

Vergaderjaar 2003–2004

27 731¹

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

A

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 november 2003

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag dat over het onderhavige wetsvoorstel werd uitgebracht. Wij gaan hieronder in op de vragen die zijn gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt door de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de toelichting bij de nota van wijziging, waarin wij hebben uiteengezet dat met het wetsvoorstel geenszins wordt beoogd de reikwijdte van het klachtrecht en de omvang van de klachtbehandeling te beperken, een aantal vragen gesteld. Voorafgaand aan het antwoord op die vragen merken wij in algemene zin nogmaals op dat met de nota van wijziging werd beoogd tegemoet te komen aan de zorg die de Nationale ombudsman had geuit in een brief aan de Tweede Kamer (brief van 2 augustus 2001, gericht aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal). Die zorg kwam voort uit het feit dat het wetsvoorstel spreekt van klachten over gedragingen van ambtenaren in plaats van klachten over gedragingen van bestuursorganen. In de toelichting bij de nota van wijziging hebben wij benadrukt dat dit niet een afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) behelst en dat het geenszins onze bedoeling is de reikwijdte van het klachtrecht in de Politiewet 1993 te beperken ten opzichte van het klachtrecht in de Awb. Het wetsvoorstel beoogt nu juist het klachtrecht in de Politiewet 1993 aan te passen aan hoofdstuk 9 van de Awb en geeft slechts een voor de politie noodzakelijke praktische uitwerking en invulling van de regeling in de Awb. Het antwoord op een aantal door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen volgt dan ook rechtstreeks uit de regeling voor klachtbehandeling zoals die is neergelegd in hoofdstuk 9 van de Awb.

Zo hebben de leden van de CDA-fractie de vraag gesteld welke vormvoorschriften de regionale colleges in de nadere regels mogen stellen aan de schriftelijke klacht. Eveneens vragen zij welke vormvereisten in de nadere regels gesteld kunnen worden aan de mondelinge klacht. Ingevolge hoofdstuk 9 van de Awb dienen zowel mondeling als schriftelijk ingediende klachten behoorlijk behandeld te worden. Voor schriftelijke klachten die aan de vereisten van artikel 9:4 van de Awb voldoen, dient bovendien de procedure van afdeling 9.2 Awb gevolgd te worden. Na

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 201 en 201a, vergaderjaar 2002–2003.

inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal hoofdstuk 9 van de Awb onverkort van toepassing zijn op de behandeling van klachten over gedragingen van de politie. Regionaal kunnen nog wel verschillen ontstaan in de uitwerking daarvan, doch hoofdstuk 9 van de Awb vormt de ondergrens voor de regionale klachtregelingen. Dit betekent dat de regionale colleges in de door hen op te stellen nadere regels geen andere, stringenter vormvereisten aan mondeling of schriftelijk ingediende klachten mogen stellen dan de eisen die daaraan in de Awb worden gesteld.

De vraag welke niet tot een concrete ambtenaar te herleiden klacht toch voor ontvankelijk moet worden gehouden lijkt eveneens te zijn ingegeven door de toelichting bij de nota van wijziging. Als gezegd hebben wij daarin benadrukt dat de reikwijdte van het klachtrecht in het wetsvoorstel niet beperkter is dan de omvang van de klachtbehandeling in de Awb. Het is in dit verband dat wij hebben opgemerkt dat het feit dat het wetsvoorstel spreekt van gedragingen van ambtenaren van politie in plaats van gedragingen van bestuursorganen niet betekent dat een klacht slechts zal worden ontvangen wanneer de gedraging is terug te voeren op een met naam en toenaam aan te wijzen persoon. Het antwoord op de vraag of een niet tot een concrete ambtenaar te herleiden klacht moet worden ontvangen, alsmede het antwoord op de vraag of het mogelijk is een klacht in te dienen tegen een wijkbureau omdat van daaruit niet of te laat is gereageerd op een verzoek van een burger, wordt gevonden in hoofdstuk 9 van de Awb. Het voorliggende wetsvoorstel maakt dit antwoord niet anders.

De reikwijdte van de klachtregeling in de Awb volgt uit artikel 9:1 van de Awb. Klachten hebben volgens dit artikel betrekking op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. In de toelichting bij het hoofdstuk klachtbehandeling in de Awb (Kamerstukken II 1997–1998, 25 837, nr. 3, pag. 12) wordt uiteengezet dat algemene klachten over beleid buiten de reikwijdte van hoofdstuk 9 van de Awb vallen omdat zij geen betrekking hebben op een bepaalde aangelegenheid. Ook algemene wensen over het optreden of beleid van bestuursorgaan vallen buiten het bereik van de regeling omdat de klacht moet zien op een gedraging jegens iemand. Anderzijds is nadrukkelijk opgemerkt dat onder een gedraging mede wordt begrepen een nalaten.

Schriftelijke klachten die betrekking hebben op een gedraging jegens de klager en voldoen aan de vereisten van artikel 9:4 Awb dienen behandeld te worden overeenkomstig de procedure van afdeling 9.2 Awb. Artikel 9:4 verlangt slechts een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht. De klager behoeft derhalve niet te vermelden wie de gewraakte gedraging heeft verricht. Voor het bestuursorgaan is dit immers gemakkelijker na te gaan dan voor de klager, die vaak onbekend zal zijn met de personalia van degene met wie hij contact heeft gehad. Ook uit de toelichting bij artikel 9:9 van de Awb blijkt dat de klachtregeling van de Awb van toepassing kan zijn indien er geen specifieke persoon is aan te wijzen waarop de klacht betrekking heeft. Als voorbeeld wordt juist genoemd het geval van telefonische onbereikbaarheid.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd of klaagschriften over gedragingen van ambtenaren van politie van het regionale politiekorps waar deze – al dan niet in uniform – «buiten dienst» zijn ontvangen kunnen worden.

Hoofdstuk 9 van de Awb geeft een regeling voor de behandeling van klachten over het optreden van de overheid. Ingevolge artikel 9:1, tweede lid, wordt een gedraging van een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan. Om een in de praktijk werkbare klachtregeling te

creëren wordt in de Politiewet 1993 vastgelegd welk bestuursorgaan steeds verantwoordelijk is voor behandeling van een klacht. Zonder nadere regeling is binnen de politieorganisatie immers niet direct duidelijk wie het verantwoordelijke bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Het wetsvoorstel beoogt de reikwijdte van de regeling voor klachtbehandeling in de Awb als gezegd niet te beperken, doch ook niet op te rekken. Een overheidsinstantie is in beginsel verantwoordelijk voor alles wat door of namens die instantie wordt gedaan of nagelaten. Een gedraging van een persoon niet in de uitoefening van zijn functie maar in zijn prive-leven verricht, is echter niet een «gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan» en wordt derhalve niet aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan. Dat is voor ambtenaren van politie niet anders. Wel kunnen wij ons voorstellen dat in enkele uitzonderlijke gevallen ook klachten over gedragingen begaan buiten diensttijd ontvangen behoren te worden, bijvoorbeeld omdat een politieagent zijn uitrusting (uniform, dienstwapen) heeft misbruikt voor prive-doeleinden.

Op de vraag of de korpsbeheerder ook zijn afwijking van het advies van de burgemeester dient te motiveren zoals hij een afwijking van het advies van de commissie moet motiveren antwoorden wij dat van een wettelijke plicht om de redenen te vermelden voor het afwijken van het advies van de gezagsdragers, anders dan in het geval van een adviescommissie in de zin van afdeling 9.3 van de Awb, geen sprake is. Artikel 9:12 Awb verplicht het bestuursorgaan om na het afsluiten van het onderzoek de klager schriftelijk zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast te staan. Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden. Vanzelfsprekend gebiedt de zorgvuldigheid de korpsbeheerder terdege rekening te houden met een uitgebracht advies. In de toelichting bij artikel 9:12 Awb wordt opgemerkt dat het antwoord op de vraag hoever de mededelingsplicht strekt van geval tot geval zal verschillen. Uit de aard van de zaak bevat de afdoeningsbrief het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. De behoefte aan een uitgebreide motivering zal groter zijn wanneer de klacht ongegrond wordt geacht. In gelijke zin vinden wij dat een uitgebreide motivering op zijn plaats is wanneer de korpsbeheerder een advies van de burgemeester naast zich neer wil leggen.

Terecht merken de leden van de fractie van het CDA op dat het niet langer de burgemeester is die de klachten afhandelt, maar de korpsbeheerder. Dit betekent inderdaad dat het voor de gemeenteraden niet meer mogelijk is om de burgemeester ter verantwoording te roepen over de wijze van afhandeling van klachten of over het hele beleid met betrekking tot de klachtafhandeling. Deze leden informeren of de korpsbeheerder met betrekking tot de afhandeling van klachten kan worden opgeroepen en onder ede kan worden gesteld door een raadsenquetecommissie. Deze vraag beantwoorden wij ontkennend. Het raadsonderzoek kan zich wat betreft de burgemeester uitstrekken tot het gehele door de burgemeester gevoerde bestuur. Dat wil zeggen dat het raadsonderzoek betrekking kan hebben op alle functies die de burgemeester in deze hoedanigheid verricht. Een uitzondering geldt echter voor de functie van korpsbeheerder. Deze functie oefent de burgemeester weliswaar in zijn hoedanigheid van burgemeester uit, maar door het specifieke verantwoordingsregime van de Politiewet volgt dat zijn optreden als korpsbeheerder geen voorwerp van een raadsonderzoek kan zijn. De burgemeester is voor zijn optreden als korpsbeheerder immers uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het regionale college. Zonder verantwoordingsplicht aan de raad, kan een raadsonderzoek uit de aard der zaak niet mogelijk zijn.

Voorts informeren deze leden naar het oordeel van de regering met betrekking tot de vraag of het een gelukkige situatie is dat de korpsbeheerder beslist over een klaagschrift waarover hij eerst heeft geadviseerd indien het in geding gebrachte gedrag zich in de gemeente heeft afgespeeld waar hij burgemeester is. Wij antwoorden de leden van de CDA-fractie dat de korpsbeheerder in zijn persoon nu eenmaal twee functies verenigt; hij is de beheerder van het regionale korps – en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten – maar tevens gezagsdrager in meestal de grootste gemeente van de regio. Deze combinatie van rollen in één persoon vergt tact, inzicht en wijsheid van de burgemeester-korpsbeheerder, niet alleen met betrekking tot de afhandeling van klachten, maar in alle facetten van zijn functioneren als korpsbeheerder en als burgemeester. Wij verwachten niet dat juist de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten de korpsbeheerder in dit verband voor onoverkomelijke problemen zal plaatsen.

Op de vraag of de korpsbeheerder in het algemeen, of in specifiek omschreven gevallen, de bevoegdheid te beslissen op klaagschriften kan mandateren antwoorden wij de leden van de CDA-fractie dat de behandeling van een klacht zeer wel aan een ondergeschikte ambtenaar kan worden opgedragen, mits de gemachtigde niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft betrokken is geweest. Ingevolge artikel 10:12 van de Awb is in dat geval afdeling 10.1.1. van de Awb van overeenkomstige toepassing.

Ten aanzien van de registratie van klachten delen wij de vrees van de CDA-leden niet dat de kwantiteit van de klachten maatgevend zal worden voor het signalement dat daarvan uitgaat.

Wij hebben het, teneinde lering te kunnen trekken uit klachten, niet noodzakelijk geacht ook de registratie van adviezen van de klachtcommissie dwingend voor te schrijven. De beslissing van de korpsbeheerder zal meestal overeenstemmen met het advies en deze beslissing wordt wel geregistreerd. Indien de conclusies van de korpsbeheerder afwijken van het advies dient de korpsbeheerder de reden voor die afwijking in zijn beslissing te motiveren. Teneinde conclusies te kunnen trekken uit klachten en de politie inzicht te bieden in het eigen functioneren hebben wij het minimaal nodig geacht alle klachten, ook mondeling ingediende klachten, en, indien van toepassing, daarop genomen beslissingen te registreren. Het staat de politieregio's evenwel vrij daarnaast ook de adviezen van de klachtcommissie te registreren. Naar verwachting zal het merendeel van de regiokorpsen de adviezen van de commissie in de registratie opnemen. Het Nederlands Politie Instituut (NPI) heeft een model-klachtregeling politie opgesteld waarvan de korpsen bij het opstellen van de regionale klachtregelingen gebruik kunnen maken. In het artikel dat ziet op de registratie van klachten wordt aanvullend voorgeschreven ook eventuele adviezen van de commissie in de registratie op te nemen.

Wij antwoorden de leden van de CDA-fractie dat de aanpassing van de Politiewet 1993 aan de Awb geen wijziging in leeftijdseisen in verband met het uitoefenen van het klachtrecht met zich brengt. Onder de bestaande regeling is het uitoefenen van het klachtrecht niet aan leeftijd gebonden. Ook het voorliggende wetsvoorstel bevat geen bepaling die daarop ziet. In hoofdstuk 9 van de Awb, waaraan de huidige politieklachtregeling met dit wetsvoorstel wordt aangepast, is evenmin sprake van leeftijdseisen.

Het antwoord op de vraag of in de nadere regels mag worden vastgelegd dat een mondelinge klacht slechts dan zal worden ontvangen indien deze klacht schriftelijk en volgens daarvoor gestelde vormvoorschriften wordt

bevestigd binnen een daarvoor gestelde termijn, luidt ontkennend. Immers, ingevolge hoofdstuk 9 van de Awb dienen zowel schriftelijk als mondeling ingediende klachten behoorlijk behandeld te worden. Voor de behandeling van schriftelijke klachten die aan de vereisten van artikel 9:4 van de Awb voldoen, gelden de procedurele waarborgen van afdeling 9.2 van de Awb, waaronder het horen van de klager.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie in dit verband welke soorten klachten ons inziens in ieder geval onderzoek door de commissie vergen. Als uitgangspunt hebben wij verwoord dat een commissie over in beginsel alle schriftelijke klachten dient te adviseren, tenzij de regionale klachtregeling bepaalt dat de betrokkenheid van de commissie niet in alle gevallen is voorgeschreven. Ons inziens zal de commissie in ieder geval ingeschakeld dienen te worden voor de meer ernstige of principiële zaken. In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij daarvan voorbeelden gegeven. Wij vinden voorts dat klachten die naar ieders tevredenheid op informele wijze (via overleg of bemiddeling) kunnen worden afgehandeld niet aan de klachtcommissie behoeven te worden voorgelegd. Wanneer de klager instemt met de informele afdoening van zijn klacht is het niet langer opportuun om een dergelijke klacht nog aan de klachtcommissie voor te leggen.

In voornoemde model-klachtregeling, waarvan naar verwachting het merendeel van de korpsen bij het opstellen van de regionale klachtregelingen gebruik zal maken, wordt de commissie belast met de behandeling van en advisering over klachten die niet door middel van overleg met de klager of door bemiddeling worden afgehandeld. Deze bepaling maakt geen onderscheid tussen mondeling of schriftelijk ingediende klachten. Ook ten aanzien van ingediende mondelinge klachten is steeds bepalend of de klager tevreden is met de afhandeling ervan. Het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldiging blijkt voor de klager vaak een afdoende reactie. In de model-klachtregeling is overigens een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat klachten die mondeling worden ingediend en niet terstond tot tevredenheid van de klager kunnen worden afgedaan, door de ambtenaar die de klager te woord staat op schrift gesteld worden.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie verzocht om de juridische status van de mondelinge klacht – nu de Awb van toepassing is – nog eens toe te lichten. Deze leden hadden namelijk begrepen dat na aanvaarding van het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer hoofdstuk 9 van de Awb op dit punt zou kunnen veranderen. Het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer brengt geen verandering in de juridische status van de mondelinge klacht. Klachten kunnen naar keuze mondeling of schriftelijk worden ingediend. De afhandeling van schriftelijke klachten is met meer uitdrukkelijke waarborgen omgeven (afdeling 9.2 van de Awb) dan de afhandeling van mondeling ingediende klachten. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer kan op grond van de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» een klacht langs de elektronische weg worden ingediend, mits het bestuursorgaan, met inachtneming van de voorgestelde bepalingen van afdeling 2.3 van de Awb, kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor klachten is geopend. Vanwege de ruime interpretatie van het

begrip «schriftelijk» zal afdeling 9.2 van de Awb over de behandeling van klaagschriften dan ook van toepassing zijn op elektronische klaagschriften.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes