van deze wettelijke bepaling op praktische problemen te stuiten, zo blijkt uit de schriftelijke reactie van de korpsbeheerder:

'Niet altijd is bij een klacht duidelijk in welke gemeente de klacht ontstaat. Denk bijvoorbeeld aan politieoptreden in een rijdende trein. De trein rijdt door diverse gemeenten. Naar welke burgemeester moet dan de klacht? We hebben geprobeerd uitvoering te geven aan deze bepaling, maar burgemeesters gaven aan geen behoefte te hebben om in deze gevallen te adviseren. Om die reden blijft toezending van klachten aan burgemeesters achterwege. Dit met de kanttekening dat de mogelijkheid open blijft om advies aan de betreffende burgemeester te vragen in die gevallen waarbij de klacht over het politieoptreden nadrukkelijk de openbare orde betreft en plaatsvond binnen de gemeente.'

Bij de KMar, waar in beginsel de burgemeester niet geïnformeerd wordt, spelen vergelijkbare overwegingen als bij het KLPD een rol:

'De Koninklijke Marechaussee werkt landelijk. Dit betekent in de praktijk dat in beginsel elke burgemeester in Nederland betrokken kan worden bij de advisering van een klacht over de Koninklijke Marechaussee. Gezien het specifieke takenveld van de Koninklijke Marechaussee heeft de adviesfunctie van een burgemeester in het klachtenproces van deze organisatie geringe waarde. Deze

Noot 27 Het blijkt in de praktijk overigens steeds vaker voor te komen dat klagers geen klacht indienen maar aangifte doen van ongewenst gedrag door een politieambtenaar. Een afschrift van de aangifte wordt naar de klachtencommissie gestuurd, omdat de aangifte omgezet kan worden in een klacht (door het OM of door de klager zelf). Het lijkt zinvol uit te zoeken wat de gevolgen zijn van het toenemend aantal aangiften in plaats van klachten.

geringe waarde wordt voornamelijk bepaald door de kleine mate waarin deze burgemeesters in aanraking komen met de werkzaamheden c.q. de klachten over de Koninklijke Marechaussee. De praktische uitvoerbaarheid staat het vaak ook in de weg om de desbetreffende burgemeester om advies te vragen, aangezien het niet altijd op voorhand duidelijk is in welke gemeente een gedraging heeft plaatsgevonden.'

Informereren van hoofdofficier

De mate waarin de hoofdofficier geïnformeerd wordt is vergelijkbaar met die van de burgemeester (zie tabel 3.5). In zeventien van de vijftientig politieregio's wordt de hoofdofficier van justitie altijd geïnformeerd over de ingediende klacht. Bij het KLPD wordt, vanwege het ontbreken van een exclusieve relatie met één arrondissementsparket, de klacht doorzendt naar de hoofdofficier van het Landelijk Parket.

Zes korpsen en de KMar informeren soms de hoofdofficier. Voor de KMar is dat overigens de hoofdofficier van justitie van het parket Arnhem omdat zij net als het KLPD geen exclusieve relatie heeft met één arrondissementsparket maar het parket Arnhem als enige opsporingsbevoegd is ten aanzien van leden van de KMar.

Twee korpsen informeren nooit de hoofdofficier. De redenen om de officier niet (altijd) te informeren lopen uiteen. Vaak wordt genoemd dat tussen het parket en de politie de afspraak is gemaakt dat alleen bepaalde categorieën klachten onder de aandacht van de hoofdofficier worden gebracht. Het gaat daarbij om klachten tegen de toepassing van geweld door politiefunctionarissen of klachten tegen gedragingen die ten dele ook geleid hebben tot officiële aangiftes. Ook wordt genoemd dat de hoofdofficier van justitie expliciet te kennen heeft gegeven geen reguliere zaken meer te willen ontvangen. In de twee korpsen waar de hoofdofficier niet wordt geïnformeerd wordt in het ene geval als reden gegeven dat de situatie voortvloeit uit werkafspraken met het parket en in het andere geval wordt vermeld dat de situatie geleidelijk aan zo gegroeid is.

Tabel 3.5 Mate waarin de hoofdofficier van justitie geïnformeerd worden door de korpsbeheerder

politieorganisa- ties	informeert altijd officier van justitie	informeert soms officier van justitie	informeert nooit officier van justitie	hoofdof-totaal
politieregio's	17	6	2	25
KLPD	1			1
KMar		1		1

In ruim een derde van de gevallen dat de hoofdofficier geïnformeerd wordt blijkt hij een inhoudelijke reactie te geven. In de overige gevallen wordt geen reactie gegeven of is deze procedureel van aard (ontvangstbevestiging).

Nut adviesrecht

Afgaand op de verschillen tussen de regio's in de mate waarin de burgemeester en de hoofdofficier in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen wekt het weinig verwondering dat ook tussen de korpsen niet unaniem wordt geoordeeld over het nut van de informatieplicht en het adviesrecht. In zijn algemeenheid blijkt echter uit de rondvraag onder de korpsbe-

heerders dat het informeren van de burgemeester over alle klachten die raken aan zijn gezagsverantwoordelijkheid (handhaving openbare orde en veiligheid) als zinvol worden beschouwd. De volgende argumenten spelen daarbij een rol:

- Inzicht in de klachten is voor de burgemeester van belang om verantwoording af te kunnen leggen aan gemeenteraad over functioneren van de politie dat onder zijn gezag plaatsvindt.
- Wanneer de burgemeester wordt geïnformeerd kan hij, indien gewenst, vanuit lokale kennis het verhaal aanvullen.
- Informeren over klachten levert zicht op de wisselwerking tussen het functioneren van de politie en de beleving daarvan door de bevolking en bezoekers van de gemeente. Klachten worden besproken in periodieke overleg met politie.
- Veel klachten bevatten informatie over de zienswijze van de burger; niet alleen inzake het politieoptreden an sich maar ook over de omstandigheden. Het is belangrijk op de hoogte te blijven hoe de politie functioneert. De burgemeester wordt daarop aangesproken.
- Elke klacht is een gratis advies

In de enquête werd ook een tweetal tegenargumenten genoemd:

- Handelingen van politiefunctionarissen kunnen door de schaalvergroting van het politieoptreden en vanwege de projectmatige aanpak (recherche, verkeer, regionale intake) nauwelijks nog binnen het terrein van een enkele burgemeester geplaatst worden. De betrokkenheid van één burgemeester bij een individueel politieoptreden is daarmee goeddeels verdwenen. Dit ligt anders als er geklaagd wordt over politieoptredens die een duidelijk lokaal - maatschappelijk karakter hebben.
- "We krijgen als burgemeester maar één kant van het verhaal te zien (het verhaal van de klager). Daardoor is het moeilijk om advies te geven aangezien we de zuivere waarheid niet kennen en geen wederhoor kunnen toepassen. Zou wel zinvol vinden om over afwikkeling klacht na hoorzitting op de hoogte gesteld te worden."
- Voor de KMar en het KLPD spelen daarbij nog het argument dat lang niet alle gedragingen eenduidig in een Nederlandse gemeente te lokaliseren zijn (rijdende treinen) of dat de rol van de gemeente zeer beperkt is (Schiphol)

Ook het adviesrecht van de burgemeester wordt door een meerderheid van de korpsen als zinvol beschouwd in zo verre het niet geïnterpreteerd wordt als de *verplichting* tot het geven van advies. Veeleer zou het moeten gaan om een bepaling dat zo nodig de burgemeester om advies gevraagd kan worden.

De verplichting tot het informeren van de hoofdofficier van justitie wordt vrijwel unaniem als zinvol beschouwd, mits van te voren een selectie wordt gemaakt van de relevante klachten. Relevante klachten hebben volgens de regio's betrekking op de toepassing van geweld, en bij gebeurtenissen die ook een strafrechtelijk vervolg (kunnen) krijgen.

Voor de overige zaken wordt het informeren van de hoofdofficier van justitie als minder zinvol beschouwd. Van de zijde van het Openbaar Ministerie

werd in de enquête opgemerkt²⁸ 'dat zij verantwoordelijk is voor het optreden van de politie ter strafrechtelijke handhaving. Naast de procedure geweldsaanwending en de aangiften tegen politiefunctionarissen is de klachtenprocedure een van de wegen waarlangs de hoofdofficier zicht houdt op het handelen van de politie.' Net als bij de burgemeesters werd het adviesrecht van de hoofdofficier van justitie bijna unaniem als positief beoordeeld, in zoverre het geen *verplichting* tot het geven van advies behelst.

3.5 Artikel 66

In afwijking van artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt de klacht afgehandeld binnen tien weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 61, tweede lid, onder a, is belast met de behandeling van en advisering over de klacht, binnen veertien weken na de ontvangst van het klaagschrift.

Het is belangrijk dat een klacht (kwalitatief) goed wordt afgehandeld, maar dit moet wel binnen een bepaald tijdsbestek haalbaar zijn. De tijdsgrenzen zijn beschreven in artikel 66. In de praktijk blijken de gestelde termijnen (veertien weken) lastig. Er treden vertragingen op door interne organisatorische factoren: het gaat om een relatief korte periode die niet altijd correspondeert met de vergaderfrequentie van de adviescommissie. Ook komt het in de praktijk voor dat de klager niet komt opdagen, waardoor vertraging ontstaat.

Dit knelpunt is niet alleen bekend bij de politie, maar ook bij andere bestuursorganen. Het lastige is dat de tijd van de informele afdoening van de klacht ook meetelt. Mocht de informele aanpak niet werken, dan wordt gestart met de formele route en voor deze route is dan relatief minder tijd over waardoor de wettelijke termijnen niet meer haalbaar zijn. Dit knelpunt heeft recent geleid tot een wijziging van artikel 9:11 waarmee voorzien wordt in de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn met instemming van de klager.²⁹

Om de doorlooptijden te waarborgen, adviseren Euwema & Kop (2009) dat tijd kan worden gewonnen door klachten zoveel mogelijk elektronisch af te handelen. Ook is een krachtig management dat hoge prioriteit geeft aan het afhandelen van klachten een belangrijke voorwaarde voor het halen van de wettelijke termijnen. Daarnaast moeten de veertien weken die staan voor de afhandeling flexibel worden ingezet. In de praktijk betekent dat dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de formele en informele fase. Tot slot adviseren zij dat regio's duidelijk moeten zijn over de mogelijkheid tot opschortingen.

Uit de enquête onder de korpsbeheerders blijkt dat medio 2010 negen van de vijftientig korpsen moeite hebben de gestelde termijnen te halen. Bij de KMar speelt verder het probleem dat ze te maken heeft met buitenlandse

Noot 28 In de enquête is aan de korpsbeheerders gevraagd, in zoverre mogelijk bij de betreffende hoofdofficier te informeren naar zijn standpunt inzake de informatieplicht. Een beperkt aantal korpsbeheerders heeft gehoor kunnen geven aan dit verzoek.

Noot 29 Het nieuwe lid 3 van de ABW 9:11 luidt: 'Verder uitstel is mogelijk voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt.'

klagers. Dit brengt met zich mee dat een deel van de termijn gebruikt moet worden om schriftelijke stukken te vertalen.

3.6 Juridische toets dubbele petten

Hoofdstuk X van de Politiewet 1993 voorziet in de mogelijkheid dat de korpsbeheerder advies vraagt aan de burgemeester. Ook als dit één en dezelfde persoon is: de zogenaamde dubbele petten constructie. Deze situatie doet zich voor als een klacht betrekking heeft op een gedraging in een gemeente waar de korpsbeheerder burgemeester van is. In dit geval kan de schijn ontstaan van een 'slager die zijn eigen vlees keurt'. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat de korpsbeheerder niet het advies volgt dat hij zichzelf gaf in de rol van burgemeester. In een dergelijke situatie vervalt de facto een mogelijkheid van extern toezicht op het besluit van de korpsbeheerder.

De vraag is daarom gerechtvaardigd of deze dubbele pet juridisch gezien is toegestaan. Hierbij gaat het vooral om de Europese regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie. De minister (Zie Handelingen Eerste Kamer 2003-2004 Nr. 9, pagina 407) heeft hierop geantwoord dat de Europese jurisprudentie van toepassing is op de rechtspraak en in beginsel niet op de behandeling van klachten. Maar gelet op de Europese rechtsontwikkeling heeft hij er in toegestemd dit nader uit te zoeken. In deze evaluatie is gekeken naar de eisen vanuit Europa op dit vlak en naar bestaande jurisprudentie.

Klachtrecht is geen rechtspraak

Het is een wezenskenmerk van het interne klachtrecht dat het bestuursorgaan zelf beslist op tegen hem gerichte klachten. Dat maakt hem echter niet tot 'rechter in eigen zaak'. Want, zoals de minister al aangaf, heeft dit met rechtspraak niets te maken. Degene die op de klacht beslist, is geen rechter in de zin van artikel 6 EVRM. Daardoor is het artikel niet van toepassing op de klachtbehandeling. Gezien de huidige stand van de Europese jurisprudentie ligt het dus niet voor de hand dat Straatsburg in algemene zin moeite zal hebben met de combinatie van adviseur en beslisser.

Straf- of tuchtrecht

Onder omstandigheden is het niet ondenkbaar dat het verloop van een klachtprocedure waarin de burgemeester zichzelf als korpsbeheerder adviseert indirect toch een rol zou kunnen spelen bij de beoordeling van een zaak door het Europese Hof, al lijkt die kans niet groot. De situatie zou zich in theorie kunnen voordoen wanneer sprake is van samenloop tussen een klacht en een straf- of tuchtrechtelijk traject. De wet sluit die samenloop niet uit en de Europese jurisprudentie bevat aanwijzingen dat 'pre-trial proceedings' onder omstandigheden ook relevant kunnen zijn voor de beoordeling.

Europaproof

Het valt niet met zekerheid te voorspellen hoe de rechter in een voorkomend geval zal oordelen over de dubbele hoedanigheid van de korpsbeheerder/burgemeester bij de klachtbehandeling. Opgemerkt kan worden dat het Europese Hof kritisch aankijkt tegen situaties waarin personen achtereenvolgens in verschillende hoedanigheden bij dezelfde zaak betrokken zijn. Die jurisprudentie heeft echter primair betrekking op *rechtspraak* en kan dus niet zonder meer worden doorgetrokken naar de klachtbehandeling. Het

risico dat hieruit voortvloeit, lijkt verwaarloosbaar. Vooral nog lijkt de veronderstelling dat de regeling Europaproof is dan ook reëel.

Oordeel korpsbeheerders

Uit de enquête onder de korpsbeheerders blijkt dat de dubbele petten kwestie vooral theoretisch van aard is. Unaniem wordt geoordeeld dat de korpsbeheerders tot op heden niet of nauwelijks in hun hoedanigheid van burgemeester om advies gevraagd zijn en als dat al aan de orde was het uitsluitend een formele aangelegenheid betrof. Eén korpsbeheerder geeft aan ervaring te hebben met deze situatie en deze opgelost te hebben door het afdoeningbesluit ten aanzien van de klacht overgedragen te hebben aan de plaatsvervangende korpsbeheerder. Geen van de burgemeester ervaart zodoende de huidige situatie als problematisch, zo blijkt uit hun reactie.

In bijlage 3 vindt een uitgebreide discussie plaats over de juridische aspecten van de dubbele petten kwestie

3.7 Belasting politieorganisatie

In de aanloop naar de aanpassing van hoofdstuk X van de politiewet 1993 is door het parlement de zorg geuit dat de werklast van de klachtenadviescommissie zou toenemen. De minister gaf in reactie op deze zorgen aan dat de vraag "naar de bureaucratische rompslomp en overlast aan regels en procedures die door dit wetsvoorstel wordt opgeroepen bij de evaluatie moet worden betrokken."³⁰ In deze paragraaf wordt op basis van de ervaringen totnogtoe antwoord gegeven op de vraag in hoeverre deze lastenverzwaring daadwerkelijk optreedt.

Empirisch onderzoek naar de feitelijke lastenverzwaring is echter niet mogelijk omdat voorafgaan aan de wetswijziging geen nulmeting is verricht. Wel is een systematische vergelijking mogelijk van de oude procedures met de nieuwe procedures. Op grond daarvan kan per wijziging worden aangegeven of logischerwijs sprake is van een toename van de werklast. In onderstaand overzicht worden schematisch de wettelijke verschillen tussen de oude en de nieuwe Politiewet 1993 ten aanzien van de afhandeling van de klachten gegeven (schema 1). Uit het schema blijkt dat de aanpassing van de klachtenregeling bepaalde stappen in de afhandeling van een klacht ogenschijnlijk verzwaaard heeft. Tegelijkertijd vereisen andere stappen in de afhandeling juist minder inspanning. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we per verandering de consequenties voor de werklast.

Noot 30 Handelingen EK 2003-2004, 9-406

**Schema 1 Overzicht belangrijkste verschillen hoofdstuk X oude en nieuwe Politiewet
1993 ten aanzien van de afhandeling van klachten**

Verandering	Politiewet 1993 (oud)	Politiewet 1993 (nieuw)
	Rol commissie Artikel 61	Artikel 61
	2. In de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:	In de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:
	<ul style="list-style-type: none"> a. de instelling van een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen de korpsbeheerder kan adviseren over de afdoening van klachten; b. een termijn voor de afdoening van de klacht; c. een registratie van de ingediende klachten en de daarop door de korpsbeheerder genomen beslissingen en d. een periodieke publicatie van de in onderdeel c bedoelde gegevens, waarin wordt aangegeven of en in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen. 	<ul style="list-style-type: none"> a. de instelling van een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen is belast met de behandeling van en advisering over in de regeling aangewezen categorieën van klachten waarbij zo nodig aandacht wordt geschonken aan de in onderdeel c genoemde aspecten; b. de registratie van de mondeling en schriftelijk ingediende klachten en, indien beschikbaar, de daarop genomen beslissingen, alsmede c. een jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten en beslissingen, waarin wordt aangegeven in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.
Melding van adviesrol commissie aan klager	deze verplichting bestond niet onder de oude regeling	Artikel 61 3. Afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de behandeling van klachten als bedoeld in het tweede lid, onder a. Indien een commissie over de klacht zal adviseren, deelt de korpsbeheerder dit, in afwijking van artikel 9:15, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, zo spoedig mogelijk aan de indiener van de klacht mede.
Indienen van klacht	Artikel 64 1. Een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden	Artikel 65 1. Een klacht over een gedraging van een ambtenaar van politie of van een militair van de Koninklijke Marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken, wordt ingediend bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden.
Informatieplicht van burgemeester naar hoofdofficier van justitie	Artikel 64 5. Van elke klacht wordt na de ontvangst onverwijld afschrift gezonden aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden	Artikel 65 6. Tenzij reeds naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, wordt van de klacht onverwijld na de ontvangst ervan, afschrift gezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, alsmede aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. [...].
Verantwoordelijke voor het instellen van onderzoek	Artikel 65 1. De burgemeester, bedoeld in artikel 64, eerste lid, stelt een onderzoek in naar de klacht, indien deze betrekking heeft op een gedraging van een ambtenaar van politie van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, waarin de gemeente geheel of ten dele gelegen is. De burgemeester doet van zijn bevindingen naar aanleiding van het door hem ingestelde onderzoek mededeling aan de korpsbeheerder.	Artikel 64 1. De korpsbeheerder van het regionale politiekorps waarbij de ambtenaar van politie is aangesteld over wiens gedraging een klacht is ingediend, draagt zorg voor de behandeling van deze klacht.
doorzenden van een klacht naar verantwoordelijke instantie	Artikel 65 2. In de overige gevallen draagt de burgemeester zorg voor een zo spoedig mogelijke doorzending van de klacht aan de korpsbeheerder van het regionale politiekorps waartoe de ambtenaar over wiens gedragingen wordt geklaagd, behoort, die alsdan een onderzoek instelt naar de klacht.	Artikel 65 5. De korpsbeheerder, bedoeld in het eerste lid, draagt zorg voor een onverwijld doorzending van een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie die is aangesteld bij een ander regionaal politiekorps, aan de korpsbeheerder van dat regionale politiekorps. Een klacht als bedoeld in het tweede, derde en vierde lid wordt onverwijld doorgezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk Onze Minister van Defensie.
adviesrecht van hoofdofficier van justitie en burgermeester	dit adviesrecht bestond niet onder de oude regeling	Artikel 65 6. [...] De burgemeester en de hoofdofficier van justitie worden in de gelegenheid gesteld over de klacht advies uit te brengen.

Rol klachtencommissie

Voor wat betreft de verzwaring moet in de eerste plaats gewezen worden op de omschrijving van de taakstelling van de klachtencommissie. Voor de aanpassing van hoofdstuk X van de Politiewet 1993 is de commissie belast met het adviseren (van de burgemeester). Onder de nieuwe regeling heeft zij naast de adviestaak ook de taak de klachten te behandelen. Deze wijziging lijkt in de praktijk echter geen feitelijke verandering. Ook in het verleden droeg de klachtencommissie al zorg voor het horen van de betrokkenen terwijl ook nu de voorbereidende werkzaamheden voor een belangrijk deel worden uitgeoefend door de ambtelijk secretaris van de commissie.

Voorts blijkt uit de enquête dat de commissie zich in de praktijk vrijwel altijd beperkt tot de klachten die niet informeel (via bemiddeling) kunnen worden afgedaan (over de periode 2006-2009 ging dat om 16% van de klachten, zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Percentage klachten informeel³¹ afgedaan voor de periode 2006-2009 uitgesplitst naar politieregio³²

politieorganisaties	2006	2007	2008	2009	gem. alle jaren
Rotterdam-Rijnmond	97%	97%	96%	97%	97%
Flevoland/ Gooi- en Vechtstreek	97%	94%	98%	95%	96%
Brabant Zuid-Oost	-	97%	95%	94%	96%
Hollands Midden	92%	94%	95%	95%	94%
Utrecht	88%	90%	91%	93%	91%
Zeeland	94%	90%	89%	90%	91%
Zuid Holland Zuid	85%	88%	93%	90%	89%
Haaglanden	87%	87%	90%	89%	88%
Noord Holland	89%	80%	89%	92%	88%
Gelderland-Zuid	86%	87%	85%	90%	87%
IJsselland	79%	87%	91%	88%	85%
Gelderland-Midden	70%	84%	86%	91%	84%
Kennemerland	85%	79%	81%	89%	83%
Fryslan	91%	87%	80%	75%	83%
Twente	79%	79%	84%	84%	82%
Brabant Midden West	62%	85%	87%	97%	82%
KMar	63%	88%	86%	86%	81%
Zaanstreek-Waterland	90%	87%	70%	47%	81%
Limburg Zuid	77%	86%	79%	78%	80%
KLPD	67%	74%	77%	88%	78%
Drenthe	78%	80%	78%	69%	77%
Noord- en Oost Gelderland	62%	73%	56%	86%	69%
Groningen	58%	62%	62%	54%	59%
Amsterdam-Amstelland	54%	59%	50%	57%	55%
Brabant-Noord	58%	51%	42%	52%	51%
Limburg-Noord	45%	41%	71%	41%	49%
gemiddeld percentage informeel	81%	84%	84%	86%	84%

Noot 31 De categorie 'informeel' bestaat uit klachten die op een andere wijze dan met de commissie zijn afgedaan.

Noot 32 Tussen de politieregio's bestaan ogenschijnlijk grote verschillen in de mate waarin zij klachten informeel afdoen. Deze verschillen houden mogelijk verband met de mate waarin klachten worden geregistreerd.

Registratie van de ingediende klachten

Onder de nieuwe regeling wordt gesproken van de plicht tot het registreren van zowel mondelinge als schriftelijke klachten en het daarop betrekking hebbende besluit van de korpsbeheerder. Ook onder de oude regeling bestond registratieplicht, maar werd geen expliciet onderscheid gemaakt tussen mondelinge en schriftelijke klachten. Dit leidde er in de praktijk toe dat uitsluitend registratie werd gevoerd van (een deel van) de schriftelijke klachten. Formeel zou de nieuwe regeling tot een toename van het aantal registratiehandelingen moeten leiden en zodoende de politieorganisatie extra belasten. Ook nu blijkt echter dat mondelinge klachten niet of nauwelijks worden geregistreerd.

Frequentie van rapportage

Onder de oude regeling was de politieorganisatie verplicht *periodiek* verslag te leggen van het aantal klachten en de manier waarop deze werden afgedaan. Het verslag diende ook duidelijk te maken in welke mate de klachten wezen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en welke stappen de organisatie nam of ging nemen om deze tekortkomingen aan te pakken. In de nieuwe regeling wordt een zelfde publicatie vereist die bovendien jaarlijks opgesteld dient te worden. In zoverre voor de aanpassing van hoofdstuk X de publicaties minder vaak dan jaarlijks werden opgesteld, is sprake van een extra belasting van politieorganisatie.

Melding van adviesrol commissie aan klager

Onder de nieuwe regeling moet de klager worden geïnformeerd wanneer bij de afhandeling van zijn klacht een commissie wordt betrokken. Deze verplichting bestond vroeger niet. Onduidelijk is hoeveel tijd gemoeid is met deze nieuwe verplichting.

Instantie waar de klacht kan worden ingediend

Onder de nieuwe regeling wordt de klacht niet meer ingediend bij de burgemeester maar bij de korpsbeheerder. Deze verandering leidt tot meer efficiëntie, omdat de klachtenintake nu op een centraal punt geschiedt en niet bij verschillende burgemeesters binnen één korps. De administratieve lastenverlichting wordt vooral geboekt bij de gemeentelijke organisaties die nu niet langer rechtstreeks betrokken zijn bij de afhandeling van de klacht.

Informatieplicht

Onder de oude regeling was de burgemeester verplicht van iedere klacht een afschrift naar de hoofdofficier van justitie te sturen. Onder de nieuwe regeling is de korpsbeheerder verplicht van iedere klacht, waaraan niet naar tevredenheid van de klager tegemoet is gekomen, een afschrift te sturen naar de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden, alsmede naar de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen. De informatieplicht leidt vermoedelijk niet tot een lastenverzwaring. Waar voorheen bij iedere klacht een afschrift naar het openbaar ministerie gestuurd moest worden is dat nu uitsluitend nog in die gevallen waar niet naar tevredenheid van de klager tegemoet is gekomen aan de klacht. Wel moet in dat geval ook de burgemeester worden geïnformeerd. Uit de enquête onder de politieregio's blijkt dat niet altijd opvolging wordt gegeven aan de informatieplicht of alleen bij vooraf bepaalde categorieën van klachten.

Verantwoordelijkheid voor het instellen van onderzoek

De verantwoordelijkheid voor het instellen van het onderzoek is onder de nieuwe regeling bij de korpsbeheerder neergelegd, terwijl in het verleden de afzonderlijke burgemeesters met het instellen van het onderzoek werden belast. Omdat alle onderzoeken nu formeel vanuit één punt binnen het korps worden geïnitieerd, wordt vermoedelijk efficiënter gewerkt, wat leidt tot een lastenverlichting van de gemeentelijke organisaties.

Doorzenden van een klacht naar verantwoordelijke instantie

Wanneer bij de korpsbeheerder een klacht wordt ingediend tegen een ambtenaar die niet onder diens verantwoordelijkheid valt, stuurt hij de klacht door naar de instantie onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende ambtenaar wel valt. Onder de oude regeling gold een vergelijkbare bepaling voor de burgemeester die een klacht doorstuurt naar de korpsbeheerder wanneer de klacht betrekking had op een ambtenaar van de politie die niet behoorde tot het territoriale onderdeel van het politiekorps, waarin de gemeente geheel of ten dele gelegen was. Omdat de korpsbeheerder tegenwoordig een veel grotere territoriale eenheid tot zijn verantwoording moet rekenen, zal minder vaak sprake zijn van doorverwijzing. Dit leidt tot een lastenverlichting van de gemeentelijke en politionele organisatie.

Adviesrecht van hoofdofficier van justitie en burgemeester

Krachtens de nieuwe klachtenregeling zijn de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, alsmede de hoofdofficier van justitie van het arrondissement waarbinnen de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, bevoegd tot het adviseren over de klacht. Deze nieuwe bevoegdheid zou in beginsel tot een extra belasting van de gemeentelijke en de politionele organisatie en van het openbaar ministerie moeten leiden. Uit de enquête in de politieregio's blijkt echter dat dit adviesrecht weinig gebruikt wordt. Van een reële administratieve verzwaring is zodoende vooralsnog geen sprake.

Weging van de lastenverzwarende en lastenverlichtende aspecten van de nieuwe klachtenregeling

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de nieuwe regeling vermoedelijk geen ernstig lastenverzwarend effect tot gevolg heeft gehad. Ook in het verleden bestond al de verplichting tot registratie van klachten en de gewijzigde rol van de klachtencommissie lijkt feitelijk niets meer dan een aanpassing van de wet aan de praktijk. Bovendien blijkt uit het voorgaande dat een aantal wijzigingen vermoedelijk juist geleid heeft tot minder bureaucratie. Het indienen van klachten gebeurt nu binnen een korps op één centrale plek, terwijl het aantal zaken dat moet worden doorverwezen geringer is dan in het verleden. Verder moet gewezen worden op het toenemende belang van informele afhandeling van klachten als afdoeningmodaliteit. In de laatste jaren is door de politie veel geïnvesteerd in mediationvaardigheden. Thans wordt gemiddeld 84% van de klachten informeel afgehandeld. Dit percentage lijkt hoger dan in het verleden, waardoor overall de gemiddelde tijdsinvestering per afgehandelde klacht op dit moment vermoedelijk niet hoger is dan voor de wijziging van hoofdstuk X van de Politiewet 1993.

4 Conclusies

In dit rapport is verslag gelegd van de evaluatie van hoofdstuk X Politiewet 1993 waarin de behandeling van klachten geregeld is. Daarbij is zowel de wet als de praktijk beschreven. In dit laatste hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies aan bod door per wetsartikel vast te stellen in hoeverre de wet en de praktijk bij elkaar aansluiten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de dubbele petten kwestie en wordt antwoord gegeven op de vraag of de wijziging in 2004 van hoofdstuk X de administratieve lastendruk bij de politieorganisaties vergroot heeft.

4.1 Artikel 61 (voor het KLPD artikel 62, voor de KMar artikel 63)

Regels bij klachtbehandeling

In het eerste lid van het artikel wordt de korpsbeheerder opgedragen een klachtenregeling op te stellen. Uit de evaluatie blijkt dat de praktijk strookt met de wet en dat alle politieregio's, het KLPD en de KMar een klachtenregeling hebben vastgesteld. Tussen de regio's bestaan echter duidelijke verschillen wat de eenduidigheid naar de burgers toe niet ten goede komt.

Om deze verschillen te beperken is door het Landelijke Platform Klachtencoördinatoren een 'werkgroep uniform klachtreglement' in het leven geroepen. Deze werkgroep heeft een concept Klachtenregeling Nederlandse politie opgesteld dat in beginsel op alle korpsen (met uitzondering van het KLPD en de KMar) van toepassing wordt.³³ De conceptregeling is geaccordeerd door Raad van Korpschefs maar moet nog worden goedgekeurd door de regionale colleges en het Korpsbeheerdersberaad.³⁴

Klachtencommissie

In het tweede lid van artikel 61 wordt opgedragen tot de instelling van een onafhankelijke commissie die belast wordt met de behandeling van en advisering over aangewezen categorieën klachten. Uit de evaluatie blijkt dat de praktijk ten aanzien van deze bepalingen niet altijd aansluit bij de wet. In de eerste plaats zijn, met uitzondering van het KLPD en KMar, in geen van de klachtenregelingen van de korpsen categorieën klachten benoemd.

Ten tweede bestaat discussie over de onafhankelijkheid van de commissie. In de praktijk blijkt namelijk in bijna de helft van de korpsen de klachtencoördinator van het desbetreffende korps tevens te functioneren als secretaris of als voorzitter van de onafhankelijke klachtenadviescommissie. De keuze voor deze dubbelrol is gelegen in het feit dat de klachtencoördinator al be-

Noot 33 Op grond van de artikelen 61 en 63 van de Politiewet 1993 hebben het KLPD en de KMar eigen klachtenregelingen.

Noot 34 Het ligt in de bedoeling van de opstellers dat het conceptreglement door de 25 korpsen integraal wordt overgenomen. Op die wijze wordt, zonder aanvullende wettelijke regelingen de facto een uniforme klachtenregeling voor de Nederlandse politie tot stand gebracht. Of van een uniforme klachtenregeling uiteindelijk sprake zal zijn hangt af van het antwoord op de vraag of door alle 25 regionale colleges wordt ingestemd met het voorliggende conceptreglement of dat regionale aanpassingen zullen worden doorgevoerd. Vervolgens moet in het Korpsbeheerdersberaad nog definitief worden ingestemd met het klachtreglement.

kend is met de klacht waardoor de informatie efficiënt kan worden overgedragen aan de commissie. Omdat de klachtencoördinator alleen optreedt als technisch voorzitter of als ambtelijk secretaris is, volgens voorstanders van deze dubbelrol, de onafhankelijkheid afdoende gewaarborgd. Klachtencoördinatoren zijn tenslotte formeel geen lid van de commissies. Het scheiden van deze rollen wordt bovendien, zeker door kleinere korpsen, gezien als een relatief kostbare zaak.

Tegenstanders van de dubbelrol wijzen op het probleem dat het voor de burger moeilijk te begrijpen is of uit te leggen valt dat een politieambtenaar (de klachtencoördinator) die men in de informele fase al eerder heeft gesproken, deelneemt aan het beslisproces van een onafhankelijke klachtadviescommissie, ook al is in formele zin geen sprake van deelname aan de besluitvorming. De Nationale Ombudsman heeft voor deze kwestie in het verleden aandacht gevraagd.

De onduidelijkheid over de categorieën klachten waarover de commissie adviseert, worden verholpen wanneer de concept Klachtenregeling Nederlandse politie wordt overgenomen door de korpsen. De regeling beperkt de behandeling van klachten door de commissie tot klachten die niet informeel behandeld zijn of waarvan informele behandeling niet heeft geleid tot een oplossing naar tevredenheid van de klager. Alle overige categorieën klachten worden in beginsel niet behandeld door de klachtencommissie. In de klachtenregelingen van de KMar en het KLPD was een dergelijke bepaling al opgenomen.

In de concept Klachtenregeling Nederlandse politie is geen bepaling opgenomen over de dubbelrol van de klachtencoördinator. Vooralsnog zal zodoende de rol van klachtencoördinator in bijna de helft van de (kleine) politieregio's ingevuld blijven worden door de persoon die tevens ambtelijk secretaris of technisch voorzitter is van de klachtencommissie.

Registratie en analyse

In de wet is bepaald, ex artikel 61 lid 2 onder a, dat iedere mondeling of schriftelijk ingediende klacht geregistreerd dient te worden. De praktijk strookt niet met deze wettelijke bepaling omdat mondelinge klachten niet of weinig geregistreerd worden. Reden hiervoor is de onduidelijkheid over wat nu wel en wat nu niet onder een klacht verstaan moet worden. Bovendien brengt de registratie van deze categorie klachten veel administratieve rompslomp met zich mee.

In het concept klachtreglement Nederlandse politie is als oplossing voor de kwestie bepaald helemaal geen mondelinge klachten meer te registreren. In plaats daarvan wordt de klager verzocht de klacht op papier te stellen wanneer hij/zij niet direct tevreden is gesteld na de mondelinge reactie van de politiefunctionaris bij wie hij zijn uiting van ontevredenheid deed.

Deze bepaling in de concept Klachtregeling Nederlandse politie leidt ertoe dat mondeling geuite klachten die in het eerste politiecontact naar tevredenheid van de klager direct zijn afgehandeld niet worden opgenomen in de registratie. Deze gang van zaken is in strijd met artikel 61 lid 2 onder a dat bepaalt, dat ook mondelinge klachten (en de daarop genomen beslissing) geregistreerd dienen te worden. Bij deze constatering van strijdigheid moet echter ook de vraag gesteld worden hoe haalbaar het is, vanwege voornoemde definitiekwestie, om mondelinge geuite klachten te registreren. Bo-

vendien leidt de nieuwe bepaling in de concept Klachtenregeling Nederlandse politie ertoe dat een groot deel van de mondelinge klachten, die niet terstond naar bevrediging van de klager worden opgelost, alsnog wordt geregistreerd omdat de klager wordt opgeroepen zijn klacht op schrift te stellen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de oplossing die in de concept Klachtenregeling Nederlandse politie getroffen wordt, wel in overeenstemming is met de Awb, ex artikel 9:12a, waarin bepaald is dat alleen schriftelijke klachten moeten worden geregistreerd.

Leerfunctie

Een goede registratie is slechts één randvoorwaarde voor de leerfunctie van de klachtbehandeling. De regio's moeten daarnaast, ex artikel 62 lid 2 onder c, ook jaarlijkse de geregistreeerde klachten en beslissingen publiceren en daarbij antwoord geven op de vraag in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en, zo nodig, aandacht besteden aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen. De praktijk stemt deels overeen met de wet. Alle regio's blijken de klachten te publiceren, maar een veel kleinere groep besteedt in de jaarlijkse publicatie ook aandacht aan de getroffen maatregelen.

Vanwege deze discrepantie tussen wet en praktijk is de leerfunctie van de klachten besproken in de 'werkgroep jaarverslag klachten' en de 'werkgroep leren van klachten' die in april 2010 door het Landelijk Platform Klachtcoördinatoren werden ingesteld. Beide werkgroepen beogen najaar 2010 hun uitkomst en advies aan het Platform aan te bieden.

4.2 Artikel 64

Krachtens artikel 64 lid 1 draagt de korpsbeheerder zorg voor de behandeling van de klacht tegen een politieambtenaar.³⁵ De Awb biedt echter de mogelijkheid, ex artikel 10:3 juncto 10:12, tot machtigen van een ander in zoverre de aard van de overgedragen bevoegdheid zich niet tegen de machtiging verzet. Blijkens artikel 10:9 juncto 10:12 is de gemachtigde ook bevoegd anderen weer te machtigen, voor zover de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.

In de praktijk zijn de mogelijkheden tot machtigen benut en is bij verschillende politieregio's en het KLPD de korpschef verantwoordelijk voor de behandeling en afdoening. Bij de KMar is de Chef Kabinet gemachtigd en in één politieregio is een lijnchef gemachtigd. Hoewel deze gang van zaken niet in strijd is met de wet, kan zij wel vragen oproepen over de onafhankelijkheid van het klachtafhandelingsproces. Voor buitenstaanders oogt de korpsbeheerder tenslotte meer onafhankelijk dan de korpschef omdat laatstgenoemde directer betrokken is bij de gedraging waarover geklaagd wordt dan eerstgenoemde.

Noot 35 Bij het KLPD draagt krachtens artikel 65 lid 2 de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorg voor de behandeling en draagt bij de KMar krachtens artikel 65 lid 4 Minister van Defensie zorg voor de behandeling van een klacht.

4.3 Artikel 65

Klacht naar juiste korpsbeheerder (lid 1 en lid 5)

In de wet is bepaald dat een klacht wordt ingediend bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. Wanneer de ambtenaar van de politie tegen wie de klacht geuit wordt niet werkzaam is binnen de regio, draagt de korpsbeheerder zorg voor doorzending van de klacht naar de regio of organisatie waar de politieambtenaar is aangesteld.

De evaluatie heeft geen indicaties opgeleverd dat de praktijk niet strookt met de wet of dat zich anderszins ten aanzien van dit artikel knelpunten voordoen.

Informeren van en vragen advies aan burgemeester en hoofdofficier

In artikel 65 lid 6 is bepaald dat, tenzij reeds in de informele fase van de klachtafhandeling naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, een afschrift van de klacht onverwijld na ontvangst aan de burgemeester wordt gezonden van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, alsmede aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie worden vervolgens in de gelegenheid gesteld over de klacht advies uit te brengen.

De praktijk blijkt niet altijd in overeenstemming met de wet. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie worden namelijk niet altijd door de politieregio's, het KLPD en de KMar geïnformeerd over een klacht.

Voor het KLPD en de KMar speelt daarbij het probleem dat aan verschillende gedragingen waarover geklaagd wordt soms geen (duidelijke) Nederlandse gemeente gekoppeld kan worden (bijvoorbeeld klachten over het optreden van politie in rijdende treinen) of dat de rol van de gemeente marginaal is (Schiphol). Beide organisaties informeren om die reden niet of slechts zelden een burgemeester over klachten die formeel worden afgehandeld. Voorts blijkt het voor de KMar en het KLPD lastig opvolging te geven aan de wettelijke bepaling dat de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, geïnformeerd moet worden. Voor het KLPD speelt hier wederom het probleem dat een specifieke gemeente vaak niet eenduidig te identificeren valt. Bij de KMar speelt daarnaast het probleem dat uitsluitend het parket Arnhem opsporingsbevoegd is inzake de KMar. Om die reden informeert het KLPD het hoofd van het Landelijk Parket en de KMar de officier van justitie te Arnhem die belast is met militaire zaken. Deze gang van zaken is niet in overeenstemming met de wet.

In de concept Klachtenregeling Nederlandse politie, die thans ter besluitvorming voorligt, wordt daarom aan alle politieregio's alsnog een consequente opvolging van de informatieplicht voorgeschreven.

Artikel 7 lid 1 van de regeling luidt: "de klacht in de formele fase wordt doorgezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de gedraging heeft plaatsgevonden en aan de hoofdofficier van justitie. Zij kunnen (ook) advies uitbrengen over de klacht."

Voor de KMar en het KLPD zal de Klachtenregeling Nederlandse politie niet van toepassing zijn omdat hun korpsbeheerders, krachtens artikel 62 en 63 Politiewet 1993, eigen klachtenregelingen hebben vastgesteld.

Dubbele petten

Met de bepaling in artikel 65 lid 6 dat de burgemeester in de gelegenheid gesteld wordt over de klacht advies uit te brengen doet zich het formele probleem voor dat de korpsbeheerder en de burgemeester dezelfde persoon kunnen zijn. Uit de evaluatie blijkt echter dat artikel 65 lid 6 vermoedelijk niet in strijd is met wet- of regelgeving en ook niet op praktische bezwaren stuit. Vanuit juridisch perspectief moet worden gewezen op het feit dat het een wezenskenmerk van het interne klachtrecht is dat het bestuursorgaan zelf beslist op de tegen hem gerichte klachten. Dit heeft met rechtspraak niets te maken waardoor degene die op de klacht beslist geen rechter is in de zin van artikel 6 EVRM. Gezien de huidige stand van de Europese jurisprudentie ligt het zodoende niet voor de hand dat het Europese Hof in algemene zin moeite zal hebben met de combinatie beklagde/beslisser.

Ook in de praktijk blijkt deze situatie geen knelpunten op te leveren. De korpsbeheerders vragen in een dergelijke situatie zichzelf niet inhoudelijk om advies, en als dergelijke advies toch noodzakelijk is dragen ze de afdoeningbeslissing over aan de plaatsvervangende korpsbeheerder. (Bij het KLPD en de KMar doet zich de dubbele petten kwestie überhaupt nooit voor omdat hun korpsbeheerders nooit gelijktijdig de functie van burgemeester bekleden.)

4.4 Artikel 66

Binnen tien weken na ontvangst van de klacht, moet de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis gesteld worden van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Bij inschakeling van de klachtencommissie geldt een afdoeningstermijn van veertien weken. Deze termijnen kunnen eenmaal met vier weken worden verlengd ('verdaagd').

In de praktijk worden klachten lang niet altijd binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. Dit probleem speelt bovendien bij alle korpsen.

In de concept Klachtenregeling Nederlandse politie wordt expliciet gewezen op de mogelijkheid die het aangepaste artikel 9:11 Awb sinds kort biedt, tot het uitstellen van de behandeling van de klacht na instemming van de klager.³⁶

Noot 36 Overigens houdt de Awb, blijkens de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 1997-1998, 25 837), bij termijnoverschrijding ook rekening met overmacht: "Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin de termijn als gevolg van overmacht niet zal worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties van in het buitenland verblijvende klagers. Soms is daardoor het inwinnen van nadere informatie nodig. In bepaalde landen functioneert de postbestelling niet of vergt aanzienlijk meer tijd dan in Nederland gebruikelijk is. Ook kan het voorkomen dat de infrastructuur en de vervoersvoorzieningen niet van een met Nederland vergelijkbaar niveau zijn. In dergelijke overmachtsituaties kan van het bestuursorgaan niet meer worden gevergd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke afhandeling van de klacht te komen. In die gevallen dient ernaar te worden gestreefd de gestelde termijnen van orde te halen, doch in dergelijke situaties is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit geldt onder omstandigheden evenzeer voor het horen van de klager in die gevallen waarin de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is."

4.5 Administratieve lasten en financiële gevolgen

De aanpassing in 2004 van hoofdstuk X van de Politiewet 1993 leidde tot vragen in het parlement over de gevolgen voor de belasting van de politieorganisatie. Omdat voorafgaand aan de wetwijziging geen nulmeting is verricht kan empirisch niet worden vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van administratieve of financiële verzwarende van de klachtenafhandelingprocedure.

Wel kan op basis van een systematische vergelijking van de oude procedures met de nieuwe procedures per wijziging worden aangegeven of logischerwijs verondersteld mag worden dat een toename van de werklust plaatsvindt. Op basis van deze vergelijking zijn echter weinig argumenten gevonden die het aannemelijk maken dat sprake is van een feitelijke lastenverzwaring in administratieve of financiële zin.

4.6 Tot slot

Sinds 2004 geldt de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht ook voor de politie. Daartoe is hoofdstuk X van de Politiewet 1993 in 2004 aangepast. Om vast te stellen hoe de praktijk aansluit bij de aangepaste wet voerde DSP-groep een evaluatie uit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze evaluatie is toegezegd door de minister bij de behandeling van de wetwijziging in het parlement.

Uit deze evaluatie blijkt dat de praktijk een aantal knelpunten vertoont. Voor een belangrijk deel van deze knelpunten wordt concreet aan oplossingen gewerkt. Zo ligt momenteel een concept *Klachtenregeling Nederlandse politie* ter besluitvorming voor aan het Korpsbeheerdersberaad en wordt aan een landelijk uniform klachtenregistratiesysteem en een uniforme (hoofd)rubricering van klachten gewerkt. Ook wordt binnenkort advies uitgebracht door de 'werkgroep jaarverslag klachten' en de 'werkgroep leren van klachten'. Deze werkgroepen zijn door het Landelijk Platform Klachtencoördinatoren ingesteld om de leerfunctie van klachten systematisch uit te werken. Mogelijk dat hierdoor de wet en de praktijk beter op elkaar zullen gaan aansluiten.

Drie onvolkomenheden blijven in de praktijk, ook na de implementatie van de voorgenomen maatregelen, voortbestaan.

In de eerste plaats blijken klachtencoördinatoren nog regelmatig technisch voorzitter of ambtelijke secretaris van de klachtencommissie. Hoewel deze dubbelrol niet in strijd is met de wet, draagt zij niet bij aan een onafhankelijke uitstraling van de commissie.

In de tweede plaats behoeft de taakverdeling tussen korpsbeheerder en korpschef, voor wat betreft de afhandeling van klachten, aandacht. De Algemene wet bestuursrecht staat toe dat de korpsbeheerder anderen voor de behandeling van klachten machtigt. Door de korpsbeheerders wordt met deze mogelijkheid verschillend omgegaan. In de ene politieregio verricht daarom de korpschef of een lijnchef formeel de afhandeling van klachten, terwijl in andere regio's de korpsbeheerder deze verantwoordelijkheid zelf draagt. Hoewel deze gang van zaken niet in strijd is met de wet in enge zin

heeft het machtigen van de korpschef of een lijnchef als nadeel dat het proces voor de burger minder onafhankelijk oogt.

Tot slot blijkt dat het KLPD en de KMar vaak moeilijk in staat zijn om in overeenstemming met artikel 65 lid 6 te handelen. Volgens de wet moet de burgemeester van de gemeente en de hoofdofficier van justitie van het arrondissement waar de klacht betrekking op heeft worden geïnformeerd. Het Korps Landelijke Politie Diensten geeft aan de burgemeester niet (altijd) te informeren, vooral omdat vaak niet duidelijk is in welke gemeente de gedraging waar de klacht betrekking op had precies plaatsvond. Om dezelfde reden wordt ook de hoofdofficier van justitie door het KLPD niet altijd geïnformeerd, maar het hoofd van het Landelijk Parket. Ook de Koninklijke Marechaussee geeft aan zelden de burgemeester te informeren omdat de rol van de burgemeester voor hun werk zeer beperkt is. Evenmin wordt de hoofdofficier van justitie van het arrondissement waarbinnen de gedraging plaatsvond geïnformeerd maar wordt het parket Arnhem geïnformeerd omdat zij als enige opsporingsbevoegd is ten aanzien van medewerkers van de KMar.

Bijlagen

Bijlage 1 Hoofdstuk X Politiewet 1993 oud en nieuw

Hoofdstuk X Politiewet 1993 (geldend op 1-5-2002)

Artikel 61

1. **Het regionale college stelt, op voorstel van de korpsbeheerder, met inachtneming van dit hoofdstuk regels vast over de behandeling, het onderzoek en de afdoening van klachten over het optreden van ambtenaren van politie van het regionale politiekorps.**
2. **In de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:**
 - a. de instelling van een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen de korpsbeheerder kan adviseren over de afdoening van klachten;
 - b. een termijn voor de afdoening van de klacht;
 - c. een registratie van de ingediende klachten en de daarop door de korpsbeheerder genomen beslissingen en
 - d. een periodieke publicatie van de in onderdeel c bedoelde gegevens, waarin wordt aangegeven of en in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.
3. **De korpsbeheerder draagt zorg voor de openbaarmaking van deze regels.**

Artikel 62

1. **De Raad voor het Korps landelijke politiediensten stelt, op voorstel van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met inachtneming van dit hoofdstuk regels vast over de behandeling, het onderzoek en de afdoening van klachten over het optreden van ambtenaren van politie van het Korps landelijke politiediensten. Onze Minister van Justitie stelt zodanige regels vast ten aanzien van klachten over het optreden van bijzondere ambtenaren van politie, als bedoeld in artikel 43.**
2. **Artikel 61, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.**

Artikel 63

1. **Onze Minister van Defensie stelt met inachtneming van dit hoofdstuk regels vast over de behandeling, het onderzoek en de afdoening van klachten over het optreden van militairen van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van hun in deze wet omschreven taken.**

2. Artikel 61, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 64

1. Een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden.
2. Een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie van het Korps landelijke politiediensten en van een bijzondere ambtenaar van politie kan ook worden ingediend bij Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk Onze Minister van Justitie.
3. Een klacht over het optreden van een militair van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, kan ook worden ingediend bij Onze Minister van Defensie.
4. De burgemeester, bedoeld in het eerste lid, draagt zorg voor een zo spoedig mogelijke doorzending van een klacht als bedoeld in het tweede en derde lid naar Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk Onze Minister van Defensie.
5. Van elke klacht wordt na de ontvangst onverwijld afschrift gezonden aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden.

Artikel 65

1. De burgemeester, bedoeld in artikel 64, eerste lid, stelt een onderzoek in naar de klacht, indien deze betrekking heeft op een gedraging van een ambtenaar van politie van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, waarin de gemeente geheel of ten dele gelegen is. De burgemeester doet van zijn bevindingen naar aanleiding van het door hem ingestelde onderzoek mededeling aan de korpsbeheerder.
2. In de overige gevallen draagt de burgemeester zorg voor een zo spoedig mogelijke doorzending van de klacht aan de korpsbeheerder van het regionale politiekorps waartoe de ambtenaar over wiens gedragingen wordt geklaagd, behoort, die alsdan een onderzoek instelt naar de klacht.

Artikel 66

Een onderzoek naar een klacht, voor zover die betrekking heeft op een misdrijf, blijft achterwege zo lang ter zake een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande

is, dan wel een beklagprocedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering aanhangig is.

Hoofdstuk X Politiewet 1993 (gelden op 1-1-2010)

Hoofdstuk X. De behandeling van klachten

Artikel 61

- 1. Het regionale college stelt, op voorstel van de korpsbeheerder, nadere regels vast over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie van het regionale politiekorps.**

- 2. In de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien in:**
 - a. de instelling van een commissie, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen is belast met de behandeling van en advisering over in de regeling aangewezen categorieën van klachten waarbij zo nodig aandacht wordt geschonken aan de in onderdeel c genoemde aspecten;
 - b. de registratie van de mondeling en schriftelijk ingediende klachten en, indien beschikbaar, de daarop genomen beslissingen, alsmede
 - c. een jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten en beslissingen, waarin wordt aangegeven in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.

- 3. Afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de behandeling van klachten als bedoeld in het tweede lid, onder a. Indien een commissie over de klacht zal adviseren, deelt de korpsbeheerder dit, in afwijking van artikel 9:15, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, zo spoedig mogelijk aan de indiener van de klacht mede.**

- 4. De korpsbeheerder draagt zorg voor de bekendmaking van de regels, bedoeld in het eerste lid.**

Artikel 62

- 1. Onze Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties stelt de regels, bedoeld in artikel 61, eerste lid, vast ten aanzien van klachten over gedragingen van ambtenaren van het Korps landelijke politiediensten.**

- 2. Onze Minister van Justitie stelt de regels, bedoeld in artikel 61, eerste lid, vast ten aanzien van klachten over het optreden van bijzondere ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 43.**

- 3. Artikel 61, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.**

Artikel 63

- 1. Onze Minister van Defensie stelt de regels, bedoeld in artikel 61, eerste lid, vast ten aanzien van klachten over gedragingen van militairen van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van hun in deze wet omschreven taken.**
- 2. Artikel 61, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.**

Artikel 64

- 1. De korpsbeheerder van het regionale politiekorps waarbij de ambtenaar van politie is aangesteld over wiens gedraging een klacht is ingediend, draagt zorg voor de behandeling van deze klacht.**
- 2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de behandeling van een klacht die is ingediend over een gedraging van een ambtenaar van het Korps landelijke politiediensten.**
- 3. Onze Minister van Justitie draagt zorg voor de behandeling van een klacht die is ingediend over een gedraging van een bijzonder ambtenaar van politie.**
- 4. Onze Minister van Defensie draagt zorg voor de behandeling van een klacht die is ingediend over een gedraging van een militair van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken.**

Artikel 65

- 1. Een klacht over een gedraging van een ambtenaar van politie of van een militair van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken, wordt ingediend bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden.**
- 2. Een klacht over een gedraging van een ambtenaar van het Korps landelijke politiediensten kan ook worden ingediend bij Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**
- 3. Een klacht over een gedraging van een bijzonder ambtenaar van politie kan ook worden ingediend bij Onze Minister van Justitie.**

4. Een klacht over een gedraging van een militair van de Koninklijke marechaussee dan wel van enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken, kan ook worden ingediend bij Onze Minister van Defensie.
5. De korpsbeheerder, bedoeld in het eerste lid, draagt zorg voor een onverwijld doorzending van een klacht over het optreden van een ambtenaar van politie die is aangesteld bij een ander regionaal politiekorps, aan de korpsbeheerder van dat regionale politiekorps. Een klacht als bedoeld in het tweede, derde en vierde lid wordt onverwijld doorgezonden aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk Onze Minister van Defensie.
6. Tenzij reeds naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, wordt van de klacht onverwijld na de ontvangst ervan, afschrift gezonden aan de burgemeester van de gemeente waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden, alsmede aan de hoofdofficier van justitie van de regio binnen welke de gemeente is gelegen waar de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie worden in de gelegenheid gesteld over de klacht advies uit te brengen.

Artikel 66

In afwijking van artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt de klacht afgehandeld binnen tien weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 61, tweede lid, onder a, is belast met de behandeling van en advisering over de klacht, binnen veertien weken na de ontvangst van het klaagschrift.

Bijlage 2 Literatuur

Berge, ten J.B.J.M et. al. (1997). *Klagen bij de politie*. Den Haag: B&A Groep
Beleidsonderzoek & Advies

Commissie Evaluatie Awb III. (2007). *Klagen bij bestuursorganen*. Hoofdstuk
2 in 'Toepassing en effecten van de algemene wet bestuursrecht 2002-
2006'. Boom Juridische Uitgevers.

Euwema & Kop. (2009). *Klachtenafhandeling bij de Nederlandse politie. Een
evaluatiestudie binnen 26 politiekorpsen*. Den Haag. Ministerie van BZK.

Inspectie OOV. (2007). *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar de klachtbe-
handeling bij de politie*. Den Haag.

Model-klachtregeling politie (2002)

Werkgroep Uniforme klachtenregeling. (2009). *Rapport*.

Bijlage 3 Jurisprudentie 'dubbele petten'

Deze bijlage bevat het onderzoek naar jurisprudentie over de 'dubbele petten problematiek' ex artikel 65 lid 6. De tekst is geschreven door Rob Lievaart.

1 Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van een voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 is discussie ontstaan over de vraag of het voorstel in overeenstemming is met het Europese recht. Hierbij gaat het om artikel 65, zesde lid van genoemde wet, waarin is voorgeschreven dat de burgemeester door de korpsbeheerder in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen over de afdoening van een klacht over een gedraging die zich in zijn gemeente heeft afgespeeld.

Het is in de praktijk mogelijk dat de korpsbeheerder en de burgemeester dezelfde persoon zijn, namelijk op het moment dat de klacht betrekking heeft op een gedraging waar de korpsbeheerder burgemeester is. De vraag is of deze dubbele pet juridisch gezien mag. Hierbij gaat het vooral om de Europese regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie.

In deze rapportage wordt uitgebreid stilgestaan bij de eisen vanuit Europa op dit vlak, waarbij nauw gekeken is naar bestaande jurisprudentie. Eerst schetsen we in paragraaf 2 kort de parlementaire geschiedenis van de regeling, voor zover nodig in het kader van de dubbele petten problematiek. Daarna volgt in paragraaf 3 een beschrijving van Artikel 6 van het EVRM, dat onder meer het recht op toegang tot de rechter regelt. In paragraaf 4 beschrijven we het probleem van de denkbare samenloop tussen een klachtenprocedure en een strafrechtelijk of tuchtrechtelijk traject. De wijze waarop het Europese Hof aankijkt tegen (rechterlijke) dubbelfuncties komt aan de orde in paragraaf 5. De zesde paragraaf geeft een korte beschrijving van de stand van zaken rond alternatieve geschillenbeslechting in de EU.

2 Parlementaire discussie over de politieklachtenregeling

In deze paragraaf wordt een impressie geschetst van het verloop van de parlementaire discussie over het aspect van de politieklachtenregeling dat in deze rapportage centraal staat, zonder daarbij volledigheid na te streven.

Bij bestudering van de memorie van toelichting zou men verwachten dat de burgemeester niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om advies uit te brengen over een klacht, wanneer hij tevens de korpsbeheerder is. Hierover valt in de memorie van toelichting het volgende te lezen:³⁷

“Voorgesteld wordt de wettelijke verplichting op te nemen om van alle klachten onverwijld een afschrift te zenden aan de burgemeester, niet zijnde de

Noot 37 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 731, nr.3, blz. 5.

korpsbeheerder³⁸, van de gemeente waar de gewraakte gedraging heeft plaatsgevonden, alsmede aan de hoofdofficier van justitie en deze functionarissen in de gelegenheid te stellen terzake advies uit te brengen. Gezien de specifieke functie van de burgemeester als gezagsdrager van de politie bij handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en vanwege de lokale betrokkenheid, is aan de burgemeester, niet zijnde de korpsbeheerder, op deze wijze een mogelijkheid tot het uitbrengen van advies toegekend.”

Gelet op de onderstreepte woorden, zou eigenlijk verwacht mogen worden dat de voorgeschreven adviesprocedure niet van toepassing is op het moment dat de betrokken burgemeester de hoedanigheden van korpsbeheerder en burgemeester in zich verenigt.

Op basis van de tekst van artikel 65 lid 6 Politiewet 1993 kan er echter geen misverstand over bestaan dat de korpsbeheerder in een dergelijk geval zichzelf, maar dan in de hoedanigheid van burgemeester, in de gelegenheid moet stellen om over de klacht advies uit te brengen.

Uit het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor justitie³⁹ komt naar voren dat door de fractie van het CDA kanttekeningen zijn geplaatst bij het feit dat de korpsbeheerder beslist over een klaagschrift waarover hij eerst heeft geadviseerd in zijn hoedanigheid van burgemeester. Het antwoord hierop in de memorie van antwoord⁴⁰ komt erop neer dat de korpsbeheerder in zijn persoon nu eenmaal twee functies verenigt; hij is de beheerder van het regionale politiekorps – en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten – maar tevens gezagsdrager in meestal de grootste gemeente van de regio. Daaraan wordt toegevoegd dat deze combinatie van rollen in één persoon ‘fact, inzicht en wijsheid’ vergt van de burgemeester/korpsbeheerder en dat geen onoverkomelijke problemen worden verwacht.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer komt de dubbelrol van de korpsbeheerder/burgemeester opnieuw aan de orde. Zo wordt onder meer stilgestaan bij de verantwoordingsplicht van zowel de korpsbeheerder als de burgemeester en ook bij de vraag of het, mede tegen de achtergrond van de geloofwaardigheid van de burgemeester, wenselijk is dat een burgemeester in een bepaalde situatie tot uiteenlopende conclusies kan komen in zijn rol als lokale gezagsdrager en zijn rol als beheerder van het politiekorps.

Ook wordt de vraag opgeworpen of de gemaakte keuze ten lange leste ‘Europaproof’ is. Deze vraag vloeit voort vanuit het gezichtspunt dat blijkens de Europese rechtsontwikkeling in toenemende mate vragen worden gesteld bij situaties waarin mensen ‘rechter in eigen zaak’ zijn. De drie-eenheid beklagde, adviseur en beslisser, zou problemen opleveren.

De betrokken ministers hebben geantwoord dat het ‘pettenprobleem’ voor een deel samenhangt met de discussie over het politiebestedel. Ook hebben zij erop gewezen dat een klacht krachtens de Algemene wet bestuursrecht altijd wordt afgehandeld door het bestuursorgaan tegen wie de klacht is gericht. De burgemeester is volgens de ministers tegenover de gemeenteraad

Noot 38 De onderstreping is door de auteurs aangebracht.

Noot 39 Eerste Kamer, Vergaderjaar 2002–2003, nr. 201a, blz. 2.

Noot 40 Eerste Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 731 A. blz. 4.

verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en als korpsbeheerder is hij verantwoording verschuldigd aan het regionale college. De gemeenteraden kunnen de burgemeester dus niet ter verantwoording roepen over de wijze van afhandeling van klachten of over het hele beleid met betrekking tot de klachtafhandeling. Voor zijn optreden als korpsbeheerder is de burgemeester immers uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het regionale college. Tenslotte is van ministeriële zijde aangegeven dat men aanneemt dat een klachtenregeling vooralsnog niet valt onder de regelingen van het EVRM.

3 Artikel 6 EVRM

Artikel 6 lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) legt het recht op toegang vast tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Het valt er niet met zoveel woorden in te lezen, maar het is vaste jurisprudentie dat het verdragsartikel dit recht waarborgt.

Er moet volgens het artikel sprake zijn van een openbaar proces en van een behandeling binnen een redelijke termijn. Verder wordt geëist dat het proces eerlijk moet zijn. Uit de jurisprudentie blijkt dat een eerlijke en gelijke behandeling wordt vereist ('equality of arms'). Dit impliceert onder meer de verplichting om beide partijen te horen en om een debat op tegenspraak te houden. Ook is vereist dat er een regeling omtrent bewijs bestaat en dat er toegang is tot de relevante stukken. Daarnaast moeten rechterlijke uitspraken gemotiveerd worden. Wanneer een 'criminal charge' aan de orde is gelden aanvullende vereisten. Artikel 6 lid 2 EVRM garandeert bijvoorbeeld ten aanzien van procedures die een 'criminal charge'⁴¹ betreffen het vermoeden van onschuld.

Voor de dubbele petten kwestie is vooral artikel 6 lid 1 van belang. Dit luidt als volgt⁴²:

"In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion, of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice."

Eerder werd al opgemerkt dat de behandeling van klachten in de zin van de Awb niet in een bindende beslissing resulteert. Het is geen rechtspraak. In de zin van artikel 6 EVRM is geen sprake van een 'determination by a tribu-

Noot 41 Het Hof heeft het begrip 'criminal charge' ruim uitgelegd, waardoor daaronder in beginsel ook bestuurlijke sancties vallen (bijvoorbeeld de bestuurlijke boete), tenzij deze sancties een zuiver reparatoir karakter hebben en niet zijn gericht op afschrikking en leedtoevoeging (zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom). Ook het begrip 'civil rights and obligations' is veel breder dan de aanduiding doet vermoeden, aangezien ook een groot deel van het bestuursrecht en het tuchtrecht onder de werking van het artikel zijn gebracht.

Noot 42 De onderstreepte tekst is door ons aangebracht en staat niet als zodanig in de wet.

nal'. In de uitspraak Van de Hurk⁴³ overwoog het Europese Hof het volgende:

"In the Court's opinion, the power to give a binding decision which may not be altered by a non-judicial authority to the detriment of an individual party is inherent in the very notion of a 'tribunal', as is confirmed by the word 'determination' ('qui décidera')"

Beide kamers van het Hof hebben vastgesteld dat artikel 6 EVRM ook niet van toepassing is op de beklagprocedure van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering.⁴⁴ Het betreft de procedure als gevolg waarvan een klacht kan worden ingediend tegen een beslissing om van vervolging af te zien. Het gaat hier in de visie van het Hof om een voorprocedure waarbij nog allerminst vaststaat dat een strafvervolging gerechtvaardigd is. Er wordt met andere woorden geen beslissing genomen omtrent 'civil rights and obligations' er is ook geen sprake van een 'criminal charge'.⁴⁵

De nabestaanden van Ramsahai, die door een politiekogel om het leven was gekomen, hadden in de casus die aan beide uitspraken ten grondslag lag ook geklaagd over het verloop van de klachtprocedure op grond van de politiekachtenregeling Amsterdam/Amstelland. Uit de uitspraak van de derde sectie van het Hof blijkt die weinig relevant te zijn: *"However, as the applicants correctly point out, criminal proceedings take precedence over the complaint proceedings (Rules 5 and 13); the latter are therefore of little relevance to the case before the Court."*

Uit de formulering ('little relevance') zou wellicht kunnen worden afgeleid dat het Hof niet geheel uitsluit dat het verloop van klachtprocedures onder omstandigheden wel enige relevantie zou kunnen hebben. Hierbij mag niet onvermeld blijven dat het oordeel van het Hof gebaseerd is op 'rules' 5 en 13 van de klachtenregeling van het betrokken politiekorps.⁴⁶

In de zaak Venema/the Netherlands⁴⁷ gaat het Hof onder meer in op het verloop van de klachtprocedure bij de Raad voor de kindbescherming. Het Hof overweegt dat 'complaint proceedings' geen 'remedy properly' zijn in het kader van de beoordeling en dat zij geen relatie hebben met de geconstateerde schending van het EVRM.

Tegen de achtergrond van de beschreven jurisprudentie zal het geen toelichting behoeven dat artikel 6 van het EVRM in ieder geval niet rechtstreeks

Noot 43 EHRM, 19 april 1994, NJ 1995/462. Zie onder meer ook het bekende Benthem-arrest, EHRM 23 oktober 1985, NJ 1986, 102. Hierin oordeelde het Hof dat het Kroonberoep in strijd was met art. 6 lid 1 EVRM. Volgens het Hof levert de procedure voor de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State niet een door art. 6 lid 1 EVRM vereiste 'determination by a tribunal' op, nu de Afdeling geschillen terzake slechts advies uitbracht.

Noot 44 EHRM, Ramsahai/Nederland, 10 november 2005, RVDW 2006/47, gevolgd door Grote Kamer EHRM, 15 mei 2007, NJ 2007, 618

Noot 45 Enigszins vergelijkbaar is Hoge Raad, 17 december 2002, NJ 2003, 179, waarin werd geoordeeld dat de beklagprocedure van artikel 552a Wetboek van Strafvordering (beklag over inbeslagneming van voorwerpen) geen betrekking had op 'civil rights and obligations', omdat de inbeslagneming de rechten van de klagers op de in beslag genomen stukken niet aantast en ook niet prejudicieert op een zodanige aantasting.

Noot 46 Daarin was onder meer bepaald dat de klachtbehandeling op verzoek van de hoofdofficier moet worden opgeschort als er samenhang is met een eventueel strafbaar feit en dat tijdens de klachtprocedure afgelegde verklaringen in beginsel buiten beschouwing blijven in een eventuele strafrechtelijke zaak.

Noot 47 EHRM, 17 december 2002, NJ 2004, 632.

van toepassing is op de klachtprocedure. Dit geldt zowel voor de interne als de externe procedure. Het staat een burger vrij om al of niet een klacht in te dienen tegen een bepaalde gedraging. Mede gezien die vrijwilligheid doet het klachtrecht op geen enkele wijze afbreuk aan de mogelijkheid om een zaak voor te leggen aan de rechter, indien bijvoorbeeld in zijn visie 'civil rights and obligations' in het geding mochten zijn en de inzet meer gericht is op het verkrijgen van schadevergoeding dan op een uitspraak over de (on)behoorlijkheid van een gedraging. Ook is het denkbaar dat tijdens de klachtprocedure onbehoorlijk gedrag wordt geconstateerd dat in civielrechtelijke zin als onrechtmatig kan worden gekwalificeerd. In zo'n situatie bestaat er voor de klager geen belemmering om alsnog een vordering in te dienen bij de burgerlijke rechter.

In dit verband kan ook worden gewezen op het feit dat de burgerlijke rechter zijn bevoegdheid altijd ruim heeft geïnterpreteerd. Die rechter hanteert de zogenaamde leer van het 'objectum litis'. De enkele stelling van eiser dat tegen hem een onrechtmatige daad is gepleegd, is in deze leer al voldoende om de bevoegdheid aan te nemen.⁴⁸ In dit verband wordt ook wel gesproken over de taak van de burgerlijke rechter als 'restrechter' of over zijn vangnetfunctie. Illustratief in dit verband is ook dat de burgerlijke rechter zich geroepen heeft gevoeld om gaten in de rechtsbescherming, die door de Straatsburgse jurisprudentie zijn blootgelegd, op te vullen. Na het Benthem-arrest⁴⁹, waarin het Europese Hof oordeelde dat het Kroonberoep niet voldeed aan de maatstaven van artikel 6 EVRM, heeft de Hoge Raad dit gat gedicht door zich in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren.

In de zaak Oerlemans⁵⁰ besliste het Europese Hof dat deze oplossing acceptabel was. De civiele rechter kon het administratief besluit volgens het Hof volledig op zijn rechtmatigheid toetsen, een recht op schadevergoeding toewijzen en de overheid een gebod opleggen. Naar het oordeel van het Hof had klager volgens de 'well-established principles' van het Nederlandse recht op het moment van het betwiste koninklijk besluit het geschil ter beoordeling aan de civiele rechter kunnen voorleggen en is er sprake van 'full jurisdiction'. Art. 6 lid 1 EVRM was dan ook niet geschonden.

Het arrest BAT⁵¹ ligt in het verlengde hiervan. De klager had na administratief beroep verzuimd een beroep te doen op de burgerlijke rechter als vangnet. Volgens het Hof stond in deze zaak vast dat beroep had opengestaan op een rechter die voldoende rechtsmacht over de zaak heeft en zelf met de waarborgen van art. 6 lid 1 EVRM is omkleed. Het Hof rekende het niet tot zijn taak om uitspraak te doen over de vraag of een afdeling van beroep van de Octrooiraad onder de Rijksoctrooiwet van 1910 (oud) een gerecht (tribunal) was in de zin van art. 6 lid 1 EVRM, zolang de Nederlandse burgerlijke rechter zich hierover niet had uitgesproken.

Noot 48 Wel houdt de burgerlijke rechter bij de beantwoording van de bevoegdheidsvraag rekening met de rechtsmacht van andere rechters. De beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten in de zin van de Awb is bijvoorbeeld in eerste instantie aan de bestuursrechter voorbehouden.

Noot 49 EHRM, 23 oktober 1985, NJ 1986, 102. De belangrijkste betekenis van dit arrest is overigens de daarin gegeven uitleg van het begrip 'civil rights and obligations', waarmee bepaalde delen van het bestuursrecht ook werden aangemerkt als een onderdeel van het recht dat door artikel 6 EVRM wordt beheerst

Noot 50 EHRM 21 november 1991, NJ 1992, 666

Noot 51 EHRM, 20 november 1995, NJ 1996/519.

Ook doet een klachtprocedure geen afbreuk aan het recht op toegang tot de bestuurs- of de strafrechter. Een uitspraak van de Hoge Raad van 12 februari 2008⁵² biedt een aardig voorbeeld van dat laatste.

In deze zaak had een vrouw geklaagd over het politieoptreden bij haar aanhouding. De klacht was met de vrouw besproken in een bemiddelingsgesprek, waarna de bemiddelaar, de chef van de betrokken politieambtenaren, de conclusie had getrokken dat de klacht was 'afgehandeld'. Kennelijk was dat voor de vrouw niet het geval, aangezien zij daarna alsnog haar beklag deed bij de Nationale ombudsman.

Het Hof had in deze zaak geoordeeld dat de verdachte zich had neergelegd bij de uitkomst van de klachtprocedure. Daarom kon zij zich volgens het Hof niet meer beroepen op de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in de vervolging van de verdachte in verband met het bedoelde politieoptreden. De Hoge Raad zegt zonder nader motivering dat dit oordeel onjuist is. Annotator T.M. Schalken probeert te gissen naar de beweegredenen van de Hoge Raad. Hij wijst er allereerst op dat een bemiddelingsgesprek geen onderdeel uitmaakt van het strafvorderlijke stelsel van rechtsmiddelen, dat in de optiek van de Hoge Raad een gesloten karakter heeft. In de tweede plaats strookt het oordeel van het hof niet met het informele en niet-onherroepelijke karakter van het bemiddelingsgesprek. Dit gesprek dient ertoe om, ter vermindering van onnodige juridisering van de klachtbehandeling, klager en de politie in de gelegenheid te stellen hun kant van het verhaal te vertellen waardoor er wellicht wederzijds begrip ontstaat. De conclusie van Schalken is dan ook dat de klachtroute, die vooral tot doel heeft de klacht uit de conflictsfeer te halen, los staat van hetgeen in juridische procedures te berde kan worden gebracht. Die conclusie geldt waarschijnlijk niet alleen voor het bemiddelingsgesprek, maar ook voor de andere fases van klachtbehandeling.

Sommige van de aangehaalde jurisprudentievoorbeelden wekken de suggestie dat eventuele voorafgaande procedures bij instanties, die niet voldoen aan artikel 6 EVRM, niet problematisch zijn wanneer er binnen de rechtskolom uiteindelijk maar een rechter is die wel aan die eisen voldoet.⁵³ Volgens het EVRM moet de burger dat oordeel in laatste instantie ook afwachten. Als gevolg van artikel 35 van dat verdrag kan het Hof een zaak pas in behandeling nemen nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

Toch kunnen procedures die voorafgaan aan de rechterlijke behandeling onder omstandigheden relevant zijn bij de beantwoording van de vraag of er sprake is geweest van een eerlijk proces. Vooral binnen een straf- of tuchtrechtelijke context kan dat aan de orde zijn. Dit zal in de volgende paragraaf nog wat nader worden toegelicht.

Noot 52 NJ 2008, 248.

Noot 53 Vgl. onder meer EHRM, 20 november 1995, NJ 1996/519: 'Even if the proceedings before the Appeals Division of the Patent Office were considered not to comply with Article 6 § 1 in one way or another, no violation of the Convention could be found if there was available to the applicant company a remedy ensuring the determination of its asserted civil right by an independent judicial body that did have sufficient jurisdiction and did itself provide the safeguards required by Article 6 § 1'. Zie ook EHRM Van de Hurk, 19 april 1994, NJ 1995,462: 'A defect of this nature may, however, be remedied by the availability of a form of subsequent review by a judicial body that affords all the guarantees required by Article 6'.

4 Afstemming klachtenprocedure en straf- of tuchtrechtelijk traject

Het is denkbaar dat 'civil rights and obligations' of 'criminal charges' indirect wel rol kunnen spelen binnen klachtprocedures, ondanks het feit dat geen bindende beslissing wordt genomen. In de Awb is vastgelegd dat het bestuursorgaan *niet verplicht* is de klacht te behandelen indien die klacht betrekking heeft op een gedraging die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen kan worden, dan wel onderworpen is geweest. Dit is ook van toepassing zolang terzake van de gedraging een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

De belangrijkste reden voor de tussenkomst van de hoofdofficier in de interne klachtprocedure van de politie hangt samen met het feit dat het de exclusieve taak van het openbaar ministerie is om de strafwaardigheid van gedragingen, waarover geklaagd wordt, te beoordelen en eventueel te besluiten een strafrechtelijke procedure te starten.⁵⁴ Volgens de memorie van toelichting is een tijdige beoordeling van de eventuele strafwaardigheid belangrijk, omdat het klachtonderzoek achterwege dient te blijven zolang er een opsporingsonderzoek of een vervolging loopt.

De stelling dat het klachtonderzoek in de beschreven situatie *achterwege dient te blijven*, sluit niet aan bij de tekst van artikel 9:8 lid 1 onder f Awb, waarin uitsluitend is vastgelegd dat het bestuursorgaan (lees: de korpsbeheerder) in een zodanig geval *niet verplicht* is om het klachttraject voort te zetten. De korpsbeheerder blijft echter bevoegd om dat wel te doen en kan daarbij een tegengesteld advies van de hoofdofficier naast zich neerleggen.

Gevolgen verandering artikel 66 Politiewet 1993

Bij de aanpassing van de Politiewet 1993 aan het klachtrecht van de Awb is artikel 66 (oud)⁵⁵ van de Politiewet 1993 geschrapt. Dat artikel schreef dwingend voor dat een klachtonderzoek in de hier bedoelde gevallen achterwege *moest* blijven. De reden voor het schrappen van deze bepaling was blijkens de memorie van toelichting gelegen in het feit dat de regeling in artikel 9:8 eerste lid onder f Awb 'soortgelijk' en 'zelfs iets ruimer' geformuleerd was. In zekere zin was dat ook zo, aangezien het artikel alleen voorzag in de samenloop tussen klachten en misdrijven. Het artikel bevatte dus, anders dan de Awb, geen regeling voor overtredingen. Daaraan werd de constatering verbonden dat het artikel zonder enig bezwaar uit de Politiewet 1993 kon worden geschrapt. Daarbij bleef echter onvermeld dat door het schrappen van dit artikel samenloop tussen een politieklahtprocedure en een strafrechtelijk traject niet langer uitgesloten is.

Noot 54 MvT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 731, nr. 3, blz. 5. Daarnaast is voor deze adviesrol gekozen gezien de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, wanneer het politieoptreden waarover wordt geklaagd diende ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Ook wordt in de memorie opgemerkt dat het wenselijk is dat de betrokken politieambtenaar zo spoedig mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de status van (het onderzoek naar) de ingediende klacht

Noot 55 Artikel 66 Politiewet 1993 luidde voor de wijziging als volgt: 'Een onderzoek naar een klacht, voor zover die betrekking heeft op een misdrijf, blijft achterwege zo lang ter zake een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel een beklagprocedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering aanhangig is.'

Raadpleging van de parlementaire geschiedenis op artikel 9:8 lid 1 onder f Awb verscherpt het beeld op deze materie. In de memorie van toelichting op dit artikel⁵⁶ valt het volgende te lezen:

“Onderdeel f regelt de mogelijke samenloop van een klacht met een strafrechtelijke procedure waarbij deze gedraging eveneens – mede – wordt getoetst. Hierbij moeten twee situaties worden onderscheiden. In de eerste plaats kan de gedraging waarop de klacht betrekking heeft als telastegelegd feit aan de strafrechter zijn voorgelegd door het OM. In andere gevallen is het telastegelegde feit niet de gedraging waarover geklaagd wordt, maar kan de gedraging door die rechter worden beoordeeld bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het OM of de rechtmatigheid van het bewijs. In beide gevallen is het ongewenst dat het bestuursorgaan verplicht is tot het onderzoeken van de klacht. Het bestuursorgaan is ingevolge onderdeel f dan ook niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging zo lang ter zake van die gedraging een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is alsmede indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en ter zake van dat strafbare feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is. De bevoegdheid de klacht te onderzoeken blijft evenwel bestaan, ook nadat uitspraak is gedaan in de strafzaak. In de praktijk zal het bestuursorgaan moeten bezien of er sprake is van een zodanige samenhang tussen de gedraging waarover wordt geklaagd en de strafzaak waarin die gedraging – mede – wordt getoetst, dat het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de strafprocedure oplevert.”

Met name de laatste volzin geeft duidelijk weer hoe in de praktijk moet worden omgegaan met de samenloop tussen de klachtprocedure en een strafrechtelijke procedure. De wetgever is zich bewust geweest van het spanningsveld tussen die twee.

In artikel 9:8 lid 1 onder f Awb is overigens niet vastgelegd hoe de klachtbehandeling zich verhoudt tot een strafrechtelijk onderzoek dat niet tegen de beklaagde maar tegen de klager is gericht.⁵⁷ Ook hier kan zich een ongewenste samenloop voordoen, terwijl er in die situatie geen mogelijkheid bestaat om de afhandeling van de klacht niet voort te zetten of op te schorten. Het is niet duidelijk of men zich van deze vorm van samenloop bewust is geweest.

Politietuchtrecht

Voor het onderwerp van deze rapportage is het ook belangrijk de lijn door te trekken naar het politietuchtrecht. Dit vindt zijn juridische grondslag in artikel 50 van de Politiewet 1993 en het krachtens die wet vastgestelde Besluit algemene rechtspositie politie (BARP).

In artikel 76 BARP is de mogelijkheid geschapen om de politieambtenaar disciplinair te straffen als deze een hem opgelegde verplichting niet nakomt of zich overigens schuldig maakt aan plichtsverzuim. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen. Art 77 BARP somt limitatief de straffen op, waarbij de schriftelijke berisping de lichtste en ontslag de zwaarste vorm is.

Noot 56 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 837, nr. 3, blz. 18 e.v.

Noot 57 Aldus ook J. Naeyé in 'Politie Studies over haar werking en organisatie', 2007 Kluwer Deventer, blz. 255.

In de zaak *Eskelinen/Finland*⁵⁸ breidde het Europese Hof de bescherming van artikel 6 –ruw gezegd– uit tot het ambtenarenrecht, waardoor ook het politietucht recht daar in beginsel onder valt. Ook in zaken waarin geen sprake is van strafbare feiten, maar wel van eventuele disciplinaire maatregelen, kan zich dus samenloop voordoen. De Awb kent geen regeling voor een dergelijke samenloop. Overigens kan een tuchtrechtelijke maatregel ook samenlopen met een strafrechtelijk traject en kan zich op die wijze zelfs drievoudige samenloop voordoen, wanneer er tevens sprake is van een klacht.

Het opleggen van een straf door de korpsbeheerder aan de politieambtenaar is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb, dat vatbaar is voor bezwaar en beroep in de zin van die wet. Er zijn geen indicaties om te veronderstellen dat die procedure niet aan artikel 6 EVRM zou voldoen.

*Reikwijdte artikel 6 EVRM*⁵⁹

Hoewel de klachtprocedure op zichzelf beschouwd geen afbreuk doet aan de waarborgen van artikel 6 EVRM, is het binnen de straf- of tuchtrechtelijke context ook weer niet helemaal uitgesloten dat het verloop van een klachtprocedure binnen het Europese kader onder omstandigheden toch ‘relevantie’ zou kunnen hebben.

Vgl. EVRM, *Panovits versus Cyprus*⁶⁰ : “At the outset the Court observes that, even if the primary purpose of Article 6, as far as criminal matters are concerned, is to ensure a fair trial by a ‘tribunal’ competent to determine ‘any criminal charge’, it does not follow that the Article has no application to pre-trial proceedings.”

Er is ook een ontwikkeling in de Europese rechtspraak waarneembaar, waaruit blijkt dat de reikwijdte van art 6 EVRM steeds verder wordt uitgebreid. Hiervoor werd al gewezen op de ruime uitleg van de begrippen ‘civil rights and obligations’ en ‘criminal charge’, waardoor ook bepaalde bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke zaken onder het bereik van het artikel zijn gebracht. Bij dat laatste bleef het ambtenarenrecht lange tijd buiten schot, maar ook wat dat betreft is er sinds de uitspraak *Eskelinen* sprake van een verruimde visie. Ook zijn er sporen waarneembaar dat het artikel het uitgezonderde vreemdelingenrecht niet langer geheel onberoerd laat.⁶¹ Tegelijkertijd ziet men een ontwikkeling die erop wijst dat de fases voor de daadwerkelijke rechterlijke behandeling meer in beeld komen. De uit Europese jurisprudentie voortvloeiende aandacht voor de betrokkenheid c.q. aanwezigheid van een advocaat bij het eerste politieverhoor is daar een voorbeeld van.

Noot 58 EHRM, 19 april 2007, AB 2007, 317

Noot 59 Naast artikel 6 EVRM zijn er overigens andere relevante verdragen en verdragsbepalingen. Deze zijn opgenomen in de bijlage.

Noot 60 EHRM, 11 december 2008, NJ 2009, 215. Vgl. EHRM 27 november 2008, NJ 2009, 214 (*Salduz/Turkije*).

Noot 61 Zie bijv. rechtbank 's-Gravenhage, 10 september 2008, LJN BF1052, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 juni 2007 (JV 2007, 348), waarbij in een vreemdelingrechtelijke zaak expliciet is verwezen naar de uitspraak van het EHRM van 29 maart 2006 inzake *Pizzati/Italië*.

In de zaak Ramsahai achtte de Grote Kamer⁶² de mate van onafhankelijkheid van de officier van justitie, in combinatie met de supervisie van diens hoofdofficier van justitie en de mogelijkheid de vervolgingsbeslissing in rechte⁶³ aan te vechten, voldoende in overeenstemming met de procedurele eisen die voortvloeien uit art. 2 EVRM.⁶⁴ Niettemin bracht ook de Grote Kamer tot uitdrukking dat het beter zou zijn geweest als een niet bij het bewustte politiekorps betrokken officier van justitie het onderzoek naar het incident had geleid en de uiteindelijke vervolgingsbeslissing had genomen. Ook deze uitspraak laat zien dat het Hof zijn aandacht steeds meer uitbreidt tot procedures die voorafgaan aan de rechterlijke behandeling. Dat speelt overigens vooral in zaken waarin de artikelen 2 of 3 EVRM⁶⁵ aan de orde zijn, aangezien uit dit artikel verzwaarde procedurele eisen voortvloeien die niet alleen zien op de rechterlijke behandeling.

Illustratief zijn ook twee uitspraken van het Hof Amsterdam.⁶⁶ In de eerste zaak staat het gerechtshof eerst uitgebreid stil bij de overwegingen van het Europese Hof in de zaak Ramsahai. Tegen die achtergrond wijst het hof op het juridische belang dat moet worden toegekend aan onderzoek dat in een zo vroeg mogelijk stadium aan de verdragsrechtelijke maatstaven met betrekking tot onafhankelijkheid voldoet. Bovendien is er volgens het hof een praktisch belang. Door een onderzoek, dat van meet af aan onder leiding van een onafhankelijke rechterlijke autoriteit staat, kan worden voorkomen dat later, mocht blijken dat het gevoerde onderzoek onvolledig is geweest, alsnog een gerechtelijk vooronderzoek moet worden ingesteld met alle praktische nadelen op het gebied van de waarheidsvinding van dien.

In de tweede zaak gaf het Amsterdamse Hof een last tot het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek, waarbij de rechter de hoop uitsprak dat die last een signaal zou inhouden aan het openbaar ministerie om, zeker wanneer het gaat om overlijden van een burger, die zich in handen van overheidsdienaren bevond, het onderzoek voortaan van meet af aan voldoende nauwkeurig en zorgvuldig te laten zijn. In dat verband wijst het hof erop dat er ingevolge artikel 2 EVRM sprake dient te zijn van een 'effective, independent investigation'.

De twee uitspraken laten zien dat 'pre-trial proceedings' vooral binnen de straf- en tuchtrechtelijke context relevant kunnen zijn. Dit hangt samen met het feit dat de rechten van een verdachte in de voorfase al met veel waarborgen zijn omkleed. Denk aan zaken als de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, de cautieplicht en het recht op rechtsbijstand. Als er in die precaire voorfase fouten worden gemaakt, bestaat het risico dat het gehele proces als oneerlijk wordt gekwalificeerd.

Hoewel de klachtbehandeling op zichzelf beschouwd natuurlijk geen 'criminal charge' impliceert, is die behandeling vaak wel gericht op een reconstructie van relevante gebeurtenissen, waarbij betrokkenen ook worden gehoord en waarbij het niet uitgesloten is dat gelijktijdig ook een straf- en/of tuchtrechtelijk traject loopt. Tegen deze achtergrond is het niet uitgesloten

Noot 62 Grote Kamer EHRM, 15 mei 2007, NJ 2007, 618.

Noot 63 Via de beklagprocedure van artikel 12 Wetboek van Strafvordering.

Noot 64 In dit artikel is het recht op leven vastgelegd.

Noot 65 Deze artikelen regelen respectievelijk het recht op leven en het verbod op marteling.

Noot 66 Respectievelijk Hof Amsterdam 29 oktober 2008, NJFS 2009/3 en 16 februari 2007, LJN: AZ8826.

dat het verloop van een klachtprocedure in bepaalde gevallen toch een rol zou kunnen spelen bij de toetsing door het Europese Hof. De 'dubbelrol' van de korpsbeheerder/burgemeester bij die klachtbehandeling zou daarbij ook aan de orde kunnen komen. In de volgende paragraaf wordt een beeld geschetst van de wijze waarop die dubbelrol dan mogelijk zal worden beoordeeld.

5 Dubbelrollen in het Europese recht

In diverse uitspraken van het Europese Hof komt aan de orde dat er strijdigheid met artikel 6 EVRM kan ontstaan wanneer iemand in zijn hoedanigheid als rechter over een zaak oordeelt, terwijl hij eerder bij die zaak betrokken is geweest. Dan wordt niet voldaan aan het in artikel 6 vastgelegde vereiste dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig dient te zijn.

Deze gedachte gaat in feite terug op de Trias Politica van Montesquieu, waarin de basis is gelegd voor een van de wetgevende en uitvoerende macht onafhankelijke rechterlijke macht. Die jurisprudentie moet men duidelijk zien in het perspectief van artikel 6 en zij kan dus niet (zonder meer) worden getransporteerd naar situaties waarin geen sprake is van rechtspraak, zoals bij de klachtenbehandeling. Bij de interne klachtprocedure is het verder evident dat de problematiek van de machtscheiding niet aan de orde is. Dat geldt niet alleen voor de politiekklachtenregeling maar voor alle interne klachtprocedures, omdat die worden gekenmerkt door het feit dat het beklagde bestuursorgaan steeds zelf op de klacht beslist.⁶⁷ Enkele voorbeelden uit de jurisprudentie:

De zaak Procola⁶⁸: vier van de vijf leden van het comité du contentieux van de Luxemburgse Raad van State hadden achtereenvolgens adviserende en rechtsprekende functies vervuld met betrekking tot dezelfde besluiten. Dit alleen al kan twijfel wekken over de structurele onpartijdigheid van de instantie. De klagende onderneming had goede gronden te vrezen dat de staatsraden zich gebonden zouden voelen door hun eerdere advies. Deze twijfel is - hoe gering de rechtvaardiging ervoor ook - voldoende om de onpartijdigheid van het gerecht aan te tasten

De zaak Mc Gonnel⁶⁹: de voorzitter van het Royal Court vervulde naast zijn rechterlijke taak, ook bestuurs- en wetgevende taken. Hij had als rechter over een zaak geoordeeld waarin hij in een andere hoedanigheid een Development Plan⁷⁰ had vastgesteld dat in die zaak een rol speelde. Het Hof stelde een schending van artikel 6 vast.

De zaak De Haan⁷¹: een rechter behandelde als voorzitter van een rechtscollege een beroepszaak tegen een eerdere beschikking die hij had gegeven in het kader van de toepassing van de vaste deskundigenprocedure op grond van de Beroepswet. Ook hier achtte het Hof een schending van artikel 6 aanwezig.

Noot 67 Met het oog hierop wordt afgezien van een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het Europese Hof de begrippen onafhankelijk en onpartijdig heeft ingevuld.

Noot 68 EHRM Grote Kamer, 28 september 1995, NJ 1995, 667.

Noot 69 EHRM, 8 februari 2000, NJ 2001, 611.

Noot 70 De Engelse figuur voor het bestemmingsplan.

Noot 71 EHRM 26 augustus 1977, NJCM-Bulletin 1998 p. 722-732.

De zaak Kleyn and others⁷²: de Raad van State had eerst advies gegeven over de Tracéwet en vervolgens in zijn hoedanigheid van bestuursrechter een beroep behandeld tegen een op die wet gebaseerd tracébesluit. Het Hof zag hierin geen probleem, omdat het naar zijn oordeel om twee verschillende zaken ging en niet om een en dezelfde beslissing.

Uit de jurisprudentie blijkt ook dat het van belang is of de rechter een 'appearance of independence' heeft. Wanneer er een schijn van afhankelijkheid of partijdigheid bestaat, is dat vaak al voldoende voor de conclusie dat artikel 6 is geschonden. Met de stelling dat de betrokken persoon over veel 'tact, inzicht en wijsheid' beschikt, zal men dan niet weggomen.

Maar zoals gezegd, heeft de aangehaalde jurisprudentie betrekking op rechtspraak, al kan men daaruit wel afleiden dat de Europese rechter uiterst kritisch aankijkt tegen dubbele 'capacities'. Vergelijk ook de in noot 40 aangehaalde uitspraken over de hoofdofficier van justitie. Vooral in zaken waarin de burgemeester in zijn beide hoedanigheden tot tegengestelde conclusies komt, lijkt het niet helemaal uitgesloten dat dit niet aanvaardbaar zal worden geacht. De kans lijkt echter klein dat het verloop van een klachtprocedure relevant wordt geacht in een procedure bij het Europese Hof. De stelling dat de regeling niet Europaproof is, lijkt tegen die achtergrond voorbarig. De klachtprocedure maakt geen onderdeel uit van de rechtskolom, maar staat daar uitdrukkelijk naast.

6 ADR in de Europese Unie

De Europese Commissie is van mening dat de bevordering van het gebruik van bemiddeling en andere vormen van alternatieve geschillenbeslechting (hierna: ADR⁷³) bijdraagt aan de beslechting van geschillen en aan het voorkomen van zenuwslopende, tijdrovende en dure gerechtelijke procedures en burgers aldus de mogelijkheid biedt hun wettelijke rechten te behartigen.

Op dit gebied worden dan ook tal van initiatieven genomen. Zo kan onder meer worden gewezen op de discussienota (groenboek) over dit onderwerp uit 2002, op de invoering van een gedragscode voor bemiddelaars en op een kaderrichtlijn inzake bemiddeling. Deze en dergelijke initiatieven gaan (nog) niet zover dat zij ook richtlijnen of aanbevelingen bevatten voor interne klachtprocedures in de zin van de Awb⁷⁴. Aanbeveling 98/257, die betrekking heeft op buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, beveelt (onder meer) wel aan dat geschillen door een onafhankelijke besliser worden afgedaan. Die geldt echter alleen op het daar bedoelde specifieke terrein. Verwacht mag worden dat eventuele nieuwe initiatieven zorgvuldig zullen worden overwogen en afgestemd op bestaande structuren.

Vooralsnog bestaat er geen aanleiding om te verwachten dat vergelijkbare aanbevelingen ook voor interne klachtprocedures zullen gaan gelden of dat

Noot 72 EHRM 6 mei 2003, AB 2003, 211.

Noot 73 Alternative dispute resolution.

Noot 74 In het midden wordt gelaten of de interne klachtprocedure überhaupt als een vorm van ADR kan worden gezien. De Nationale ombudsman wordt op de website van de EU wel genoemd als voorbeeld van ADR, maar de interne procedure blijft onvermeld.

de rollen van beklagde en beslisser binnen die procedure niet langer mogen samenvallen. Dat zou het wezen van die interne klachtprocedure aantasten en een integrale heroverweging van het klachtrecht met zich meebrengen.

7 Andere relevante verdragen en verdragsbepalingen

Naast artikel 6 EVRM biedt artikel 13 EVRM⁷⁵ een recht op effectieve rechtsbescherming waar het vermeende schendingen van EVRM-rechten betreft. Aangezien de meeste geschillen onder toepassing is bereikt vallen van artikel 6 EVRM heeft artikel 13 weinig toegevoegde waarde, tenzij het gaat om een rechtsgebied dat van de werking van artikel 6 is uitgezonderd. Artikel 14 van het IVBPR kan worden gezien als het VN-equivalent van artikel 6 EVRM. Het bevat in grote lijnen niet meer waarborgen en kan binnen het kader van deze notitie verder onbesproken blijven.

Artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest, dat nog niet in werking is getreden, waarborgt uitdrukkelijk het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.⁷⁶ Volgens de toelichting is het niet alleen van toepassing op geschillen over 'civil rights and obligations' en 'criminal charges', waardoor het toepassingsgebied wordt uitgebreid. Voor het onderwerp van deze notitie heeft dat verder geen consequenties, nu de afdoening van klachten niet geschiedt door een 'gerecht' in de zin van het artikel.

75 'Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity'.

76 Artikel 48 Handvest legt voorts het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging in strafzaken vast.