25 jaar monitoring van de behandeling van klachten tegen de politie: activiteiten, vaststellingen en uitdagingen

Vast Comité van Toezicht op de politiediensten

Syntheseverslag (toezichtsonderzoek)

Luchtfoto: WIM ROBBERECHTS & Co
Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, foto gerealiseerd met medewerking van de Directie Luchtsteun van de federale politie.

INHOUD

1. INLEIDING 1

2. METHODOLOGIE 1

3. ROL VAN HET COMITÉ P MET BETREKKING TOT KLACHTEN TEGEN DE POLITIE 2

3.1. Verduidelijkingen en bijsturingen tussen 1991 en 2003 2

3.1.1. Aanvankelijke wens van de wetgever in 1991 2

3.1.2. Evaluatie van de werking van het Comité P door het Parlement in 1995-1996 3

3.1.3. Hervorming van de politiediensten in 1998 en oprichting van de AIG aan wie een rol werd toebedeeld inzake klachtafhandeling 3

3.1.4. Eerste tussenkomst van de wetgever in 1999 4

3.1.5. Tweede tussenkomst van de wetgever in 2003 4

3.2. *Status quo* sinds 2003 6

3.3. Concrete invulling van de rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie 7

4. UNIEKE INFORMATIEPOSITIE VAN HET COMITÉ P AANGAANDE MONITORING VAN KLACHTEN EN HUN AFHANDELING 8

4.1. In theorie 8

4.1.1. Opvolging van klachten die aanvankelijk ingediend zijn bij het Comité P en voor autonome afhandeling toevertrouwd zijn aan de politiediensten 8

4.1.2. Opvolging van klachten die rechtstreeks ingediend zijn bij de politiediensten 8

4.1.3. Eventuele tuchtrechtelijke gevolgen 9

4.1.4. Eventuele strafrechtelijke gevolgen 9

4.2. In de praktijk 9

4.2.1. Moeilijkheden op het vlak van '*input*' van externe informatie en verouderd 'KLFP'-systeem 9

4.2.2. Moeilijkheden op het vlak van de exploitatie van de beschikbare informatie 11

5. GELEIDELIJKE OPBOUW VAN EEN REFERENTIEKADER VOOR DE BEHANDELING EN HET BEHEER VAN KLACHTEN 12

5.1. Voorgeschiedenis 12

5.1.1. Basisvoorwaarden voor een adequate klachtenbehandeling en eerste minimale normen inzake inhoud en vorm aanbevolen door het Comité P in 2001 12

5.1.2. Controlemaatregelen bij de risicofactoren inzake klachten-behandeling en werking van de dienst intern toezicht, uitgewerkt door het Comité P in 2002 13
5.1.3. Richtlijnen voor het beheer van klachten gezamenlijk vastgelegd door het Comité P en de AIG in 2005..... 14
5.2. Ministeriële rondzendbrief CP3 betreffende organisatie-beheersing in de geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus ---------- 15
5.2.1. Begrip 'organisatiebeheersing' 15
5.2.2. Begrip 'klachtenbeheer' als wezenlijk onderdeel van 'organisatie-beheersing' 16
5.2.3. Eerstelijnsverantwoordelijkheid van de politiediensten en van de lijnverantwoordelijken voor de klachtafhandeling..... 16
5.2.4. Vrijheid om de functie 'klachtenbeheer' praktisch te organiseren op structureel vlak 17
5.2.5. Scheiding tussen de functie 'tucht' en de functie 'klachtenbeheer' 18
5.2.6. Visie van de politiediensten op het principe van eerstelijnsbehandelaars van klachten 18
5.3. Bijlage 2 van de ministeriële rondzendbrief CP3 – een (minimale) procedure voor het beheer van klachten---------- 18
5.3.1. Langverwachte eerste geformaliseerde procedure 18
5.3.2. Inleiding 19
5.3.3. Minimale procedure die moet worden gevolgd 19
5.3.4. Visie van de politiediensten op de toepassing van de minimale procedure 20

6. CONCRETE UITWERKING VAN DE OPDRACHT VAN MONITORING VAN DE KLACHTAFHANDELING DOOR DE POLITIEDIENSTEN _____ 20

6.1. Toezichtsonderzoeken---------- 21
6.1.1. Activiteiten 21
6.1.2. Situering en methodologie..... 21
6.2. Opvolging van individuele klachten---------- 25
6.2.1. Opvolging van klachten aanvankelijk gericht aan het Comité P en overgemaakt aan de politiediensten 26
6.2.2. Opvolging van de klachten rechtstreeks ingediend bij de politiediensten 30
6.3. Globale resultaten ---------- 31

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN _____ 32

7.1. Conclusies ---------- 32
7.1.1. Rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie 32

7.1.2. Gedeeltelijk zicht op de behandeling van klachten door de politiediensten 32
7.1.3. Gebrek aan uniformiteit in de behandeling van klachten door de politiediensten 33
7.2. Aanbevelingen ---------- 33
7.2.1. Een bindend reglement opstellen voor de uniforme behandeling van klachten tegen de politie 33
7.2.2. Een uniek platform invoeren voor de registratie, de behandeling en de opvolging van klachten tegen de politie 34

8. BIJLAGEN _____ 35

1. Inleiding

1. Het doel van dit verslag is een synthese te bieden van de activiteiten die het Comité P sinds het begin van de jaren 2000 heeft uitgevoerd in het kader van zijn opdracht om de behandeling van klachten door de politiediensten te monitoren, alsook van de globale resultaten die daaruit zijn voortgekomen.

2. Om de uitvoering van deze monitoringopdracht door de jaren heen in de juiste context te plaatsen, zullen we allereerst tekst en uitleg geven over de rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie en zijn unieke informatiepositie voor de monitoring van deze klachten en de afhandeling ervan door de politiediensten. Ook het referentiekader voor de behandeling van klachten door de politiediensten zal nader worden toegelicht.

3. Het is nuttig om meteen al de begrippen 'klachtenbehandeling', 'klachtenbeheer' en 'CP3', waarnaar in dit verslag wordt verwezen, te verklaren.

4. Het Vast Comité P kon namelijk vaststellen dat de begrippen 'klachtenbehandeling' en 'klachtenbeheer' soms door elkaar worden gebruikt. In beide gevallen gaat het om een geheel van interne processen die moeten worden gevolgd om een individuele klacht in overweging te nemen, te onderzoeken en er zowel vormelijk als inhoudelijk gevolg aan te geven.

5. Het begrip 'klachtenbeheer' omvat echter een extra dimensie ten opzichte van het begrip 'klachtenbehandeling', in die zin dat het ook wordt gebruikt ter aanduiding van de opvolging en de globale analyse van de informatie die is verkregen in het kader van de behandeling van individuele klachten om daaruit op organisatorisch of structureel vlak lessen te trekken en zo de werking van de politiedienst te verbeteren. In deze dimensie wordt het 'klachtenbeheer' gezien als een instrument dat bijdraagt tot een goed beheer van de politiedienst.

6. Het begrip 'CP3' verwijst naar de rondzendbrief CP3 van de minister van Binnenlandse Zaken van 29 maart 2011[1] (hierna 'rondzendbrief CP3' genoemd), die de voorwaarden schept voor de uitbouw van een systeem van 'internal control', in het Nederlandse vakjargon benoemd als organisatiebeheersing, binnen de politiediensten. Deze 'organisatiebeheersing' omvat onder meer de hierboven genoemde functie 'klachtenbeheer'. De rondzendbrief CP3 bevat bovendien in een bijlage[2] een minimale procedure voor het beheer van klachten die tot op heden het enige geformaliseerde referentiekader is voor de behandeling van klachten tegen de geïntegreerde politie.

2. Methodologie

7. Dit syntheseverslag is voornamelijk het resultaat van de analyse van een breed scala aan documenten die sinds het begin van de jaren 2000 zijn voortgebracht binnen het Comité P met betrekking tot de behandeling van klachten door de politiediensten en de implementatie van de functie intern toezicht binnen de politiediensten. Het

[1] Rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, (*BS* 21 april 2011).
[2] Bijlage 2 bevat een minimale procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken – hierna 'bijlage 2' genoemd.

gaat hierbij zowel om interne documenten en rapporten als om rapporten die op de website van het Comité P zijn gepubliceerd of waarvan de inhoud werd besproken in het kader van zijn jaarverslagen.

8. Om de rol die de wetgever aan het Comité P heeft willen geven inzake klachten tegen de politie zo goed mogelijk te situeren, werden de relevante parlementaire stukken ter zake geanalyseerd. Om het referentiekader voor de klachtenbehandeling door de politiediensten te contextualiseren, werden de bovengenoemde rondzendbrief CP3 en zijn bijlage 2 geanalyseerd, evenals de actieve bijdrage van het Comité P aan de geleidelijke uitbouw van dit kader.

3. Rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie

3.1. Verduidelijkingen en bijsturingen tussen 1991 en 2003

9. De rol van het Comité P met betrekking tot klachten werd tussen 1991 en 2003 meermaals verduidelijkt en bijgestuurd. De verschillende tussenkomsten van de wetgever en de bijbehorende parlementaire werkzaamheden worden gedetailleerd beschreven in **bijlage 1**. De belangrijkste momenten en elementen zijn de volgende:

3.1.1. Aanvankelijke wens van de wetgever in 1991

10. Bij de oprichting van het Comité P, door de wet van 18 juli 1991[3], was een van de doelstellingen van de wetgever het verlies aan vertrouwen van de burgers in de politiediensten aan te pakken. Dit verlies aan vertrouwen was onder meer het gevolg van een aantal onopgeloste zaken en een gebrekkig intern toezicht. De oprichting van een extern en onafhankelijk kanaal waar burgers, maar ook politieambtenaren[4], klacht kunnen indienen over het optreden of de werking van een politiedienst, was dan ook bedoeld om tegemoet te komen aan deze behoefte.

11. Tijdens de parlementaire werkzaamheden werd verduidelijkt dat de rol van het Comité P met betrekking tot deze klachten niet bestaat uit het oordelen over eventuele individuele fouten in tuchtrechtelijke of strafrechtelijke zin; deze bevoegdheid blijft volledig toebehoren aan de tuchtrechtelijke of gerechtelijke overheden. Zijn rol is om te onderzoeken of er structurele tekortkomingen in de werking van de politiediensten aan de basis liggen van deze klachten. Zijn bevindingen moeten dienen als basis voor aanbevelingen om de tekortkomingen te verhelpen en herhaling van disfuncties te voorkomen.

12. De wetgever heeft in 1991 bovendien in artikel 2 van de organieke wet uitdrukkelijk voorzien dat het nieuw ingestelde extern controleorgaan de bestaande interne toezichtsorganen – destijds de Algemene Inspectie van de Rijkswacht, de Algemene Inspectie van de gerechtelijke politie en het hiërarchische toezicht binnen de gemeentepolitiekorpsen – niet vervangt. Het extern controleorgaan was bedoeld als

.....

[3] Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*BS* 26 juli 1991), intussen omgedoopt tot "wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse" (hierna de 'organieke wet' genoemd).
[4] Zonder de toestemming van hun hiërarchie te moeten vragen.

een nuttige en noodzakelijke aanvulling op de bestaande systemen van intern toezicht.

3.1.2. Evaluatie van de werking van het Comité P door het Parlement in 1995-1996

13. In haar verslag, naar aanleiding van de evaluatie van de werking van het Comité P in 1995-1996, heeft de bijzondere commissie belast met de parlementaire begeleiding van de Comités P en I o.a. gewezen op de moeilijkheden in de verhoudingen tussen het extern toezicht dat door het Comité P wordt uitgeoefend en het intern toezicht binnen de politiediensten zelf, alsook op een zekere verwarring binnen het Comité P over zijn eigen opdracht als extern toezichthouder.

14. Het Parlement heeft naar aanleiding van deze evaluatie verschillende aanbevelingen geformuleerd. Een daarvan was het voorzien van de nodige wettelijke bepalingen om het onderscheid tussen intern toezicht (uitgeoefend door de uitvoerende macht) en extern toezicht (beschouwd als een verlengstuk van het toezicht van de wetgevende macht op de uitvoerende macht) beter na te leven, door de bevoegdheden van de uitvoerende macht en de parlementaire controletaak duidelijk te scheiden. Een andere aanbeveling had tot doel de optimale samenwerking te bevorderen tussen de organen van het intern toezicht en het extern toezicht, meer bepaald door te voorzien in het overmaken alle informatie die nodig is voor de uitvoering van het extern toezicht. Al in 1996 werden parlementaire initiatieven genomen om een herziening van de organieke wet op dit punt voor te stellen.

3.1.3. Hervorming van de politiediensten in 1998 en oprichting van de AIG aan wie een rol werd toebedeeld inzake klachtafhandeling

15. De kwestie van de verhouding tussen het extern toezicht en de organen van intern toezicht kwam opnieuw ter sprake in de context van de besprekingen over de politie-hervorming. De wet van 7 december 1998[5], die een vaste vorm gaf aan de politie-hervorming door een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus op te richten richtte ook de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie op (hierna 'AIG' genoemd). De AIG, die onder voogdij staat van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en instaat voor het intern toezicht op de politiediensten, werd met name bevoegd verklaard om gevolg te geven aan de klachten en aangiften die zij ontvangt. Die opdracht werd haar toegekend onverminderd de toepassing van de organieke wet op het Comité P[6]. De AIG werd ook bevoegd verklaard om te zorgen voor de vereiste bemiddeling voor klachten betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken[7].

16. Ondanks herhaalde verzoeken heeft de wetgever in 1998 de verhouding tussen het extern toezicht en het intern toezicht, meer bepaald met betrekking tot de klachtenbehandeling, niet geregeld.

.....

[5] Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*BS* 5 januari 1999).
[6] Zie de aanvankelijke versie van artikel 145, 3e lid, van de wet van 7 december 1998.
[7] Zie de aanvankelijke versie van artikel 146 van de wet van 7 december 1998.

3.1.4. Eerste tussenkomst van de wetgever in 1999

17. De parlementaire initiatieven die in 1996 werden opgestart, met het oog op een herziening van de organieke wet, kregen in 1999 uiteindelijk gestalte in de wet van 1 april 1999[8]. Deze hadden onder meer tot doel de respectievelijke rollen van het extern en het intern toezicht te verduidelijken en hadden tevens gevolgen op het vlak van de klachtenbehandeling.

18. Tijdens de parlementaire werkzaamheden werd het Comité P bevestigd als extern controleorgaan ten dienste van het Parlement, om deze laatste bij te staan in zijn functie van toezichthouder op de uitvoerende macht. Het Comité P is verantwoordelijk voor een indirect toezicht gericht op het identificeren van de structurele tekortkomingen in de werking van de politiediensten. Zijn conclusies en de daaruit voortvloeiende concrete voorstellen zijn in de eerste plaats bestemd voor de wetgevende macht, die ze kan gebruiken in het kader van haar wetgevende werkzaamheden en haar toezicht op de uitvoerende macht.

19. Meer in het bijzonder wat de klachtenbehandeling betreft, werd benadrukt dat het Comité P niet als taak heeft om te fungeren als een klachtenbureau of een bemiddelingsdienst. Klachtenbehandeling mag niet zijn kerntaak worden. Een klacht die bij het Comité P wordt ingediend, moet dus niet automatisch aanleiding geven tot een onderzoek door het Comité P zelf, tenzij het van mening is dat deze klacht structurele tekortkomingen in de werking van een politiedienst aan het licht brengt. Het Comité P moet daarentegen de klachten in laatste instantie kunnen behandelen, in het geval dat het intern toezicht tekortschiet of wanneer het intern toezicht duidelijk geen passend gevolg heeft gegeven aan de klacht. In dergelijke gevallen is niet de klacht zelf onderwerp van onderzoek, maar de wijze waarop deze werd behandeld; wat destijds 'marginale controle'[9] werd genoemd.

20. Deze zeer duidelijke preciseringen in de parlementaire werkzaamheden werden echter niet zo expliciet vertaald bij de herziening van de organieke wet. De wetgever beperkte zich in 1999 immers tot een wijziging van artikel 10 van de organieke wet om erin te voorzien dat het Comité P geen gevolg kan geven aan een klacht indien deze al door de AIG wordt behandeld. Bovendien werd een nieuw artikel 14bis in de organieke wet ingevoegd om erin te specificeren dat het Comité P ook toezicht houdt op de AIG; dat het met laatstgenoemde overleg moet plegen teneinde zijn wettelijke opdracht van toezicht op de politiediensten te vervullen; en dat de AIG hem ambtshalve een kopie moet sturen van de klachten en aangiften die zij betreffende de politiediensten heeft ontvangen en hem moet informeren over het uitgevoerde toezicht.

3.1.5. Tweede tussenkomst van de wetgever in 2003

21. Ondertussen had het Comité P het hoofd moeten bieden aan een exponentiële toename van het aantal klachten die rechtstreeks aan hem werden gericht, wat gevolgen had voor zijn werklast en onderzoekscapaciteit. Het aantal klachten was gestegen van 181 klachten in 1994-95 tot 770 klachten in 2000, vervolgens tot

.....

[8] Wet van 1 april 1999 tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*BS* 3 april 1999).

[9] Merk op dat de 'marginale controle' zoals men destijds voor ogen had intussen een evolutie heeft doorgemaakt (*cf. infra*).

1045 klachten in 2001, 1428 klachten in 2002 en 1786 klachten in 2003[10]. Door sterke toename van de klachten was het Comité P niet langer in staat om deze allemaal zelf te onderzoeken.

22. Deze situatie had een ongunstige invloed op zijn eigen werking en zijn vermogen om zijn fundamentele taak van extern toezicht op de politiediensten en de AIG, ten dienste van het Parlement, naar behoren te vervullen. Dit bracht de wetgever ertoe om in 2003 opnieuw in te grijpen en de organieke wet te wijzigen, met als doel de opdracht van het Comité P met betrekking tot klachten weer toe te spitsen op zijn opdracht als globaal observatorium van de werking van de politiediensten. Om dit te bereiken, wilde de wetgever het Comité P ontlasten van de verwerking van een groot deel van de klachten die aan hem worden gericht maar die niet tot zijn *'core business'* behoren en de politiediensten ter zake verantwoordelijkheidsgevoel bijbrengen, via het intern toezicht.

23. Wat de respectieve rollen van het intern toezicht en het extern toezicht betreft, werd er tijdens de parlementaire werkzaamheden aan herinnerd dat het de verantwoordelijkheid van het intern toezicht is om toezicht uit te oefenen op de dagelijkse werking van de politiediensten, meer bepaald door de meeste klachten en aangiften met betrekking tot individuele gevallen te behandelen. In dit verband werd er ook aan herinnerd dat de AIG bevoegd is om klachten en aangiften van burgers te ontvangen en dat haar een specifieke bemiddelingsbevoegdheid werd toevertrouwd. Als extern controleorgaan is het de opdracht van het Comité P om na te gaan of de diensten intern toezicht hun taken, waaronder de klachtenbehandeling, goed uitvoeren.

24. Er werd bovendien ook aan herinnerd dat de finaliteit van het Comité P nooit is geweest om als "klachtenbureau" op te treden. Zijn tussenkomst in de klachtenbehandeling is niet bedoeld om de individuele belangen van de klager te dienen of een individuele fout of disfunctie van een bepaalde politieambtenaar vast te stellen. Zijn opdracht met betrekking tot klachten kadert in zijn opdracht van extern toezicht op de globale werking van de politiediensten. Die opdracht is er vooreerst op gericht om structurele tekortkomingen binnen de politie op te sporen, waarvan individuele klachten symptomen kunnen zijn, en zo bij te dragen tot zijn functie van globaal observatorium van de werking van de politiediensten, met als doel deze werking te analyseren, vaststellingen te doen, conclusies te trekken en aanbevelingen ter verbetering te formuleren. Vanuit dat standpunt werd geoordeeld dat het niet noodzakelijk is dat het Comité P alle klachten zelf behandelt; dat het onderzoek van individuele klachten door de Dienst Enquêtes P een uitzondering moet worden en dat deze klachten moeten worden overgedragen aan de betrokken politiediensten. Om het Comité P in staat te stellen om ter zake toezicht uit te oefenen en zijn opdracht als observatorium van de werking van de politiediensten te vervullen, zijn de politiediensten niettemin verplicht om het Comité P in te lichten over de besluiten en de genomen maatregelen, zodat het Comité P in hun plaats kan optreden indien zij geen actie ondernemen en aldus zijn algemene toezichthoudende opdracht kan vervullen. Eveneens werd het noodzakelijk geacht dat het Comité P op de hoogte wordt gebracht van alle klachten die bij de politiediensten worden ingediend en van het gevolg dat daaraan wordt gegeven.

.....

[10] *Cf.* Activiteitenverslag 1999, p. 22; activiteitenverslag 2001, p. 178 en activiteitenverslag 2003, p. 211.

25. Hoewel de parlementaire werkzaamheden wijzen op een nagenoeg automatische overdracht van de klachtenbehandeling aan de politiediensten, is die wens echter niet zo duidelijk tot uiting gebracht bij de herziening van de organieke wet. In zijn wijziging van artikel 10 van de organieke wet bepaalde de wetgever in 2003 immers dat wanneer het Vast Comité P van oordeel is dat de gegevens van de klacht "niet wijzen op een organisatorische disfunctie of op een ernstige individuele disfunctie, nalatigheid of fout", het kan besluiten de behandeling ervan over te dragen aan de betrokken politiedienst, die vervolgens gemachtigd is om de klacht autonoom af te handelen. Zijn besluit om de bevoegdheid tot behandeling van de klacht over te dragen, moet worden gemotiveerd en schriftelijk ter kennis gebracht van de klager. Dezelfde mogelijkheid om de afhandeling van de klacht over te dragen, werd voorzien voor de klachten die tegelijkertijd door het Comité P en de AIG worden behandeld, waarvoor het Comité P bij de voornoemde wet van 1 april 1999 gemachtigd werd er geen gevolg aan te geven.

26. In 2003 heeft de wetgever bovendien in artikel 10 van de organieke wet uitdrukkelijk bepaald dat de politiedienst aan wie de afhandeling van de klacht werd overgedragen, verplicht is om het Comité P in te lichten over de besluiten van het onderzoek en over de genomen maatregelen. Om de toezichtsfunctie van het Comité P op de passende afhandeling van klachten te bevestigen, is tevens bepaald dat indien de klager de besluiten van het intern onderzoek betwist, hij of zij het Comité P kan verzoeken zijn of haar klacht opnieuw te behandelen. De wetgever had echter niet uitdrukkelijk gespecificeerd dat dit in principe geen eigenlijk recht op beroep is, maar wel een tweede lezing van het dossier op het niveau van het Comité P om na te gaan of de klacht correct werd behandeld.

27. In 2003 heeft de wetgever ook artikel 14*bis* van de organieke wet gewijzigd om erin te voorzien dat de politiediensten verplicht zijn om het Comité P in te lichten over de klachten die rechtstreeks bij hen zijn ingediend en hem bij het afsluiten van het onderzoek een korte samenvatting van het resultaat van het onderzoek te sturen – net zoals hij dat in 1999 had voorzien voor de klachten die rechtstreeks bij de AIG zijn ingediend (*supra*).

3.2. *Status quo* sinds 2003

28. Rekening houdend met de verantwoordelijkheid van de politiediensten inzake de eerstelijnsbehandeling van klachten, via hun intern toezicht, is het Vast Comité P begonnen met zich te ontlasten van een deel van de rechtstreeks bij hem ingediende klachten en de afhandeling ervan toe te vertrouwen aan de betrokken politiediensten.

29. Tegelijkertijd heeft het zijn opdracht met betrekking tot klachten opnieuw toegespitst op zijn opdracht als globaal observatorium van de werking van de politiediensten. Dit omvat het toezicht op de werking van het intern toezicht en dus ook op de correcte afhandeling van klachten. Sinds 2001 voert het Comité P toezichtsonderzoeken uit om betrouwbare informatie te verkrijgen over de wijze waarop de diensten intern toezicht werken en klachten afhandelen.

30. Ondanks de interventies van de wetgever in 1999 en 2003 om de rol van het Comité P in de eerstelijnsbehandeling van klachten te beperken, wordt het Comité P door het grote publiek nog steeds gezien als het extern en onafhankelijk orgaan

bevoegd om alle klachten van burgers tegen de politie te behandelen. Het aantal klachten dat rechtstreeks bij het Comité P wordt ingediend, is in de loop der jaren gestaag toegenomen. De drempel van 2000 klachten per jaar werd in 2005 overschreden. Sinds 2011 schommelt dit aantal tussen 2600 en 3000 klachten per jaar, met een piek van 3112 klachten in 2020, het jaar van de COVID-19-pandemie.

31. Deze situatie leidt in de praktijk tot een zekere discrepantie aangezien het merendeel van de klachten die bij het Comité P zijn ingediend en het voorwerp van onderzoek uitmaken, voor behandeling wordt overgemaakt aan de betrokken politiediensten ([11][12]) en slechts een minderheid van de klachten in eerste lijn door de Dienst Enquêtes P wordt behandeld (5,2% in 2024)¤. Naast een gevoel van onbegrip bij sommige burgers, brengt deze situatie een aanzienlijke werklast met zich mee op het vlak van het vatten van al die klachten in de database van het Comité P en van de administratieve opvolging ervan.

3.3. Concrete invulling van de rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie

32. Rekening houdend met het huidige wettelijke kader kan de rol van het Comité P met betrekking tot klachten bijgevolg als volgt worden samengevat:

- aan zijn eigen Dienst Enquêtes de klachten toevertrouwen die wijzen op een organisatorische disfunctie of op een ernstige individuele disfunctie, nalatigheid of fout;

- de klachten die niet wijzen op een organisatorische disfunctie of op een ernstige individuele disfunctie, nalatigheid of fout overmaken aan de betrokken politiediensten, voor autonome afhandeling – of als tussenoplossing het onderzoek toevertrouwen aan de betrokken politiediensten om daarna zelf te oordelen over de gegrondheid van de klacht op basis van het resultaat van het intern onderzoek na de kwaliteit ervan te zijn nagegaan; wat een vorm van mini-marginale controle van de klachtafhandeling inhoudt;

- aan zijn eigen Dienst Enquêtes de klachten toevertrouwen die autonoom zijn afgehandeld door de politiediensten waarvoor de klager een vraag tot tweede lezing aan het Comité P heeft gesteld;

- de klachten ten laste van politiediensten monitoren om er structurele tekort-komingen binnen de politie in op te sporen, waarvan die klachten symptomen kunnen zijn en zo bijdragen tot zijn functie van globaal observatorium van de werking van de politiediensten;

- de klachtenbehandeling door de politiediensten monitoren door in de marge de kwaliteit van hun behandeling te controleren;

[11] Activiteitenverslag 2024, p. 29. Om preciezer te zijn, werd 24,7% van de klachten voor autonome afhandeling overgemaakt aan de betrokken politiediensten en werd 27,3% van de klachten voor onderzoek door de dienst intern toezicht overgemaakt aan de betrokken politiediensten, waarvoor het Vast Comité P *in fine* een beslissing neemt na de kwaliteit van de behandeling te zijn nagegaan.
[12] Activiteitenverslag 2024, p. 29.

- en, tot slot, de informatie waarover het beschikt met betrekking tot de klachten en hun behandeling, opvolgen en analyseren, vaststellingen doen, conclusies trekken, aanbevelingen ter verbetering formuleren en er verslag over uitbrengen aan het Parlement om aldus bij te dragen tot een uniforme en kwaliteitsvolle klachtenbehandeling.

4. Unieke informatiepositie van het Comité P aangaande monitoring van klachten en hun afhandeling

4.1. In theorie

33. Om het Comité P in staat te stellen de klachten en hun behandeling te monitoren, bevat de organieke wet verschillende bepalingen die een informatieplicht instellen ten aanzien van het Comité P voor zowel de politiediensten als de tuchtrechtelijke en gerechtelijke overheden.

34. In theorie bekleedt het Comité P daardoor ontegenzeglijk een unieke informatie-positie inzake de opvolging van klachten tegen politieambtenaren en de tucht-rechtelijke en gerechtelijke vervolgingen die daaruit voortvloeien. Het zou in principe over de nodige gegevens moeten beschikken om zich een algemeen beeld te vormen van de klachten, de conclusies van het intern onderzoek en de gevolgen die daaraan zijn voorbehouden, met inbegrip van de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke gevolgen, indien van toepassing.

4.1.1. Opvolging van klachten die aanvankelijk ingediend zijn bij het Comité P en voor autonome afhandeling toevertrouwd zijn aan de politiediensten

35. Lid 7 en 10 van artikel 10 van de organieke wet strekken ertoe het voor het Comité P mogelijk te maken om de klachten op te volgen die in eerste instantie bij het Comité P zijn ingediend, maar waarvan de autonome afhandeling is toevertrouwd aan de politiediensten.

36. Zoals *supra* is gesteld, is de politiedienst waaraan de bevoegdheid om de klacht te behandelen is overgedragen, bij het afsluiten van het interne onderzoek verplicht het Vaste Comité P op de hoogte te stellen van de conclusies van het onderzoek en de genomen maatregelen.

4.1.2. Opvolging van klachten die rechtstreeks ingediend zijn bij de politiediensten

37. Artikel 14*bis*, 1e lid, van de organieke wet strekt ertoe de opvolging mogelijk te maken van de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten zijn ingediend.

38. Zoals *supra* is gesteld, zijn de politieverantwoordelijken verplicht om aan het Vast Comité P ambtshalve een kopie te sturen van de klachten en aangiften die zij betreffende de politiediensten hebben ontvangen en bij het afsluiten van het onderzoek een korte samenvatting van het resultaat ervan.

4.1.3. Eventuele tuchtrechtelijke gevolgen

39. Artikel 14*bis*, 2e lid, van de organieke wet voorziet dat de bevoegde tuchtrechtelijke overheden het Vast Comité P maandelijks omstandig op de hoogte brengen van enige tuchtmaatregel of ordemaatregel die is uitgesproken tegen een lid van een politiedienst. Deze informatieplicht heeft o.a. tot doel om een verband te kunnen leggen met het eventuele tuchtrechtelijke gevolg dat is gegeven aan de in een klacht aangevoerde feiten.

4.1.4. Eventuele strafrechtelijke gevolgen

40. Artikel 14, 2e lid, van de organieke wet voorziet dat de gerechtelijke overheden de voorzitter van het Vast Comité P op de hoogte brengen telkens als tegen een lid van een politiedienst een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek wegens misdaad of wanbedrijf wordt ingesteld.

41. Artikel 14, 1e lid, van de organieke wet voorziet dat de gerechtelijke overheden aan de voorzitter van het Vast Comité P ambtshalve een kopie sturen van de vonnissen en arresten betreffende misdaden of wanbedrijven begaan door de leden van de politiediensten.

42. Deze informatieplicht ten aanzien van het Comité P die aan de gerechtelijke overheden is opgelegd, heeft o.a. tot doel om een verband te kunnen leggen met het eventuele strafrechtelijke gevolg dat is gegeven aan de in een klacht aangevoerde feiten. Ze wordt geconcretiseerd via standaardformulieren en werd nog in herinnering gebracht van alle parketten en parketten-generaal door het College van procureurs-generaal in zijn herziene versie van de omzendbrief COL.4/2003 betreffende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, van 27 april 2022.

4.2. In de praktijk

4.2.1. Moeilijkheden op het vlak van '*input*' van externe informatie en verouderd 'KLFP'-systeem

43. Het Vast Comité P ondervindt echter moeilijkheden bij het verkrijgen van deze externe informatie. Ondanks de verschillende initiatieven[13] die het heeft genomen om de verschillende informatiestromen te stimuleren, moet het vaststellen dat de betrokken partijen – zowel de politiediensten als de tuchtrechtelijke en gerechtelijke overheden – hun wettelijke informatieplicht ten aanzien van het Comité P niet systematisch naleven, zodat de *input* van externe informatie niet gegarandeerd is. De situatie is bijzonder problematisch voor wat betreft de informatie over de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten worden ingediend (*infra*) en over de tucht- en ordemaatregelen.

44. Vandaag de dag beschikt het Vast Comité P niet over betrouwbare gegevens om een algemeen zicht te hebben op de klachten, de besluiten van het intern onderzoek en het gevolg dat aan de klachten werd voorbehouden, in voorkomend geval ook niet op tuchtrechtelijk en strafrechtelijk vlak.

.....

[13] Herinneringsbrieven, werkvergaderingen, informatie- en opleidingssessies, enz.

45. De organieke wet verduidelijkt niet welk format noch welk kanaal moet worden gebruikt om de voornoemde informatie over te maken. In de praktijk bereikt de informatie het Comité P via verschillende kanalen: via het "KLFP"-systeem[14], per mail en/of per post.

46. Het KLFP-systeem werd begin 2008 ingevoerd, vanaf het "Portal"-platform[15], om de politiediensten in staat te stellen om de gegevens die zij genereren betreffende de klachten die rechtstreeks bij hen zijn ingediend elektronisch ter beschikking te stellen van het Comité P en de AIG. De politiediensten dienden aanvankelijk ook de mogelijkheid te hebben om dit systeem te gebruiken voor het beheer van hun eigen klachtdossiers. Ze hebben geen toegang tot de dossiers van andere diensten. In de praktijk maakt het systeem echter geen eigenlijk beheer van de dossiers mogelijk. De software van het systeem werd gezamenlijk ontwikkeld door het Comité P en de AIG. Hij is opgebouwd rond het concept 'dossier'. Elk dossier bevat één klacht. De geregistreerde gegevens hebben betrekking op de betrokken personen, de feiten, de beslissingen, de beheergegevens en de briefwisseling.

47. Hoewel in een voetnoot van bijlage 2 van de rondzendbrief CP3 wordt verwezen naar de mogelijkheid om het KLFP-systeem te gebruiken, is nergens voorzien dat het gebruik van dit systeem als kanaal voor de overmaking van informatie verplicht is. In de praktijk wordt het KLFP-systeem nog slechts door een minderheid van de politiediensten gebruikt. De daarin geregistreerde gegevens zijn dus onvolledig en moeilijk bruikbaar. De oorzaken hiervan zijn onder meer het gebrek aan gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor de gebruikers, de complexiteit van de vereiste vatting, zowel voor de in de klacht aangevoerde feiten als voor de beslissingen na de behandeling; en vooral het feit dat het gebruik ervan niet verplicht is.

48. Tijdens zijn onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK[16] van de federale politie', in 2018-2019, heeft het Vast Comité P de politiediensten bevraagd over hun behoeften met betrekking tot de werking van het KLFP-systeem[17]. De geuite behoeften worden in **bijlage 2** nader toegelicht.

49. In 2021 heeft het Vast Comité P overlegd met de AIG om de toekomst van het KLFP-systeem en hun respectieve verantwoordelijkheden te verduidelijken. Beide controle-organen deelden toen de visie dat het verouderde KLFP-systeem moet worden vervangen en dat het ideaal zou zijn om een uniek nationaal systeem in te voeren voor de behandeling en het beheer van klachten tegen de politie, waarvan de coördinatie, het toezicht en de opvolging aan het Comité P zouden worden toevertrouwd. Een dergelijk systeem zou moeten zorgen voor volledige en samenhangende gegevens, zodat een (zowel intern als extern) toezicht op de werking van de politiediensten doeltreffender kan verlopen. Het Vast Comité P en de AIG waren van mening dat het wenselijk zou zijn dat alle politiediensten wettelijk verplicht worden om dit systeem te gebruiken en dat ze er ook hun eigen klachten in kunnen beheren. Als onmisbare randvoorwaarde voor de invoering van een uniek nationaal systeem voor de behandeling en het beheer van klachten pleitte het Vast Comité P voor de uitwerking

.....

[14] "KLachtenfiche-Fiche Plainte".
[15] Het intranet van de geïntegreerde politie.
[16] De dienst "Tucht – Interne Werking – Kwaliteit" van de federale politie.
[17] Dossier 2017/25371, eindrapport IN/2019/003916 (niet-gepubliceerd), p. 24-25.

van een bindende procedure voor een kwaliteitsvolle, uniforme en gesystematiseerde behandeling van alle klachten tegen de politie. Een dergelijke procedure zou ook moeten bijdragen tot de uniformiteit en de kwaliteit van de geregistreerde gegevens, randvoorwaarden die onmisbaar zijn voor de opmaak van betrouwbare statistieken en analyses.

50. In het verlengde van zijn advies van 5 mei 2022 over het wetsvoorstel tot invoering van een uniek portaal en uniform klachtenreglement voor het indienen van klachten en aangiften over de politie[18], heeft het Vast Comité P een haalbaarheidsstudie laten uitvoeren naar de technische, financiële en juridische aspecten van een uniek klachtenplatform. Voor de architectuur van dit platform worden drie scenario's overwogen met betrekking tot de manier waarop de uitwisseling van informatie over bij de politie ingediende klachten zou worden gerealiseerd: een kruispuntbank[19], vergelijkbaar met het huidige KLFP-systeem; een centraal platform[20]; of een hybride platform[21]. Deze haalbaarheidsstudie werd op 11 september 2024 aan de Kamer overgemaakt. In de tussentijd is het KLFP-systeem nog steeds operationeel, maar de door de politiediensten ingevoerde gegevens worden niet langer geïmporteerd in de database van het Comité P.

4.2.2. Moeilijkheden op het vlak van de exploitatie van de beschikbare informatie

51. Artikel 14*bis* van de organieke wet voorziet dat deze gegevens door het Vast Comité P kunnen worden opgeslagen en verwerkt ten behoeve van zijn wettelijke opdrachten van toezicht op de politiediensten en teneinde een analyse te maken van het algemeen en globaal functioneren van de politiediensten en van de individuele politieambtenaren alsook aan de overheden voorstellen te formuleren om de werking van de politiediensten te verbeteren.

52. Om geëxploiteerd te kunnen worden, moeten de gegevens die in het KLFP-systeem zijn geregistreerd eerst worden geïmporteerd in de database van het Comité P. Het feit dat het om gegevens in verschillende formaten gaat, bemoeilijkt bovendien hun integratie en hun exploitatie. Daarbovenop komen nog de moeilijkheden die verband houden met de wisselende kwaliteit van de gegevensinvoer door de politiediensten.

53. De informatie die per post of per e-mail wordt overgemaakt, moet nog worden gevat in de database van het Comité P voordat ze kan worden geëxploiteerd. Dit is een taak die capaciteit vergt. De grote hoeveelheid externe gegevens die moet worden gevat, evenals de controles die nodig zijn om ze te kunnen koppelen aan reeds bestaande gegevens in de database van het Comité P, zorgen voor een aanzienlijke werklast bij het Comité P. Zonder correcte vatting kunnen deze gegevens echter niet door het Comité P worden geëxploiteerd en kunnen er geen analyses of verslagen van

[18] *Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2517/1.
[19] Dit scenario voorziet in de oprichting van een centrale kruispuntbank waarin de essentiële gegevens over de klachten van de verschillende politiediensten worden geregistreerd. Het Comité P werkt op zijn eigen platform. Elke politiedienst gebruikt zijn eigen toepassing voor de behandeling van klachten en maakt vooraf gedefinieerde informatie over aan de centrale kruispuntbank, hetzij automatisch, hetzij via manuele invoer.
[20] Dit scenario voorziet in de oprichting van een centraal platform voor het beheer van klachten, dat verplicht moet worden gebruikt door het Comité P, de AIG en de politiediensten. Alle betrokken partijen moeten zich daarop aansluiten om hun klachten te registreren en om de behandeling en de opvolging ervan te verzekeren.
[21] Dit scenario combineert de twee voorgaande scenario's. Het biedt de politiediensten de keuze om ofwel het centrale platform voor klachtenbeheer te gebruiken dat door het Comité P wordt gebruikt, ofwel hun eigen huidige systeem te behouden, terwijl zij vooraf gedefinieerde informatie overmaken aan het centrale platform.

worden gemaakt. Een rechtstreekse en uniforme vatting van de informatie door de belanghebbende partijen in een unieke databank, of minstens in zogenaamde "relationele"[22] databanken, met een kwaliteitscontrole door het Comité P op de gevatte gegevens, zou de doeltreffendheid aanzienlijk verhogen.

5. Geleidelijke opbouw van een referentiekader voor de behandeling en het beheer van klachten

5.1. Voorgeschiedenis

54. Vanaf 2001 heeft het Vast Comité P meermaals aanbevolen om een kader op te stellen dat de inhoudelijke en vormelijke regels vastlegt die moeten worden nageleefd bij de behandeling van klachten tegen de politie. Het Comité stelde voor om deze regels vast te leggen in een reglementaire tekst of een bindende richtlijn[23]. Daarnaast raadde het Comité aan om een voortgezette opleiding te organiseren om bij te dragen tot de ontwikkeling van een uniforme en systematische klachtenprocedure voor alle politiediensten. Het Vast Comité P was bovendien bereid om zelf actief bij te dragen of het initiatief te nemen tot de uitwerking van een referentiekader voor de behandeling van klachten, zoals verderop in de tekst wordt toegelicht.

5.1.1. Basisvoorwaarden voor een adequate klachtenbehandeling en eerste minimale normen inzake inhoud en vorm aanbevolen door het Comité P in 2001

55. In 2001, toen het Comité P meer specifiek begon te onderzoeken hoe de diensten intern toezicht de klachten behandelden die aan hen werden overgemaakt, stelde het vast dat de politiediensten geen enkele formele procedure hadden voor de behandeling van klachten.

56. Het Vast Comité P heeft vooreerst vier basisvoorwaarden voor een adequate klachtenbehandeling[24] vastgelegd, die worden toegelicht in **bijlage 3**. Deze voorwaarden hebben respectievelijk betrekking op:
- het recht van burgers om een klacht in te dienen en de noodzaak om te beschikken over schriftelijke richtlijnen omtrent de te volgen procedure om een klacht in te dienen;
- de aanwezigheid van een dienst intern toezicht die beschikt over de uitdrukkelijke bevoegdheden en over voldoende middelen om met de nodige deskundigheid en onpartijdigheid de klachten te kunnen onderzoeken;
- het feit dat de dienst intern toezicht niet noodzakelijk systematisch alle klachten zelf dient te behandelen, doch dient in kennis te worden gesteld van alle klachten en van de wijze waarop ze werden behandeld, en moet indien nodig het dossier kunnen opvragen; en
- het feit dat de behandeling van individuele klachten moet bijdragen tot de verbetering van de werking van de dienst.

.....

[22] Die met elkaar kunnen worden verbonden.
[23] Zie activiteitenverslag 2003, p. 127; het activiteitenverslag 2005, p. 165; activiteitenverslag 2006, p. 174 en activiteitenverslag 2007, p. 108.
[24] Activiteitenverslag 2001, p. 70.

57. Het Vast Comité P heeft bovendien een aantal minimale normen inzake inhoud en vorm voor een kwaliteitsvolle klachtenbehandeling aanbevolen in zijn jaarverslagen 2001[25] en 2003[26]. Daarna heeft hij ze nog verfijnd in het kader van zijn onderzoek 'Marginale controles van het beheer en de behandeling van klachten in het kader van de functie intern toezicht', dat het in 2004[27] heeft gevoerd. Deze minimale normen zijn toegelicht in **bijlage 4**.

58. Wat de vorm betreft, beveelt het Vast Comité P aan dat de klachtenbehandeling rekening houdt met de volgende aspecten: het registreren van de klacht en het versturen van een ontvangstmelding aan de klager; het verzamelen van de versie van de feiten van zowel de klager als het(de) betrokken personeelslid(leden); het uitvoeren van het intern onderzoek binnen een redelijke termijn; het meedelen van de conclusies van het onderzoek aan de klager; het nemen van gepaste maatregelen om de goede werking van de dienst te waarborgen; het informeren van de klager over de mogelijkheid van een tweede onderzoek van de klacht door het Vast Comité P; het toekennen van een dossiernummer, het opmaken van een inventaris van de stukken die het dossier bevat, en het archiveren ervan.

59. Wat de inhoud betreft, beveelt het Vast Comité P aan dat de klachtenbehandeling de volgende aspecten omvat: het onderzoek naar de feiten; een controle van de naleving van wettelijke, deontologische en reglementaire voorschriften, alsook van de principes van behoorlijk bestuur; de conclusies omtrent het (al dan niet) bestaan van bewijzen van de feiten of gronden van de klacht, alsook voorstellen betreffende het gevolg dat aan de klacht moet worden gegeven, zowel intern als tegenover de klager; een erkenning van de fouten die gepaard gaat met verontschuldigingen en een eventuele financiële vergoeding; alsook de mededeling van de mogelijkheid van een tweede lezing van de klacht door het Vast Comité P, indien de klager de conclusies van het intern onderzoek betwist.

5.1.2. Controlemaatregelen bij de risicofactoren inzake klachtenbehandeling en werking van de dienst intern toezicht, uitgewerkt door het Comité P in 2002

60. In 2002 ontwikkelde het Vast Comité P een onderzoeksmethodologie[28] geïnspireerd op het COSO-model[29] om de functionaliteit intern toezicht "in ruime zin" te controleren. Hierbij wordt intern toezicht opgevat als het geheel van activiteiten, methoden en procedures die door de politieverantwoordelijken worden toegepast binnen het organisatiebeheer, om hun doelstellingen te bereiken en tegelijkertijd de risico's die dit kunnen belemmeren te beheersen en de werking van hun dienst te monitoren en te evalueren.

61. Binnen dit kader stelde het Vast Comité P een inventaris op van kernactiviteiten (zowel operationele als ondersteunende) binnen een politiedienst die vanwege hun

.....

[25] *Idem*, p. 70 en 72.
[26] Activiteitenverslag 2003, p. 127.
[27] Verslag over het toezichtsonderzoek naar het beheer en de behandeling van klachten in het kader van de functie intern toezicht (2004) (niet gepubliceerd), p. 6-8.
[28] Strategisch document over de controle op de functie intern toezicht, ontwikkeld met medewerking van externe experten en voorgelegd aan zijn parlementaire begeleidingscommissie, op 16 december 2002, raadpleegbaar op de website van het Comité P (https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2003%20interne_controle_upd_2005%20nl.pdf).
[29] Referentiemodel voor de implementatie van het intern toezicht.

aard een groter risico inhouden dat er zich een disfunctie voordoet[30]. Onder deze zogenaamde "risicoactiviteiten"[31] identificeerde het Vast Comité P de ondersteunende activiteit "intern toezicht in enge zin", die de klachtenbehandeling, de tucht en de werking van de dienst intern toezicht omvat. Voor elke risicoactiviteit heeft het Vast Comité P risicofactoren geïdentificeerd en daaraan referentiecontrolemaatregelen gekoppeld (of de aanbevolen maatregelen om de risico's op disfuncties te vermijden of te beperken) die moeten worden geëvalueerd in het kader van audits of thematische onderzoeken.

62. De risicofactoren die specifiek werden geïdentificeerd met betrekking tot de klachtenbehandeling en de werking van de dienst intern toezicht, evenals de aanbevolen referentiecontrolemaatregelen, zijn uitvoerig beschreven in de tabellen die zijn opgenomen in **bijlage 5**.

63. Voor de behandeling van klachten hebben deze risicofactoren betrekking op:
- het beschikken over een overzicht van het aantal en de aard van de klachten;
- het hebben van een expliciete en formele procedure voor de behandeling van klachten, die alle stappen van de behandeling volledig beschrijft;
- de verspreiding en de bekendheid van de klachtenprocedure binnen de dienst; en
- de integratie van de klachtenbehandeling in de werking van de dienst, door het aanduiden van een verantwoordelijke voor de klachtenbehandeling, het trekken van lessen en het nemen van passende structurele maatregelen na afloop van het onderzoek van klachten.

64. Voor de werking zelf van de dienst intern toezicht hebben deze risicofactoren betrekking op:
- de structuur van de dienst intern toezicht (het personeel en de plaats binnen de organisatie);
- de visie en de transparantie over de werking van de dienst intern toezicht; en
- de doeltreffende en transparante selectie van het personeel van de dienst intern toezicht.

5.1.3. Richtlijnen voor het beheer van klachten gezamenlijk vastgelegd door het Comité P en de AIG in 2005

65. In 2005 hebben het Comité P en de AIG gezamenlijk richtlijnen waarmee rekening moet worden gehouden bij het beheer van klachten vastgelegd in een gezamenlijk document met als titel "Intern toezicht - aspect klachtenbeheer". Die richtlijnen zijn uitvoerig beschreven in **bijlage 6** en handelen respectievelijk over:
- klantgerichtheid;
- zorgvuldige behandeling van klachten;

.....

[30] Zie appendix bij voormeld strategisch document.
[31] Zo werden als risicoactiviteiten geïdentificeerd: de 6 basisfunctionaliteiten van politie "wijkwerking", "onthaal", "interventie", "politionele slachtofferbejegening", "lokale opsporing en lokaal onderzoek" en "ordehandhaving" die werden aangevuld met de volgende operationele functies: "verkeerspolitie", "opdrachten van bescherming" en "lokale veiligheidsprojecten", alsook met de ondersteunende activiteiten "beheer van human resources (met inbegrip van de opleiding)", "beheer van de materiële middelen", "beheer van de financiële middelen" en "intern toezicht in strikt zin"; het communicatie- en informatiesysteem en een reeks politionele operationele deelactiviteiten (zoals identiteitscontroles, aanhoudingen, fouilleringen, …) die ondergebracht zijn in de categorie "generieke politionele modaliteiten".

- objectieve en onpartijdige behandeling van klachten; en
- leren en verbeteren op basis van die klachten.

5.2. Ministeriële rondzendbrief CP3 betreffende organisatie-beheersing in de geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus

66. Men diende te wachten tot 2011 om eindelijk te beschikken over geformaliseerde richtlijnen voor de functie van intern toezicht: de rondzendbrief CP3 van de minister van Binnenlandse Zaken van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Deze rondzendbrief bevat onder andere een onderdeel over "klachtenbeheer" en een bijlage met "een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken)".

67. Aangezien het een ministeriële rondzendbrief betreft, hebben de gegeven richtlijnen geen bindende juridische waarde, maar enkel een indicatieve waarde, bedoeld om de gewenste werkwijze aan te geven en de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van een organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie.

68. Voordat het aspect "klachtenbeheer" specifiek wordt besproken, wordt eerst het begrip 'organisatiebeheersing' uit de rondzendbrief verduidelijkt, zonder in te gaan op de details. Meteen valt op dat de Franse versie van de tekst spreekt over "système de contrôle interne", terwijl de Nederlandse versie het heeft over "organisatie-beheersing", wat duidelijker de link legt met het begrip "beheersing van de organisatie".

5.2.1. Begrip 'organisatiebeheersing'

69. Het begrip 'organisatiebeheersing' zoals bedoeld in de rondzendbrief CP3 is veel ruimer dan dat van een "dienst belast met intern toezicht", zoals bedoeld vóór de hervorming van de politiediensten in de ministeriële omzendbrief POL 48 van 6 juli 1994, betreffende de inrichting van een dienst "Intern Toezicht" bij de korpsen van de gemeentepolitie[32].

70. De 'organisatiebeheersing' wordt beschreven als een geheel aan beheersings-maatregelen die door het management en het personeel wordt ondernomen om redelijke zekerheid te krijgen dat de doelstellingen van de organisatie (missie, strategische, en/of tactische en/of operationele) worden gerealiseerd. De kern van organisatiebeheersing is risicomanagement of risicobeheer. Risicomanagement betreft het omgaan met onzekerheden die het bereiken van de doelstellingen kunnen hypothekeren.

71. De organisatiebeheersing dient dus om de kwaliteit van de organisatie en het beheer ervan te verbeteren. Verantwoordelijkheid nemen, verantwoording afleggen ('*accountability*'), het uitoefenen van verschillende functies (zoals "klachtenbeheer", "tucht" en "audit") en het uitwisselen van informatie vormen de pijlers van dit systeem. Elke medewerker binnen de organisatie draagt bij aan de

.....

[32] (*BS* 7 juli 1994).

organisatiebeheersing op zijn of haar niveau en volgens de verantwoordelijkheden die bij zijn of haar specifieke functie horen.

72. In tegenstelling tot de diensten intern toezicht, die in de praktijk vooral een reactieve en/of repressieve aanpak hanteren van punctuele risico's op het vlak van administratieve, tuchtrechtelijke en gerechtelijke onderzoeken, legt het concept van 'organisatiebeheersing' de nadruk op een proactief en direct beheer, met als doel de werking van de organisatie te verbeteren.

5.2.2. Begrip 'klachtenbeheer' als wezenlijk onderdeel van 'organisatiebeheersing'

73. De functie 'klachtenbeheer' is een wezenlijk onderdeel van de 'organisatiebeheersing'. Zo voorziet de rondzendbrief CP3 dat organisatiebeheersing ertoe moet leiden dat problemen tijdig herkend, erkend en behandeld worden zodat deze problemen niet tot een klacht hoeven te escaleren.

74. Klachten worden gezien als een signaal dat risico's binnen bepaalde bedrijfsprocessen mogelijk niet voldoende werden afgedekt. Zij kunnen verwijzen naar individuele disfuncties maar dikwijls gaat er ook een organisatorisch verhaal achter schuil. In die zin vormen ze een bruikbare bron voor het identificeren van risico's binnen de organisatie en daarmee een instrument voor het organisatiebeheer om de werking ervan te verbeteren. Een regelmatige analyse van de (som van de) klachten moet toelaten om te detecteren waar men maatregelen van organisatiebeheersing dient in te bouwen om gelijkaardige klachten in de toekomst te vermijden.

5.2.3. Eerstelijnsverantwoordelijkheid van de politiediensten en van de lijnverantwoordelijken voor de klachtafhandeling

75. Wegens de signaalfunctie van klachten maar ook omwille van het basisuitgangspunt van responsabilisering en '*accountability*' van elke medewerker en van de lijnverantwoordelijke is het van primordiaal belang dat de klachten behandeld worden daar waar ze kunnen leiden tot het (zo snel mogelijk) wegwerken van de oorzaken van of de redenen voor de klachten, namelijk de politiekorpsen en lijnverantwoordelijken.

76. De rondzendbrief CP3 neemt de stelling over die de Federale Politieraad had ingenomen in zijn verslag over 10 jaar politiehervorming: *"Wat de afhandeling van klachten van burgers en derden over de politie betreft, geniet het formaliseren van 'het lijndenken' de voorkeur. Hierbij wordt best een duidelijke eerstelijnsverantwoordelijkheid toegekend aan de politieverantwoordelijken en chefs van de medewerkers betreffende wie een klacht is geformuleerd, tenzij er op basis van afgesproken criteria ab initio redenen zijn om dit niet te doen"*.

77. Wij merken op dat deze visie op de eerstelijnsverantwoordelijkheid van de politiediensten en de lijnverantwoordelijken voor de klachtenbehandeling deel uitmaakt van een bredere visie die ook een tweedelijns- en derdelijnsrol omvat die respectievelijk door de AIG en het Comité P moet worden vervuld inzake klachtenbehandeling. Hoewel de rondzendbrief CP3 hier niet uitdrukkelijk naar verwijst – dat was niet de bedoeling – worden deze rollen hieronder *pro memorie* herhaald:

78. Met betrekking tot de rol die de AIG dient te vervullen, oordeelde de Federale Politieraad dat *"Gelet op de werkingsprincipes van de AIG, de wettelijk voorziene procedureaspecten en haar gespecialiseerde politiekennis, dient deze actor voornamelijk een tweedelijnsrol op te nemen bij het afhandelen van individuele klachten en aangiften, behalve wanneer zij in bijzondere gevallen oordeelt voor de klachtenbehandeling beter zelf te kunnen instaan of hiertoe van een politie- of gerechtelijke overheid de uitdrukkelijke opdracht krijgt. Het algemeen instellen van een registratie en het vastleggen van ontvankelijkheidsgronden alvorens een klachtonderzoek wordt opgestart, zijn hierbij fundamenteel. Dit wil zeggen dat alvorens de AIG zelf een onderzoek zou starten, zij in principe de klacht voor behandeling doorstuurt naar de betrokken politiedienst. Pas als deze dienst inadequaat reageert of de klager geen genoegen neemt met de gegeven reactie door de betrokken dienst of het lokale politiekorps, is de AIG bevoegd voor verder klachtonderzoek.*
Er moet hierbij ook gedacht worden aan een aantal criteria om klachtendossiers uitzonderlijk toch prioritair en in eerste lijn te laten afhandelen door de AIG. Deze criteria kunnen betrekking hebben op de aard en ernst van de feiten, de hoedanigheid van de betrokken politieambtenaar, de aard van de politiedienst, het schriftelijke en gemotiveerde verzoek van de klager of de uitdrukkelijke opdracht van een gerechtelijke overheid"[33].

79. Met betrekking tot de rol die het Comité P dient te vervullen, oordeelde de Federale Politieraad dat *"Het Vast Comité P kan van zijn kant een meer coördinerende en bewakende rol opnemen om tot de realisatie en de exploitatie van één centrale gegevensbank van klachten en aangiften te komen, waarvan de voeding is toegewezen aan de diverse actoren op het terrein. Eerder dan zelf initiële klacht-onderzoeken (in eerste of tweede lijn) uit te voeren en dit dus tot zeer uitzonderlijke gevallen te beperken, is het logisch dat het Vast Comité P zich meer richt naar de opvolging en de controle van het klachtenbeheer en het klachtenonderzoek door de geïntegreerde politie en de AIG. Om een degelijke en geloofwaardige observatorium- en monitorfunctie op zich te kunnen nemen spreekt het vanzelf dat het Vast Comité P een rechtstreekse en onvoorwaardelijke toegang moet behouden tot alle klachten-dossiers en bestanden die ermede verband houden. Vanuit deze invalshoek en als echte externe controle-instantie kan het Vast Comité P haar beleidsaanbevelende rol volbrengen ter verbetering van de politiewerking en ziet zij toe op de correcte en kwaliteitsvolle klachtafhandeling van de eerste en de tweede lijn"*[34].

5.2.4. Vrijheid om de functie 'klachtenbeheer' praktisch te organiseren op structureel vlak

80. De rondzendbrief CP3 voorziet dat het de korpschef van de lokale politiediensten en de commissaris-generaal van de federale politie vrijstaat de taak "klachtenbeheer" toe te wijzen aan een specifieke klachtendienst dan wel de klachtendienst als functie onder te brengen binnen een cel/dienst voor integrale kwaliteitszorg of beleids-ondersteuning. Alles hangt af van de historiek, de omvang en de dagdagelijkse werking van het korps. Wat belangrijk is, is dat - naast het doorlopen van de klachtenprocedure

[33] Verslag van 29 mei 2009 van de Federale Politieraad over de evaluatie van 10 jaar politiehervorming, p. 42.
[34] *Idem*, p. 42.

- de informatie in de klacht ook vanuit het perspectief van (eventueel bijkomende) maatregelen op het vlak van organisatiebeheersing geanalyseerd wordt.

5.2.5. Scheiding tussen de functie 'tucht' en de functie 'klachtenbeheer'

81. Hoewel de korpschefs en de commissaris-generaal beslissen hoe de functie 'klachtenbeheer' in het plaatje van de organisatie past, benadrukt de rondzendbrief CP3 niettemin de noodzaak om de tuchtfunctie te scheiden van alles wat met organisatiebeheersing verband houdt en dus ook van de functie 'klachtenbeheer', gelet op de verschillende finaliteit van beide functies: reactief en repressief voor de functie 'tucht' en proactief en preventief voor de functie 'klachtenbeheer'. Om de nodige lessen te kunnen trekken, vindt de rondzendbrief CP3 niettemin de uitwisseling van informatie tussen de functie 'tucht' en de functie 'intern toezicht' noodzakelijk.

5.2.6. Visie van de politiediensten op het principe van eerstelijnsbehandelaars van klachten

82. Naar aanleiding van zijn onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019, won het Vast Comité P de visie in van politieverantwoordelijken op het principe zelf van de klachtafhandeling in eerste lijn door de politiediensten zoals beschreven in de rondzendbrief CP3.

83. De volgende voordelen werden naar voren geschoven[35]: de lokale verbondenheid (het vertrouwd zijn met het korps en de individuele medewerkers); de kennis van de bestaande interne richtlijnen en de richtlijnen afkomstig van de lokale overheden, de kennis van de korpscultuur en van de lokale bevolking; alsook het kort op de bal kunnen spelen zowel naar de klager als naar de medewerker(s).

5.3. Bijlage 2 van de ministeriële rondzendbrief CP3 – een (minimale) procedure voor het beheer van klachten

5.3.1. Langverwachte eerste geformaliseerde procedure

84. Bijlage 2 van de rondzendbrief CP3 bevat 'een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tucht-rechtelijke) onderzoeken. Ook al gaat het slechts om een minimale procedure, vast-gelegd in de bijlage bij een ministeriële rondzendbrief die geen bindende juridische waarde heeft, toch heeft deze procedure de verdienste dat het de eerste geformaliseerde procedure is inzake de behandeling van klachten, waar zowel de politiediensten als het Comité P al lang op wachtten.

85. Deze minimale procedure moet worden toegepast in het kader van 'administratieve' onderzoeken, waarvan de titel van bijlage 2 definieert wat ze niet zijn: noch gerechtelijke onderzoeken, noch tuchtrechtelijke onderzoeken. Dit is dus een *sui generis* type onderzoek. Zodra de klacht voldoende gegrond wordt geacht om een tuchtrechtelijk onderzoek, een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek te openen, moeten er het nodig gevolg aan worden gegeven op tuchtrechtelijk of gerechtelijk vlak. In de andere gevallen maakt de klacht het

.....

[35] Dossier 2017/25371, eindrapport IN/2019/003916 (niet-gepubliceerd), p. 23.

voorwerp uit van een administratief onderzoek. De finaliteit van dit administratief onderzoek wordt niet expliciet vermeld. Gezien de link met de rondzendbrief CP3 wordt ervan uitgegaan dat dit onderzoek in lijn moet zijn met de filosofie van de rondzendbrief en dus gericht is op het verbeteren van de werking van de dienst. Er wordt niet gespecificeerd hoe deze verschillende soorten onderzoek op elkaar moeten aansluiten. In de praktijk is dit echter niet altijd evident.

86. Hoewel deze procedure de titel '(minimale) procedure voor het beheer van klachten' draagt, omvat ze voornamelijk vormelijke regels die moeten worden gevolgd voor de concrete behandeling van individuele klachten. Ze bevat geen aanwijzingen voor de inhoudelijke behandeling van de klacht. Behalve de bepaling dat het eindrapport van het onderzoek een eventueel advies moet bevatten ter verbetering van het handelen van de geviseerde persoon en/of van de geviseerde dienst en bijgevolg tevens van de werking van de organisatie, bevat bijlage 2 geen concrete richtlijnen voor het beheer van klachten als zodanig, zoals dat wordt begrepen in de rondzendbrief CP3 (*supra*). De bevoegdheden van de onderzoeker en de rechten en plichten van de persoon die het voorwerp uitmaakt van het onderzoek, worden evenmin verduidelijkt. Op verschillende plaatsen wordt gesproken over "de korpschef", in zijn hoedanigheid van eindbeslisser, en wordt de situatie van de federale politie buiten beschouwing gelaten.

5.3.2. Inleiding

87. In de inleiding van bijlage 2 staat vermeld dat het klachtenbeheer niet wordt beschouwd als een autonoom proces. Aan een klacht en klachtenbeheer gaat een ganse stroom van activiteiten vooraf. Een klacht wordt namelijk veroorzaakt doordat de dienstverlening op de eerste lijn te wensen overliet. Zaak is dat elke verantwoordelijke die eerste lijn dusdanig organiseert dat problemen tijdig kunnen herkend, erkend en behandeld worden vooraleer die problemen tot een klacht kunnen escaleren – wat goed aansluit bij de proactieve aanpak van risicobeheer die wordt aanbevolen in de rondzendbrief CP3.

88. Als er toch sprake is van een klacht, moet het klachtenbeheer rekening houden met de volgende aspecten: de klantgerichtheid; het zorgvuldig behandelen van de klacht; de zorg voor een objectieve en onpartijdige klachtenbehandeling; en het leren en verbeteren op basis van de klachten. Dat zijn aspecten die het Comité P en de AIG in 2005 hadden aangestipt in hun gezamenlijke document met als titel "Intern toezicht - aspect klachtenbeheer" (*supra*).

89. De inleiding verwijst ook naar verscheidene 'nuttige' definities die door het Comité P en de AIG gehanteerd worden: een (externe/interne) klacht, een aangifte, een klachtdossier en de klachtencoördinator. De definitie van de verantwoordelijke voor het klachtdossier is opgenomen in de minimale procedure als dusdanig.

5.3.3. Minimale procedure die moet worden gevolgd

90. De minimale procedure voor het beheer van klachten beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3 verwijst naar de 7 stappen die noodzakelijk zijn bij de

behandeling van klachten, zoals vastgelegd in de ISO-norm (10002; 2004)[36], zijnde: de ontvangst van de klacht; het volgen van de klacht; het bevestigen van de klacht; het onderzoeken van de klacht; respons geven op de klacht; het bekendmaken van het besluit en het afhandelen van de klacht – waar ze kort op ingaat. De procedure komt uitgebreid aan bod in **bijlage 7**.

5.3.4. Visie van de politiediensten op de toepassing van de minimale procedure

91. Naar aanleiding van zijn onderzoek 'Marginales controle van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019, won het Vast Comité P de visie in van politieverantwoordelijken op de toepassing van de minimale procedure voor het beheer van klachten beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3[37].

92. De positieve punten die werden aangehaald hadden betrekking op het (eindelijk) beschikken over een nationaal raamkader voor de klachtafhandeling – dat de uniformiteit ten goede zou moeten komen; de ingeschreven transparantie ten aanzien van de klagers en de betrokken politieambtena(a)r(en); en het gegeven dat er uit de klachten moeten geleerd worden teneinde de werking van de organisatie te verbeteren. Het belang van het onderzoeksdossier werd ook onderstreept om aan de eindbeslisser de nodige garanties te bieden dat de klacht met de nodige professionaliteit werd onderzocht.

93. De negatieve punten die werden aangehaald hadden betrekking op de moeilijkheid om in de praktijk de voorgeschreven termijnen te halen, evenals het formalisme van de procedure en de werklast die ze met zich meebrengt voor kleinere politiediensten die niet beschikken over een 'permanente' dienst intern toezicht en relatief weinig klachten ontvangen.

6. Concrete uitwerking van de opdracht van monitoring van de klachtafhandeling door de politiediensten

94. Het Comité P vervult zijn opdracht van monitoring van de klachtafhandeling door de politiediensten door middel van zijn punctuele toezichtsonderzoeken en de opvolging van individuele klachten. Deze twee manieren vullen elkaar aan.

95. Voordat we de globale resultaten bespreken die in de loop der jaren naar voren zijn gekomen, worden hieronder de activiteiten van het Comité P in het kader van zijn toezichtsonderzoeken ter zake, hun situering en de gevolgde methodologie, alsmede zijn activiteiten in het kader van de opvolging van individuele klachten besproken.

.....

[36] *Cf.* ISO-norm (10002; 2004) "Kwaliteitsmanagement - klanttevredenheid - Richtlijnen voor klachtenbehandeling in organisaties", intussen meermaals herzien, voor het laatst in 2018.
[37] Dossier 2017/25371, eindrapport IN/2019/003916 (niet-gepubliceerd), p. 25.

6.1. Toezichtsonderzoeken

6.1.1. Activiteiten

96. Tussen 2001 en 2021 heeft het Comité P de volgende toezichtsonderzoeken uitgevoerd in het kader van zijn opdracht van monitoring van de functie intern toezicht binnen de politiediensten en meer in het bijzonder van de behandeling en het beheer van klachten:
- de eerste onderzoeken 'Marginale controles' (2001-2002);
- het eerste thematisch onderzoek 'Marginale controles' in 17 politiezones (in 2003);
- het thematisch onderzoek naar het intern toezicht bij 20 politiezones (2002-2003);
- het thematisch onderzoek naar het beheer en de behandeling van klachten in het kader van de functie intern toezicht bij 70 politiezones (2004);
- het toezichtsonderzoek naar de werking van de dienst intern toezicht van een grote politiezone in Vlaanderen (2007);
- het toezichtsonderzoek naar de functies audit en intern toezicht bij de federale politie (2009);
- het toezichtsonderzoek naar de werking van 30 diensten intern toezicht (2009-2010);
- het toezichtsonderzoek naar de toepassing van de rondzendbrief CP3 betreffende de organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (2013-2014);
- het onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie' (2017-2018); en
- het onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 41 politiezones (2020-2021).

97. Sinds 2022 wordt een nieuwe methodologische aanpak gehanteerd die zich meer richt op politiediensten die tekortkomingen vertonen op het vlak van klachtenbehandeling (*infra*). Deze diensten zijn onderworpen aan gerichte en punctuele monitoring. Deze nieuwe methodologie werd voor het eerst toegepast in een Brusselse politiezone. Sindsdien zijn of worden verschillende lokale politiediensten, zowel in Brussel als in Vlaanderen en Wallonië, aan dergelijke monitoring onderworpen. Ook voor de dienst TIWK van de federale politie werd in 2023 een dergelijke monitoring ingevoerd.

6.1.2. Situering en methodologie

98. Voor de meeste van de hieronder genoemde grootschalige toezichtsonderzoeken werkte de Dienst Enquêtes P met een steekproef van politiediensten, geselecteerd rekening houdend met onder meer de omvang van de dienst, de geografische ligging, de afwezigheid/zeldzaamheid van contacten met de dienst, of specifieke moeilijkheden die eerder binnen de dienst waren vastgesteld. Gezien het aantal onderzochte politiediensten, gebruikte de Dienst Enquêtes P vragenlijsten die hij opstelde op basis van de bovengenoemde referentiemodellen en interviewde hij de verantwoordelijken van deze diensten, evenals sleutelfiguren inzake intern toezicht. Elke onderzochte dienst maakte het voorwerp uit van een intern verslag ter attentie van het Vast Comité P. Aan het einde van elk onderzoek werd een globaal verslag opgesteld, waarin alle vaststellingen en opmerkingen waren opgenomen, zonder dat de vastgestelde tekortkomingen voor elke onderzochte dienst werden geïndividualiseerd.

99. In 2001 begon het Vast Comité P met een onderzoek naar de wijze waarop de diensten intern toezicht de klachten behandelen. De eerste onderzoeken, bekend als 'marginale controles', richtten zich op concrete klachtdossiers die door de dienst intern toezicht werden behandeld en bestonden uit het reactief, *a posteriori*, nagaan of deze klachten adequaat waren afgehandeld. Hiervoor baseerde de Dienst Enquêtes P zich op de door het Vast Comité P vastgestelde minimumnormen op het vlak van vorm en inhoud (*cf. supra* en bijlage 4). Deze aanpak was er tevens op gericht bij te dragen aan het op peil brengen van het intern toezicht met betrekking tot de klachtenbehandeling en aan het stroomlijnen van de opdracht van monitoring van de klachtenbehandeling door de politiediensten, door het toezicht op politiediensten met zwakke punten of tekortkomingen te versterken en door slechts occasioneel toezicht te houden op performante diensten.

100. Om betrouwbare informatie te verkrijgen over de klachtenbehandeling door de politiediensten, was het noodzakelijk om niet alleen te onderzoeken hoe, maar ook door wie de klachten worden behandeld. Aangezien de kwestie van de klachtenbehandeling deel uitmaakt van de bredere context van de werking van het intern toezicht, besloot het Vast Comité P eind 2001 om een controle te organiseren op de functie intern toezicht als dusdanig.

101. Zijn eerste thematisch onderzoek naar het intern toezicht, uitgevoerd in 2002-2003 in 20 politiezones, richtte zich op wat het Vast Comité P destijds intern toezicht "in ruime zin" noemde, namelijk: de manier waarop de korpschefs hun organisatie opvolgen en beheren, zowel op strategisch niveau als op operationeel en ondersteunend vlak (waaronder intern toezicht "in enge zin"). Dit onderzoek had tot doel een geheel van processen die door de korpschefs worden geïmplementeerd, methodisch te onderzoeken, enerzijds om vooraf bepaalde doelstellingen te bereiken en anderzijds om de risico's te identificeren die de verwezenlijking van die doelstellingen zouden kunnen belemmeren, zodat deze beheerst kunnen worden. Daartoe baseerde de Dienst Enquêtes P zich op de onderzoeksmethodologie die het Vast Comité P in 2002 ontwikkelde voor de monitoring van de functionaliteit intern toezicht "in ruime zin" (*supra*) en stelde hij een vragenlijst op voor de korpschefs van de bezochte politiezones. Deze vragenlijst was met name bedoeld om te beoordelen in welke mate rekening was gehouden met de risicofactoren en de referentie-controlemaatregelen die door het Comité P voor elke operationele en ondersteunende activiteit waren geïdentificeerd (*cf. supra* en bijlage 5).

102. Met betrekking tot de ondersteunende activiteit "intern toezicht in enge zin" handelden de vragen over de volgende aspecten:
- de structuur en de werking van het intern toezicht;
- de procedure en de processen inzake klachtenbehandeling;
- de bijdrage van de klachtenbehandeling tot het optimaliseren van de werking van de dienst; en
- de tuchtrechtelijke opvolging bij de vaststelling van individuele disfuncties.

103. Het onderzoeksveld van dit eerste thematisch onderzoek naar het intern toezicht was dus bijzonder uitgebreid en ging veel verder dan de vragen over de werking van de (dienst) intern toezicht zelf (structuur, personeelsbestand, opdrachten, organisatie, enz.) en over de klachtenbehandeling, die destijds vielen onder wat het Vast Comité P het "intern toezicht in enge zin" noemde.

104. Tijdens zijn thematisch onderzoek naar het beheer en de behandeling van klachten in het kader van de functie intern toezicht, in 2004 uitgevoerd in 70 politiezones, heeft het Vast Comité P zijn benadering van de functionaliteit intern toezicht verder verfijnd door zich uitsluitend te concentreren op het aspect van de klachtenbehandeling – waaraan het echter ook de bijkomende dimensie van het "beheer" van klachten heeft toegevoegd.

105. Het Vast Comité P ging er namelijk van uit dat de functie intern toezicht meer inhoudt dan enkel een — hoofdzakelijk reactieve — vormelijke en inhoudelijke "eerstelijnsbehandeling" van individuele klachten. Het was van oordeel dat deze functie ook een "beheer" van de klachten vereist, dat bestaat uit het effectief gebruik van de resultaten van de klachtonderzoeken met het oog op het beheer van de dienst. De behandeling van individuele klachten moet daarom worden beschouwd als een managementinstrument dat toelaat de werking van de dienst te verbeteren. Ze moet systematisch bijdragen aan een globale analyse van de werking van de dienst en leiden tot het nemen van maatregelen om deze werking te verbeteren. In deze benadering worden klachten gezien als signalen die onthullen wat er zich afspeelt binnen de "politieorganisatie". Ze vormen belangrijke leermomenten. Ditzelfde begrip van 'klachtenbeheer' werd enkele jaren later geformaliseerd in de rondzendbrief CP3 (*supra*).

106. Rekening houdend met deze nieuwe dimensie, heeft het Vast Comité P zijn methodologie van de 'marginale controle' van de klachtafhandeling herzien om over te gaan van een reactief onderzoek *a posteriori* – op basis van concrete klachten die door het intern toezicht zijn behandeld – van de manier waarop deze klachten waren behandeld naar een algemene beoordeling van de sterke en zwakke punten van de politiediensten op het gebied van eerstelijnsklachtenbehandeling en algemeen klachtenbeheer.

107. Zijn nieuwe onderzoeksmethodologie omvatte 2 luiken:
- Enerzijds een algemene analytische controle van de functie intern toezicht, het klachtenbeheer en de modaliteiten voor de behandeling van klachten (procedureel gezien), gericht op het onderzoeken van de wijze waarop de functie intern toezicht geïmplementeerd is in de werking en de structuur van het korps; de beschikbaarheid van een gesystematiseerde procedure voor de behandeling van klachten; en het gebruik van een globale analyse en een opvolging van klachten als managementtool van het korps; en
- Anderzijds een wezenlijke en gedetailleerde controle op basis van concrete klachtdossiers, gericht op het nagaan van de modaliteiten voor de behandeling van een aantal individuele klachtdossiers qua vorm en inhoud.

108. Gezien de omvang van de steekproef van te monitoren politiediensten en de beschikbare tijd, werd gekozen voor een uniforme aanpak aan de hand van een vragenlijst die uit twee reeksen vragen bestond:
- Een eerste reeks vragen voor het eerste luik van het onderzoek, waarvan de vragen over de wijze waarop klachten worden behandeld gebaseerd waren op de in 2002 ontwikkelde onderzoeksmethodologie voor het monitoren van de functionaliteit intern toezicht "in ruime zin" (*supra*); en
- Een tweede reeks vragen voor het tweede luik van het onderzoek, ontwikkeld op basis van de minimumnormen voor vorm en inhoud aanbevolen door het Vast Comité P

(*supra*), waaraan aspecten werden toegevoegd met betrekking tot een performante klachtenbehandelingsprocedure zoals beoogd in de literatuur.

109. Het Vast Comité P gebruikte dezelfde methodologie om in 2007 een gericht onderzoek uit te voeren naar de dienst intern toezicht van een grote politiezone in Vlaanderen, en in 2009 naar de functies audit en intern toezicht binnen de federale politie.

110. In 2009-2010 startte het Vast Comité P opnieuw een grootschalig toezichtsonderzoek om de werking van het intern toezicht in een representatieve steekproef van 30 politiezones te bestuderen. De Dienst Enquêtes P gebruikte het *supra* besproken vragenmodel voor de analytische algemene controle van de functie intern toezicht, het klachtenbeheer en de wijze waarop klachten worden behandeld (procedureel gezien) als basis voor de interviews met sleutelfiguren in de politiezones. In tegenstelling tot het thematisch onderzoek uit 2004 werd hierbij geen onderzoek gedaan naar de behandeling van concrete klachtdossiers, waardoor de verzamelde informatie over de klachtenbehandeling niet werd ondersteund door vaststellingen gedaan naar aanleiding van controles van concrete klachtdossiers.

111. In 2013, iets meer dan 2 jaar na de bekendmaking ervan, startte het Vast Comité P een toezichtsonderzoek om de perceptie en de implementatie van de rondzendbrief CP3 betreffende 'organisatiebeheersing' bij 30 politiezones en de federale politie te onderzoeken. Het eerste luik van dit onderzoek was bedoeld om te peilen naar de perceptie van de korpschefs en de commissaris-generaal over de rondzendbrief, met betrekking tot hun lezing ervan en de ambities die deze mogelijk heeft gegenereerd; de steun die zij hebben ontvangen bij de implementatie van de rondzendbrief; de concrete resultaten die voortvloeien uit de rondzendbrief; de structurele of organisatorische veranderingen die voortvloeien uit de rondzendbrief; en tot slot hun opmerkingen over de inhoud ervan. Het tweede luik van het onderzoek was gericht op het nagaan van de implementatie van de "leidraad voor interne controle", geïnspireerd op het COSO-model in bijlage 1 van de rondzendbrief CP3, door de 5 componenten van dit model te evalueren waarin acties en maatregelen moeten worden genomen[38]. De Dienst Enquêtes P voerde semi-gerichte interviews uit op basis van een vooraf opgestelde vragenlijst met de korpschefs van deze 30 politiekorpsen en/of hun interne controletechnicus, evenals met verantwoordelijken van de federale politie. Er werd kort ingegaan op de behandeling en het beheer van klachten, zoals aanbevolen in rondzendbrief CP3 en zijn bijlage 2.

112. In 2017 besliste het Vast Comité P om opnieuw een grootschalig onderzoek 'Marginale controles' op te starten, toegespitst op de klachtenbehandeling door de politiediensten. Het onderzoek had een dubbel doel: enerzijds een actueel beeld verkrijgen van de autonome afhandeling van klachten binnen de geïntegreerde politie en anderzijds nagaan in welke mate de politiediensten de visie op de eerstelijnsbehandeling van klachten naleven, zoals aanbevolen in de rondzendbrief CP3.

113. De eerste fase van het onderzoek, uitgevoerd in 2017 en 2018, had betrekking op de analyse van 154 concrete klachtdossiers: 10 dossiers van de dienst DGR/TIWK van de federale politie en 3 dossiers in 48 politiezones. Het oorspronkelijke doel was

.....

[38] Met name: de interne omgeving, de risico-inschatting en het risicobeheer, de controleactiviteiten of maatregelen ter beheersing, de informatie en communicatie, en de monitoring.

dat op termijn alle politiediensten van het land onderzocht zouden worden in het kader van deze marginale controle. Voor de controle van de klachtdossiers had de Dienst Enquêtes P een checklist met criteria opgesteld, gebaseerd op de minimale procedure voor het beheer van klachten zoals beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3.

114. In 2020-2021, nog steeds met als doel een actueel beeld te krijgen van de autonome afhandeling van klachten binnen de geïntegreerde politie, heeft het Vast Comité P zijn grootschalig onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling' voortgezet. In vergelijking met de eerste fase van het onderzoek, uitgevoerd in 2017-2018, heeft het echter het luik laten vallen dat erin bestond na te gaan in welke mate de politiediensten de visie op de eerstelijnsbehandeling van klachten naleven, zoals aanbevolen in de rondzendbrief CP3.

115. De tweede fase van het onderzoek had betrekking op een steekproef van 41 politiezones. De methodologie die door de Dienst Enquêtes P werd gevolgd, bleef ongewijzigd. Met behulp van een checklist met criteria, gebaseerd op de minimale procedure voor het beheer van klachten beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3, werd nagegaan hoe de betrokken politiedienst 3 klachtdossiers had behandeld die hem ter kennis waren gebracht.

116. Na meer dan de helft van de dossieranalyses en de geplande bezoeken in deze tweede onderzoeksfase te hebben uitgevoerd, kon het Vast Comité P al vaststellen dat zijn bevindingen identiek waren aan die van de eerste onderzoeksfase. Zijn aanbevelingen – die voornamelijk neerkwamen op een herinnering aan de voorschriften van de minimale procedure voor het beheer van klachten zoals beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3 – bleven eveneens actueel. Gezien deze vaststellingen en rekening houdend met de tijd en middelen die dit type onderzoek vergt, besloot het Vast Comité P het onderzoek niet voort te zetten in zijn oorspronkelijke vorm.

117. In 2022 heeft het Vast Comité P zijn onderzoeksmethodologie herzien om voortaan meer punctueel, specifiek, snel en gericht op te treden ten aanzien van politiediensten die tekortkomingen vertonen op het vlak van klachtenbehandeling. Wanneer bij de opvolging van individuele klachten – waarvan de behandeling aan de politiediensten is toevertrouwd – tekortkomingen worden vastgesteld, voert het Comité een nauwe monitoring uit van de klachtenbehandeling binnen de betrokken dienst. Deze nauwe monitoring bestaat uit het analyseren van een reeks klachtdossiers en van de werking van het intern toezicht binnen de betrokken dienst (met inbegrip van het aspect klachtenbeheer), het identificeren van zwakke punten, het formuleren van de nodige aanbevelingen ter verbetering en het monitoren van de uitvoering daarvan door de behandeling van klachten door de betrokken dienst van nabij te volgen.

6.2. Opvolging van individuele klachten

118. Naast de toezichtsonderzoeken oefent het Vast Comité P ook monitoring uit van de behandeling van klachten door de politiediensten in het kader van de opvolging van individuele klachten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de opvolging van klachten die oorspronkelijk bij het Comité P werden ingediend en vervolgens aan

de politiediensten werden overgemaakt – die het Vast Comité P uitvoert als onderdeel van zijn eigen dagelijkse klachtenbeheer – en de opvolging van klachten die rechtstreeks bij de politiediensten worden ingediend.

6.2.1. Opvolging van klachten aanvankelijk gericht aan het Comité P en overgemaakt aan de politiediensten

119. Hier dringt zich een nieuw onderscheid op tussen enerzijds de opvolging van individuele klachten die oorspronkelijk bij het Comité P werden ingediend en waarvan de afhandeling volledig autonoom aan de politiediensten werd gedelegeerd, en anderzijds de opvolging van klachten waarvan het Comité de onderzoeksopdracht aan de diensten intern toezicht heeft toevertrouwd, maar waarover het zelf *in fine* een uitspraak doet, na de kwaliteit van de behandeling te hebben gecontroleerd.

6.2.1.1. Opvolging van de klachten overgemaakt aan de politiediensten voor autonome afhandeling

120. Voor de opvolging van individuele klachten die het voor autonome afhandeling heeft overgemaakt aan de politiediensten, baseert het Vast Comité P zich enerzijds op de feedback die deze diensten verplicht zijn te geven na hun intern onderzoek en anderzijds op de vragen tot tweede lezing die worden ingediend door klagers die niet tevreden zijn over de eerstelijnsbehandeling van hun klacht door de politiediensten.

121. De oorspronkelijke brief die het Vast Comité P bij de overmaking van de klacht voor autonome afhandeling aan de politieverantwoordelijke[39] stuurde, is de afgelopen jaren meermaals aangepast om de verwachtingen zo duidelijk mogelijk te maken. Hierin wordt aan de politieverantwoordelijke gemeld dat hij bevoegd is de overgemaakte klacht volledig autonoom af te handelen, zoals voorzien in artikel 10, §4, van de organieke wet, en in naleving van de minimale procedure beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3. Tevens wordt uitdrukkelijk gevraagd om de resultaten van het onderzoek (conclusies en genomen maatregelen), een kopie van de afsluitingsbrief aan de klager en de identiteit van de betrokken politieambtena(a)r(en) mee te delen. Sinds 2019 moeten deze gegevens via het e-mailadres van de Klachtensectie worden doorgegeven en niet meer via het KLFP-systeem, vanwege de complexiteit van het gegevensbeheer. De Klachtensectie was immers afhankelijk van de import van de gegevens uit het KLFP-systeem naar de database van het Comité P en moest vervolgens nog meerdere kruisingen en controles uitvoeren om de gegevens te kunnen linken aan de bij het Comité P geopende klachtdossiers.

122. De Klachtensectie is verantwoordelijk voor de opvolging van de antwoorden van de politiediensten. Zij stuurt een herinnering bij het uitblijven van een antwoord en vat de resultaten van het onderzoek in de database van het Comité P op het niveau van de afsluiting van het dossier, zonder echter een specifieke kwaliteitscontrole uit te voeren. Het antwoord van de politiedienst wordt ter informatie voorgelegd aan het lid van het Vast Comité P dat titularis is van het dossier.

123. De oorspronkelijke brief van het Vast Comité P aan de klager vermeldt dat indien hij het niet eens is met de resultaten van het intern onderzoek die hem door de politiedienst worden meegedeeld, hij het Vast Comité P kan vragen om zijn klacht

.....

[39] De korpschef voor de lokale politiediensten *versus* de commissaris-generaal voor de federale politie.

opnieuw te onderzoeken, mits een gemotiveerd verzoek (2e lezing). In dat geval, nadat het onderzoeksrapport door de dienst intern toezicht is opgevraagd, vraagt het Vast Comité P vrijwel systematisch aan de Dienst Enquêtes P om een advies over het gevolg dat aan dit verzoek moet worden gegeven.

124. Nadat is onderzocht of de vraag om 2e lezing gemotiveerd is en of de motivatie een herlezing van de klacht door het Vast Comité P rechtvaardigt, analyseert de Dienst Enquêtes P de aanvankelijke klacht om de door de klacht opgeworpen problematiek(en) te identificeren, de noodzakelijke onderzoeksdaden om de feiten te objectiveren en de toepasselijke wettelijke, reglementaire of deontologische bepalingen die in dat specifieke geval in aanmerking moeten worden genomen. Vervolgens beoordeelt hij op basis van deze elementen of het intern onderzoek correct is uitgevoerd en of de klacht correct is behandeld. Daarbij wordt nagegaan of de conclusies van het onderzoek voldoende onderbouwde antwoorden geven met betrekking tot de (al dan niet) gegrondheid van de klacht en het (al dan niet) bestaan van een of meer (individuele, structurele en/of organisatorische) disfuncties. Indien de klacht gegrond is en er (een) disfunctie(s) is/zijn, wordt tevens gecontroleerd of de nodige maatregelen zijn genomen, zowel ten aanzien van de betrokken politie-ambtena(a)r(en) en de klager als met betrekking tot de werking van de politiedienst. Indien blijkt dat de vraag om 2e lezing gegrond is, stelt de Dienst Enquêtes P onderzoeksdaden voor. Na validatie laat het Vast Comité P deze onderzoeksdaden door zijn eigen Dienst Enquêtes stellen.

125. Tot nu toe beperkt de rapportering over de opvolging van de behandeling van deze klachten zich tot een kwantitatief niveau: het Vast Comité P rapporteert in zijn activiteitenverslag over het percentage klachten dat aan de politiediensten is overgemaakt voor autonome afhandeling. Dit betrof 22,5% van de bij het Comité P ingediende klachten in 2022, 19% in 2023 en 24,7% in 2024. Ook wordt gerapporteerd over het aantal vragen om 2e lezing die worden ingediend en over het gevolg dat eraan is gegeven. Er is echter geen specifieke rapportering over de betrokken diensten, noch over de aangevoerde feiten.

6.2.1.2. Opvolging van de klachten overgemaakt aan de betrokken politiedienst voor intern onderzoek, waarover het Vast Comité P zelf *in fine* een uitspraak doet

126. Terwijl het Vast Comité P in zijn beginjaren voornamelijk zijn Dienst Enquêtes belastte met het onderzoek van de klachten die bij hem waren ingediend, vertrouwde het ook al snel bepaalde onderzoeken toe aan de diensten intern toezicht of de AIG om hem de resultaten daarvan mee te delen, zodat het vervolgens zelf een uitspraak kon doen over het dossier. Het Vast Comité P was van mening dat deze vorm van medewerking bijdraagt tot een grotere betrokkenheid en responsabilisering van de politiediensten inzake klachtenbehandeling en tevens de vertrouwensrelatie tussen het Comité P en deze diensten bevordert[40]. Tijdens de beginjaren van het bestaan van het Comité P groeide het aandeel van de diensten intern toezicht dat betrokken was bij onderzoeken naar bij het Comité P ingediende klachten gestaag, van 6% in 1994-1995 tot 39,73% in 2000. Meer recent bedroeg dit cijfer 26,5% van de bij het Comité P ingediende klachten in 2022, 32,9% in 2023 en 27,3% in 2024.

.....

[40] Activiteitenverslag 2000, p. 11.

127. In tegenstelling tot klachten die aan de politiediensten worden overgemaakt voor autonome afhandeling, die de uiteindelijke beslissing nemen, doet het Vast Comité P hier *in fine* zelf een uitspraak over het dossier, op basis van de resultaten van het intern onderzoek. Deze klachten kunnen daarom worden beschouwd als zijnde onderworpen aan een nauwlettende monitoring door het Vast Comité P, aangezien het, om zonder risico een uitspraak te kunnen doen, zich er eerst van moet vergewissen dat het resultaat van het onderzoek betrouwbaar is en het intern onderzoek dus correct is uitgevoerd; dit impliceert een kwaliteitscontrole van zijn kant.

128. Momenteel vermeldt de aanvankelijke brief die het Vast Comité P aan de politieverantwoordelijke[41] stuurt bij de overmaking van de klacht voor onderzoek door de dienst intern toezicht dat het Vast Comité P *in fine* zelf een uitspraak zal doen over het dossier. Hij wordt tevens uitdrukkelijk verzocht de bijgevoegde rapporteringsfiche, behoorlijk ingevuld en vergezeld van de relevante stukken uit het onderzoeksdossier, terug te sturen naar het Vast Comité P. Deze rapporteringsfiche is bedoeld om alle politiediensten in staat te stellen om op een eenvoudige, snelle en uniforme manier verslag uit te brengen over de resultaten van het intern onderzoek[42].
De fiche bestaat uit 4 rubrieken die door het intern toezicht moeten worden ingevuld:
- de samenvatting van de klacht – die tot doel heeft na te gaan of de in de klacht opgeworpen problematiek(en) correct zijn geïdentificeerd;
- de samenvatting van de gestelde onderzoeksdaden – die tot doel heeft na te gaan welke stappen zijn ondernomen om de feiten te objectiveren;
- de conclusies – bedoeld om na te gaan welke redenering is gevolgd om te bepalen of de klacht al dan niet gegrond is en of er sprake is van een of meer (individuele, organisatorische en/of structurele) disfuncties, en, in voorkomend geval, om ad-hocmaatregelen te overwegen; en
- de eventuele opmerkingen/kanttekeningen.
Ze is ook bedoeld om de politiediensten een vorm van zelfevaluatie te bieden.

129. De Klachtensectie staat in voor de opvolging van de resultaten van het intern onderzoek. Bij het uitblijven van een antwoord wordt een herinnering gestuurd. De dossierbeheerder neemt kennis van het resultaat van het onderzoek (rapporteringsfiche en relevante stukken uit het onderzoeksdossier) en legt een voorstel tot afsluiting van het dossier voor aan het lid-titularis van het dossier van het Vast Comité P.

130. Eind november 2022 heeft het Vast Comité P beslist om de controle van de resultaten van het intern onderzoek te versterken. Indien nodig verzoekt het zijn Dienst Enquêtes om over te gaan tot een herlezing en tot een analyse (zowel inhoudelijk als vormelijk) van het intern onderzoek om te beslissen of het zich kan aansluiten bij de conclusies van het intern onderzoek of dat bijkomende onderzoeksdaden moeten worden gesteld. Daartoe voert de Dienst Enquêtes P dezelfde controles uit – zowel inhoudelijk als vormelijk – als bij de behandeling van de vragen om 2e lezing (*supra*).

131. Het Vast Comité P vroeg zich in zijn jaarverslag 2003 af welke houding het diende aan te nemen wanneer er tekortkomingen werden vastgesteld in de uitvoering

.....

[41] De korpschef voor de lokale politiediensten *versus* de commissaris-generaal voor de federale politie.
[42] Brief van 4 oktober 2022 gericht aan alle politieverantwoordelijken.

van het intern onderzoek. Moest het de AIG-verzoeken om de tekortkomingen weg te werken, aan de alarmbel trekken of in zekere mate de plaats innemen van de dienst intern toezicht opdat passende maatregelen zouden worden genomen? Het Vast Comité P achtte het verkieslijk om de alarmbel te luiden en het aan de politiehiërarchie over te laten om corrigerende maatregelen te nemen in geval van tekortkomingen. Slechts in buitengewoon uitzonderlijke omstandigheden en in geval van absolute noodzaak overwoog het Vast Comité P zijn eigen Dienst Enquêtes te gelasten om zelf het onderzoek te voeren[43]. Dit was ook het standpunt dat werd bepleit tijdens de parlementaire werkzaamheden in het kader van de herziening van de organieke wet in 1999 (*supra*). Het is vandaag nog steeds het standpunt van het Vast Comité P: in het streven naar een doeltreffende kwaliteitscontrole is het immers essentieel om te voorkomen dat de Dienst Enquêtes P de kerntaak van het intern toezicht zelf moet overdoen.

132. Wat de rapportage over de opvolging van de behandeling van deze klachten betreft, geeft het Vast Comité P in zijn activiteitenverslag het percentage klachten weer dat aan de politiediensten is overgemaakt voor intern onderzoek, waarover het *in fine* zelf een uitspraak doet. De meer kwalitatieve rapportage over de betrokken diensten, de aangevoerde feiten, de afsluitingsbeslissingen en de genomen maatregelen omvat alle klachten waarover het Vast Comité P een uitspraak heeft gedaan, zonder onderscheid of het onderzoek is uitgevoerd door het intern toezicht van de betrokken politiedienst of door de Dienst Enquêtes P.

6.2.1.3. Visie van de politiediensten op de samenwerking met het Comité P in het kader van de overmaking van klachten

133. Naar aanleiding van zijn onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019, won het Vast Comité P de visie in van politieverantwoordelijken op de samenwerking met het Comité P in het kader van de klachtafhandeling. De volgende punten werden opgeworpen[44]:
- de vaak te lange doorlooptijd tussen de ontvangst van de klacht bij het Comité P en de overmaking ervan aan de politiediensten, wat gevolgen heeft voor de objectivering van de feiten (meer bepaald voor het bewaren van camerabeelden);
- het onbegrip van sommige burgers waarom het Comité P bij hem ingediende klachten overmaakt aan de politiediensten;
- het niet voorhanden zijn van maatregelen genomen door het Vast Comité P om onterechte klachten (misbruik van klachtrecht) of nietszeggende klachten maximaal te weren;
- het gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de concrete inhoud van de informatieverstrekking aan de klager na afloop van de autonome afhandeling van de klacht wat het resultaat van het onderzoek betreft;
- de verwarring omtrent de noodzaak om systematisch in de kennisgeving van het resultaat van het onderzoek aan de klagers met betrekking tot de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten zijn ingediend melding te maken van het feit dat ze de mogelijkheid hebben om een 2e lezing van hun dossier door het Vast Comité P te vragen; en
- het gebrek aan duidelijkheid omtrent de criteria die door het Vast Comité P worden

[43] Activiteitenverslag 2003, p. 126.
[44] Dossier 2017/25371, eindrapport IN/2019/003916 (niet-gepubliceerd), p. 23-24.

gebruikt om te beslissen om de klacht over te maken aan de politiediensten hetzij voor autonome afhandeling, met een eindbeslissing over de gegrondheid van de klacht op hun niveau; hetzij voor onderzoek door de dienst intern toezicht maar met een eindbeslissing over de gegrondheid van de klacht op het niveau van het Comité P.

134. Sommige politiediensten gaven bovendien aan graag op de hoogte te willen worden gehouden van de strategische prioriteiten van het Vast Comité P met betrekking tot de behandeling van klachten, alsook van de goede praktijken die ter zake zijn waargenomen bij andere lokale politiediensten of bij de federale politie. Er werd ook gevraagd om de modellen van de gebruikte standaarddocumenten (rapporten, afsluitingsbrieven, …) uit te wisselen.

6.2.2. Opvolging van de klachten rechtstreeks ingediend bij de politiediensten

135. Om het Vast Comité P in staat te stellen om zijn opdracht als observatorium van de algemene en globale werking van de politiediensten te vervullen en aanbevelingen en voorstellen te formuleren ter attentie van de overheden om de werking van de politiediensten te verbeteren, zijn de politieverantwoordelijken verplicht om hem ambtshalve een kopie te sturen van de klachten en aangiften die zij betreffende de politiediensten hebben ontvangen en bij het afsluiten van het onderzoek een korte samenvatting van het resultaat ervan[45].

136. De opvolging en de nauwgezette analyse van deze informatie vormen ook één van de middelen waarover het Comité P beschikt om na te gaan op welke wijze de klachten door de politiediensten worden behandeld.

137. De moeilijkheden die het Vast Comité P ondervindt bij het verkrijgen van deze informatie, onder meer als gevolg van het feit dat het KLFP-systeem achterhaald is, en bij de exploitatie van die informatie, zijn hierboven besproken.

138. Bij gebrek aan betrouwbare gegevens over de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten zijn ingediend en hun afhandeling, kan het Vast Comité P deze klachten en hun afhandeling momenteel niet monitoren noch analyseren, en kan het er derhalve geen verslag over uitbrengen. Bovendien rijst de vraag welke informatie precies moet worden verstrekt om de kwaliteit van de klachtenbehandeling te kunnen beoordelen. Hoewel een kopie van de klacht en een korte samenvatting van het resultaat van het onderzoek ongetwijfeld een kwantitatieve analyse van het aantal klachten en een kwalitatieve analyse van de aard van de betrokken feiten en van het resultaat van het onderzoek mogelijk maken, is het analyseren van deze informatie om de kwaliteit van de klachtenbehandeling te beoordelen minder eenvoudig.

139. Om een eerste inschatting te maken van het totale aantal klachten over de werking van de politiediensten die jaarlijks rechtstreeks bij hen worden ingediend - en dus niet noodzakelijk aan het Comité P worden gerapporteerd – heeft het Vast Comité P hen de vraag gesteld. Alle politiediensten namen deel aan de bevraging; op basis waarvan een aantal van 5716 klachten[46] werd vastgesteld. Dit cijfer van 5716 klachten moet echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd,

.....

[45] *Cf.* artikel 14*bis*, 1e lid, van de organieke wet.
[46] Activiteitenverslag 2024, p. 25.

aangezien het afkomstig is uit een eerste, verkennende bevraging zonder geharmoniseerde registratiestandaarden. De politiediensten werd enkel gevraagd hoeveel klachten zij zelf hadden geregistreerd. Mogelijke telverschillen tussen politiezones kunnen onder meer te maken hebben met het al dan niet meetellen van mondelinge klachten, klachten die onmiddellijk geregistreerd worden in een procesverbaal, enz.

6.3. Globale resultaten

140. Een samenvatting van de voornaamste vaststellingen en conclusies van het Comité P bij de uitoefening van zijn opdracht van monitoring van de behandeling van klachten door de politiediensten is opgenomen in **bijlage 8**.

141. Dit zijn globale resultaten, verzameld sinds 2001, zowel in het kader van zijn toezichtsonderzoeken als in het kader van de opvolging van individuele klachten. Er wordt een onderscheid gemaakt naargelang ze betrekking hebben op de klachtenbehandeling, het klachtenbeheer of de implementatie van de functie intern toezicht, waarbinnen de klachtenbehandeling en het klachtenbeheer zijn geïntegreerd. In de loop der jaren is een breed scala aan aspecten onderzocht:

142. Met betrekking tot de behandeling van klachten gaat het meer in het bijzonder om de ontvangst van de klacht (recht om een klacht in te dienen, registratie van de klacht, ontvangstmelding aan de klager, informatie aan de betrokken politieambtena(a)r(en), reactietermijn); het intern onderzoek (persoon belast met het onderzoek, kwalificatie van de feiten, onderzoek van de feiten, controle op de naleving van wettelijke, reglementaire en deontologische voorschriften, onderzoeksdaden, overmaking aan de hiërarchie en beslissing); het gevolg (beslissing, op individueel of structureel niveau, verband met tuchtrechtelijke of strafrechtelijke procedures); de feedback (aan de klager, de betrokken politieambtena(a)r(en), intern; de informatie aan de overheden/externe instanties: Comité P, AIG, voogdijoverheid, gerechtelijke overheid, tuchtraad); het klachtdossier (opening, samenstellende stukken, nummering en inventaris, inzage, bewaring en archivering) en de duur van de behandeling.

143. Met betrekking tot het beheer van klachten gaat het meer in het bijzonder om de opvolging van klachten, hun analyse en het gebruik van de daaruit voortvloeiende informatie als instrument voor het beheer van de dienst, evenals de zichtbaarheid van de activiteiten op het gebied van klachtenbehandeling en -beheer in de activiteitenverslagen en strategische documenten.

144. Met betrekking tot het de organisatiebeheersing gaat het meer in het bijzonder om de concrete implementatie van de functie intern toezicht binnen de structuur en de werking van de dienst; de link met de tuchtfunctie; alsook de responsabilisering van elke trap van de hiërarchie en de rol van de lijnverantwoordelijke.

145. Hoewel deze resultaten – verzameld in de loop der jaren – niet (meer) noodzakelijkerwijs gelden voor elke afzonderlijke politiedienst, tonen ze toch een diversiteit aan praktijken binnen de geïntegreerde politie, wat wijst op een gebrek aan uniformiteit en systematiek op het vlak van klachtenbehandeling.

146. De minimale procedure voor het beheer van klachten, beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3, werd zelden vertaald naar operationele processen die duidelijk de taken voor elk proces, evenals de rol en de verantwoordelijkheden van elke betrokken partij omschrijven, gaande van de verantwoordelijke voor het klacht-dossier over de klachtencoördinator tot de eindbeslisser.

147. De opvolging van klachten, hun globale en systematische analyse, en het gebruik van de daaruit voortvloeiende informatie als instrument voor het beheer van de dienst – oftewel "het klachtenbeheer in de zin van de rondzendbrief CP3" – is nog niet bij alle politiediensten een realiteit. Meestal gaat het om een reactief beleid dat individueel en punctueel optreedt om vastgestelde individuele tekortkomingen te corrigeren, zonder er systematisch lessen uit te trekken op het vlak van de organisatie en de werking van de dienst, en zonder de domeinen te identificeren waar structurele en/of organisatorische maatregelen zouden moeten worden genomen.

148. De functie intern toezicht is niet altijd op een gestructureerde manier geïntegreerd in de politiewerking. Factoren die de organisatie ervan beïnvloeden, zijn de omvang van het korps, de capaciteit en het aantal klachten dat jaarlijks moet worden behandeld. De praktische implementatie blijkt vaak moeilijk, voornamelijk vanwege capaciteitsgebrek. Met uitzondering van de federale politie en de grotere lokale politiezones, waar een dienst intern toezicht aanwezig is, bestaande uit meerdere medewerkers die deze functie voltijds en exclusief uitoefenen, wordt de functie intern toezicht vaak gecombineerd met andere taken. Wanneer de verantwoordelijke voor het intern toezicht naast deze functie nog andere taken vervult, zijn de activiteiten, projecten of acties op het gebied van intern toezicht – anders dan de behandeling van klachten – vaak beperkt.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Conclusies

7.1.1. Rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie

149. Hoewel die door de wetten van 1999 en 2003 is verduidelijkt, blijft de rol van het Comité P met betrekking tot klachten tegen de politie in de praktijk nog steeds ambigu. Het Comité P wordt nog vaak gezien als een orgaan dat alle klachten direct behandelt, terwijl zijn rol – als extern controleorgaan ten dienste van het Parlement – voornamelijk bestaat uit het monitoren van klachten en van de manier waarop deze door de politiediensten worden behandeld.

7.1.2. Gedeeltelijk zicht op de behandeling van klachten door de politiediensten

150. Hoewel het Comité P, in theorie, over de nodige gegevens moet beschikken om zich een globaal beeld te vormen van de klachten, de conclusies van het intern onderzoek en het daaraan voorbehouden gevolg – in voorkomend geval inclusief op tuchtrechtelijk en strafrechtelijk vlak – wordt zijn unieke informatiepositie in de praktijk bedreigd.

151. Het Comité P wordt immers geconfronteerd met:
- moeilijkheden bij de *input* van externe informatie door de politiediensten, de

tuchtoverheden en de gerechtelijke overheden;
- het achterhaalde "KLFP"-systeem als elektronisch informatiekanaal dat ter beschikking staat van de politiediensten, om het Comité P en de AIG te informeren over de door hen behandelde klachten;
- moeilijkheden bij de exploitatie van de overgemaakte informatie, meer bepaald door de werklast die ontstaat doordat een zeer grote hoeveelheid gegevens moet worden ingevoerd in de database van het Comité P.

152. In de praktijk beschikt het Comité P momenteel niet over bruikbare informatie over klachten die rechtstreeks bij de politiediensten zijn ingediend noch over de manier waarop deze worden behandeld.

153. Zijn grootschalige onderzoeken 'Marginale controles', uitgevoerd tussen 2000 en 2021, bleken tijdrovend en op capaciteitsvlak belastend. In de loop van deze onderzoeken resulteerde dit vaak in terugkerende globale bevindingen en redundante aanbevelingen.

154. De nieuwe methodologische aanpak, toegepast sinds 2022 met een nauwgezette, punctuele, specifieke, snelle en doelgerichte monitoring van de politiediensten die tekortkomingen vertonen in de klachtenbehandeling biedt het voordeel van een interventie "*in real time*", met directe impact op de behandeling van klachten. Deze aanpak vereist echter dat eerst de politiediensten met tekortkomingen inzake klachtenbehandeling in kaart worden gebracht, wat een globaal overzicht van de klachten en hun behandeling door de politiediensten veronderstelt.

7.1.3. Gebrek aan uniformiteit in de behandeling van klachten door de politiediensten

155. Het referentiekader dat in 2011 werd ingevoerd met bijlage 2 van de ministeriële rondzendbrief CP3 verwijst naar een minimale en niet-bindende procedure die voornamelijk vormvoorschriften bevat voor de behandeling van klachten.

156. Deze procedure waarborgt geen uniforme en gesystematiseerde behandeling van klachten binnen alle politiediensten. De diversiteit aan praktijken inzake klachtenbehandeling, die het Vast Comité P in de loop der jaren heeft vastgesteld, getuigt daarvan.

7.2. Aanbevelingen

157. Overwegende dat de behandeling en het beheer van klachten moeten worden beschouwd als een strategisch sturingsinstrument om de werking van de politiediensten te verbeteren, roept het Vast Comité P op tot een structurele hervorming van het huidige systeem, gebaseerd op kwaliteit, uniformiteit, verantwoordelijkheid en transparantie.

7.2.1. Een bindend reglement opstellen voor de uniforme behandeling van klachten tegen de politie

158. Om te waarborgen dat elke klacht die door een burger tegen de politie wordt ingediend, op een gelijkwaardige kwaliteitsvolle manier wordt behandeld, ongeacht

de dienst die ze behandelt, beveelt het Vast Comité P aan om een bindend reglement op te stellen voor een uniforme behandeling van alle klachten tegen de politie.

159. Het Vast Comité P beveelt in het bijzonder aan:

- dat dit bindend reglement van toepassing is op alle politiediensten, alsook op de AIG en het Comité P, binnen het kader van hun respectievelijke opdrachten;

- dat het principe van de eerstelijnsbehandeling van klachten door de politiediensten wordt verankerd rekening houdend met een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de eerste, tweede en derde lijn (respectievelijk de politiediensten, de AIG en het Comité P) met betrekking tot de behandeling van klachten tegen de politie;

- dat vastgelegd wordt welke klachten wegens hun specifieke aard, niet op het niveau van de politiediensten kunnen worden behandeld; en

- dat naast een formele en expliciete procedure voor de behandeling van klachten - zowel wat de vorm als de inhoud betreft – ook regels worden opgenomen namelijk:
    - over de organisatie van de klachtenbehandeling (aangewezen persoon of dienst, functieprofiel, opleiding en middelen),
    - over de samenhang tussen de genoemde procedure en een eventuele tuchtrechtelijke en/of gerechtelijke procedure,
    - over het klachtenbeheer (opvolging en globale analyse, gebruik van klachten als indicatoren van organisatorisch risico, …), en
    - over de rapportering betreffende de behandelde klachten.

160. Het Vast Comité P acht het absoluut noodzakelijk dat dit reglement door het Parlement wordt goedgekeurd en daardoor kracht van wet krijgt en dat het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

161. Het Vast Comité P beschouwt de uitwerking van dit bindend reglement, voor de uniforme behandeling van klachten tegen de politie, als een essentiële basisvoorwaarde voor de invoering van een uniek platform voor de registratie, de behandeling en de opvolging van deze klachten.

162. Gezien zijn ervaring en positionering is het Vast Comité P bereid een actieve rol te spelen bij de uitwerking van dit bindend reglement.

7.2.2. Een uniek platform invoeren voor de registratie, de behandeling en de opvolging van klachten tegen de politie

163. In een tweede fase beveelt het Vast Comité P aan om het verouderde KLFP-systeem te vervangen door een uniek platform voor de registratie, de behandeling en de opvolging van klachten tegen de politie, onder toezicht en coördinatie van het Comité P. Een dergelijk platform zou moeten toelaten om alle gegevens met betrekking tot de klachten, het uitgevoerde onderzoek, de conclusies van dat onderzoek en het gevolg dat eraan werd gegeven te centraliseren; de transparantie te

verbeteren; en de rapportering en de controle te vergemakkelijken, onder meer met behulp van prestatie-indicatoren en boordtabellen.

164. Idealiter beveelt het Vast Comité P aan dat alle belanghebbende partijen verplicht worden om de gegevens die zij behandelen rechtstreeks en op gestandaardiseerde wijze in dit uniek platform te vatten. Als aanvullende of tussentijdse oplossing beveelt het de invoering van een hybride platform aan, waarbij de belanghebbende partijen de keuze hebben om het uniek platform te gebruiken of hun eigen systeem te blijven hanteren, terwijl zij vooraf bepaalde informatie aan het uniek platform overmaken.

165. Het Vast Comité P beveelt bovendien aan om regels voor een uniforme registratie van klachten in het uniek platform op te nemen in het bovengenoemde bindend reglement voor de uniforme behandeling van klachten tegen de politie.

166. Gezien zijn ervaring en positionering is het Vast Comité P bereid een actieve rol te spelen bij de invoering van dit uniek platform.

8. Bijlagen

Bijlage 1: Tussenkomsten van de wetgever tussen 1991 en 2003 om de rol van het Comité P met betrekking tot klachten te verduidelijken en bij te sturen

Bijlage 2: Behoeften geuit door de politiediensten met betrekking tot de werking van het KLFP-systeem, tijdens het onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019

Bijlage 3: Basisvoorwaarden voor een adequate klachtenbehandeling aanbevolen door het Comité P in 2001

Bijlage 4: Eerste minimale normen op het vlak van inhoud en vorm van de klachtenbehandeling aanbevolen door het Comité P in 2001 en aangevuld in 2003 en 2004

Bijlage 5: Controlemaatregelen bij de risicofactoren inzake klachtenbehandeling en werking van de dienst intern toezicht, uitgewerkt door het Comité P in 2002

Bijlage 6: Richtlijnen voor het beheer van klachten gezamenlijk vastgelegd door het Comité P en de AIG in 2005

Bijlage 7: Een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken – zoals beschreven in bijlage 2 van de ministeriële rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus

Bijlage 8: Synthese van de voornaamste vaststellingen en conclusies van het Comité P doorheen de jaren bij de uitoefening van zijn opdracht van monitoring van de behandeling van klachten door de politiediensten

BIJLAGEN

Bijlage 1: Tussenkomsten van de wetgever tussen 1991 en 2003 om de rol van het Comité P met betrekking tot klachten te verduidelijken en bij te sturen

Aanvankelijke wens van de wetgever in 1991

Een van de doelstellingen van de wetgever bij de oprichting van het Vast Comité P, door de organieke wet van 18 juli 1991[47], was het herstellen van het vertrouwen van de bevolking in de politiediensten. Zoals vastgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, was dit verlies aan vertrouwen onder meer het gevolg van een aantal onopgeloste zaken en een inadequate interne controle[48]. Er diende dus te worden gehandeld om bij dat publiek de reële indruk te wekken dat met zijn klachten rekening wordt gehouden[49]. Door te voorzien dat particulieren bij het Comité P als extern controleorgaan klacht kunnen indienen over het optreden of de werking van een politiedienst, wilde de wetgever tegemoetkomen aan deze behoefte[50].

De wetgever van 1991 voorzag bovendien dat leden van de politiediensten bij het Comité P klacht kunnen indienen of aangiften kunnen doen zonder daartoe vooraf de toelating te moeten vragen aan hun oversten of hiërarchische meerderen – en dit om te vermijden dat klachten of aangiften om redenen van interne hiërarchie nooit het toezichtsorgaan zouden kunnen bereiken[51].

Ingegeven door praktische redenen en met name om toe te laten ze op een ordentelijke manier te verwerken, werd ervoor gekozen dat de bij het Comité P ingediende klachten en aangiften door de Dienst Enquêtes zullen worden behandeld[52].

Tijdens de toenmalige parlementaire werkzaamheden werd verduidelijkt dat de rol van het Comité P inzake deze klachten niet is om te oordelen over de eventuele individuele fout in tuchtrechtelijke of strafrechtelijke zin – deze rol blijft volledig binnen de bevoegdheid van de tuchtrechtelijke of gerechtelijke overheden, maar om na te gaan of een structureel falen daaraan ten grondslag ligt. Wanneer blijkt dat een klacht feiten betreft die een wanbedrijf of een misdaad uitmaken of die een tuchtrechtelijke fout uitmaken, of indien dit blijkt in de loop van het onderzoek naar die klacht, dan moet de Dienst Enquêtes P daarvan onmiddellijk kennisgeven aan de bevoegde procureur des Konings of aan de bevoegde tuchtrechtelijke overheid, zoals voorzien in de artikelen 22 en 23 van de organieke wet[53]. De rol van het Comité P bestaat erin na te gaan of de klachten over schendingen van fundamentele rechten en vrijheden of over de ondoeltreffende werking van de politiediensten gegrond en reëel zijn, en te onderzoeken of deze schendingen voortkomen uit lacunes in de wetgeving,

.....

[47] Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*BS* 26 juli 1991), intussen omgedoopt tot "wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse" (hierna de "organieke wet").
[48] Wetsontwerp tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, *Doc.*, Kamer, 1990-1991, nr. 47-1305/1, p. 2 en nr. 47-1305/8, p. 39-40 en 57; Verslag namens de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt en wetsvoorstel tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie op de politiediensten, de rijkswacht, en de afdeling "veiligheid van de Staat" van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie, *Doc.*, Kamer, 1988, nr. 47-59/8, p. 367.
[49] *Doc.*, Kamer, 1990-1991, nr. 47-1305/8, p. 7.
[50] *Idem*, p. 49.
[51] *Doc.*, Kamer, 1990-1991, nr. 47-1305/1, p. 24.
[52] *Idem*. *Cf*. artikel 16, 2e lid, van de organieke wet.
[53] *Idem*, p. 23-24.

de algemene reglementen of de organisatie van de betrokken politiediensten. De vaststellingen van deze onderzoeken moeten als basis dienen voor aanbevelingen om tekortkomingen te verhelpen en herhaling van dergelijke disfuncties te voorkomen[54].

167. Met betrekking tot de verhouding tussen de in te stellen externe controle en de bestaande interne controles – destijds de Algemene Inspectie van de Rijkswacht, de Algemene Inspectie van de gerechtelijke politie en het hiërarchische toezicht binnen de gemeentepolitiekorpsen[55] – was het vanzelfsprekend dat het intern toezicht en de interne inspecties niet zouden worden vervangen door het extern controleorgaan[56], dat was bedoeld als een nuttige en noodzakelijke aanvulling op de bestaande systemen van intern toezicht[57]. Gelet op de "specifieke aard van het toezicht" kon het nieuwe controlesysteem zich niet in de plaats stellen van het bestaande toezicht en de bestaande inspecties georganiseerd door de hiërarchische en gerechtelijke overheden[58]. De wetgever van 1991 voorzag bijgevolg uitdrukkelijk in artikel 2 van de organieke wet dat het toezicht dat door deze wet wordt georganiseerd *"niet in de plaats komt van het toezicht of de inspectie geregeld bij of krachtens andere wetten"*[59].

Evaluatie van de werking van het Comité P door het Parlement in 1995-1996

De werking van het Comité P werd geëvalueerd in 1995-1996. In de besluiten van haar verslag van 16 februari 1996 wees de bijzondere commissie belast met de parlementaire begeleiding van de Comités P en I op de moeilijkheden in de verhoudingen tussen het extern toezicht uitgeoefend door het Comité P en het intern toezicht binnen de politiediensten. Over de eigen opdracht van extern toezicht heerste toen enige onduidelijkheid in het Comité P[60]. Er was onder meer sprake van interne audits bij gemeentelijke politiediensten, waarvan het nut voor het Parlement niet altijd aangetoond was maar die vooral de nood illustreerden aan een efficiënte interne controle die vaak bij deze korpsen ontbrak.

De commissie was van oordeel dat de interne controle – die ook de manier behelst waarop beleidsbeslissingen worden uitgevoerd — moet worden uitgeoefend onder het gezag van degene die het beleid voert, dat aan deze persoon verslag moet worden uitgebracht en dat het toezicht organiek van hem afhankelijk moet zijn. Ze merkte op dat het uitoefenen van deze twee types van toezicht door één en dezelfde instantie tot een belangenverwarring leidt en dat de externe controle door het Comité P moet worden beschouwd als een verlengstuk van het toezicht van de wetgevende macht op de uitvoerende macht. De commissie verwees ook naar een problematische relatie tussen het Comité P en de Algemene Inspectie van de Rijkswacht, die het Comité P inzage van bepaalde informatie had geweigerd[61].

.....

[54] *Idem*, pp. 12-13.
[55] Merk op dat de ministeriële rondzendbrief POL 48 van 6 juli 1994 betreffende de inrichting van een dienst "Intern Toezicht" bij de korpsen van de gemeentepolitie (*BS* 7 juli 1994) op dat moment nog niet was uitgevaardigd.
[56] *Doc.*, Kamer, 1990-1991, nr. 47-1305/8, p. 47.
[57] *Doc.*, Kamer, 1990-1991, nr. 47-1305/1, p. 5.
[58] *Idem*, p. 6.
[59] Voormalig artikel 2, 2e lid van de organieke wet.
[60] Verslag namens de bijzondere commissies belast met de parlementaire begeleiding van de Vaste Comites P en I over de evaluatie van de werking van de Vaste Comités van Toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, *Doc.*, Kamer, 1995-1996, nr. 437/1 en Senaat, nr. 1-258/1, p. 29.
[61] *Idem*, p. 29-30.

Na afloop van deze evaluatie formuleerde de begeleidingscommissie 14 aanbevelingen, waarvan er 12 op 28 maart 1996 in plenaire vergadering van de Kamer werden aangenomen. Een van deze aanbevelingen had tot doel de nodige wettelijke bepalingen te voorzien om de bevoegdheden van de uitvoerende macht enerzijds en de parlementaire controletaak anderzijds strikt te scheiden, zodat het onderscheid tussen interne en externe controle beter in acht wordt genomen. Deze aanbeveling beoogde bovendien artikel 2 van de organieke wet te verduidelijken teneinde een afbakening te bevestigen tussen de algemene controle die wordt uitgeoefend door het Comité P enerzijds en andere specifieke controlemechanismen die door of krachtens diverse wetten zijn ingesteld anderzijds. Een andere aanbeveling had tot doel de optimale samenwerking te bevorderen tussen de eigen controleorganen en de externe controle, door het bezorgen van alle informatie die nodig is voor de uitvoering van een externe controle[62]. Vanaf 1996 werden, op verzoek van de Kamer en de Senaat, parlementaire initiatieven genomen om een herziening van de organieke wet in deze zin voor te stellen[63].

Hervorming van de politiediensten, in 1998, en oprichting van de AIG, aan wie een rol toebedeeld is inzake klachtafhandeling

In dezelfde periode werd het regeringsplan voor de reorganisatie van de politiediensten besproken, gevolgd door de hervorming van de politiediensten, waarbij opnieuw de kwestie van de verhouding tussen externe controle en interne controle werd aangeroerd.

De wet van 7 december 1998[64], die de hervorming van de politiediensten concreet maakte door de oprichting van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, richtte ook de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (hierna "AIG" genoemd) op. De AIG, onder voogdij geplaatst van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en belast met de interne controle[65] op de politiediensten, werd onder meer gemachtigd om gevolg te geven aan de klachten en aangiften die zij ontvangt; en dit, onverminderd de bevoegdheden van gerechtelijke politie van haar leden en de toepassing van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten[66]. De AIG werd ook bevoegd verklaard om te zorgen voor de vereiste bemiddeling voor klachten betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken[67].

Ondanks herhaalde verzoeken heeft de wetgever de verhouding tussen de externe en de interne controle niet geregeld[68]. Evenmin heeft hij de opdracht van de AIG inzake

.....

[62] Aanbevelingen aangenomen in plenaire vergadering van 28 maart 1996 ingevolge de evaluatie van de werking van de Vaste Comités van Toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, *Doc.*, Kamer, 1995-1996, nr. 437/4, p. 3.
[63] Zie onder meer de wetsvoorstellen *Doc.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-390/1 en nr. 1-673/1.
[64] Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*BS* 5 januari 1999).
[65] Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Doc.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/8, p. 21 en 97.
[66] Zie de aanvankelijke versie van artikel 145, 3e lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.
[67] Zie de aanvankelijke versie van artikel 146 van de wet van 7 december 1998.
[68] Verslag namens de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt over de bespreking van het regeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten, *Doc.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1391/1, p. 9, 23 en 29-30; en wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Doc.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, p. 9-10; nr. 1676/5, p. 23-24; en nr. 1676/8, p. 21.

klachtenbehandeling verduidelijkt[69]. Met betrekking tot haar bemiddelingsbevoegdheid vermelden de parlementaire werkzaamheden dat deze erop gericht is een geschil tussen een burger en een politieambtenaar dat zich tijdens de uitoefening van een van diens opdrachten zou hebben voorgedaan op te lossen en het vertrouwen tussen de bevolking en de politieambtenaren te herstellen[70].

Eerste tussenkomst van de wetgever in 1999

De parlementaire initiatieven die in 1996 werden opgestart om een hervorming van de organieke wet voor te stellen, hebben uiteindelijk in 1999 geleid tot de wet van 1 april 1999[71]. Deze wet had onder meer tot doel de respectieve rollen van het extern toezicht en het intern toezicht te verduidelijken, met een impact op de klachtenbehandeling.

Om de bovenvermelde aanbeveling uit te voeren — namelijk om het onderscheid te verduidelijken tussen het extern toezicht (uitgeoefend door het Parlement) en het intern toezicht (uitgeoefend door de uitvoerende macht)[72] — heeft de wetgever artikel 2 van de organieke wet vervangen door de volgende bepaling: *"Het bij deze wet bedoelde toezicht wordt geregeld onverminderd het toezicht of de inspectie geregeld bij of krachtens andere wetten. Als bij of krachtens andere wetten toezicht wordt uitgeoefend of inspectie wordt gehouden, gebeurt het bij deze wet bedoelde toezicht met betrekking tot de activiteiten, methodes, documenten en richtlijnen van de politiediensten […], enkel met het oog op de uitvoering van de bij deze wet bepaalde opdrachten"*.

Met betrekking tot de rol van extern toezichthouder die het Comité P in het nieuwe politielandschap moet spelen, blijkt uit de parlementaire werkzaamheden dat deze rol niet los te denken is van het principe van de scheiding der machten. Het Comité P staat ten dienste van de wetgevende macht als extern toezichtsorgaan, om deze te helpen de haar grondwettelijk toebedeelde controlerol te vervullen ten aanzien van de uitvoerende macht. Het gaat dus om een indirect toezicht, waarbij het Comité P niet rechtstreeks optreedt ten aanzien van bepaalde politieambtenaren, politiediensten of bevoegde overheden. Dit toezicht moet leiden tot algemene en globale conclusies over problemen die tijdens de uitvoering van zijn opdracht worden vastgesteld. Zijn conclusies en de concrete voorstellen die daaruit voortvloeien, zijn in de eerste plaats bestemd voor de wetgevende macht, die ze kan gebruiken in haar wetgevend werk en in haar toezicht op de uitvoerende macht. Bijgevolg is de controle van de concrete problemen van de werking van de politiediensten niet de eerste opdracht van het Comité P, maar veeleer van de diensten intern toezicht — die op hun beurt onderworpen zijn aan het extern toezicht[73].

Wat meer in het bijzonder de klachtenbehandeling betreft, werd, tijdens de parlementaire werkzaamheden, benadrukt dat het niet de rol van het Comité P is om

.....

[69] *Doc.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, p. 84; en nr. 1976/5, p. 24.
[70] *Idem.*
[71] Wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*BS* 3 april 1999).
[72] Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, *Doc.*, Senaat, 1998-1999; nr. 1-1268/1, p. 5.
[73] *Doc.*, Senaat, 1998-1999; nr. 1-1268/3, p. 3.

een klachtenbureau of ombudsdienst te zijn[74]. Men was van mening dat er voldoende instanties zijn waar de burgers met hun klachten terechtkunnen (bij de politie, de interne inspectie van de politie, de procureur des Konings, de onderzoeksrechter, de burgemeester, het politiecollege, de minister) en dat men moet vermijden dat er een inflatie ontstaat op het vlak van instanties die bevoegd zijn inzake klachten wanneer men wil dat er een zekere functionaliteit behouden blijft[75]. Een klacht ingediend bij het Comité P leidt niet automatisch tot een onderzoek. Enkel als het Comité P meent dat een klacht wijst op structurele gebreken in de werking van een politiedienst, kan het oordelen dat een onderzoek noodzakelijk is[76]. Verder werd geoordeeld dat het Comité P klachten in laatste instantie moet kunnen behandelen, in geval van een tekortkoming van het intern toezicht, wanneer dit duidelijk geen passend gevolg heeft gegeven aan de klacht. Het is dan niet de klacht zelf maar de wijze waarop hij is behandeld die het voorwerp van het onderzoek is; wat men de "marginale toetsing" heeft genoemd[77]. Het Comité P mag niet in de plaats treden van de interne inspectiediensten en de klachtenbehandeling mag zeker niet zijn hoofdtaak worden[78].

Deze duidelijke toelichtingen in de parlementaire werkzaamheden werden echter niet even expliciet vertaald in de herziening van de organieke wet. In 1999 beperkte de wetgever zich er immers toe een nieuw lid in te voegen in artikel 10 van de organieke wet, waarin wordt bepaald dat *"Indien een klacht of een aangifte tegelijkertijd door de algemene inspectie van de federale en van de lokale politie en door de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P wordt behandeld, en de persoon die de klacht heeft ingediend of de aangifte heeft gedaan, niet uitdrukkelijk om het optreden van het Comité heeft verzocht, kan het Comité besluiten niet op die klacht of die aangifte in te gaan"*[79].

De wetgever van 1999 heeft ook een nieuw artikel 14*bis* ingevoegd in de organieke wet, waarin wordt verduidelijkt dat het Vast Comité P eveneens toezicht uitoefent op de AIG. Om de bovenvermelde aanbeveling tot het bevorderen van een optimale samenwerking tussen het extern en intern toezicht[80] uit te voeren, werd bovendien bepaald dat het Vast Comité P, onverminderd zijn toezichthoudende functie over de AIG, met deze dienst moet overleggen om zijn wettelijke controletaken op de politiediensten te verzekeren. De AIG moet het Comité P bovendien ambtshalve een kopie bezorgen van de klachten en aangiften die zij over de politiediensten heeft ontvangen, evenals informatie over de uitgevoerde controles[81].

Tweede tussenkomst van de wetgever in 2003

Ondertussen had het Vast Comité P het hoofd moeten bieden aan een exponentiële toename van het aantal klachten die rechtstreeks aan hem werden gericht, wat

[74] *Doc.*, Senaat, 1998-1999; nr. 1-1268/3, p. 10; Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, *Doc.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2081/3, p. 2 en 5-6.
[75] *Doc.*, Senaat, 1998-1999; nr. 1-1268/3, p. 10.
[76] *Idem*.
[77] *Idem*, p. 4.
[78] *Doc.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2081/3, p. 3.
[79] Er dient te worden opgemerkt dat in de aanvankelijke versie van de voorgestelde bepaling, die dateerde van vóór de hervorming van de politiediensten, alle interne controlemechanismen werden beoogd: zowel de Algemene Inspectie van de Rijkswacht als de Algemene Inspectie van de gerechtelijke politie, evenals het hiërarchische toezicht binnen de gemeentepolitiekorpsen (*Doc.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-390/1, p. 12).
[80] *Doc.*, Senaat, 1998-1999; nr. 1-1268/1, p. 7.
[81] Ook hier dient te worden opgemerkt dat in de aanvankelijke versie van de voorgestelde bepaling, die dateerde van vóór de hervorming van de politiediensten, alle interne controlemechanismen werden beoogd (*Doc.*, Senaat, 1995-1996, nr. 1-390/1, p. 12).

gevolgen had voor zijn werklast en onderzoekscapaciteit. Het aantal klachten was gestegen van 181 klachten in 1994-95 tot 770 klachten in 2000, vervolgens tot 1045 klachten in 2001, 1428 klachten in 2002 en 1786 klachten in 2003[82]. Overspoeld door klachten was het Comité P niet langer in staat om alle feiten tegen de politie die bij hem waren aangeklaagd zelf te onderzoeken.

Deze situatie had een ongunstige invloed op zijn eigen werking en zijn vermogen om zijn fundamentele taak van extern toezicht op de politiediensten en de AIG, ten dienste van het Parlement, naar behoren te vervullen. Dit bracht de wetgever ertoe om in 2003 opnieuw in te grijpen en de organieke wet te wijzigen, met als doel de opdracht van het Comité P met betrekking tot klachten weer toe te spitsen op zijn opdracht als globaal observatorium van de werking van de politiediensten. Om dit te bereiken, wilde de wetgever van 2003 het Comité P ontlasten van de verwerking van een groot deel van de klachten die hem worden gericht maar die niet tot zijn *'core business'* behoren en de politiediensten ter zake verantwoordelijkheidsgevoel bijbrengen, via het intern toezicht.

Wat de respectieve rollen van het intern toezicht en het extern toezicht betreft, werd er tijdens de parlementaire werkzaamheden aan herinnerd dat het de verantwoordelijkheid van het intern toezicht is om toezicht uit te oefenen op de dagelijkse werking van de politiediensten, meer bepaald door de meeste klachten en aangiften met betrekking tot individuele gevallen te behandelen. In dit verband werd er ook aan herinnerd dat de AIG bevoegd is om klachten en aangiften van burgers te ontvangen en dat haar een specifieke bemiddelingsbevoegdheid werd toevertrouwd. Als extern controleorgaan is het de opdracht van het Comité P om na te gaan of de diensten intern toezicht hun taken[83], waaronder de klachtenbehandeling, goed uitvoeren.

Er werd bovendien ook aan herinnerd dat de finaliteit van het Comité P nooit is geweest om als "Klachtenbureau" op te treden. Zijn tussenkomst in de klachtenbehandeling is niet bedoeld om de individuele belangen van de klager te dienen of een individuele fout of disfunctie van een bepaalde politieambtenaar vast te stellen. Zijn opdracht met betrekking tot klachten kadert in zijn opdracht van extern toezicht op de globale werking van de politiediensten[84]. Die opdracht is er vooreerst op gericht om structurele tekortkomingen binnen de politie op te sporen, waarvan individuele klachten symptomen kunnen zijn, en zo bij te dragen tot zijn functie van globaal observatorium van de werking van de politiediensten, met als doel deze werking te analyseren, vaststellingen te doen, conclusies te trekken en aanbevelingen ter verbetering te formuleren[85]. Vanuit dat standpunt werd geoordeeld dat het niet noodzakelijk is dat het Comité P alle klachten zelf behandelt; dat het onderzoek van individuele klachten door de Dienst Enquêtes P een uitzondering moet worden en dat deze klachten moeten worden overgedragen aan de betrokken politiediensten[86]. De politiediensten zijn niettemin verplicht om het Comité P in te lichten over de besluiten en de genomen maatregelen, zodat het Comité P hun plaats kan innemen

[82] *Cf.* Activiteitenverslag 1999, p. 22; activiteitenverslag 2001, p. 178 en activiteitenverslag 2003, p. 211.
[83] Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *Doc.*, Kamer, 2001-2002, n°50-1790/1, p. 6.
[84] *Idem*, p. 8.
[85] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *Doc.*, Senaat, 2002-2003, nr. 1518/3, p. 2-3.
[86] *Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/2, p. 4-5.

indien zij geen actie ondernemen en zijn algemene toezichthoudende opdracht kan vervullen. Eveneens werd het noodzakelijk geacht dat het Comité P op de hoogte wordt gebracht van alle klachten die bij de politiediensten worden ingediend en van het gevolg dat daaraan wordt gegeven.

Hoewel de parlementaire werkzaamheden wijzen op een nagenoeg automatische overdracht van de klachtenbehandeling aan de politiediensten, is die wens echter niet zo duidelijk tot uiting gebracht bij de herziening van de organieke wet. In zijn wijziging van artikel 10 van de organieke wet bepaalde de wetgever in 2003 immers dat wanneer het Vast Comité P van oordeel is dat de gegevens van de klacht "niet wijzen op een organisatorische disfunctie of op een ernstige individuele disfunctie, nalatigheid of fout", het kan besluiten de behandeling ervan over te dragen aan de betrokken politiedienst, die vervolgens gemachtigd is om de klacht autonoom af te handelen[87]. Zijn besluit om de bevoegdheid tot behandeling van de klacht over te dragen, moet worden gemotiveerd[88] en schriftelijk ter kennis gebracht van de klager[89].

Dezelfde mogelijkheid om de afhandeling van de klacht over te dragen, werd voorzien voor de klachten die tegelijkertijd door het Comité P en de AIG worden behandeld, waarvoor het Comité P bij de voornoemde wet van 1 april 1999 gemachtigd werd om hier niet op in te gaan. Deze wijziging had tot doel duidelijk te stellen dat de beslissing om te bepalen wie de klacht of aangifte behandelt wordt genomen door het Vast Comité P en dat de AIG hierdoor gebonden is[90].

In 2003 heeft de wetgever bovendien in artikel 10 van de organieke wet uitdrukkelijk bepaald dat de politiedienst[91] aan wie de afhandeling van de klacht werd overgedragen, verplicht is om het Vast Comité P in te lichten over de besluiten van het onderzoek en over de genomen maatregelen[92]. Indien de klager de besluiten van het intern onderzoek betwist, kan hij of zij het Vast Comité P verzoeken zijn of haar klacht opnieuw te behandelen (principe van 2e lezing)[93]. De wetgever heeft in 2003 echter nagelaten te specificeren dat dit in principe geen eigenlijk recht op beroep is, maar wel een tweede lezing van het dossier op het niveau van het Comité P om na te gaan of de klacht correct werd behandeld[94].

Aldus wilde de wetgever van 2003 de afhandeling van de klachten tegen de politie coherenter maken:
- enerzijds, door de werking van het Comité P te optimaliseren door zijn activiteiten met betrekking tot klachten weer toe te spitsen op zijn opdracht als globaal observatorium van de werking van de politiediensten en hem zo te ontlasten van de behandeling van een groot aantal klachten die tot hem worden gericht maar niet tot zijn '*corebusiness*'[95] behoren en,
- anderzijds, door de leiding van de politiediensten te responsabiliseren en hen bewust

.....

[87] Dit is het huidige 4e lid van artikel 10 van de organieke wet.
[88] De parlementaire werkzaamheden verduidelijken in dit verband echter dat dit een beknopte motivering betreft (*Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/1, p. 9).
[89] Artikel 10, 6e lid, van de organieke wet.
[90] *Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/1, p. 9.
[91] Merk op dat de wetgever heeft nagelaten om uitdrukkelijk de AIG te vermelden, aan wie de afhandeling van de klacht ook kan worden overgedragen en zij dan, in principe, verplicht is om het Vast Comité P in te lichten over de besluiten van het onderzoek en over de genomen maatregelen.
[92] Artikel 10, 10e lid van de organieke wet.
[93] Artikel 10, 7e lid van de organieke wet.
[94] Activiteitenverslag 2003, p. 51.
[95] *Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/1, p. 8-9 en nr. 50-1790/2, p. 3-5.

te maken van het belang van het intern toezicht en van de noodzaak verantwoording af te leggen aan de burgers over het optreden van hun diensten en personeelsleden[96].

Door ervoor te zorgen dat het Comité P op de hoogte blijft van de besluiten van het intern onderzoek en van de genomen maatregelen, wilde de wetgever ertoe bijdragen dat de politiediensten de klachten en aangiften op een degelijke manier behandelen en tevens het Vast Comité P toelaten hierop toezicht uit te oefenen en zijn opdracht van observatorium van het politiewezen uit te oefenen[97].

Door te voorzien in de mogelijkheid voor de klager om het Comité P te vragen zijn klacht opnieuw te onderzoeken indien hij het niet eens is met de besluiten van het intern onderzoek, wilde de wetgever de toezichtsfunctie van het Comité P met betrekking tot de adequate behandeling van klachten bevestigen[98].

Bovendien achtte de wetgever van 2003 het noodzakelijk dat het Comité P ook wordt ingelicht over de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten worden ingediend, evenals over een beknopte samenvatting van het resultaat van het onderzoek bij het afsluiten ervan – net zoals hij dat in 1999 had voorzien voor de klachten die rechtstreeks bij de AIG zijn ingediend. Door artikel 14*bis*, 1e lid, van de organieke wet in die zin te wijzigen, wilde hij de informatie aanvullen waarover het Comité P moet beschikken om zijn functie als globaal observatorium van de werking van de politiediensten uit te oefenen[99]. Bovendien heeft hij uitdrukkelijk bepaald dat het Comité P deze informatie mag opslaan en verwerken ten behoeve van zijn wettelijke opdrachten van toezicht op de politiediensten en teneinde een analyse te maken van het algemeen en globaal functioneren van de politiediensten en van de individuele politieambtenaren alsook teneinde aan de overheden voorstellen te formuleren om de werking van de politiediensten te verbeteren[100].

[96] *Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/1, p. 9.
[97] *Idem*, p. 10.
[98] *Idem*, p. 9.
[99] *Doc.*, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1790/1, p. 10.
[100] Artikel 14*bis*, 3e lid, van de organieke wet.

Bijlage 2: Behoeften geuit door de politiediensten met betrekking tot de werking van het KLFP-systeem, tijdens het onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019[101]

Tijdens zijn onderzoek 'Marginale controles van de klachtafhandeling in 48 politiezones en de dienst TIWK van de federale politie', in 2018-2019, heeft het Vast Comité P bij de politiediensten gepeild naar hun behoeften met betrekking tot de werking van het KLFP-systeem. De volgende behoeften werden geformuleerd:

- de automatische creatie van een opvolgings- en synthesefiche, waarin onder meer de volgende informatie is vervat: de naam van de klager en van de betrokken politieambtena(a)r(en), het voorwerp/de samenvatting van de klacht, de chronologie van de gestelde onderzoeksverrichtingen, het resultaat van het intern onderzoek, de inventaris van de stukken van het dossier, …;

- het kunnen beschikken over een meer performante module om statistieken op te maken;

- het installeren van een (betere) zoekfunctie (op naam);

- de mogelijkheid creëren om te kunnen '*benchmarken*' en dit om de leidinggevende toe te laten meer uniforme maatregelen te nemen voor gelijkaardige feiten/klachten;

- het aantal invulvelden reduceren tot de strikt noodzakelijke informatie waarover het Comité P moet beschikken om adequaat invulling te kunnen geven aan zijn observatoriumfunctie;

- het beter toelichten van sommige invulvelden (het is niet altijd even duidelijk welke informatie er juist dient ingebracht te worden) evenals het aanpassen van sommige invulvelden (vergroten van de schrijfruimte; de mogelijkheid voorzien om de eindbeslissing van de korpschef te vatten; de keuzemogelijkheden voor de dossiertypes verruimen; …);

- de mogelijkheid voorzien om stukken/dossiers elektronisch over te maken;

- bewerkstelligen dat elke politiezone of de federale politie de eigen klachtdossiers digitaal kan raadplegen en bepaalde stukken digitaal kan ondertekenen;

- het koppelen van de KLFP-databank met het Rijksregister om de correctheid van de namen en adressen na te gaan;

- de mogelijkheid voorzien om reeds ingebrachte informatie te kunnen 'knippen' en 'plakken';

- het voorzien in een kwaliteitscontrole door het Comité P op de informatie ingebracht in het KLFP-systeem; en

- een opleiding of instructies ontvangen met het oog op een betere vatting van de gegevens in het KLFP-systeem.

.....

[101] Dossier 2017/25371, eindrapport IN/2019/003916 (niet-gepubliceerd), p. 22-23.

Bijlage 3: Basisvoorwaarden voor een adequate klachtenbehandeling aanbevolen door het Comité P in 2001[102]

(1) Elke burger die meent dat de dienstverlening onbevredigend of ondoeltreffend is, het optreden, de handelingen of het gedrag van politieambtenaren incorrect zijn, heeft het recht zich hierover te beklagen en mag verwachten dat zijn klacht serieus wordt opgevat en zoals het hoort wordt onderzocht, behalve in gevallen waarin deze klaarblijkelijk ongegrond is. Geschreven richtlijnen moeten bepalen welke methodologie dient te worden gevolgd wanneer burgers klacht wensen neer te leggen.

(2) Elke lokale politie moet in haar organisatie, los van de andere radertjes en onder de rechtstreekse supervisie en verantwoordelijkheid van de korpschef, een dienst voorzien die beschikt over de uitdrukkelijke en daadwerkelijke bevoegdheden, alsook over voldoende middelen om met de nodige deskundigheid en onpartijdigheid de klachten en aangiften te kunnen onderzoeken; (de dienst intern toezicht (DIT) zoals voorzien in omzendbrief POL 48 van 6 juli 1994 van de minister van Binnenlandse Zaken was een eerste concrete verwezenlijking die belangstelling verdiende. Dat wordt overwogen deze richtlijn aan te passen, voorspelt interessante initiatieven en ontwikkelingen).

(3) Er dient te worden opgemerkt dat de aard van een klacht niet steeds een systematische behandeling noch onderzoek door de DIT noodzaakt. Deze dienst dient evenwel in kennis te worden gesteld van alle klachten en van de wijze waarop ze werden behandeld; indien nodig kan de DIT het dossier opvragen.

(4) De behandeling van individuele klachten moet bijdragen tot de uitwerking van een globale analyse van de werking van het korps en leiden tot de formulering van voorstellen bestemd voor de korpsleiding teneinde de interne werking van het korps te verbeteren of andere overheden te sensibiliseren voor bepaalde problemen, voor zover de oplossing van het probleem van hun bevoegdheid afhangt.

[102] Activiteitenverslag 2001, p. 70.

Bijlage 4: Eerste minimale normen op het vlak van inhoud en vorm van de klachtenbehandeling aanbevolen door het Comité P in 2001 en aangevuld in 2003 en 2004[103]

De formele klachtenbehandeling moet rekening houden met de volgende aspecten:

1. Elke schriftelijke klacht moet worden ingeschreven in een register en aanleiding geven tot het sturen van een ontvangstmelding. Om redenen van vertrouwelijkheid kiest het Vast Comité P ervoor om de klacht of de aangifte te registreren bij het secretariaat van de korpschef. Ook in geval van een overdracht van de bevoegdheid om klachten te behandelen kan het om psychologische redenen wenselijk zijn dat het de korpschef is die de klager de ontvangstmelding stuurt. In bepaalde gevallen kan het eveneens nodig zijn om opnieuw contact met de klager op te nemen om nadere informatie te verkrijgen over de in de klacht vermelde feiten;

2. De klager moet de gelegenheid hebben om zijn versie van de feiten uitvoerig weer te geven en deze van commentaar te voorzien;

3. De verhoren van de betrokken personeelsleden moeten meer zijn dan een eenvoudige verklaring teneinde de betrouwbaarheid van het onderzoek van de feiten te verzekeren. Indien nodig, moeten er bijkomende vragen worden gesteld. De verklaringen van de klagers en van de betrokken personeelsleden moeten niet voor zoete koek worden geslikt, maar moeten worden nagetrokken en, indien nodig, moet worden overgegaan tot verhoren en tegenverhoren. Volgens het Vast Comité P, is het wenselijk om over te gaan tot een nieuw verhoor als de feiten gevoelig liggen of als de vrees bestaat dat de politieambtenaren gevoelige vragen uit de weg zouden gaan. Bij tegenstrijdigheden zijn controles, confrontaties en verhoren noodzakelijk;

4. Het onderzoek moet binnen redelijke termijnen tot een goed einde worden gebracht. Indien het onderzoek buitensporig lang duurt, moet de klager op de hoogte worden gebracht van het verdere verloop van de behandeling van zijn klacht. Het Vast Comité P beschouwde een periode van 3 maanden als aanvaardbaar. Wanneer een korpschef op de hoogte wordt gebracht van een gerechtelijk onderzoek tegen een personeelslid, is het strikt noodzakelijk dat hij onmiddellijk een administratieve procedure start, het betrokken personeelslid ondervraagt of laat ondervragen en hem in kennis stelt van de opening en de opschorting van de administratieve procedure totdat het parket een standpunt inneemt;

5. De conclusies van het onderzoek, steeds bondig en duidelijk gemotiveerd, moeten schriftelijk aan de klager worden meegedeeld. Het zijn de onderzoekers die aan het einde van hun onderzoek de conclusies moeten formuleren. Zo kan de korpschef passende maatregelen nemen die gericht zijn op de goede werking van de lokale politie (om herhaling van fouten te voorkomen, de schade te herstellen of sancties op te leggen). Hoewel de klager, in voorkomend geval, door het Vast Comité P op de hoogte wordt gesteld van de mogelijkheid van een tweede onderzoek, is het noodzakelijk dat de korpschef de klager hieraan herinnert;

6. De klachtendossiers moeten genummerd zijn en gearchiveerd met een inventaris van de inbegrepen stukken.

.....

[103] Verslag over het onderzoek 'Marginale controles van het beheer en de behandeling van klachten in het kader van de functie intern toezicht' (2004) (niet gepubliceerd), pp. 7-8.

De inhoudelijke klachtenbehandeling bestaat uit:

1. Het onderzoek van de feiten. Om de objectiviteit van het onderzoek ten laste en ter ontlaste te bewijzen, is het volgens het Vast Comité P van het grootste belang om een verslag op te stellen over het intern onderzoek (transparantie en verantwoordelijkheid);

2. Een controle van de naleving van wettelijke, deontologische en reglementaire voorschriften alsook van de principes van behoorlijk bestuur (principes van dienstverlening, proportionaliteit en gelijkheid);

3. Conclusies die niet enkel betrekking hebben op het al dan niet bestaan van bewijzen van de feiten of gronden van de klachten. Zij moeten daarnaast voorstellen voor de korpschef bevatten betreffende het gevolg dat aan de klacht moet worden gegeven, zowel intern als tegenover de klager;

4. Voor wat betreft de werking van een betrokken personeelslid of dienst en de voldoening die aan de klager moet worden gegeven: men moet kunnen toegeven dat de interventie slecht was, er moeten eventueel verontschuldigingen worden aangeboden en/of een financiële vergoeding, of er kan ook nog bemiddeling worden voorgesteld;

5. Het op de hoogte brengen van de klager dat wanneer hij de conclusies van het interne onderzoek betwist, de mogelijkheid heeft om een tweede onderzoek door het Vast Comité P te vragen.

Bijlage 5: Controlemaatregelen bij de risicofactoren inzake klachtenbehandeling en werking van de dienst intern toezicht, uitgewerkt door het Comité P in 2002

Tabel 1: Risicofactoren geïdentificeerd door het Comité P met betrekking tot de klachtenbehandeling en aanbevolen referentiecontrolemaatregelen

Risicofactoren:	Referentiecontrolemaatregelen:
Geen of weinig overzicht op de omvang en de aard van de klachten	Het korps volgt de klachten op die aan hem zijn gericht (aantal en aard)
Het korps bezit geen uitdrukkelijke en formele procedure om de klachten-behandeling te regelen	Het korps beschikt over een formele en uitdrukkelijke procedure voor de klachtenbehandeling
Een procedure van klachtenbehandeling bestaat, maar is niet gekend in het korps	De procedure die de klachten-behandeling regelt, is aan het korps meegedeeld
De procedure voor klachtenbehandeling biedt niet alle garanties van doel-treffendheid (op papier)	De procedure voor klachtenbehandeling beschrijft volledig alle fasen van de behandeling (ontvangstbewijs, overheid die met het onderzoek belast is, verloop van het onderzoek, mededeling van de uiteindelijke beslissing aan de klager, opvolging van de klachten, enz.)
De klachtenbehandeling is niet geïntegreerd in de werking van het korps (er worden geen lessen getrokken en geen structurele maatregelen genomen)	Uit iedere klacht worden lessen getrokken en er worden geschikte structurele maatregelen genomen Het korps heeft een officier, een andere medewerker zelfs een dienst (van intern toezicht) aangewezen als verant-woordelijke voor de klachten-behandeling

Tabel 2: Risicofactoren geïdentificeerd door het Comité P met betrekking tot de werking van de dienst intern toezicht en aanbevolen referentiecontrolemaatregelen:

Risicofactoren:	Referentiecontrolemaatregelen:
De structuur van de dienst intern toezicht is ontoereikend (onvoldoende of te groot effectief, slechte positionering, enz.)	Het effectief van de dienst intern toezicht vloeit onder andere voort uit de omvang van het korps en uit zijn specifieke werking (recherche-afdelingen, al dan niet contact met informanten en tipgevers, enz.)
Gebrek aan visie en transparantie wat de werking van de dienst intern toezicht betreft	De dienst intern toezicht is rechtstreeks onder het bestuur van de directie van het korps gebracht
Het personeel van de dienst intern toezicht is niet op een doeltreffende en transparante wijze gekozen	In een interne nota wordt de algemene werking van de dienst intern toezicht beschreven. Die nota bevat minstens de volgende items: - profiel van de leden - positie in het korps - opdrachten in de volgende gebieden: klachtenbehandeling; tucht; specifieke controles (beoogde activiteiten of diensten); uit te voeren controles op het terrein; … - bevoegdheden van de leden (bv. alle nodige informatie in het korps verzamelen, personeelsleden horen, enz.) - synergieën met de andere componenten van het korps (bv. over te dragen informatie, deel-name aan de interne vergaderingen, enz.) - rapportagesysteem aan de directie en de rest van het korps De opdrachten die aan de dienst intern toezicht zijn toegekend, vloeien voort uit een permanente risicoanalyse (analyse van de klachten, van de incidenten, enz.) De nota over de werking van de dienst intern toezicht wordt wijd verspreid in het korps

Bijlage 6: Richtlijnen voor het beheer van klachten gezamenlijk vastgelegd door het Comité P en de AIG in

- Klantgerichtheid: de bereidheid om klachten te ontvangen; de ontvangstmelding; de bevestiging van de klacht; het informeren van de klager; het bespreken van de behandeling van klachten in interne en externe documenten (jaarverslag, zonaal veiligheidsplan, korpsvergaderingen, …);

- Zorgvuldige behandeling van klachten: het registreren van het dossier; de nummering van de stukken; de inventaris van de stukken; het bestaan van een eindverslag;

- Objectieve en onpartijdige behandeling van klachten: de bevestiging van de klacht; het (ver)horen van de betrokken personen; de beoordeling van de klacht; het informeren van de klager; het informeren van de betrokken personeelsleden; de mededeling van de mogelijkheid tot een tweede lezing (enkel bij autonome afhandeling); en

- Leren en verbeteren op basis van die klachten: dit blijkt uit de maatregelen genomen ten aanzien van de betrokken politiemensen en uit de bijsturingen binnen het korps.

Bijlage 7: Een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken - zoals beschreven in bijlage 2 van de ministeriële rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus[104]

1. De ontvangst van de klacht: De klacht of aangifte (schriftelijk, telefonisch of elektronisch) wordt onmiddellijk na ontvangst en kennisname door de korpsleiding, geregistreerd. Het registratienummer van de ontvangen klacht dient samengesteld te zijn uit de volgende 3 gegevens: nummer van de zone/jaartal/inschrijvingsnummer van de klacht binnen de organisatie (bvb. PZ1234/2010/001)[105].

2. Het volgen van de klacht: Van elke klacht of aangifte wordt een dossier aangelegd. Elk stuk dat opgemaakt of ontvangen wordt met betrekking tot een klachtdossier wordt genummerd in het dossier gevoegd. De stukken worden geïnventariseerd. De registratiefiche = stuk nummer 1. De korpsoverste treedt op als klachtencoördinator of delegeert deze bevoegdheid.

3. Het bevestigen van de klacht: Binnen de 7 dagen na de ontvangst van de klacht of aangifte duidt de korpsleiding of de klachtencoördinator de titularis van het klacht-dossier aan die zal instaan voor het onderzoek (hierbij is inbegrepen: een eventuele bemiddeling). De titularis van het klachtdossier is een persoon die in elk geval niet betrokken is geweest bij het voorwerp van de klacht. In diezelfde tijdsspanne wordt aan de (gekende) klager een bevestiging van de ontvangst van de klacht of aangifte toegezonden met vermelding van het referentienummer van de klacht, de identiteit van de klager, de kennisgeving van het feit dat het resultaat van het onderzoek bij het afsluiten van het onderzoek in algemene bewoordingen ter kennis zal gebracht worden van de klager. Deze klachtbevestiging geschiedt ook door het betrokken korps zelfs wanneer het een klachtoverdracht betreft vanuit de Algemene Inspectie op de federale en op de lokale politie of vanuit het Vast Comité P.

4. Het onderzoeken van de klacht: Zodra duidelijk is dat de klacht voldoende gefundeerd is om een tucht-, opsporing- of gerechtelijk strafonderzoek te openen, wordt ofwel een inleidend verslag opgemaakt (initiëring van een tuchtprocedure) ofwel wordt gehandeld conform Wb SV art. 29 (strafonderzoek). In de andere gevallen wordt de in de klacht of aangifte geviseerde persoon of leidinggevende van de geviseerde dienst in principe zo snel mogelijk (en behoudens uitzonderlijke gevallen ten laatste bij het afsluiten van het onderzoek) schriftelijk in kennis gesteld van de ontvangen klacht of aangifte. Aan de klager en aan de geviseerde politieambtenaar dient formeel de mogelijkheid geboden te worden om zijn versie van de feiten op een omstandige en becommentarieerde wijze naar voor te brengen. In geval van langdurende onderzoeken wordt minstens om de drie maanden aan de klager schriftelijk de stand van zaken meegedeeld. Deze stand van zaken met betrekking tot dit langdurig onderzoek, wordt tezelfdertijd aan de korpschef meegedeeld.

.....

[104] (*BS* 21 april 2011).

[105] Met betrekking tot elke ontvangen klacht bestaat een informatieverplichting ten opzichte van de externe controleorganen. Aan deze verplichting kan worden voldaan door gebruik te maken van het bestaande elektronische informatiesysteem KLFP (KLachtenfiche-Fiche Plainte).

5. De respons op de klacht: Van elk klachtonderzoek wordt door de titularis een eindverslag opgemaakt. Hierin wordt opgenomen (1) de klacht of een synthese ervan; (2) de bevindingen; (3) de uiteindelijke kwalificatie van de feiten; (4) de (gemotiveerde) conclusies; (5) een eventueel advies ter verbetering van het handelen van de geviseerde persoon en/of van de geviseerde dienst en bijgevolg tevens van de werking van de organisatie. Het eindverslag van het gevoerde onderzoek wordt via de klachtencoördinator overgemaakt aan de korpsoverste of zijn/haar gedelegeerde voor beoordeling. Het akkoord van de korpsoverste of van zijn/haar gedelegeerde betekent de eigenlijke afsluiting van het onderzoek.

6. Het bekendmaken van het besluit: Binnen de 7 dagen na het afsluiten van het onderzoek wordt het geviseerde personeelslid en/of de dienstoverste van de geviseerde dienst schriftelijk in kennis gesteld van het resultaat van het onderzoek.

7. Het afhandelen van de klacht ten aanzien van de klager: In diezelfde tijdsspanne worden de resultaten met voldoende uitleg of omkleding schriftelijk meegedeeld aan de klager. Bij deze kennisgeving wordt aan de klager meegedeeld wie binnen de politieorganisatie kan gecontacteerd worden voor eventueel verdere feedback, dat, mocht hij/zij zich niet kunnen verzoenen met het resultaat van het onderzoek, hij/zij zich kan wenden tot de AIG of het Vast Comité P. Het resultaat van het onderzoek wordt ter kennis gebracht van de controleorganen AIG en het Vast Comité P. Het afgehandelde dossier wordt, met zorg voor discretie, gearchiveerd voor 10 jaar.

Bijlage 8: Synthese van de voornaamste vaststellingen en conclusies van het Comité P doorheen de jaren bij de uitoefening van zijn opdracht van monitoring van de behandeling van klachten door de politiediensten

1. Met betrekking tot de klachtenbehandeling

1.1. Ontvangst van de klacht

Klachtrecht: Het recht van burgers om hun ongenoegen te uiten tegenover de politie of een politieoptreden wordt over het algemeen erkend. Er werden echter niet altijd formele kanalen opgezet om de klachten (zowel externe als interne) te ontvangen. Er worden initiatieven genomen om de burgers te informeren over de mogelijkheden om een klacht te uiten en om de personeelsleden aan te moedigen open te staan voor het ontvangen van klachten. De politieverantwoordelijken verspreiden doorgaans binnen hun organisatie een duidelijke en positieve boodschap, opdat de personeelsleden bereid zouden zijn om externe klachten te ontvangen en ook zelf de disfuncties zouden melden waarvan zij getuige zijn (interne klachten). Het intern melden van een disfunctie wordt soms nog als verklikken beschouwd. De mentaliteit van de personeelsleden en de interne ondersteuning spelen hierbij een essentiële rol.

Registratie van klachten: Over het algemeen worden de klachten geregistreerd. Het gebruik van een klachtenformulier is niet altijd voorzien. Het begrip 'klacht' krijgt in principe een zeer ruime definitie en omvat elke uiting van ontevredenheid over het optreden van een politieambtenaar of een politiedienst. Er rijzen soms vragen over de behandeling van mondelinge, anonieme of "minder belangrijke" klachten. Soms worden ontvankelijkheidscriteria vastgelegd, met name op het niveau van de federale politie, zoals het verstrijken van een maximale termijn van 4 maanden sinds de datum van de feiten en het feit dat de feiten zich moeten hebben voorgedaan tijdens de uitoefening van de functie of in rechtstreeks verband daarmee moeten staan. De meeste politiediensten maken gebruik van een geautomatiseerde databank voor het beheer van hun klachten, hetzij afzonderlijk, hetzij als aanvulling op het KLFP- of ISLP-systeem. De module "ISLP-Admin" wordt gewaardeerd omdat hij het mogelijk maakt dossiers te registreren en brieven, verslagen, samenvattingen en werkfiches te genereren waarin de voortgang van elk dossier wordt weergegeven. Sommige politie-zones zouden graag het KLFP-systeem gebruiken, niet alleen om verslag uit te brengen aan het Comité P en de AIG, maar ook als enige databank voor de behandeling van klachten.

Ontvangstmelding aan de klager: Hoewel de ontvangstmelding in principe de eerste formele stap is in de behandeling van een klacht en systematisch naar de klager moet gestuurd, laten sommige diensten dit na. Dit is met name het geval wanneer een klacht hen door het Comité P wordt overgemaakt. Sommige diensten veronderstellen dat het Comité P dit al heeft gedaan en dat een nieuwe ontvangstmelding dus overbodig is. Andere diensten stellen het verzenden van de ontvangstmelding afhankelijk van de geschatte doorlooptijd van het intern onderzoek en sturen er alleen een als ze voorzien dat het intern onderzoek tijd in beslag zal nemen.

Kennisgeving aan de betrokken politieambtena(a)r(en): De politieambtenaren die bij de klacht betrokken zijn, worden hierover doorgaans ingelicht. Ze nemer er in principe

kennis van op het ogenblik dat ze over de klacht worden verhoord of wanneer hun reactie wordt gevraagd.

Antwoordtermijn van 7 dagen: De termijn van 7 dagen tussen de ontvangst van de klacht en respectievelijk de ontvangstmelding aan de klager, de kennisgeving aan de betrokken politieambtena(a)r(en) en de aanwijzing van de verantwoordelijke voor het klachtdossier wordt zelden in acht nageleefd.

1.2. Intern onderzoek

Persoon belast met het onderzoek: Op het niveau van de lokale politie verschilt de behandeling van klachten naargelang ze worden toevertrouwd aan een dienst die beschikt over een "permanente" dienst intern toezicht of aan een dienst waar de functie intern toezicht wordt uitgeoefend door een personeelslid dat daarnaast ook andere verantwoordelijkheden heeft. De verantwoordelijke voor het klachtdossier werkt vaak vrij autonoom en brengt in de loop van het onderzoek voornamelijk mondeling verslag uit aan de korpschef. De korpschef geeft soms specifieke richtlijnen met betrekking tot het te voeren onderzoek en de vragen waarop hij een antwoord wil krijgen. Op het niveau van de federale politie wordt de dienst TIWK geacht de rol te vervullen van coördinator van de klachten waarvan hij de behandeling toevertrouwt aan de lijnverantwoordelijke van de betrokken dienst.

Kwalificatie van de feiten: De kwalificaties die het Vast Comité P gebruikt om de feiten die in de klachten aan bod komen te benoemen[106], worden niet vaak toegepast. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd: de kwalificatietabellen zijn niet bekend; eenzelfde gedrag kan verschillende kwalificaties krijgen; het belang van deze kwalificaties wordt niet begrepen; de onderzoekers geven zelf een nauwgezette beschrijving zonder te verwijzen naar de kwalificaties die het Comité P gebruikt of ze gebruiken een ander systeem met vereenvoudigde rubrieken.

Onderzoek van de feiten: Meestal stelt men zich tevreden met de schriftelijke klacht, zonder bevestiging te zoeken bij de klager of hem bijkomende vragen te stellen. Zelden wordt de klacht bevestigd bij de klager. De betrokken politieambtenaren worden ook zelden formeel verhoord over de klacht. Sommige diensten verwijzen daarbij naar de werklast die zulke verhoren met zich meebrengt, alsook naar hun mogelijk stigmatiserend effect voor de betrokken politieambtenaren. Vaak wordt hen enkel gevraagd hun versie van de feiten te geven — mondeling wanneer de feiten als van gering belang worden beschouwd, of schriftelijk via een omstandig verslag — waarvan de inhoud soms slechts gedeeltelijk ingaat op de grieven die door de klager zijn geformuleerd. Het onderzoek van de feiten heeft niet altijd betrekking op alle in de klacht vermelde grieven. Soms worden grieven die als onbelangrijk worden beschouwd, niet onderzocht. De betrouwbaarheid van het onderzoek van de feiten wordt soms in twijfel getrokken wegens het oppervlakkige karakter van het onderzoek: de versie van alle betrokken partijen wordt niet altijd op omstandige wijze ingezameld noch gedocumenteerd. In geval van tegenstrijdige verklaringen wordt er niet systematisch aan factchecking gedaan om de feiten te objectiveren.

.....

[106] *Cf.* gele fiche waarin de codes vervat zijn om de tekortkomingen die in de klacht aangevoerd worden te kwalificeren.

Onderzoek van de naleving van de wettelijke, reglementaire en deontologische voorschriften: Het intern onderzoek heeft hoofdzakelijk betrekking op het onderzoek van de feiten (verloop van de feiten en omstandigheden van het politieoptreden). Er wordt niet systematisch onderzocht of de wettelijke, reglementaire en deontologische voorschriften zijn nageleefd.

Onderzoeksdaden: De onderzoeksdaden die in het kader van een intern onderzoek worden gesteld, verschillen naargelang de aard van de klacht. De meest voorkomende daden zijn: het vergelijken en analyseren van de beschikbare interne documenten (informatie- en interventiefiches; interne rapporten; processen-verbaal in ISLP- of FEEDIS-formaat; dienstnota's; register van vrijheidsberovingen; enz.); het inwinnen van informatie bij de klager; het inwinnen van de versie van de betrokken politie-ambtena(a)r(en); het inwinnen van de versie van de opsteller van het aanvankelijk proces-verbaal; en het inwinnen van informatie bij getuigen of andere personeels-leden die mogelijk relevante informatie kunnen verstrekken. Bij interne onderzoeken wordt soms geen rekening gehouden met beschikbare documenten die relevante informatie kunnen verschaffen, zowel ten laste als ten ontlaste, zoals informatie- en interventiefiches, het register van vrijheidsberovingen, wachtrapporten of andere interne rapporten, interne richtlijnen, enz. Het inwinnen van informatie bij de personeelsleden vindt mondeling, schriftelijk of via een formeel verhoor plaats, naargelang het geval. Er is een zekere tendens om de administratieve werklast in het kader van de klachtenbehandeling te beperken, onder meer door gesprekken te voeren in plaats van verhoren af te nemen of door zich simpelweg te beperken tot een schriftelijk rapport. Een confrontatie tussen de klager en de betrokken politie-ambtena(a)r(en) komt zeer zelden voor en bemiddeling tussen de partijen is nog zeldzamer. Op technisch vlak worden camerabeelden, audio-/videobestanden, radio-opnames, *'login control'*, *'fleetlogger'*, enz. af en toe gebruikt.

1.3. Verslag

Opstellen van een eindverslag van het onderzoek: Er wordt niet systematisch een eind-verslag van het onderzoek opgesteld na afloop van het intern onderzoek, terwijl dit wel noodzakelijk is voor de transparantie over de objectiviteit van het intern onder-zoek en om de uiteindelijke besluiten en beslissingen te onderbouwen en te motiveren.

Inhoud van het eindverslag van het onderzoek: Het eindverslag van het onderzoek is zelden gestandaardiseerd, maar bevat vaak soortgelijke rubrieken die bedoeld zijn om een logisch en volledig overzicht te geven van de onderzoeksdaden en de bevindingen gedaan tijdens het intern onderzoek. De inhoud ervan is verschillend per dossier en per dienst. Het dient in principe gemotiveerde conclusies te bevatten voor elke problematiek die in de klacht wordt opgeworpen, zodat de eindbeslisser een volledig beeld van het gevoerde onderzoek kan krijgen en kan beslissen welk gevolg er aan de klacht moet worden voorbehouden. Sommige verslagen bevatten gemotiveerde conclusies over het bewijs van de feiten en de gegrondheid van de klacht, evenals een voorstel van eindbeslissing over het gevolg dat aan de klacht moet worden gegeven. Andere verslagen bevatten slechts bewijselementen ten laste en ten ontlaste van de klager en laten het aan de eindbeslisser over om zijn eigen conclusies te trekken; dit vereist soms dat hij het hele dossier moet bestuderen. Andere verslagen zijn vrij beknopt en bevatten niet altijd voldoende elementen om de

geformuleerde besluiten te staven, meer in het bijzonder wanneer ze betrekking hebben op een beslissing om het dossier zonder gevolg te klasseren.

Overmaking aan de hiërarchie en beslissing: Op het niveau van de lokale politie worden de eindverslagen meestal geviseerd door de korpschef, die er ook de bestemmeling van is. Hij draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid om een uitspraak te doen over de klacht en te bepalen welk gevolg eraan wordt gegeven. Na afloop van het intern onderzoek heeft de korpschef doorgaans een gedachtewisseling met de opsteller van het verslag, waarbij informeel wordt besproken welke verdere stappen er naar aanleiding van de in de klacht genoemde feiten moeten worden ondernomen. In de loop van het onderzoek vinden soms ook informele overlegmomenten plaats met de verantwoordelijke voor het intern toezicht, de onderzoeker die met het dossier belast is of zelfs met de directe leidinggevende van de betrokken medewerker. Deze overleg- en beslissingsmomenten worden zelden of niet in het dossier opgenomen, waardoor de besluitvorming (wie welke beslissing heeft genomen en op basis van welke criteria (motivering)) niet altijd transparant is. Er wordt niet vaak gebruikgemaakt van de nomenclatuur die door het Comité P wordt gehanteerd om de eindbeslissingen te coderen[107]. De gegrondheid van bepaalde beslissingen tot klassering zonder gevolg kan soms in vraag worden gesteld: niet altijd werden alle noodzakelijke onderzoeksdaden gesteld om de feiten grondig te onderzoeken of de betrokken politieambtena(a)r(en) te identificeren; sommige dossiers worden zonder gevolg geklasseerd wanneer er geen individuele fouten kunnen worden vastgesteld, zonder dat de organisatorische of structurele aspecten mee in overweging worden genomen.

1.4. Gegeven gevolg

Beslissing: De beslissingen over de te nemen maatregelen wanneer een disfunctie werd vastgesteld, worden geval per geval genomen, afhankelijk van de elementen in het dossier, de antecedenten van de medewerker, zijn functioneren in de dagelijkse praktijk en de omstandigheden. Men streeft ernaar een “passend” gevolg te geven. In sommige diensten zijn het voornamelijk de interne feiten die aanleiding geven tot een reactie van de hiërarchie en, in voorkomend geval, leiden tot hoofdzakelijk tucht- of ordemaatregelen. Concreet gaat het om feiten die te maken hebben met de werking en de hiërarchische of interne verhoudingen binnen de dienst (alcohol- of druggebruik tijdens de dienst, valse medische attesten, relaties met collega’s, gebrek aan respect tegenover de hiërarchie, nalatigheid bij de administratie of dossierbehandeling, gebrek aan ijver, laattijdigheid, niet-naleving van de dienstroosters, onrechtmatige raadpleging van databanken, enz.). Aan dossiers met betrekking tot interne relationele problemen wordt bijna systematisch een gevolg gegeven, vooral in de vorm van het opstarten van een tuchtprocedure, het overmaken aan het parket en/of het nemen van ordemaatregelen. Externe klachten leiden daarentegen zelden tot tuchtprocedures.

Op individueel vlak: Individuele disfuncties die niet ernstig genoeg zijn om tuchtrechtelijke gevolgen te hebben, leiden meestal tot een functioneringsgesprek, een functioneringsnota, een mondelinge of schriftelijke opmerking, of tot het aanbieden van verontschuldigingen aan de klager, … De praktijken verschillen wat betreft het

[107] *Cf.* “groene” fiche met de oriëntatiecodes die door het Vast Comité P worden gebruikt op het niveau van de klachtafhandeling en op het niveau van de afsluitingsbeslissing(en).

opnemen van functioneringsnota's en schriftelijke opmerkingen in het persoonlijk dossier van de betrokken politieambtenaar. Om de goede werking van de dienst te herstellen, wordt vaak gebruikgemaakt van interne ordemaatregelen, zoals een herplaatsing of een interne overplaatsing.

Op structureel vlak: De vaststelling van een disfunctie leidt meestal tot een individuele corrigerende maatregel. Het is zeldzamer dat er structurele maatregelen worden genomen en dat is trouwens ook niet altijd noodzakelijk. Wanneer ze wel worden genomen, hebben de structurele maatregelen vooral betrekking op het voorzien van opleidingen, tactische oefeningen en interne nota's, met name om de regels of de te volgen procedure in herinnering te brengen, te verduidelijken of te actualiseren. Er wordt niet systematisch een verband gelegd tussen de disfunctie en de organisatie van de dienst. De begeleiding op het niveau van de organisatie van de dienst na de behandeling van klachten is vrij beperkt (*infra*). Wanneer structurele maatregelen wel worden voorzien, wordt hun uitvoering niet altijd opgevolgd.

Link met tucht: Sommige diensten openen systematisch een inleidend onderzoek[108] wanneer ze een klacht ontvangen. Andere diensten vermijden deze praktijk vanwege de logheid van de procedure (wettelijk voorgeschreven vormen en termijnen) en het demotiverende effect dat het kan hebben op de betrokken politieambtena(a)r(en), zeker wanneer later blijkt dat de klacht ongegrond was. Aangezien het inleidend onderzoek geen deel uitmaakt van de tuchtprocedure, maar daaraan voorafgaat, laat deze aanpak alle mogelijke uitkomsten open: een tuchtrechtelijke of zelfs strafrechtelijke procedure, een administratief onderzoek of helemaal geen actie. Naast de wettelijke regeling, met name wat betreft de bevoegdheden en het mandaat van de inleidende onderzoeker en de rechten en plichten van de ondervraagden, heeft deze aanpak ook het voordeel dat er geen daden worden gesteld die een eventuele latere tuchtprocedure in gevaar zouden kunnen brengen. Criteria die van invloed kunnen zijn op de beslissing om al dan niet een inleidend onderzoek te starten, zijn onder meer: de ernst van de feiten; de al dan niet gebruikelijke aard van de feiten; de mate waarin het korps in diskrediet is gebracht; de mate waarin de betrokken medewerker binnen het korps kan blijven functioneren; en de eventuele opportuniteit van een ordemaatregel.
Wanneer de aangevoerde feiten van strafrechtelijke aard zijn, bestaat er soms terughoudendheid om gelijktijdig een tuchtprocedure te starten en neigt men ertoe het aan de procureur des Konings over te laten om een standpunt aan te nemen in het kader van een strafdossier.
Terwijl de stukken uit het tuchtdossier systematisch worden bewaard in het persoonlijk dossier van de betrokken politieambtenaar, is dit niet het geval voor de stukken uit een klachtdossier tijdens een administratief onderzoek. Sommige diensten doen dit wel, andere niet, wat leidt tot een ongelijke behandeling.

Link met het strafrecht: Wanneer de feiten betrekking hebben op een strafbaar feit of wanneer tijdens de behandeling van de klacht een strafbaar feit wordt vastgesteld, wordt een proces-verbaal opgemaakt en systematisch aan het parket overgemaakt. Soms wordt een afwachtende houding aangenomen, waarbij het administratief onderzoek of zelfs het inleidend onderzoek wordt opgeschort zodra de klacht een gerechtelijk karakter krijgt. Er worden weinig initiatieven genomen om informatie in

[108] Dat bedoeld is om een volledig en objectief relaas te doen van de feiten en omstandigheden, zodat de tuchtoverheid met kennis van zaken kan beslissen of er al dan niet een tuchtprocedure moet worden opgestart.

te winnen over de voortgang van het dossier bij het parket om aldus verjaring op tuchtrechtelijk vlak te vermijden of om de disfuncties al te onderzoeken vanuit het oogpunt van goed beheer van de dienst. Daarentegen wordt vaker een interne ordemaatregel genomen, zoals een interne overplaatsing, de inhouding van het dienstwapen of, meer uitzonderlijk, de voorlopige schorsing. De eindbeslissing van het parket is vaak doorslaggevend voor het nemen van bijkomende maatregelen op het vlak van intern toezicht of tucht. Dossiers die door het parket zonder gevolg geklasseerd worden, blijven vrijwel altijd ook zonder gevolg op het vlak van intern toezicht. Deze aanpak is niet in overeenstemming met een goed klachtenbeheer, omdat ze geen aandacht besteedt aan mogelijke onderliggende structurele of organisatorische disfuncties die maatregelen vereisen om de werking van de dienst te verbeteren. Klachtenbehandeling wordt op deze manier niet gezien als een kans om disfuncties intern te identificeren en op te lossen. Deze aanpak voorkomt ook niet dat dezelfde fout opnieuw wordt gemaakt. Bovendien geeft ze de burger die een disfunctie heeft gemeld geen feedback over zijn klacht en herstelt ze de verstoorde relatie tussen politie en burger niet. Ze maakt bovendien geen *'accountability'* over het geleverde werk mogelijk.
Daarnaast worden klachten over processen-verbaal niet systematisch aan het parket overgemaakt. Als ze echter elementen bevatten die verband houden met het politieoptreden, de aard en de omstandigheden van de vaststellingen, is het wel aangewezen het parket in te lichten. Klachten die worden ingediend via het antwoordformulier bij een overtreding van de Wegcode worden daarentegen systematisch aan de procureur des Konings overgemaakt.
Er werden verschillende praktijken vastgesteld inzake het opstellen van processenverbaal (zowel aanvankelijke als navolgende), met name met betrekking tot de entiteit die ze opstelt en de gerechtelijke taken uitvoert (het intern toezicht *versus* de betrokken eenheid) en hun registratie in de ANG.

1.5. Feedback

Aan de klager: De besluiten van het intern onderzoek worden doorgaans schriftelijk aan de klager meegedeeld. Ze bevatten in principe een vrij beknopte en oppervlakkige motivering voor het gevolg dat aan de klacht is gegeven. De informatie die aan de klager wordt verstrekt, is niet altijd transparant en wordt vaak via een standaardbrief verstrekt. Vaak moet er een evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak om de klager te informeren over de uitkomst van zijn klacht en, in geval van bewezen disfunctie, de zorg om de betrokken politieambtenaar/politiedienst in de ogen van de klager niet in diskrediet te brengen. Er is echter een groeiende trend naar meer *'accountability'*. De afsluitingsbrief aan de klager bevat niet systematisch de contactgegevens van de persoon die, binnen de politiedienst, kan worden gecontacteerd voor eventuele feedback over de afhandeling van de klacht. Aan de klager wordt niet systematisch meegedeeld dat hij aan het Comité P een 2e lezing van zijn klacht kan vragen als hij niet tevreden is met het resultaat van het intern onderzoek. Wanneer de klacht hen via het Comité P bereikt, wordt er vaak van uitgegaan dat het Vast Comité P de klager hierover al heeft geïnformeerd en dat het niet nodig is om dit te herhalen. Bij klachten die rechtstreeks aan hen worden gericht, informeren de politiediensten de klager niet altijd over de mogelijkheid om contact op te nemen met de AIG of het Comité P indien hij niet tevreden is met het resultaat van het onderzoek. Sommige politiediensten verstrekken deze informatie pas nadat de klacht na afloop van het onderzoek ongegrond werd verklaard.

Aan de betrokken politieambtena(a)r(en): De individuele feedback aan de betrokken politieambtena(a)r(en) verloopt niet overal op dezelfde manier. Afhankelijk van de aard van het dossier en het gegeven gevolg wordt de eindbeslissing ofwel schriftelijk meegedeeld, met of zonder handtekening voor kennisname, ofwel uitsluitend mondeling. In het klachtdossier wordt doorgaans geen melding gemaakt van de mondelinge kennisgeving van de eindbeslissing. De eindbeslissingen "klassering zonder gevolg" of "ongegronde klacht" worden zelden aan de betrokken politieambtenaar meegedeeld. De stukken van het klachtdossier worden niet systematisch opgenomen in het persoonlijk dossier van de betrokken politieambtenaar om in aanmerking te worden genomen bij de evaluatie. Wanneer ze wel worden opgenomen, wordt de betrokken politieambtenaar in principe verzocht deze te ondertekenen voor kennisname. In sommige gevallen wordt de eindbeslissing ook meegedeeld aan de hiërarchische meerdere of aan de verantwoordelijke leidinggevende (evaluator) van de betrokken politieambtenaar.

Intern: De feedback is meestal beperkt tot de betrokken politieambtenaar. Soms wordt echter, na afloop van het intern onderzoek, een verduidelijking of een herinnering aan de normen met betrekking tot een specifiek thema aan alle personeelsleden gegeven.

1.6. Informatieplicht ten aanzien van externe overheden/instanties met betrekking tot ontvangen klachten

Er heerst soms enige verwarring over de uitvoering van de verschillende informatieverplichtingen tegenover externe overheden/instanties met betrekking tot de ontvangen klachten, in het bijzonder over wat er in een verslag moet worden opgenomen, aan welke externe partner dit moet worden overgemaakt, binnen welke termijn of met welke frequentie en in welke vorm. Het administratief werk in het kader van de behandeling van klachten wordt vaak als een last ervaren. Men pleit ook voor een maximale uniformiteit en zo min mogelijk "administratieve rompslomp", gelet op het aantal externe overheden/instanties dat geïnformeerd moet worden.

Ten aanzien van het Comité P (en de AIG): Zoals *supra* vermeld, wordt de verplichting niet altijd nageleefd om een kopie te sturen van de ontvangen klachten en aangiften betreffende de politiediensten, evenals een korte samenvatting van het resultaat van het onderzoek bij het afsluiten ervan, zoals voorzien in artikel 14*bis* van de organieke wet. Sommige diensten sturen de informatie niet of pas (zeer) laat door, na meerdere herinneringen, of beperken zich tot het overmaken van informatie over klachten die door het Comité P aan hen werden overgemaakt en rapporteren dus niet over klachten die rechtstreeks op hun niveau zijn ingediend. Het moment waarop deze informatie aan het Comité P wordt overgemaakt, varieert per dossier. Soms wordt het Comité P al bij de ontvangst van de klacht geïnformeerd, maar wordt nagelaten hem op de hoogte te brengen van het resultaat van het intern onderzoek, de besluiten en het gevolg dat intern aan de klacht is gegeven.

Ten aanzien van de voogdijoverheid: Hoewel de informatieplicht ten aanzien van zowel het Comité P als de bevoegde voogdijoverheid wettelijk geregeld is, gaat een extern schriftelijk verslag in de praktijk vooral naar het Comité P. De mededeling van klachten aan de voogdijoverheid en de rapportage daaromtrent vindt hoofdzakelijk mondeling en occasioneel plaats, tijdens een persoonlijk onderhoud met de betrokken

burgemeester of de voorzitter van het politiecollege. De bevoegde administratieve overheid wordt in kennis gesteld afhankelijk van de ernst of het belang van de klacht; en dus niet systematisch – hetgeen in strijd is met de bepalingen van artikel 45, 3e lid, van de wet van 7 december 1998 op de geïntegreerde politie.

Ten aanzien van de gerechtelijke overheid: Hetzelfde geldt voor de bevoegde gerechtelijke overheid, die wordt geïnformeerd afhankelijk van de ernst of het belang van de klacht; en dus niet systematisch.

Ten aanzien van de tuchtraad: Een overzicht van de klachten wordt ook aan de tuchtraad overgemaakt. Sommige diensten rapporteren maandelijks; andere regelmatig, maar niet systematisch; en weer andere slechts punctueel.

1.7. Klachtdossier

Opening van een dossier: In de meeste gevallen wordt een klachtdossier samengesteld. Op het ogenblik is dit meestal een digitaal dossier.

Samenstellende stukken: Het verhoor of de resultaten die voortvloeien uit de mondelinge of schriftelijke verklaringen van de betrokken politieambtena(a)r(en) maken niet systematisch deel uit van het klachtdossier. Hetzelfde geldt voor de mededeling van het resultaat van het intern onderzoek, zowel aan de klager als aan de betrokken politieambtena(a)r(en). In sommige diensten worden documenten uit klachtdossiers gedurende een bepaalde periode of tot het volgende functionerings- of evaluatiegesprek bewaard in het persoonlijk dossier van de betrokken politieambtenaar. In andere diensten worden de stukken uit een klachtdossier niet in aanmerking genomen bij de evaluatie. Sommigen zijn van mening dat het al dan niet (tijdelijk) bewaren van stukken uit klachtdossiers in het persoonlijk dossier van het personeelslid rechtsongelijkheid creëert en de rechten van politieambtenaren op mobiliteit of baremieke verhogingen in gevaar zou kunnen brengen. Gezien het gebrek aan regelgeving hieromtrent, verdient het (tijdelijk) bewaren van bepaalde stukken uit klachtdossiers in het persoonlijk dossier van de betrokken politieambtenaar nadere overweging.

Nummering en inventaris: De stukken zijn niet altijd genummerd en er wordt niet systematisch een inventaris opgemaakt. Sommige dossiers zijn onvolledig.

Inzage, bewaring en archivering: Op dit moment beschikt het Vast Comité P slechts over weinig informatie met betrekking tot het digitale beheer van klachtdossiers. Sommige diensten scannen de dossiers achteraf in SharePoint. In het tijdperk van de "papieren" dossiers werden klachtdossiers in principe per jaar bewaard, op een vrij geordende manier. Bij het afsluiten van het intern onderzoek werden ze gearchiveerd, meestal op het niveau van het intern toezicht. De mate van toegang tot de gegevens verschilt van dienst tot dienst. Het beveiligd beheer van de vertrouwelijke gegevens uit klachtdossiers roept soms vragen op. Men is zich echter wel bewust van het gevoelige karakter van de gegevens en de noodzaak om deze te beschermen en te beperken volgens het principe van '*need to know*'.

1.8. Doorlooptijd

Het onderzoeksverslag wordt verwacht binnen een redelijke termijn. De doorlooptijd moet goed in de gaten worden gehouden voor het geval een individuele klacht zou leiden tot een tuchtprocedure. Er bestaat geen vaste regel voor de uitvoeringstermijn van het intern onderzoek. De federale politie vermeldt op haar website een gemiddelde doorlooptijd van 4 maanden, die in de praktijk echter niet wordt nageleefd. Hoewel er soms sprake is van een "redelijke" termijn van één tot drie maanden in lokale politiezones, wordt deze termijn vaak overschreden. De werkelijke totale duur hangt af van de complexiteit van het onderzoek en de omvang van de uit te voeren taken. Daar komen nog de termijnen voor de administratieve afhandeling van het dossier bij. Zowel interne factoren (bv. vakantie of ziekte van een medewerker die moet worden verhoord) als externe factoren (bv. de doorlooptijd bij het parket, het feit dat klagers of derden onbereikbaar zijn of niet (meer) willen meewerken) kunnen de afhandeling van het dossier vertragen.

1.9. Procedure en interne processen voor de behandeling van klachten

Hoewel het recht om een klacht in te dienen over een politieoptreden algemeen erkend is, zijn interne richtlijnen waarin de processen en de te volgen methodologie voor de behandeling van klachten verder zijn uitgewerkt vaak niet beschikbaar.

Hoewel voornamelijk wordt verwezen naar de minimale procedure beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3, die het referentiekader inzake klachtenbehandeling vormt, werd deze minimale procedure echter zelden vertaald naar operationele processen voor de medewerkers, waarin duidelijk de taken voor elk proces, alsook de rol en de verantwoordelijkheden van elke betrokkene – van de verantwoordelijke voor het klachtdossier, over de klachtencoördinator tot de eindbeslisser – worden omschreven. Dit leidt tot een gebrek aan systematiek en uniformiteit bij de behandeling van individuele klachten.

2. Met betrekking tot het klachtenbeheer

Het opvolgen van klachten, hun globale en systematische analyse, en het gebruik van de daaruit voortvloeiende informatie als een instrument voor het beheer van de dienst is nog geen realiteit voor alle politiediensten. Meestal gaat het om een reactief beleid, gericht op het individueel en punctueel corrigeren van vastgestelde disfuncties, zonder hier systematisch lessen uit te trekken op het vlak van de organisatie of de werking van de dienst, en zonder de domeinen te identificeren waar structurele en/of organisatorische maatregelen zouden moeten worden genomen.

Over het algemeen hanteren weinig diensten een meer systematische en proactieve benadering bij het opsporen van potentiële disfuncties. Wat klachten betreft, is er niet echt een proactieve reflex om het risico op klachten te evalueren dat verband houdt met een bepaalde politiefunctionaliteit of een specifiek activiteitendomein.

De activiteiten inzake de behandeling en het beheer van klachten worden zelden opgenomen in de activiteitenverslagen of in de strategische documenten van de politiediensten (zonaal veiligheidsplan of ander actieplan), waardoor ze minder zichtbaar zijn.

3. Met betrekking tot de organisatie van de functie intern toezicht

3.1. Concrete implementatie in de structuur en de werking van de dienst

De implementatie van de functie intern toezicht in de werking en de structuur van de politiediensten neemt verschillende vormen aan. De functie intern toezicht is niet altijd op een gestructureerde manier geïntegreerd in de politiewerking. Factoren die de organisatie van de functie intern toezicht beïnvloeden, zijn de omvang van het korps, de capaciteit en het aantal klachten dat jaarlijks moet worden behandeld. Vaak gaat het niet om een exclusieve functie, maar om een cumulatieve taak, met uitzondering van de federale politie en grotere lokale politiezones, waar een dienst intern toezicht bestaat, bestaande uit meerdere medewerkers die deze functie voltijds en exclusief uitoefenen. Wanneer de verantwoordelijke voor het intern toezicht, naast het intern toezicht, andere taken vervult, zijn de activiteiten, projecten of acties op het gebied van intern toezicht, anders dan de behandeling van klachten, beperkt. Politiediensten die een exclusieve dienst intern toezicht hebben ingericht, beschikken daarentegen over meer ruimte om hem taken toe te wijzen zoals "functionerings- of organisatieaudits", wat het makkelijker maakt om de doelstellingen van de rondzendbrief CP3 te bereiken.

Hoewel het nut en het belang van intern toezicht erkend worden, blijkt de implementatie ervan in de praktijk vaak moeilijk, voornamelijk door capaciteitsgebrek. Politiediensten die met een tekort aan personeel kampen, staan voor een dilemma: capaciteit inzetten in de verschillende basisfunctionaliteiten van politie om reactief een antwoord te bieden op noodsituaties of een deel van hun capaciteit besteden aan processen met het oog op organisatorische en structurele verbetering, zoals de invoering van "organisatiebeheersing" in de zin van de rondzendbrief CP3. Door het gebrek aan personeel blijft het intern toezicht vaak beperkt tot een reactieve rol.

Enkele politiezones hebben een samenwerkingsovereenkomst uitgewerkt met een of meer naburige zones om de functie intern toezicht gezamenlijk te organiseren – waarbij de betrokken korpschef de uiteindelijke verantwoordelijkheid behoudt voor de beslissing na afloop van het intern onderzoek. Andere zones overwegen dit. De ontwikkeling van dergelijke samenwerkingsakkoorden zou een optie kunnen zijn voor (kleinere) politiezones die momenteel moeilijkheden ondervinden om een voldoende professionele klachtenbehandeling te garanderen. Argumenten voor een interzonale dienst intern toezicht zijn: capaciteitswinst; betere objectiviteit; gespecialiseerde hulp en verhoogde competentie. Argumenten tegen zijn: minder betrokkenheid bij het dossier; onvoldoende kennis van de context; beperking van de functie intern toezicht tot louter klachtenbehandeling en het ontstaan van een nieuwe vorm van extern toezicht.

Wanneer de functie intern toezicht wordt opgenomen in het organogram van de organisatie, bestaat er niet altijd een functieprofiel voor de verantwoordelijke en de medewerkers van het intern toezicht, noch een specifieke selectieprocedure.

3.2. Link met tucht

Het is niet altijd mogelijk om een strikte scheiding te handhaven tussen de functie intern toezicht en de tuchtfunctie, zoals aanbevolen in de rondzendbrief CP3. In sommige zones worden de tuchtprocedure die wordt opgestart naar aanleiding van het onderzoek van een klacht behandeld door een andere dienst dan het intern toezicht (meestal de dienst HRM), om de perceptie van het intern toezicht als een managementondersteunende dienst in plaats van een repressieve dienst te versterken.

In kleinere politiediensten dragen medewerkers die zijn toegewezen aan het intern toezicht vaak zowel de pet “klachtenbehandeling” als de pet “tucht”, waardoor het preventieve en proactieve doel van de functie intern toezicht het risico loopt te worden overschaduwd door het reactieve en repressieve doel van de tuchtfunctie. In de meeste gevallen, ook binnen de federale politie, behandelt één dienst – vaak het intern toezicht – alle aspecten van alle klachten: van hun ontvangst tot het eventuele tuchtrechtelijke gevolg, inclusief het administratief of inleidend onderzoek en de daden gesteld in het kader van de eventuele tuchtprocedure. Sommige diensten intern toezicht zijn ook belast met de gerechtelijke onderzoeken waarbij politieambtenaren betrokken zijn.

3.3. Responsabilisering van elk echelon van de hiërarchie en rol van de lijnverantwoordelijken

Sommige diensten, waaronder de federale politie, laten (sommige) onderzoeken uitvoeren door de lijnverantwoordelijken. In de praktijk is de betrokkenheid van de directe hiërarchische lijn bij de afhandeling van klachten echter niet altijd optimaal. Verzoeken die aan de directe hiërarchische lijn worden gericht, beperken zich vaak tot het identificeren van het (de) betrokken personeelslid(leden) en/of het overmaken van een omstandig verslag door de betrokken politieambtena(a)r(en). Bij de lokale politie is de praktijk van het delegeren van de klachtenbehandeling aan het management nog niet goed ingeburgerd: het gebeurt slechts zelden en vaak bij kleine problemen. Het vereist ook dat de verantwoordelijke voor het intern toezicht een kwaliteitscontrole uitvoert op het uitgevoerde werk; dit is niet altijd het geval. De hiërarchische verantwoordelijken volgen niet altijd de minimale procedure voor het beheer van klachten beschreven in bijlage 2 van de rondzendbrief CP3.

Sommige lijnverantwoordelijken beschouwen hun nauwe band met hun personeel als een belemmering om het intern onderzoek dat hen is toevertrouwd onpartijdig te kunnen voeren. Zij vinden het bijzonder moeilijk om een toezichthoudende functie uit te oefenen en tegelijkertijd deel uit te maken van een team, zoals bijvoorbeeld het geval is binnen de interventiedienst. Anderen geven aan dat het lastig is om als verantwoordelijke zelf een kritische analyse uit te voeren, wanneer bij het onderzoek naar een klacht organisatorische of structurele elementen in twijfel worden getrokken.