

Holdijk

bijdragen, in een merkwaardig historisch licht te staan.

Wat hiervan zij, het is uiteraard ondoenlijk precies de verhouding aan te geven waarin aan de kosten die verbonden zijn aan het te voeren geding moet worden bijgedragen door de procespartijen en de gemeenschap.

Over een uitgangspunt zijn wij het, zo lijkt mij ook vandaag nog, waarschijnlijk allen eens. Daartoe citeer ik W.L. Haardt, oud-raadsheer van de Hoge Raad, die in zijn dissertatie "De veroordeling in de kosten van het burgerlijk geding" uit 1945 het volgende schreef: "Zoveel kan echter gezegd worden, dat in een goede rechtsorde het door de gedingvoerenden te dragen aandeel niet zó groot mag zijn, dat partijen liever van de handhaving hunner rechten afzien dan het op een proces te laten aankomen, echter ook weer niet zó klein, dat eenieder er zonder schade voor eigen beurs op kosten der gemeenschap maar op los kan procederen."

Voorzitter. Naar aanleiding van het wetsvoorstel dat vandaag ter behandeling voorligt, zou ik allereerst willen opmerken dat in gevallen waarin verplicht of vrijwillig van professionele rechtshulp gebruik gemaakt wordt, de griffiekosten slechts een fractie van de totale proceskosten uitmaken. Mijn eerder genoemd uitgangspunt brengt echter mee dat de griffierechten geen zelfstandige, doorslaggevende factor mogen zijn die een rechtzoekende doen afzien van een procedure, en dus van zijn vermeend recht. De minister zegt dan, in lijn met artikel 6 van het EVRM, dat de toegang tot het recht niet in het geding mag komen. Hij zal dat, na de voorgestelde verhoging, toetsen. Weet hij al hoe hij dat gaat doen?

Een vraag van geheel andere orde, aansluitend bij mijn historische beschouwing, is welke rechtsgrond en welke functie hij aan het griffierecht toekent. Is het een instrument om procedeerlust te bedwingen? Speelt het profijtbegin-sel een rol en moet de hoogte van het griffierecht misschien afhankelijk zijn van het in geding zijnde belang? Of is het misschien een middel om de begroting sluitend te maken?

Terecht is er aandacht voor de groep van de minder draagkrachtigen waar het gaat om de combinatie van griffierechten en gefinancierde rechtsbijstand. Uitgaande van de in

Memorie toelichting verstrekte cijfers ten aanzien van die groep, is minstens evenzeer terecht de vraag gesteld hoe het staat met de toegang tot de rechter van personen die net géén beroep kunnen doen op de gefinancierde rechtsbijstand. Het ene, namelijk het niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, gevoegd bij het andere, namelijk de verhoging van het griffierecht met 15%, kan juist hen doen besluiten om maar van hun recht af te zien.

De minister wil via de verhoging van het griffierecht aandringen op het gebruik van alternatieven voor gerechtelijke procedures. Hij komt binnenkort met een standpunt-bepaling ten aanzien van ADR en mediation. De grote vraag is echter welke bruikbare alternatieven beschikbaar komen, in hoeverre deze een verplichtend karakter hebben en welke kosten hieraan voor partijen zullen zijn verbonden. Het zal van het antwoord op die vragen afhangen of en in hoeverre de filosofie achter de in het voorstel begrepen verhoging van de griffierechten effectief zal blijken.

Ik ben het met verschillende voorgaande sprekers eens dat er in een aantal gevallen geen keuze is voor de rechtzoekende. Wij zijn dus buitengewoon benieuwd naar de fundamentele filosofie achter de heffing van griffierechten en naar de alternatieven die de minister zichtbaar in het vooruitzicht kan stellen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (27731).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie in deze Kamer hecht er net zo zeer als de collega's in de Tweede Kamer aan dat er uniformiteit komt in de behandeling van klachten door bestuursorganen, ook als die klachten betrekking hebben op de politie. Wij stemmen dus op hoofdlijnen in met dit wetsvoorstel.

De heer Dölle van de CDA-fractie heeft vragen gesteld. De beantwoording hiervan door de minister roept in onze fractie nog wel enkele vragen op, met name waar het gaat de combinatie van de positie van korpsbeheerder en burgemeester. Het in overeenstemming brengen van de Politiewet met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht leidt er immers toe dat de specifieke constructie van de bestuurlijke gezagslijnen ten aanzien van het politieapparaat nog eens in de schijnwerpers wordt gezet.

De minister stelt dat de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording kan roepen voor de uitoefening van al zijn functies, met uitzondering van zijn functie als korpsbeheerder. Die functie oefent hij volgens de minister weliswaar als burgemeester uit, maar hij is door het specifieke verantwoordingsregime van de Politiewet voor zijn optreden in die functie uitsluitend verantwoordig schuldig aan het regionale college.

Dit mag formeel juridisch zo zijn, maar wij menen in de bestuurspraktijk een ontwikkeling waar te nemen waarbij gemeenteraden hun politieke positie ten opzichte van burgemeesters wat sterker markeren. Uit democratisch oogpunt zou de fractie van de PvdA zo'n ontwikkeling toejuichen.

Vervolgens gaat de minister in op de situatie dat een burgemeester advies uitbrengt over een klacht met betrekking tot een incident in zijn gemeente waar hij als beheerder van het regionale korps verantwoordelijk is voor de afhandeling van diezelfde klacht als het de grootste gemeente van de regio betreft. Is het juist dat naar de mening van de minister de burgemeester voor zijn advies wél verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad? Kennelijk is voor de afhandeling van de klacht de burgemeester uitsluitend verantwoordig schuldig aan het regionale college. Wij vragen ons af wat hiervan het democratische gehalte is.

Acht de minister het wenselijk dat een burgemeester in een bepaalde situatie tot uiteenlopende conclusies kan komen in zijn rol als lokale gezagsdrager in tegenstelling tot zijn rol als beheerder van het politiekorps? Welke gevolgen kan dat hebben voor de geloofwaardigheid van de burgemeester in kwestie?

De minister stelt dat de combinatie van deze rollen in één persoon tact,

Tan

inzicht en wijsheid vergen. De minister verwacht niet dat juist de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten de korpsbeheerder voor onoverkomelijke problemen zal plaatsen. Kan de minister nader onderbouwen hoe een burgemeester zijn geloofwaardigheid tegenover de gemeenteraad en het regionale college kan bewaren als er sprake is van grote tegengestelde belangen op het lokale en het regionale niveau? Is het niet zeer wel denkbaar dat belangentegenstellingen zodanig escaleren dat er moeilijk te overkomen spagaatproblemen voor een burgemeester kunnen ontstaan? Het zal duidelijk zijn waarnaar onze voorkeur uitgaat.

Ik laat het hierbij voor dit moment en vraag de minister om een nadere beschouwing over dit vraagstuk. Wij realiseren ons echter dat aan dit punt een fundamentele discussie ten grondslag ligt over de hoofdlijnen van het politiebestedel, met inbegrip van het democratische gehalte. Die principiële discussie hoort naar ons idee echter meer thuis in het beleidsdebat dat hier naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van BZK zal worden gevoerd.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Mijn inbreng herhaalt punten die mevrouw Tan aan de orde heeft gesteld.

Volgens de interne orde van de vergadering zou oorspronkelijk vandaag ook het wetsvoorstel tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties hebben voorgelegen. Die behandeling is echter uitgesteld vanwege allerlei zaken.

Zou dat wetsvoorstel wél behandeld zijn vandaag, dan had ik opgemerkt dat toevalligerwijze twee wetsvoorstellen aan de orde waren over op zichzelf kleine aangelegenheden die beide passen in een breder kader dat een nader debat stellig zou rechtvaardigen. Ter verduidelijking: bij het nog te behandelen wetsvoorstel over de tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties kun je vrij ver gaan in een principiële benadering vanwege de positie en de functie van de PBO in ons staatsbestel.

Voor het voorliggende wetsvoorstel geldt eigenlijk hetzelfde. Je zou ver kunnen gaan met een principiële discussie over bevoegdheden en functies in het politiebestedel zoals die zich in de Politiewet van de jaren

negentig hebben gemanifesteerd. De reden waarom ik vandaag kort wil deelnemen aan de plenaire behandeling, heeft te maken met twee punten over de context van dit wetsvoorstel.

Wij hebben het hier over de invoeging van specifieke regelingen in de context van de AWB. Dat hebben we nu eenmaal met zijn allen zo beslist, maar of de AWB voor dit soort zaken in alle opzichten een stap vooruit is, daarover kunnen we heel lang debatteren. Zie de kritiek die de fractie van de VVD in een vorige periode op bepaalde facetten van de AWB heeft geuit.

Verder noem ik de bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel, en in het bijzonder de dubbelrol in de klachtenprocedure van de burgemeester, zijnde ook korpsbeheerder. De burgemeester adviseert de korpsbeheerder over een klacht, dus in zekere zin geeft hij zichzelf, in elk geval in persona, een advies waarover hij te beslissen heeft. In de VVD-fractie verkeren wij in de gelukkige omstandigheid dat wij zo'n korpsbeheerder/burgemeester in ons midden hebben. Vandaag is hij niet aanwezig, omdat hij het Rode Kruis in Genève moet bedienen. Bij ons praten we wel eens over de Wet van Fred. Die wet komt erop neer dat sommige mensen zoveel tact, inzicht en wijsheid hebben dat zij deze zware dubbelrol aan zullen kunnen. Maar of dergelijke persoonlijke kenmerken een voldoende voorwaarde zijn in het kader van een wettelijke regeling is en blijft natuurlijk de vraag. Maar dan praten we in feite over het politiebestedel zoals wij dat vandaag de dag hebben.

Het roept, als bijkomend punt, de vraag op of dit soort constellaties ten lange leste Europaproof is. Als we naar de Europese rechtsontwikkeling kijken, worden immers in toenemende mate vragen gesteld bij alles wat riekt naar situaties, waarin mensen rechter in eigen zaak zijn.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het CDA komt vanuit zijn achtergrond op voor de eigen positie, de eigen grondslag en bestemming van de overheid. In veel situaties wordt die overheid belichaamd in politieambtenaren; zo zal in ieder geval menig burger het ervaren. Zeker indien de al dan niet geüniformeerde

gezagdragers hem of haar aanspreekt of in zijn gedragsmogelijkheden beperkt, wegstuurt, bekeurt of in beslag neemt, of zelfs fysiek bejegt: het fameuze geleiden van burgers in een richting tegenovergesteld aan die welke de burger wilde gaan, zoals menige matpartij taalkundig wordt toegedekt.

Politieoptreden zal omdat het vaak onvermijdelijke heftige emoties oproept bij burgers aan hoge standaarden moeten voldoen. Waar de overheid respect mag vragen van burgers voor haar ambtsdragers dient zij ook zelf zorgvuldig op te treden. Burgers dienen gevrijwaard te worden van onheus optreden door al niet geüniformeerde ambtsdragers. Daarom moet de overheid openstaan voor klachten en deze behoorlijk afdoen. De CDA-fractie heeft al in het voorlopig verslag gezegd, positief te staan tegenover het wetsvoorstel waarover we nu spreken. Er leeft weliswaar bij ons enige vrees dat de voorgestelde bijpunten van het algemene klachtenrecht ten behoeve van "politieklachten" formaliserend en bureaucratiserend kan uitpakken, maar hier zal de voorziene evaluatie uitsluitel moeten geven. Het is vooral de andere en frequentere inschakeling van de adviescommissie en de registratie- en rapportageverplichtingen die dit effect kunnen sorteren.

Een aantal andere bedenkingen is bij de schriftelijke voorbereiding door ons aangevoerd. Op enkele punten is de Memorie antwoord nog niet geheel een open boek en die kwesties leggen we de regering daarom bij deze finale gelegenheid nog eens voor.

De regering heeft uit en te na in de richting van Tweede Kamerfracties, maar ook in reactie op de Nationale Ombudsman en ten slotte ook in onze richting in de Memorie antwoord herhaald dat de klachtenregeling in de Politiewet een aanvulling is op, een invulling is van een praktische uitwerking is van hoofdstuk 9 AWB; zie ook de preambule en de uitdrukking "nadere regels" in de bepalingen uit dit wetsvoorstel en de vele passages in de witte stukken waar de regering dit punt benadrukt. De AWB verhoudt zich ten opzichte van de speciale en latere Politiewet als ondergrens, maar ook als bovengrens die in acht moeten worden genomen bij de regionale klachtenregelingen. De

Dölle

vraag is of zulks niet ook nog niet beter in de wettekst zelf tot uitdrukking had kunnen worden gebracht. Ik doel dan op een expliciete verwijzing dat het gehele hoofdstuk 9 kaderstellend is voor de bevoegdheden die de Politiewet in verband met klachtafhandeling attributeert. Begrijpen wij het goed dan kunnen in die nadere regels de aanspraken van klagers niet verkort, uitgebreid of geclausuleerd worden. Is het echter wel mogelijk om een aanvulling en een invulling zo te interpreteren dat er nooit sprake kan zijn van strijdigheid met de onder- en de bovengrenzen?

Mijn volgende opmerking heeft betrekking op klachten over politieambtenaren buiten diensttijd. Zij vallen, gelet op het stelsel van het klachtenrecht in de AWB, niet onder gedragingen van een bestuursorgaan. Daarover zou dus niet geklaagd kunnen worden op de wijze als hier bedoeld. Desondanks kan de regering zich toch wel voorstellen dat in enkele uitzonderlijke gevallen de klachtenregeling uit de Politiewet toch van toepassing is. Het voorbeeld dat wordt genoemd is misbruik van uniform en wapen. Wij vragen de regering of zij meer in het algemeen van mening is dat in al die gevallen waarin de klager er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat hij te maken had met een politieambtenaar in functie, de weg naar de korpsbeheerder open ligt. Daarbij wordt dan wel de bovengrens van de AWB overschreden. De functie van politieambtenaar is zo bijzonder dat het denkbaar is dat zijn gedragingen, ook buiten diensttijd, effecten hebben die niet vergelijkbaar zijn met die van gedragingen van andere ambtenaren. Wellicht kan in dit geval het klachtrecht wat ruimer worden geïnterpreteerd.

Door de vervanging van de burgemeester als het bestuursorgaan dat klachten afhandelt door de korpsbeheerder kan naar de opvatting van onze fractie een probleem ontstaan. De regering gaat hier in de Memorie antwoord vrij gemakkelijk aan voorbij. De handhaving van de openbare orde vergt dikwijls activiteiten die – om maar eens een understatement te gebruiken – gemakkelijk klachten genereren. Deze klachten worden voortaan door de korpsbeheerder afgedaan en niet langer door de burgemeester. Is het overigens juist dat de korpsbeheerder hieromtrent

algemene of concrete aanwijzingen kan ontvangen en, zo ja, van wie? Is hij voor de wijze waarop hij te werk gaat verantwoordelijk schuldig aan het college van burgemeesters in de regio? Waar het onze fractie echter vooral om gaat, is de situatie waarin de korpsbeheerder tevens de burgemeester is tegen wie de klacht zich richt zoals in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Assen het geval kan zijn. Degene tegen wie de klacht zich richt, beslist hier zelf over en is op geen enkele wijze gehouden hierover aan de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders verantwoording af te leggen. Het is die drie-eenheid, beklagde, adviseur en beslisser in een, die het probleem oplevert. Dat probleem doet zich uiteraard niet voor in alle gemeenten van de regio. Het doet zich alleen in die ene gemeente voor, maar dat is vaak een grote gemeente. De regering reageert hierop vrij laconiek. Zij zegt dat deze figuur nu eenmaal twee petten op heeft; waarom zou dat hier meer dan elders problemen opleveren; wijsheid en tact zijn onontbeerlijk om de spagaten en valkuilen te vervullen en te omzeilen.

Dat lijkt ons wat te gemakkelijk. In dit wetsontwerp gaat het er toch ook om dat burgers vertrouwen kunnen hebben en houden in de klachtenafhandeling? Dat verlangen ligt in ieder geval mede ten grondslag aan de klachtenregeling in de AWB. Het vertrouwen wordt toch op de proef gesteld indien de burgemeester adviseert over een klacht die tegen hem als burgemeester is ingediend en vervolgens na het opzetten van een andere pet over die klacht ook beslist. Is het wellicht een oplossing om in deze situaties in ieder geval de externe adviescommissie als verplichte voorschakel te hanteren?

De regering stelt dat de aard van de bevoegdheid om klachten af te doen, zich niet verzet tegen het mandateren van die afdoening. Dat lijkt ons ook. Waarschijnlijk dwingt de praktijk daar ook toe. Is het mogelijk dat die mandatering plaatsvindt aan personen, uiteraard na hun instemming, die niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder? Deze vraag hebben wij in het verslag niet gesteld. Kan die mandatering buiten het korps worden gelegd?

Mijn volgende vraag heeft te maken met het enquêterecht dat een jaar geleden is ingevoerd in de

gemeenten en de provincie. In de provincie zal dat echter een kleinere rol spelen dan in de gemeente. Het gemeenterecht kent nu een wat bleke afspiegeling van het enquêterecht dat de Grondwet toekent aan de Tweede Kamer. Het lijkt erop dat het raadsonderzoek, de enquête, meer zal worden gebruikt. Het is een vrij tijdrovende, maar wel een aandacht trekkende activiteit, die raden meer en meer kunnen gaan verrichten. De regering zegt in de Memorie antwoord dat de korpsbeheerder inzake de uitoefening van zijn functie als korpsbeheerder niet is gehouden om voor een enquêtemissie uit de raad te verschijnen. Deze stelling kan vanwege de lastige scheiding van beheer en gezag wel eens tot forse complicaties leiden in de gemeenten waar de burgemeester korpsbeheerder is. Die stelling laat ik hier rusten, maar ik wijs wel op wat anders. De regering stelt bij de behandeling van de Wet dualisering gemeenten (27751, nr. 108 pagina 15) dat zij er in het algemeen van uitgaat dat politieambtenaren wel degelijk moeten getuigen, desgewenst onder ede, en zeker indien zij betrokken waren bij de handhaving van de openbare orde. Is naar het oordeel van de regering in dat geval de samenloop van zo'n enquête met één, enkele of een reeks klachtenprocedures nu wel in alle gevallen gewenst? Die kwestie lijkt voorlopig nog niet zonder belang nu het heel goed mogelijk is dat grootscheepse ordeverstoringen en het daartegen gerichte optreden in de toekomst steeds vaker onderwerp worden van die raadsenquêtes. Bij die enquêtes zal de aandacht zonder twijfel mede uitgaan naar de besluiten die zijn genomen door of worden toegerekend aan de korpsbeheerder en/of burgemeester.

Dan de kosten. Wordt het niet te duur? De Raad van State, de Raad van hoofdcommissarissen, Flevoland en Amsterdam/Amstelland hebben gewezen op de kostenstijging die het gevolg is van de invoering van dit wetsvoorstel. De regering verwerpt compensatie, kort door de bocht gezegd omdat men dit volgens haar al in 1993 had kunnen zien aankomen. Desondanks is onze vraag of de regering kan aangeven bij welke overschrijding van kosten men wel in aanmerking komt voor compensatie.

Mijn laatste vraag gaat over de jeugd. Jeugd kan ook klagen. Zij komt met de politie in aanraking. In

Dölle

wijken, maar ook elders kunnen toestanden ontstaan. Wij hebben gevraagd of het klachtrecht voor de jeugd hetzelfde geregeld is als voor anderen. Het antwoord daarop was "ja". De jeugd komt wel regelmatig in aanraking met politie, maar komt doorgaans niet terecht in de ambtelijke context waarin het klachtrecht normaliter functioneert. Onze vraag is of de positie van ouders en wettelijke vertegenwoordigers van die kinderen naar de opvatting van de regering moet worden betrokken bij dit klachtrecht.

Minister **Remkes**: Mevrouw de voorzitter. Ik wil gaarne bevestigen wat de heer Dölle heeft gezegd, dat de vraag naar de bureaucratische rompslomp en de overlast aan regels en procedures die door dit wetsvoorstel wordt opgeroepen, bij de evaluatie moet worden betrokken. Ik lees ook allerlei brieven. Je kunt hooguit zeggen dat het gaat om projecties op de wolven waarover niets met zekerheid valt te zeggen.

Dat geldt ook voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De inschatting die wij maken, is dat er hier en daar wel financiële gevolgen zijn, maar dat er helemaal niets valt te zeggen over de omvang daarvan. Dat element moet ook bij de evaluatie worden betrokken. Het departement zal dat vanzelfsprekend volgen. Als de korpsbeheerders de behoefte hebben om daarover met mij van gedachten te wisselen, merk ik dat wel, maar daar ga ik niet op voorhand vanuit.

Door alle woordvoerders zijn twee meer principiële vragen gesteld. Er kan zich een pettenprobleem voordoen. De heer Rosenthal en mevrouw Tan zeiden dat dit voor een deel samenhangt met de discussie over het politiebestedel. Deze elementen worden ook betrokken bij de evaluatie en de besluitvorming die is voorzien in de tweede helft van volgend jaar en de eerste helft van het jaar 2005. Een deel van deze vragen vloeit rechtstreeks voort uit het democratisch tekort dat samenhangt met het huidige politiebestedel. Die overweging zal ook onderwerp zijn van de evaluatie.

Wij moeten voorlopig even roeien met de riemen die wij hebben. Gegeven deze situatie is het mogelijk dat een korpsbeheerder dient te oordelen over een klacht waarover

hij eerst heeft geadviseerd, indien de gedragingen waarover wordt geklaagd, zich hebben afgespeeld in de gemeente waar hij burgemeester is.

De korpsbeheerder verenigt in zijn persoon nu eenmaal twee functies. Hij is beheerder van het regionale korps en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten, maar ook gezagsdrager in meestal de grootste gemeente van de regio. Die combinatie van rollen in één persoon vergt tact, inzicht en wijsheid van de burgemeester/korpsbeheerder, niet alleen bij de afhandeling van klachten, maar in alle facetten van zijn functioneren als korpsbeheerder en burgemeester. Wij verwachten niet dat juist de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten de korpsbeheerder in dit verband voor problemen zal plaatsen.

De VVD-fractie heeft één burgemeester/korpsbeheerder met tact, inzicht en wijsheid in de gelederen, maar ik kan de Kamer verzekeren dat wij in het algemeen 25 van deze functionarissen in ons land kennen. De constatering en de geruststellende woorden die uitgesproken worden, zijn op dat inzicht en die overtuiging gebaseerd.

Wij wijzen erop dat een klacht krachtens de Algemene wet bestuursrecht altijd wordt afgehandeld door het bestuursorgaan tegen wie de klacht is gericht. Bij de burgemeester/korpsbeheerder is dat niet anders. De burgemeester is jegens de gemeenteraad verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en als korpsbeheerder is hij verantwoordelijk verschuldigd aan het regionale college.

De heer Dölle wijst er met zoveel woorden terecht op dat niet langer de burgemeester de klachten afhandelt, maar de korpsbeheerder. Dat betekent dat het voor de gemeenteraden niet meer mogelijk is, de burgemeester ter verantwoording te roepen over de wijze van afhandeling van klachten of over het hele beleid met betrekking tot de klachtafhandeling. Evenmin kan een raadsenquêtecommissie de korpsbeheerder oproepen en onder ede stellen ter zake van de afhandeling van klachten.

Het raadsonderzoek kan zich wat de burgemeester betreft, uitstrekken tot het gehele door de burgemeester gevoerde bestuur. Het raads-

onderzoek kan dus betrekking hebben op alle functies die de burgemeester in zijn hoedanigheid verricht. Een uitzondering geldt echter voor de functie van korpsbeheerder, want deze functie oefent de burgemeester weliswaar in zijn hoedanigheid van burgemeester uit, maar uit 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.

Anders ligt dat, indien een gemeenteraad een enquête instelt naar de handhaving van de openbare orde in de gemeente. Daarvoor is de burgemeester wel in zijn hoedanigheid van burgemeester verantwoordelijk verschuldigd aan de raad. Het is dan ook denkbaar dat de raad in dat kader een politieambtenaar onder ede hoort. Wij zien geen reden, hiervoor een nadere voorziening te treffen. Het gaat dan immers niet om een onderzoek naar de behandeling van klachten door de korpsbeheerder, maar om een onderzoek naar het handhavingsbeleid van de burgemeester.

Mevrouw de voorzitter. Ik heb de indruk dat ik de gestelde vragen heb beantwoord. Die beantwoording kan noodzakelijkerwijze niet meer zijn dan de onderkenning dat wij op dit ogenblik te maken hebben met de gegevens van de bestaande Politiewet. De Kamer weet dat daarover nadere afspraken zijn gemaakt en dat wij op dat punt ongetwijfeld nader met elkaar en dan ook veel meer ten principale van gedachten komen te wisselen.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Er zijn vooral door de heer Dölle nog enkele vragen aan mij gesteld. De heer Rosenthal vroeg alleen of de klachtenregeling wel "Europaproof" was. Ik kom daar aan het einde van mijn antwoord op terug.

De heer Dölle vraagt in het algemeen naar het aanvullend karakter van de regeling zoals die in de Politiewet zal worden opgenomen en naar de ruimte die er voor

Donner

invulling en aanvulling is. Hij vraagt zich af of het niet beter ware geweest indien bepaald was dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing was geweest. In de algemene systematiek van de Nederlandse wetgeving hoeft dat niet uitdrukkelijk bepaald te worden. Er kan van een algemene wet afgeweken worden. In de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht ligt besloten dat die hier van toepassing is. Het wordt evenwel ook uitdrukkelijk bepaald in de voorliggende bepalingen. In artikel 61, lid 3., wordt bepaald dat Hoofdstuk 9, afdeling 3, van toepassing is op de behandeling van de klachtenregeling. In de artikelen 62, lid 3., en 63, lid 2., wordt vervolgens gewezen op dat lid. Ook uit dien hoofde is duidelijk dat het hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Deze bepalingen geven aan dat er binnen die grenzen ruimte is voor nadere invulling. Uit dien hoofde is het eventueel mogelijk dat er sprake is van verschil en variatie. Ik acht dat aanvaardbaar zolang het binnen de grenzen van de Algemene wet bestuursrecht blijft en van de bepalingen zoals wij die hier vaststellen.

Er is gevraagd in hoeverre geklaagd kan worden over gedragingen van ambtenaren van politie buiten dienst. Dat is een kwestie die primair van geval tot geval beoordeeld moet worden door de korpsbeheerder als een klacht wordt ontvangen over een gedraging van het bestuursorgaan. De eerste vraag is dan of het een zodanig optreden is dat het toegerekend kan worden aan het bestuursorgaan en daarmee aan de politie. Daar ligt in wezen de grens. Daarom is het voorstelbaar dat als een politiemans in zijn vrije tijd optreedt als ware hij politieagent in dienst, dit aanleiding kan zijn voor een klacht. Dat kan bijvoorbeeld als hij optreedt bij geluidsoverlast. Met deze regeling ontstaat niet een soort disciplinerecht op de politieagent in zijn vrije tijd. Er is sprake van een bevoegdheid. Het ambtelijk disciplinerecht kan van toepassing zijn in zoverre een politieagent het functioneren van de politie in opspraak brengt. Dat valt niet onder de klachten over het optreden als bestuursorgaan. Die kwestie speelt in het ambtelijke verhoudingen en bij de eventuele bevoegdheden die uit dien hoofde bestaan. Ik sluit niet uit dat het eventueel betrekking kan

hebben op een ambtenaar in zijn vrije tijd. Het blijven overigens uitzonderingen, namelijk die gevallen waarin het optreden voor iedereen duidelijk toegerekend kan worden aan het bestuursorgaan.

Een andere vraag is in hoeverre de besluitvorming gemandateerd kan worden. Strikt genomen ligt dat besloten in de formulering van Hoofdstuk 9, waarin staat dat het bestuursorgaan en in dit geval de korpsbeheerder als hoofd van het bestuursorgaan beslist op de klacht. Het betreft geen beschikking. Het is niet op rechtsgevolgen gericht. Derhalve kan gezegd worden dat voor zover een en ander afgehandeld wordt door een ondergeschikte, er geen sprake is van een mandaat. Er wordt besloten door het betrokken bestuursorgaan. Om dezelfde reden lijkt het mij dat de afhandeling door een instantie die buiten het bestuursorgaan staat, een externe deskundige, niet wenselijk is. Dat is ook moeilijk verenigbaar met het karakter van de klachtenregeling. Het externe, onafhankelijke element zit in de klachtadviescommissies. Daar zitten de onafhankelijken. Vervolgens regelt Hoofdstuk 9 dat het bestuursorgaan beslist. Dat verdraagt zich minder goed met de figuur van een mandaat, ook al kan het best zijn dat de praktische afwikkeling plaatsvindt door personen binnen de eigen organisatie en met kennis van de eigen organisatie. Het betekent niet dat de korpsbeheerder in alle gevallen de behandeling en de beslissing op zich neemt. Het zal in zijn naam gebeuren.

Het punt van ouders en wettelijke vertegenwoordigers is inderdaad niet geregeld in het klachtenrecht. In het procesrecht in het algemeen geldt artikel 8:21 van de Algemene wet bestuursrecht. In het eerste lid daarvan ligt eigenlijk de hoofdregel vast voor het bestuursrecht in het algemeen. Die hoofdregel is dat handelingsonbekwamen in het geding worden vertegenwoordigd door hun vertegenwoordigers naar burgerlijk recht. In het tweede lid wordt de uitzondering gemaakt dat een handelingsonbekwame persoon zelf in het geding kan optreden, indien hij tot redelijke waarneming van zijn belangen in staat kan worden geacht. Het lijkt mij dat waar die regeling van toepassing is op het formele beroepsrecht vermoedelijk a fortiori kan worden geredeneerd dat voor het minder formele en

laagdrempeliger klachtenrecht eenzelfde verdeling van toepassing is en dat dit niet uitdrukkelijk behoeft te worden geregeld.

De heer Rosenthal heeft gevraagd naar het Europaproof zijn van de regeling. Hij moet wel zien dat dat de jurisprudentie is, zoals die van toepassing is op de rechtspraak. Het gaat hier om behandeling van klachten en niet om rechtspraak. Die redeneringen zijn blijkens de jongste jurisprudentie ook daar blijkbaar niet onverenigbaar met regelingen zoals wij nu al hebben van bestuursorganen die eventueel ook een beslissing nemen, mits een zekere scheiding in het geheel verzekerd is. Ik zou mij ervoor willen hoeden om het klachtenrecht gelijk uit te breiden tot die situatie. In ieder geval meen ik dat een klachtenregeling vooralsnog niet valt onder de regelingen van het EVRM.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De minister wijst er terecht op, maar het lijkt mij toch interessant om te weten of de personele unie die er nu zelfs met betrekking tot de korpsbeheerder/burgemeester inziet op een gegeven moment niet onder druk zou kunnen komen te staan, gegeven de hele strekking van de Europese rechtsontwikkeling. Het adviseren aan jezelf, terwijl jij op een gegeven moment aan de knoppen zit, is iets wat tot spanning zou kunnen leiden, ook in Europees verband. Misschien moeten wij beter anticiperen op datgene wat er ongetwijfeld gaat komen in het bredere verband van de discussie, ook hier, over het politiebestedel.

Minister **Donner**: Akkoord, zij het dat u daarmee in wezen een veel fundamentele vraag aan de orde stelt. Het klachtenrecht zoals wij dat nu regelen, blijft nog altijd een recht om klachten te richten tegen het bestuursorgaan zelf. In die optiek beslist het over eigen handelen. Waar dat al mogelijk is, is het adviseren minder een punt en een onderwerp van een andere discussie. Ik ben het er wel mee eens dat het verder zal moeten worden gezien in het kader van de algemene discussie over het politiebestedel.

□

De heer **Döle** (CDA): Dank voor de beantwoording. Ik heb nog een paar

Dölle

puntjes over, bijvoorbeeld de vraag of de korpsbeheerder bij het afdoen van klachten ook is onderworpen aan aanwijzingen en, zo ja, van wie. Ik heb begrepen dat hij tegenover het college van burgemeesters verantwoordelijk is voor de manier waarop hij het doet. De vraag of hij ook aanwijzingen ter zake kan ontvangen is nog open.

Een tweede puntje is, dat vanwege de regering hoog wordt opgegeven – en terecht – van de tact en wijsheid van de 25 korpsbeheerders, maar de burgers kunnen de indruk krijgen dat het wat merkwaardig in elkaar zit door die vereniging van drie ineen: beklagde, adviseur en afdoener. Is het mogelijk dat wordt voorgeschreven dat in de gevallen waarin de burgemeester wordt aangeklaagd de externe commissie wordt voorgeschakeld, zodat er een weegmoment voor zit waarin wel vertrouwen bestaat?

Misschien was ik niet helemaal duidelijk over de enquête. De minister zei dat de korpsbeheerder niet voor de enquêtecommissie kan verschijnen. Daar kan ik het mee eens zijn. Vervolgens zei hij dat de burgemeester dat wel kan, in het kader van de openbareordehandhaving. Naar mijn opvatting ging de regering eerder iets verder: bij de dualisering werd toentertijd door minister De Vries gezegd dat in beginsel politieambtenaren voor de enquêtecommissie kunnen verschijnen. Mijn opmerking was: zulks is lastig te verenigen met een gelijktijdige klachtenprocedure, omdat mensen voor de enquêtecommissie onder ede kunnen worden verhoord over wat ze allemaal hebben gedaan en nagelaten voor de handhaving van de openbare orde bij kraakrellen of andere grootschalige ongeregelheden.

Onze vraag over het mandaat kwam doordat de regering in haar antwoord zelf over mandaat spreekt. Ik begrijp echter heel goed dat de regering meent dat dit type bevoegdheidsuitoefening niet meebrengt dat men buiten het korps terecht komt, dus niet naar de gemeentehuizen gaat.

Tot slot is de Algemene wet bestuursrecht zonder meer een algemene wet, maar ook een algemene wet kan, vooral als die op een andere algemene wet stuit, tot veel problemen leiden. Wij hoeven maar te verwijzen naar het geval

Winsum/Schaphorsterzijl, waar twee pretenties van twee algemene wetten bovenop elkaar botsten. Maar goed, de Politiewet is een andersoortige wet.

Minister **Remkes**: Voorzitter, ik kan kort zijn. Bij mijn weten kan de korpsbeheerder geen aanwijzingen krijgen in zijn hoedanigheid van afdoener van klachten. Ik begrijp verder de moeilijke omstandigheden waarnaar de heer Dölle verwijst en ook dat die beide verschillende petten of hoedanigheden aan burgers moeilijk zijn uit te leggen. Naar mijn stellige overtuiging wijzen de termen "wijsheid", "tact" en vooral "inzicht" op de burgemeester, die zaken goed aan zijn burgers moet kunnen uitleggen. Ook in situaties waarin beide invalshoeken wat verschillen, is dat vanuit de twee verantwoordelijkheden mogelijk. Ik vraag mij zeer af of er voor wijsheid regels vallen op te stellen, maar een burgemeester in een dergelijke situatie zou er naar mijn opvatting verstandig aan doen om, redelijk standaard, de externe commissie in te schakelen, om langs die weg een deel van het probleem op te lossen.

Ik ben mij er niet van bewust dat mijn ambtsvoorganger verder ging dan ik. Mij staat dat op dit moment ook niet voor ogen.

De heer **Dölle** (CDA): Dat wil ik even in het midden laten. Uw ambtsvoorganger antwoordde echter wel op schriftelijke vragen bij de voorbereiding van de dualisering dat regioambtenaren die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde, in beginsel voor de commissie moeten verschijnen.

Minister **Remkes**: Ik heb daar net al iets over gezegd.

De heer **Dölle** (CDA): U gaat wellicht nu niet verder, maar mijn vraag was gericht op de politiemens die voor zo'n microfoon van een enquêtecommissie staat en tegen wie tegelijkertijd een klachtenprocedure loopt, en daarmee in een moeilijke toestand kan verkeren.

Minister **Remkes**: Ja, ja... Daar zullen wij verder over nadenken.

Minister **Donner**: Ik begreep dat de heer Dölle kanttekeningen plaatste bij mijn opmerkingen en geen aanvullende vragen had. Ik meen dat ik daarmee alle vragen heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.00 uur tot 18.15 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (27553);**

- **het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten) (28740).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen. Ik stel vast dat onder meer met de bijdrage van mevrouw Westerveld de discussie over een verhoging van de griffierechten naar een hoger niveau is getild. Op welke wijze wordt omgegaan met de toegang tot het recht, welke plaats wordt ingenomen door mensen met een lager inkomen en wat is de rechtsgrondslag voor het vragen van griffierecht? Dient de staat deze voor zijn rekening te nemen, conform het beginsel dat na de Franse revolutie is ingevoerd, of kan om een bijdrage worden gevraagd? Verschillende sprekers zijn teruggegaan in de geschiedenis van de griffierechten.

De heer Wagemakers is slechts tot 1960 teruggegaan, maar de heer Holdijk tot de Romeinse tijd. Ik wil in mijn termijn in het heden blijven, juist om de zaken wat meer te scheiden. Er zijn twee wetsvoorstel-