

Klachtbehandeling door de politie

Plan van aanpak

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie hanteert bij haar toezicht op de politie onder meer het meerjarige perspectief van de burgers tevredenheid. Ook in het toezicht op de vorming van de nationale politie wil de Inspectie dit perspectief hanteren, onder meer door onderzoek te doen naar de ervaringen van burgers wanneer zij zich tot de politie wenden.

In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer van 18 juni 2014 over de politie deelde de minister van Veiligheid en Justitie mee dat de Inspectie in het kader van de volgende ronde van het toezicht op de vorming van de nationale politie een onderzoek instelt naar de klachtbehandeling door de politie, en daarbij de bejegening van de klagers betreft. De minister heeft de Inspectie gevraagd een dergelijk onderzoek in te stellen. Dit verzoek sluit goed aan bij het burgerperspectief dat de Inspectie voor het toezicht op de politie wil hanteren. Het indienen van een klacht is één van de manieren waarop een burger met de politie in contact komt. De burger kan zich tot de politie wenden met een aangifte, een melding, een verzoek om informatie, en ook met een klacht. Vanuit het perspectief van de burgers tevredenheid kan de Inspectie de ervaringen van burgers onderzoeken met de manier waarop de politie daarop reageert. In dit onderzoek betreft het, conform het verzoek van de minister, burgers die een klacht indienen.

De minister deed zijn verzoek naar aanleiding van opmerkingen van Tweede Kamerlid Marcouch. Deze heeft in het najaar van 2013 aangedrongen op aanpassing van de regeling voor de behandeling van klachten over de politie, zodat een burger een klacht over politieoptreden rechtstreeks kan indienen bij een onafhankelijke klachtencommissie. Nu moet de burger zich daarvoor eerst wenden tot de politie zelf. Aanleiding voor de opmerkingen van Marcouch waren onder andere uitingen van onvrede over de politie in de Schilderswijk in Den Haag. Het Actiecomité Herstel van Vertrouwen heeft klachten verzameld van inwoners van deze wijk die zich tot de politie hadden gewend met een klacht over of aangifte tegen de politie. Deze klachten, die met name afkomstig zijn van jonge mannelijke inwoners van Marokkaanse origine, hielden in dat de politie bij hen stelselmatig identiteitscontroles uitvoert, buitensporig geweld tegen hen gebruikt en hen onheus bejegt. Volgens het Actiecomité ervaren de betrokken wijkbewoners dat de politie hen afpoeiert als zij aangifte komen doen of een klacht willen indienen.

Er is al een lange historie van bezwaren tegen de manier waarop de politie klachten in ontvangst neemt en vervolgens behandelt. Als dat goed gebeurt, wordt samen met de klager gezocht naar een oplossing, zodat geen verdere behandeling meer nodig is. Maar burgers kunnen de behandeling (terecht of onterecht) ook wel eens ervaren als afpoeieren. Wanneer de burger zich rond de indiening van een klacht niet goed bejegend voelt, kan dit het vertrouwen in de politie schaden en

ertoe leiden dat de bereidheid van burgers afneemt om zich zo nodig (met een klacht, maar ook om andere redenen) tot de politie te wenden. Andersom kan de politie veel baat hebben bij klachtbehandeling, aangezien klachten kunnen worden benut als informatiebron voor de lerende organisatie.

1.2 Afbakening

In ontvangst nemen en informeel behandelen van klachten

De regeling voor de behandeling van klachten over politieoptreden houdt in dat een burger zich met zijn klacht eerst tot de politie wendt, en dat de politie zelf probeert om de klacht naar tevredenheid van de burger af te handelen. In de uitvoeringsregeling voor de behandeling van klachten¹ is een aantal voorschriften opgenomen over het aannemen van de klacht en over de behandeling in deze eerste fase. De wijze waarop dit gebeurt is voor een deel vormvrij. In de praktijk houdt de behandeling meestal een vorm van bemiddeling in. Wanneer de burger geen prijs stelt op deze informele behandeling², of wanneer de behandeling niet naar tevredenheid van de burger kan worden afgesloten, vindt voortzetting van de behandeling plaats bij de klachtencommissie: de tweede fase. Gezien de insteek van de Inspectie en de vraagstelling van de minister richt het onderzoek zich alleen op het in ontvangst nemen van de klacht en de behandeling door de politie, in de eerste fase.

Schilderswijk niet specifiek betrekken bij het onderzoek

De Inspectie wil een beeld geven over de ervaringen van burgers met klachtbehandeling in het algemeen, en derhalve niet alleen in de Schilderswijk. De voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen, mevrouw Haifi, heeft ervoor gepleit de situatie in de Schilderswijk wel te betrekken in het onderzoek. Dit heeft echter het bezwaar dat de Nationale ombudsman zich al heeft gebogen over de klachten die het Comité namens de betrokken wijkbewoners bij hem heeft ingediend. De Nationale ombudsman heeft in de wijk een uitvoerig onderzoek ingesteld, zowel naar het gestelde optreden van de politie tegen de wijkbewoners, als naar de behandeling van de klachten daarover³.

De klachtenregeling als zodanig evenmin betrekken bij het onderzoek

De Inspectie zet het onderzoek op vanuit het burgerperspectief, door het accent te leggen op de ervaringen van burgers. De insteek van de heer Marcouch dat de klachtenregeling zou moeten worden aangepast, sluit daar niet goed op aan. Bovendien past een rechtstreekse toegang voor burgers tot een onafhankelijke commissie voor het behandelen van klachten over politieoptreden, niet in het wettelijk stelsel van het klachtrecht in het Nederlandse bestuursrecht. De Nationale ombudsman behandelt geen klachten als die niet eerst zijn voorgelegd aan de instantie zelf (het zogenoemde kenbaarheidsvereiste). Ook gelet op de discussie over dit onderwerp in de Kamer bij gelegenheid van de wijziging van de politiewet, is het niet aan de Inspectie om zich hierin te begeven. De door het Comité naar voren gebrachte grief dat de politie de klacht zelf behandelt, kan derhalve niet worden meegenomen: dat is algemeen bestuursrecht.

¹ Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013, korpschef, 1 januari 2013.

² In de klachtenregeling wordt onderscheid gemaakt tussen de informele en de formele fase van de klachtbehandeling. De politie spreekt nu echter liever van eerste en tweede fase van de klachtbehandeling, en streeft naar aanpassing van de regeling in die zin.

In een brief van 5 juni 2014 heeft burgemeester Van Aartsen zich namens de regioburgemeesters gewend tot de minister met de grief dat de burgemeesters in het nieuwe bestel niet meer zijn betrokken bij de klachtafhandeling. Voorheen waren het de burgemeesters die als korpsbeheerder uiteindelijk de klachten beoordeelden, maar in het nieuwe bestel doen de politiechefs en de korpschef dat. Van Aartsen brengt naar voren dat de onafhankelijkheid van de klachtbehandeling daardoor minder goed is gewaarborgd. Ook weten de regioburgemeesters daardoor volgens hem minder goed wat er speelt tussen politie en burgers. De Inspectie betreft dit aspect van de klachtbehandeling evenmin bij het onderzoek, aangezien de rolverdeling is vastgelegd in de politiewet⁴.

2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1. Doelstelling en probleemstelling

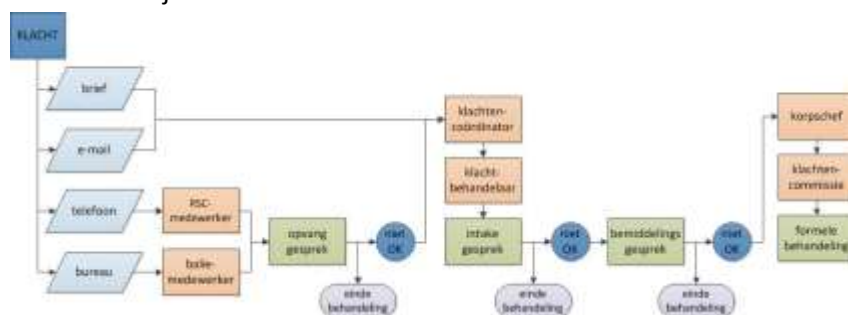
Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen hoe de burger de eerste contacten met de politie ervaart rond het indienen van een klacht over politietoedredden. Deze ervaring is belangrijk met het oog op het vertrouwen in de politie. Onder meer naar aanleiding van de gemelde gebeurtenissen in de Schilderswijk is de vraag actueel hoe de politie in het algemeen omgaat met burgers die een klacht willen indienen. De bejegening moet er niet toe leiden dat de klachtbereidheid afneemt. Klachten vormen een belangrijke bron van informatie voor de politie organisatie, en burgers moeten niet het gevoel hebben te worden afgehouden van hun recht om een klacht in te dienen. De Inspectie wil hierover een landelijk beeld geven. Daarmee komt zij ook tegemoet aan de wens van de minister om een onderzoek in te stellen naar de ervaring van burgers met de eerste politiecontacten bij het indienen van een klacht.

De probleemstelling die correspondeert met het voorgaande luidt als volgt:

“Hoe ervaren burgers die een klacht indienen over politietoedredden de eerste contacten met de politie in het kader van de behandeling van de klacht.”

2.2 Onderzoeksvragen

Voor een praktische vertaling van de centrale onderzoeksvraag zijn concrete contactmomenten gedefinieerd in het kader van het begin van een klachtbehandeling. Op grond van oriënterende gesprekken met de politie en op basis van de Uitvoeringsregeling voor de behandeling van klachten hanteert de Inspectie als basis voor het onderzoek het hierna volgende schema voor de behandeling van klachten over politietoedredden. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kan het schema worden verfijnd.



⁴ Politiewet 2012, Hoofdstuk 7: De behandeling van klachten, artikelen 67a – 72.

Toelichting:

Een klacht over de politie die schriftelijk of per e-mail wordt ingediend, komt terecht bij de klachtcoördinator van de desbetreffende politie-eenheid. Deze zet de klacht uit bij een klachtbehandelaar, die met de klager een intakegesprek voert en daarin uitleg geeft over de klacht en de procedure.

Als de klager daarmee niet tevreden is, volgt verdere behandeling van de klacht. In de meeste gevallen probeert de klachtbehandelaar te bemiddelen tussen klager en beklagde politiemedewerker.

Als ook dat niet naar tevredenheid van de klager is, wordt de klacht naar de korpschef gezonden, die de klacht laat behandelen door de klachtencommissie. De commissie adviseert de korpschef. De korpschef zendt zijn beslissing over de klacht aan de klager. Daarna kan de klager nog naar de Nationale ombudsman.

Een telefonische klacht wordt opgevangen door een RSC-medewerker; een burger die zich met een klacht in persoon meldt aan een politiebureau, wordt opgevangen door een baliemedewerker. Dit leidt ertoe dat ofwel de burger tevreden wordt gesteld, ofwel de klacht via de klachtcoördinator in behandeling wordt genomen, waarna dezelfde routing volgt als de overige klachten.

De centrale vraag hoe de burger de eerste contacten met de politie ervaart, wordt vertaald naar onderzoek over de tevredenheid van burgers over het optreden van de politie op vier concrete momenten tijdens de behandeling van klachten:

- het telefoongesprek van een burger die telefonisch een klacht wil indienen;
- het eerste contact van een burger met een klacht aan de balie;
- het intakegesprek van een klachtbehandelaar met de burger die een klacht heeft ingediend;
- het bemiddelingsgesprek van de klachtbehandelaar met de klager en de politiemedewerker op wie de klacht betrekking heeft.

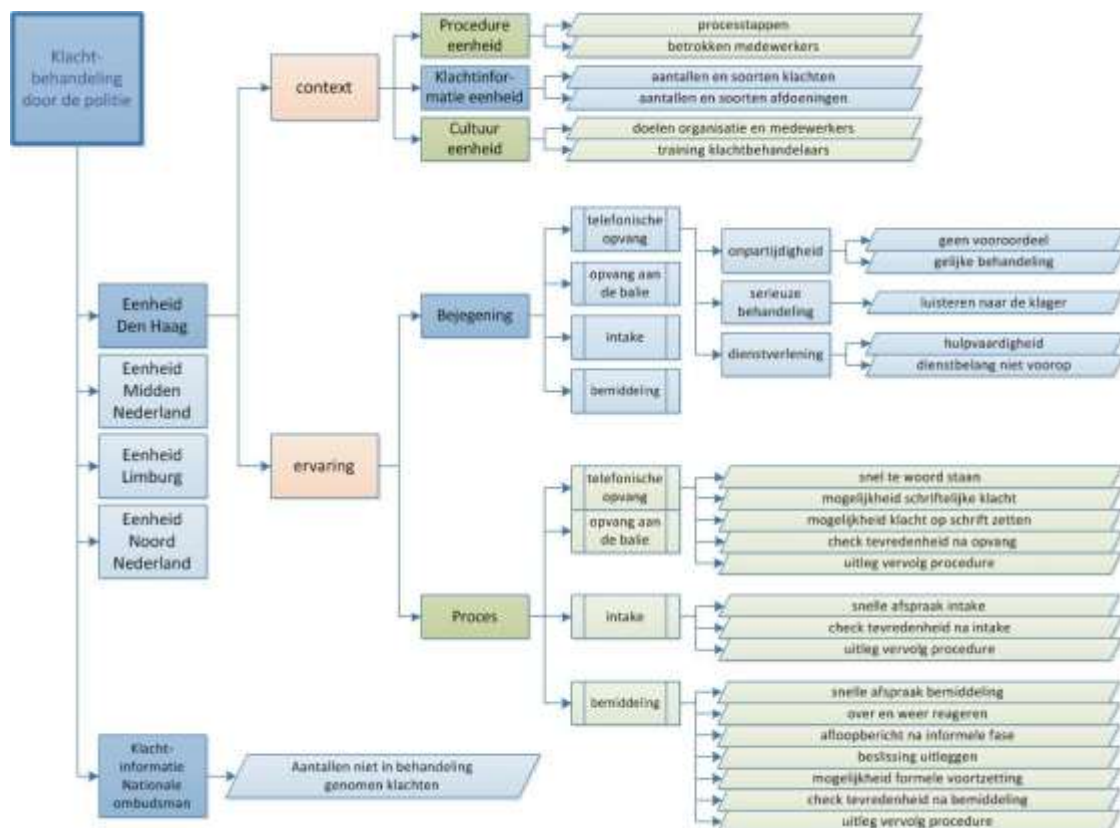
Om de ervaringen van burgers goed te kunnen interpreteren onderzoekt de Inspectie ook hoe de eenheden die bij het onderzoek worden betrokken de procedure voor de behandeling van klachten in de eerste fase hebben ingericht, hoe de feitelijke werking van de procedure is, en hoe de eenheden en de medewerkers die de procedure uitvoeren tegen klachtbehandeling aankijken. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1. Hoe is de procedure voor de behandeling van klachten in de eerste fase ingericht?**
- 2. Hoe werkt deze procedure feitelijk**
- 3. Hoe kijken de politie-eenheden en de medewerkers die de procedure uitvoeren aan tegen klachtbehandeling in de eerste fase?**
- 4. Hoe ervaren burgers het optreden van de politie bij:**
 - a. het indienen van een klacht;**
 - b. het houden van een intakegesprek;**
 - c. het voeren van een bemiddelingsgesprek.**

3. Het onderzoek

Operationalisering

Het operationaliseringskader voor dit onderzoek is voor een deel afgeleid van de regeling voor de klachtbehandeling, en met name van de Uitvoeringsregeling. Daarin zijn onder meer allerlei voorschriften opgenomen betreffende het actief informeren van en informatie vragen aan klagers. Aan de klagers wordt gevraagd naar hun tevredenheid over de uitvoering van de procedure op deze punten. Dit betreft bijvoorbeeld het op verschillende momenten actief na gaan bij de klager of de klacht naar tevredenheid is behandeld, en het wijzen van de klager op de mogelijkheid om de klachtbehandeling schriftelijk voort te zetten. Daarnaast is aangesloten bij enkele behoorlijkheidsnormen, zoals onpartijdigheid, hoor en wederhoor, motivering, voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking en -verwerving, en correcte bejegening. De Inspectie hanteert deze beginselen om de klagers te bevragen over hun ervaringen met verschillende relevante aspecten van de procedure en de bejegening. Dit betreft bijvoorbeeld het zonder vooroordeel en hulpvaardig bejegenen van de klager en het voortvarend maken van afspraken voor de verschillende stappen in de klachtbehandeling. Zie het overzicht.



Verkenning in vier eenheden

Het onderzoek is gericht op vier eenheden. De selectie van de eenheden is gebaseerd op geografische spreiding en op de aanname dat werkwijze en attitude ten aanzien van klachtbehandeling onderling verschillen. Hierover is advies gevraagd aan de Nationale ombudsman en aan de politie zelf. Hun is gevraagd aan te geven of op grond van de aanwezige klachtinformatie

een aanwijzing kan worden gegeven over eenheden die de klachtbehandeling richten op de lerende organisatie en eenheden waar dit niet gebeurt. Ook is gevraagd aan te geven in hoeverre de inrichting van de klachtenprocedure in de eenheden verschilt. Mede op basis hiervan is gekozen voor de eenheden Midden-Nederland, Limburg, Den Haag en Noord-Nederland⁵. Met deze spreiding acht de Inspectie dit aantal van vier eenheden voldoende om een landelijk beeld te verkrijgen.

In deze vier eenheden worden de volgende onderzoekshandelingen uitgevoerd.

- *oriënterend gesprek met klachtencoördinator*

- *opvragen en bestuderen schriftelijk materiaal over de klachtenprocedure van de eenheid*

Met deze middelen inventariseert de Inspectie hoe de ontvangst van klachten en de behandeling in de eerste fase zijn georganiseerd: welke politiefunctionarissen zijn erbij betrokken en welke processtappen worden gevolgd.

- *bestuderen klachtenregistratie*

Ook vraagt de Inspectie de eenheden om inzage in recente klachtregistratiegegevens. Hiermee wordt informatie verkregen over de feitelijke werking van de klachtenprocedure: de aantallen van de langs verschillende wegen ontvangen, en op verschillende manieren afgedane klachten.

- *GDR-sessies*

Vervolgens organiseert de Inspectie in de vier eenheden een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de betrokken geledingen, ondersteund door group decision room-techniek. Dit betreft naar verwachting de klachtencoördinator, twee of drie klachtbehandelaars uit verschillende locaties van de eenheid, twee of drie lijnchefs uit verschillende locaties, twee of drie baliemedewerkers uit verschillende locaties en twee of drie RSC-medewerkers. In de bijeenkomst verzamelt de Inspectie informatie over de wijze van omgang met het in ontvangst nemen van klachten en de behandeling in de eerste fase, en over de "cultuur" van de eenheid ten aanzien van klachten, klagers en klachtbehandeling. Hiermee brengt de Inspectie informatie bijeen over de feitelijke werking van de procedure en over de manier waarop eenheden en medewerkers aankijken tegen klachtbehandeling. De informatie wordt verzameld door de deelnemers vragen en dilemma's voor te leggen, en te laten reageren op elkaars antwoorden en opmerkingen. Deze hebben onder meer betrekking op bejegeningkwesaties zoals onpartijdigheid, serieuze behandeling en dienstverlening, zie het operationaliseringskader in de volgende paragraaf.

- *Bestudering klachtdossiers ter selectie van te interviewen klagers*

Aan de betrokken eenheden vraagt de Inspectie om inzage in een aantal klachtdossiers van de eerste helft van 2014. Op grond daarvan selecteert de Inspectie een aantal klagers ten behoeve van het houden van interviews.

In de oriëntatiefase heeft de politie desgevraagd enkele cijfers toegezonden over het aantal behandelde klachten in 2013. Hieruit blijkt het volgende.

⁵ Midden-Nederland heeft een goede reputatie wat betreft klachtbehandeling. Limburg (met name het voormalige Limburg Zuid) wordt genoemd als eenheid waar de attitude ten aanzien van klachtbehandeling te wensen overlaat. Haaglanden en Noord-Nederland kennen een regeling voor de behandeling van klachten die afwijkt van het landelijke beeld.

KLACHTEN	Limburg	Noord Nederland	Midden Nederland	Den Haag
1. Ontvangst	619	631	1573	926
2. Afhandeling na Intake	148	208	-	208
3. Afhandeling na bemiddeling	389	227	1530	777
4. Naar formele fase	73	23	43	67
5. Totaal in behandeling genomen (2 + 3 + 4)	610	458	1573	1052
6. Openstaande klachten	93	173	127	82

De Inspectie betreft in de eerste plaats burgers bij dit onderzoek die in de eerste helft van 2014 een klacht hebben ingediend, en van wie de klacht is behandeld in de eerste fase. De Inspectie gaat uit van de veronderstelling dat de aantallen vergelijkbaar zijn met de aantallen van 2013. Dit levert het globale beeld op dat per eenheid in een half jaar ongeveer 94 klachten worden afgedaan na intake en ongeveer 232 klachten na bemiddeling. In hoeverre ook klachten worden afgedaan direct na de in ontvangst neming is niet uit de beschikbare cijfers af te leiden. Volgens de politie worden deze gevallen waarschijnlijk niet als klacht geregistreerd. De Inspectie betreft zestien van deze burgers per eenheid bij het onderzoek. Tien klagers van wie de klacht is behandeld tot en met het bemiddelingsgesprek, en zes van wie de behandeling is beëindigd na inontvangstneming of het intakegesprek: naar schatting respectievelijk 5% en 7% van de populatie. De gesprekken met burgers die tot en met de bemiddeling zijn doorgegaan, leveren ook informatie op over de behandeling en de beide eerdere contactmomenten. Hiermee krijgt de Inspectie inzicht in ervaring van burgers ten aanzien van in totaal naar schatting ongeveer 240 contactmomenten.

Voorts betreft de Inspectie nog een aantal klagers bij het onderzoek van wie de klacht is doorgezonden voor formele voortzetting van de behandeling, met name om te kunnen onderzoeken om welke redenen klagers formele voortzetting wensen.

- *Gestructureerd interview met klagers*

De Inspectie houdt met de klagers een gestructureerd interview. Hiervoor is gekozen om de betrokkenen gestandaardiseerd te kunnen vragen een aantal stellingen te waarderen, en als de beantwoording daartoe aanleiding geeft te kunnen doorvragen. Daarmee verzamelt de Inspectie informatie over de ervaring van de betrokken burgers met de behandeling door de politie van hun klacht. Om praktische redenen wordt een deel van de interviews telefonisch afgenomen.

- *Bestuderen van klachtdossiers*

De eenheden wordt ook verzocht om inzage in een aantal klachtdossiers zoals die zijn toegezonden aan de klachtencommissie in gevallen waarin de behandeling na de eerste fase moest worden voortgezet. De Inspectie gaat na of de klachtdossiers informatie bevatten over de reden waarom de

informele klachtbehandeling niet heeft geleid tot tevredenheid van de klager. Wanneer dit het geval is, levert dat aanvullende informatie op over de bejegening van klagers en/of over de redenen waarom de behandeling niet naar tevredenheid van de klager kon worden afgesloten.

- *Informatie van de Nationale ombudsman*

Ten slotte vraagt de Inspectie aan de Nationale ombudsman in hoeverre diens klachtregistratie informatie bevat over het (in eerste instantie) niet in behandeling nemen van klachten. De politie registreert dat zelf niet. Langs deze indirecte weg kan de Inspectie toch een aanwijzing krijgen over het al dan niet voorkomen van dergelijke gevallen.

4. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken

Onderzoek van de Nationale ombudsman

Er is een raakvlak met het hiervóór in de Inleiding genoemde onderzoek van de Nationale ombudsman, waarin onder meer de toegang tot de klachtprocedure wordt behandeld. De resultaten worden naar verwachting in de zomer van dit jaar gepubliceerd. Het raakvlak is in zoverre beperkt dat het onderzoek van de Nationale ombudsman specifiek betrekking heeft op de Schilderswijk.

Onderzoek van de Universiteit Leiden

De vakgroep Criminologie van de Universiteit Leiden heeft onderzocht of bij het politieoptreden in de Schilderswijk sprake is van etnische profilering⁶. Er is geen raakvlak met het onderzoek van de Inspectie. De onderzoekers hebben zich in de media uitgelaten over de wenselijkheid de klachtenprocedure aan te passen, maar dit aspect was geen onderdeel van het onderzoek zelf.

Onderzoek van de Politieacademie

Ook de Politieacademie overweegt naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Schilderswijk een onderzoek te laten uitvoeren. Het precieze onderwerp van dit eventuele onderzoek is nog niet nader omschreven, maar zal vermoedelijk etnisch profileren betreffen. Dit raakt niet aan het onderzoek van de Inspectie.

Evaluatie door de politie

De politie is voornemens de werking van de klachtenregeling in het nieuwe bestel zelf te evalueren. Daarnaast gevraagd de politie mee dit op korte termijn nog niet te zullen doen. De politie vindt het nog te vroeg: zij voert een verbeterslag van de klachtbehandeling uit, waarbij zij de klachtbehandeling gelijk wil trekken in de eenheden en meer gewicht wil geven aan het uitgangspunt dat klachten zoveel mogelijk moeten worden benut voor de lerende organisatie. De politie ondersteunt het onderzoek van de Inspectie. De resultaten kunnen mede richtinggevend zijn voor de evaluatie te zijner tijd.

Ander Inspectieonderzoek

De Inspectie heeft in 2007 een uitvoerig onderzoek verricht naar klachtbehandeling door de politie.⁷

⁶ Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat; 4 juni 2014, Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Criminologie.

⁷ Klagen staat vrij; een onderzoek naar de klachtbehandeling bij de politie. Inspectie Openbare orde en Veiligheid. Den Haag 2007.

Daarbij is niet het burgerperspectief onderzocht. In zoverre sluit dit onderzoek naar de bejegening tijdens de klachtbehandeling daarop aan, te meer omdat nu ook de burgers die een klacht hebben ingediend zelf bij het onderzoek worden betrokken. Eén van de pijlers van het toezicht van de Inspectie op de politie is de burgers tevredenheid, en het daarmee samenhangende vertrouwen in de politie. In de komende rondes van het toezicht door de Inspectie op de vorming van de nationale politie kan dit worden vormgegeven door onderzoek naar de bejegening van burgers door de politie op de verschillende manieren waarop de burger zich tot de politie kan wenden: om aangifte te doen, om te melden, om een informatieverzoek te doen of om een klacht in te dienen. Voor dit laatste aspect kan worden voortgebouwd op de resultaten van dit onderzoek.