

Vergaderjaar 2000–2001

27 731

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de klachtregeling, die is opgenomen in de Politiewet 1993, aangepast aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk is tot stand gekomen bij de wet van 12 mei 1999, houdende aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 1999, 214). Zoals reeds is aangekondigd in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot invoering van hoofdstuk 9 van de Awb, zal deze regeling eerst voor het beleidsterrein politie gaan gelden op het moment dat de in de Politiewet 1993 opgenomen klachtregeling daaraan is aangepast (Kamerstukken I 1998/99, 25 837, nr. 88b, blz. 4). Om de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten te realiseren is het van belang dat de klachtregeling van de Awb ook voor de politie gaat gelden. Enkele aanvullingen op de klachtregeling van de Awb zijn voor de politie echter noodzakelijk vanwege de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel en het behoud van de mogelijkheid rekening te houden met regionale verschillen.

2. Totstandkoming wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel is tot stand gekomen na overleg met het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Op 20 maart 1998 is bij brief van de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aan de voorzitters van deze drie beraden en aan de politievakorganisaties verzocht om hun visie te geven inzake de uitkomsten van het onderzoeksrapport naar de politieklachtregelingen, dat is uitgebracht in januari 1998 door de B&A Groep in samenwerking met de Universiteit Utrecht. Dit rapport «Klagen bij de politie» bevat een beschrijving van het juridische kader, de klachtregelingen en de praktijk van klachtafhandeling bij de regiokorpsen, het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de rijksrecherche. Verder bevat het rapport de resultaten van dieptestudies die zijn uitgevoerd in vier politieregio's, waarbij de ervaringen van klagers en betrokken politieambtenaren zijn onderzocht. Ook wordt in het rapport de op dat moment als voorontwerp gepubliceerde regeling van het klachtrecht in de Awb vergeleken met de klachtregeling in de Politiewet 1993, de huidige regio-

nale klachtregelingen en de bestaande praktijk. Het rapport is bij brief van 27 februari 1998 aan de Staten-Generaal aangeboden (kenmerk EA98/U359, 68 007/598/gbj).

3. Financiële gevolgen

Alle politiekorpsen zijn sinds 1994 wettelijk verplicht een klachtregeling op te stellen en uit te voeren. De bestaande klachtregelingen kunnen – met enkele (kleine) aanpassingen – dienen als uitvoeringsregeling. Het onderhavige wetsvoorstel zal naar wij verwachten weinig tot geen extra investeringen door de korpsen vergen en heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Aan de praktische aspecten en beperkte lasten die met de uitvoering van de voorgestelde regeling gemoeid zijn, wordt aandacht geschonken in de artikelsgewijze toelichting.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 61

In het eerste lid is, evenals in de artikelen 62 en 63, de zinsnede «met inachtneming van dit hoofdstuk» geschrapt. Afgezien van de vanzelfsprekendheid dat de wet steeds in acht genomen moet worden, tenzij afwijking met zo veel woorden wordt toegestaan, wekt deze zinsnede de onjuiste indruk dat in de eerste plaats de regels van het onderhavige hoofdstuk in acht genomen moeten worden. Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is nu juist dat de Awb van toepassing is op de onderhavige materie, behoudens enkele afwijkende – hieronder toegelichte – bepalingen.

Op deze plaats merken wij op dat in de Politiewet 1993 steeds wordt gesproken van klachten over *het optreden* van ambtenaren van politie. In lijn met het woordgebruik van de Awb stellen wij voor in de desbetreffende artikelen het woord «optreden» te vervangen door «gedraging(en)».

Adviescommissie (artikel 61, tweede lid, onder a, en derde lid)

In iedere politieregio dient een onafhankelijke adviescommissie te zijn ingesteld. De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat een van de korpsleiding onafhankelijke commissie vertrouwen kan inboezemen bij de klagers en een extra waarborg is voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Dit is van belang, omdat – het herstel van – het vertrouwen van de klagende burger in de politie een van de belangrijkste doelen is van een goede klachtbehandeling.

Artikel 61, tweede lid, onderdeel a, verplicht het regionale college tot het instellen van een adviescommissie, maar laat net als nu het geval is, ruimte om die commissie voor bepaalde categorieën van klachten niet in te schakelen. Daartoe dient op voorhand in de regeling zelf te worden aangegeven met de behandeling van welke categorieën van klachten de commissie zal worden belast. Aan de ene kant brengen de te volgen voorschriften van de Awb met zich dat in alle regio's een vergelijkbare en heldere adviesprocedure bestaat, terwijl aan de andere kant op onderdelen een eigen regionale invulling mogelijk blijft.

Aangezien afdeling 9.3 van de Awb, die aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure bevat, facultatief is, moet zij, voor zover gewenst, uitdrukkelijk van toepassing worden verklaard. Dit gebeurt in het hier voorgestelde derde lid. Overeenkomstig de Awb is de taak van een – ingeschakelde – adviescommissie niet langer beperkt tot de advisering over een klacht, maar strekt deze zich ook uit tot de behandeling daarvan. Een deel van de bestaande klachtadviescommissies zal hierdoor genood-

zaak worden om hun werkwijze te wijzigen. Dit geldt met name voor de commissies die momenteel slechts «in tweede instantie» over een klacht (behandeling) oordelen door beoordeling van het dossier. Door de betreffende korpsen kon echter reeds geanticipeerd worden op deze werklastervergroting. Immers, door de toenmalige ministers is reeds ten tijde van de parlementaire behandeling van de huidige klachtregeling in de Politiewet 1993 en ook na inwerkingtreding daarvan, diverse malen te kennen gegeven dat zij een dergelijke «beroepsmogelijkheid» niet voorstaan. Voor de overige klachtencommissies behoeft in de werkwijze en het tijdsbeslag dat daarmee is gemoeid niet veel te veranderen. Voorzover zij hun werkwijze wel dienen te wijzigen leidt dit niet automatisch tot een verzwaring van de werklaster. Weliswaar wordt de klachtadviescommissie naast advisering omtrent de klachtafdoening tevens verantwoordelijk voor het onderzoek naar de klacht, maar deze taak behelst primair een regierol. De klachtadviescommissie is en blijft voor de benodigde informatie afhankelijk van het korps en zal daartoe dan ook steeds een beroep op het korps kunnen doen. Op de verplichtingen die samenhangen met het onderzoek naar de klacht, zoals de hoorplicht, is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. Zo is het ingevolge artikel 9:15 van de Awb mogelijk om het horen over te laten aan enkel de voorzitter of een lid van de commissie. Artikel 9:10 van de Awb bepaalt in welke gevallen van het horen van de klager mag worden afgezien. De extra inspanning die de nu voorgestelde wijze van klachtbehandeling met zich brengt zal, zo verwachten wij, in ieder geval niet aanmerkelijk zijn, zoals de politie-beraden vrezen.

De uiteindelijke afdoening van de klacht zal steeds door het expliciet daarmee belaste bestuursorgaan, te weten de korpsbeheerder, gebeuren.

Registratieplicht (artikel 61, tweede lid, onder b)

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, werklaster 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.

Naast een zorgvuldige registratie van de klachten, is het ook van belang de klachten regelmatig te publiceren. Daarbij is het uiteraard niet de bedoeling dat de gepubliceerde klachten herleidbaar zijn tot bepaalde personen. Het gaat er slechts om een eventueel vaker voorkomend, dus wellicht structureel, probleem op deze manier te kunnen constateren en voor deze tekortkoming vervolgens binnen het korps een adequate oplossing te vinden. De publicatieplicht is derhalve in de Politiewet 1993 gehandhaafd. Aangesloten is bij de redactie van artikel 9:12a van de Awb, dat de klachten jaarlijks worden gepubliceerd.

Artikelen 62 en 63

De artikelen 62 en 63 bepalen, zoals ook thans het geval is, wie verantwoordelijk is voor het opstellen van de regels over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie van het KLPD, van bijzondere ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 43 van de Politiewet 1993, en van militairen van de Koninklijke marechaussee dan wel enig ander onderdeel van de krijgsmacht, bij de uitvoering van hun in deze wet omschreven taken.

Hiervoor is reeds toegelicht waarom in deze artikelen de zinsnede «met inachtneming van dit hoofdstuk» is geschrapt. In beide artikelen is het tweede lid aangepast in verband met de toevoeging van een nieuw lid aan artikel 61.

Artikel 64

In het voorgestelde artikel 64 wordt expliciet neergelegd wie verantwoordelijk is voor de behandeling van een klacht. Met betrekking tot klachten over gedragingen van ambtenaren van een regionaal politiekorps is dat de korpsbeheerder onder wie de betrokken ambtenaar van politie ressorteert. Gaat het om een klacht over een gedraging van een ambtenaar van politie van het KLPD, een bijzonder ambtenaar van politie dan wel van een militair van de Koninklijke marechaussee of van een ander krijgsmacht-onderdeel, bij de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taken, dan is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie respectievelijk de Minister van Defensie verantwoordelijk voor de behandeling daarvan.

Artikel 65

Indienen van de klacht (Artikel 65, eerste tot en met vijfde lid)

Het indienen van de klachten bij de burgemeester blijkt in de bestaande praktijk, zo wijst ook het rapport «Klagen bij de politie» uit, niet naar behoren te functioneren. Wij stellen als hoofdregel voor dat klachten over het optreden van een politieambtenaar bij de korpsbeheerder worden ingediend, en wel bij de korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden. Een klager hoeft niet na te gaan waar de specifieke politieambtenaar over wie hij een klacht wil indienen feitelijk in dienst is. In geval van een (grootschalig) politie-optreden waaruit meer klachten voortvloeien, kunnen al deze klachten dan ook bij dezelfde korpsbeheerder worden ingediend.

Mocht de klacht betrekking hebben op een gedraging van een politieambtenaar die bij een ander regiokorps is aangesteld, dan draagt de korpsbeheerder er zorg voor dat de klacht onverwijld – ter behandeling – wordt doorgezonden aan de korpsbeheerder van dat andere regiokorps. Voor klachten over gedragingen van ambtenaren van het KLPD is de

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijke korpsbeheerder. Klachten over 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, of over een bijzondere ambtenaar van politie worden afgehandeld door de Minister van Defensie onderscheidenlijk de Minister van Justitie. Gezien de omstandigheid dat het uiteindelijk de verantwoordelijke korpsbeheerder is die de klachten afhandelt, zijn de bestaande bepalingen, waarin de mogelijkheid voor de klagende burger is neergelegd de hier bedoelde klachten rechtstreeks bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie respectievelijk de Minister van Defensie in te dienen, gehandhaafd.

Bij de afdoening van de klacht kan uiteraard door de daarvoor verantwoordelijke korpsbeheerder advies worden ingewonnen bij de regionale korpsbeheerder binnen wiens regio de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden. Dit is met name van belang indien de gedraging waarover wordt geklaagd, heeft plaatsgevonden bij een grootschalig optreden. In dat geval zullen waarschijnlijk ook meer vergelijkbare klachten bij de regionale korpsbeheerder zijn ingediend. Het komt de eenduidigheid en efficiëntie ten goede indien de afdoening van de klachten onderling wordt afgestemd. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt evenwel bij de behandelende korpsbeheerder.

Mocht de klacht bij een ander orgaan zijn ingediend, dan heeft dit orgaan, ingevolge artikel 2:3 van de Awb, de plicht deze klacht onverwijld, ter (verdere) behandeling, door te zenden aan de verantwoordelijke korpsbeheerder.

Adviestaak burgemeester en hoofdofficier van justitie (artikel 65, zesde lid)

Voorgesteld wordt de wettelijke verplichting op te nemen om van alle klachten onverwijld een afschrift te zenden aan de burgemeester, niet zijnde de korpsbeheerder, 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. In een voorkomend geval is het wellicht mogelijk dat de betrokken burgemeester een bemiddelende rol tussen klager en politie speelt; een rol die zich niet in de wet laat vastleggen. Daarnaast worden de klachten in afschrift aan de hoofdofficier van justitie gezonden. Een belangrijk punt hierbij is dat het de exclusieve taak van het openbaar ministerie is om de strafwaardigheid van klachten te beoordelen en eventueel te besluiten een strafrechtelijke procedure te starten. Bovendien valt een politieoptreden onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, wanneer het politieoptreden waarover wordt geklaagd diende ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een tijdsbeoordeling van de eventuele strafwaardigheid is belangrijk, omdat het klachtonderzoek achterwege dient te blijven zolang er een opsporingsonderzoek of een vervolging loopt. Daarnaast is het ook voor de betrokken politieambtenaar van belang dat hij zo spoedig mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de status van (het onderzoek naar) de ingediende klacht. Met dit doel dienen alle klachten dan ook onverwijld in afschrift aan de hoofdofficier van justitie te worden gestuurd, met het verzoek er spoedig op te reageren. Ook de Nationale ombudsman heeft zich hiervan voorstander getoond, bijvoorbeeld op bladzijde 172 van zijn jaarverslag over 1998.

Om te voorkomen dat de korpsen onnodig administratief worden belast kent het voorgestelde artikel 65, zesde lid, één uitzondering. Indien reeds naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen behoeft van de klacht geen afschrift meer gezonden te worden aan de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Vanzelfsprekend behoeven zij dan ook niet meer in de gelegenheid gesteld te worden daarover advies uit te brengen. Wij denken bijvoorbeeld aan het geval waarin een mondeling aan de balie van een politiebureau ingediende klacht vrijwel direct naar tevredenheid is behandeld. In dit voorbeeld is er geen goede reden meer om te verlangen dat de burgemeester en de hoofdofficier van justitie een afschrift van de klacht ontvangen en gelegenheid krijgen om advies uit te brengen. Wij merken met nadruk op dat het slechts kan gaan om klachten waaraan vrijwel direct na de indiening ervan tegemoet is gekomen, nu de onderhavige bepaling verlangt dat van de klacht onverwijld na ontvangst een afschrift wordt verzonden. Voor de formulering van het eerste zinsdeel van artikel 65, zesde lid, is aansluiting gezocht bij artikel 9:5 Awb.

Artikel 66

Artikel 9:11 van de Awb bepaalt de termijn van behandeling van klachten op zes weken, of indien een adviescommissie wordt ingesteld, op tien weken. Deze termijn is in beginsel ruim voldoende voor een adequate en voortvarende afhandeling van de klacht welke van het bestuursorgaan verwacht mag worden. Nu ingevolge artikel 65, zesde lid, de burgemeester en de hoofdofficier van justitie in de gelegenheid worden gesteld over de klacht advies uit te brengen achten wij het voorschrijven van deze termijnen niet realistisch. Daarom stellen wij een termijn voor van tien respectievelijk veertien weken. Van de burgemeester en de hoofdofficier van justitie mag worden verwacht dat zij rekening houden met de termijn waarbinnen het bestuursorgaan de klacht moet hebben afgehandeld en de in verband daarmee noodzakelijke voortvarendheid betrachten bij hun advisering. Het bestuursorgaan kan desgewenst op grond van artikel 3:1, tweede lid, en artikel 3:6, van de Awb uitdrukkelijk aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht.

Indien het advies niet op tijd wordt uitgebracht, en ook de mogelijkheid van verdaging als bedoeling in het tweede lid van artikel 9:11 geen oplossing biedt, zal – zoals ook reeds in de toelichting bij dat artikel is aangegeven (Kamerstukken II, 1997/98, 25 837, nr. 3) – het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies in concreto en anderzijds de termijnoverschijding.

Wij merken nog op dat het huidige artikel 66 bepaalt dat een klacht-onderzoek achterwege blijft zolang een opsporingsonderzoek gaande is op bevel van de officier van justitie, dan wel vervolging of beklag-procedure ingevolge artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, gaande is. Artikel 9:8, onderdelen e en f, van de Awb, bevat een soortgelijke, zelfs iets ruimer geformuleerde, regeling. Op grond van deze bepaling is de korpsbeheerder niet verplicht een klacht te behandelen indien terzake van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie loopt of een vervolging gaande is, dan wel indien deze gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en daartoe een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande

is. Het huidige artikel 66 kan dan ook zonder enig bezwaar uit de Politiewet 1993 worden geschrapt.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries