



Bemiddeling als middel tot oplossing  
voor klachten van burgers tegen  
politieambtenaren

---

*Vast Comité van Toezicht op de  
politiediensten*





Luchtfoto: WIM ROBBERECHTS & Co

Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, foto gerealiseerd met medewerking van de Directie Luchtsteun van de federale politie.



# INHOUD

1. RAPPORT “BENCHMARK” (2020)	1
2. SITUERING	1
3. BEVOEGDHEID TOT BEMIDDELING VAN DE AIG	2
3.1 Evaluatie van het Comité P	2
3.2 Waar gaat de AIG heen?	3
4. BEMIDDELING ALS MIDDEL TOT OPLOSSING VAN CONFLICTEN EN ONBEGRIP TUSSEN POLITIE/POLITIEAMBTENA(A)R(EN) EN BURGER(S)	4
4.1 Politie/burger(s): <i>a priori</i> een kwestie van vertrouwen	4
4.2 Een gebroken band	4
4.3 Een gewone afhandeling gebaseerd op het (de) feit(en)	5
4.4 Een alternatieve afhandeling gebaseerd op de relatie	6
5. PERSPECTIEVEN	6



# 1. Rapport “Benchmark” (2020)

1. In zijn rapport betreffende de Europese benchmark inzake politietoezicht vermeldt het Comité P: *“In een aantal van de bezochte landen kan er - onder bepaalde omstandigheden - aan informele klachtbehandeling worden gedaan. Hierbij staat de bemiddeling tussen klager en betrokken (politie)dienst centraal”*<sup>1</sup>.

2. *“In België kan de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie een bemiddelingsprocedure opstarten voor klachten betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken”*<sup>2</sup>. Het Comité P heeft beslist om het werk van en de resultaten behaald door de AIG inzake bemiddeling te evalueren. Aldus heeft het een denkoefening in gang gezet over bemiddeling als praktijk om het vertrouwen tussen de politie en de burgers te herstellen.

## 2. Situering

3. Bemiddeling wordt sinds enkele jaren gehanteerd als middel om interpersoonlijke conflicten te beheren. De studies en de praktijken inzake bemiddeling in België en in het buitenland tonen aan dat het erg belangrijk is om gebruik te maken van deze mogelijkheid. In 2018 heeft de wetgever een wet goedgekeurd ter bevordering van alternatieve wijzen van conflict-beheersing en meer in het bijzonder bemiddeling. De toepassing is uitgebreid tot de publiekrechtelijke lichamen, wat de bemiddeling nog eigentijdsder maakt dan in 2005.

4. In het verslag over de parlementaire besprekingen (doc 54 2919/006 p. 13) van het wetsontwerp staat het volgende te lezen: *“Bemiddeling houdt nochtans een aantal voordelen in. Het grootste pluspunt is dat een oplossing in der minne die de uiteenlopende standpunten van de partijen verzoent, ruimer wordt gedragen dan een opgelegde beslechting van het geschil. (...) Deze methode stelt de partijen in staat actief te participeren aan het oplossen van hun conflict. Bij arbeidsrelaties is de vrijheid tot het instemmen met een bemiddeling duurzaam gevrijwaard, aangezien de partijen een win-winoplossing nastreven”*.

5. Artikel 1723/1 van het Gerechtelijk Wetboek biedt een kader aan de bemiddeling en definieert bemiddeling als *“een vertrouwelijk en gestructureerd proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen met de medewerking van een onafhankelijke, neutrale en onpartijdige derde die de communicatie vergemakkelijkt en poogt de partijen ertoe te brengen zelf een oplossing uit te werken”*. Bovendien biedt artikel 216ter van het Wetboek van .....

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld bij de Nederlandse politie (<https://www.politie.nl/themas/klachtencommissie.html>). Andere soortgelijke praktijken zouden ook elders bestaan (in Engeland, in Zwitserland of nog in de Canadese provincie Ontario).

<sup>2</sup> Rapport van het Comité P betreffende de benchmark.

Strafvordering de procureur des Konings de mogelijkheid om een strafbemiddeling voor te stellen aan de vermoedelijke dader van een strafrechtelijke inbreuk.

6. Binnen het Belgische politielandschap kennen artikel 7 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie en artikel 38 van het Koninklijk besluit van 20 juli 2001 aan de AIG de opdracht tot bemiddeling toe als wijze om een klacht betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken van een burger tegen een politieambtenaar op te lossen.

7. Overigens vermeldt de rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie terloops de mogelijkheid om gebruik te maken van bemiddeling voor de afhandeling van klachten ingediend bij de politiediensten door burgers. Zijn bijlage 2 omvat een (minimale) procedure voor het beheer van klachten in het kader van administratieve (niet-gerechtelijke, niet-tuchtrechtelijke) onderzoeken. Deze minimale procedure vermeldt terloops de bemiddeling op het ogenblik van de bevestiging 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 klachtdossier aan die zal instaan voor het onderzoek (hierbij is inbegrepen: een eventuele bemiddeling)”.

### **3. Bevoegdheid tot bemiddeling van de AIG**

#### **3.1 Evaluatie van het Comité P**

8. Een van de opdrachten van de AIG bestaat erin om de klachten en aangiften die iedere burger kan indienen te onderzoeken. In dit verband kan ze aan de betrokken partijen voorstellen om gebruik te maken van de bemiddelingsprocedure zoals voorzien in artikel 7 van de wet op de AIG van 15 mei 2007: *“Voor klachten betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken, zorgt de Algemene Inspectie voor de vereiste bemiddeling. Wanneer een geschil tussen een burger en een lid van de politiediensten, naar aanleiding van de uitvoering van één van zijn opdrachten, door bemiddeling kan worden bijgelegd, tracht de Algemene Inspectie de standpunten van de klager en van de betrokken diensten te verzoenen. Hetzelfde geldt wanneer een zodanig geschil tussen de personeelsleden van de politiediensten rijst. De bemiddelingsprocedure vereist het akkoord van alle in het geschil persoonlijk betrokken partijen en sluit, bij gunstige afloop, alle andere met betrekking tot het geschil gevoerde tuchtrechtelijke of administratieve procedures uit”*.

9. Sinds 2002 heeft de AIG slechts zeer weinig bemiddelingen gedaan. Over een periode van tien jaar (2003-2013) werden slechts 12 bemiddelingsdossiers voltooid (8 Nederlandstalige dossiers en 4 Franstalige dossiers). De AIG heeft niet echt geïnvesteerd in dat domein. Er is binnen de instelling als het ware



geen (of weinig) expertise inzake bemiddeling aanwezig. De intern uitgewerkte procedure werd niet meer toegepast sinds mei 2013 en, sinds 2018, maakt het activiteitenverslag van de instelling ook geen melding meer van deze bevoegdheid.

10. Verschillende aspecten van de procedure zijn niet erg duidelijk, waaronder de definitie van bemiddeling door de AIG. Met uitzondering van een stand van zaken uit 2004, is de voornaamste vaststelling met betrekking tot het in praktijk brengen van de bemiddelingsprocedure dat ze nooit beoordeeld, gewijzigd en/of bijgestuurd werd sinds 2002, en dat ondanks de wetgevende evoluties die er ter zake zijn geweest.

11. Hoewel de Algemene inspectie zich in 2003 positief uitliet over haar eerste bemiddelingen, legde zij nadien vrij snel - via toelichtingen in volgende jaarverslagen - de nadruk op de moeilijkheden<sup>3</sup> die zij ondervond bij het in praktijk brengen van die opdracht.

12. Sommige hinderpalen werden geïdentificeerd zoals deze die voortvloeien uit het feit dat de bemiddelingsprocedure niet dwingend is; de politiecultuur - ook binnen de AIG - niet gericht is op “bemiddeling” en het gebrek aan middelen waarmee de AIG kampt<sup>4</sup>.

### 3.2 Waar gaat de AIG heen?

13. Toen de Inspecteur-generaal werd bevestigd over de vaststellingen van ons onderzoek en over dit verslag, stelde hij, wat de strategische visie betreft, dat hij de bemiddelingsfunctie wenst te behouden, in de zin van de informele verzoening ten bate van de overheden, de politiekorpsen, hun leden en de burgers. Hij zou de dienstverlening van bemiddeling willen aanbieden, maar - zo schrijft hij - *“met een wettelijk kader dat het mogelijk maakt om afspraken te maken inzake schadevergoeding, uitsluiting van elke andere tuchtrechtelijke, administratieve en gerechtelijke procedure, en dit door per taalrol te beschikken over een vaste ambtenaar en een vervanger, die allen houder zijn van een opleidingsbrevet en die specifiek aangeworven zijn voor die functionaliteit op basis van een passend profiel”* (vrij vert.).

14. De Inspecteur-generaal voerde een gebrek aan capaciteit - voldoende en gevormde resources - aan om die opdracht, die niet tot de prioriteiten behoort, uit te voeren. Hij wijst erop dat de procedure weinig aantrekkelijk is en dat er dus weinig een beroep op wordt gedaan, terwijl hij benadrukt dat de AIG naar aanleiding van haar opdrachten zorgt voor informele bemiddeling (tussen de partijen). Volgens hem schiet de instelling inderdaad tekort, maar worden de

.....

<sup>3</sup> De procedure is nog te weinig gekend; ze wordt te weinig gebruikt; ze zou niet aanvaard worden door de politieambtenaren die van mening zouden zijn dat het meewerken aan bemiddeling al een impliciet toegeven is van een aansprakelijkheid in het conflict.

<sup>4</sup> In 2015 bedroeg het aantal aanwezige medewerkers bij de AIG 71. Volgens haar laatste activiteitenverslag waren dat op 31 december 2018 67 personen.

gevolgen ervan verzacht doordat de begunstigde partijen niet om bemiddeling vragen.

15. Verwijzend naar de rondzendbrief CP3, maakt hij bovendien gewag van de rol van de politiekorpsen in het klachtenbeheer (sommige klachten kunnen worden afgehandeld via bemiddeling). De Inspecteur-generaal pleit ervoor dat de politiekorpsen zelf alternatieve wijzen van klachtenbeheer voorstellen (zoals bemiddeling en verzoening).

#### **4. Bemiddeling als middel tot oplossing van conflicten en onbegrip tussen politie/politieambtena(a)r(en) en burger(s)**

16. In het verlengde van zijn benchmark en zijn evaluatie van de wijze waarop de AIG haar bemiddelingsbevoegdheid implementeert, is het Comité P ruimer gaan nadenken over de rol van bemiddeling als alternatief proces om een klacht van een burger tegen de politie af te handelen.

17. Kunnen mechanismen zoals bemiddeling aangewend worden om enerzijds het vertrouwen van burgers in de politie te herstellen en kunnen ze anderzijds de kwaliteit van de dienstverlening door de politiediensten verbeteren? Hoe kan het vertrouwen van de burger ten aanzien van de politie worden hersteld wanneer die vertrouwensband verbroken werd?

##### **4.1 Politie/burger(s): *a priori* een kwestie van vertrouwen**

18. Het vertrouwen dat de bevolking stelt in de politie is een factor van sociale cohesie en een waarborg voor de democratie. *A priori* moet er vertrouwen heersen tijdens een interactie tussen de politiediensten en de burgers. De burger komt (in een bepaalde context) in aanraking met de politie die rechtmatig handelt en daarbij de rechten en vrijheden van elkeen respecteert. Vaak moeten de politieambtenaren werken in moeilijke omstandigheden en moeten ze snel beslissingen nemen in situaties waarin er niet altijd pasklare antwoorden voorhanden zijn. Op welke wijze ze hun opdrachten vervullen, speelt een belangrijke rol om vertrouwen te wekken tussen de burger(s) en de politiediensten.

##### **4.2 Een gebroken band**

19. Wanneer een burger een klacht indient tegen een politieambtenaar of een (politieeel) gedrag aanklaagt dat hij als onrechtmatig beoordeelt, kan als uitgangspunt worden genomen dat de vertrouwensband tussen die burger en die politieambtenaar<sup>5</sup> gebroken is.

.....

<sup>5</sup> Zelfs ruimer gezien, tussen die burger en de politiediensten of nog ruimer gezien, tussen die burger en de samenleving.

20. Dit vertrouwen is belangrijk in die zin dat de politie de zware taak heeft om de veiligheid van elkeen te verzekeren en tegelijkertijd talrijke wettelijke bepalingen en een deontologische code eigen aan haar beroep na te leven die er meer bepaald op gericht zijn om de rechten en vrijheden van alle burgers te waarborgen. Wanneer die plichten om deze of gene reden(en) niet werden nageleefd, heeft de burger het recht om uitleg te krijgen over de tekortkomingen/disfuncties van de politieacties, zelfs van het politiebestedel, opdat hij het vertrouwen zou kunnen behouden of terugwinnen in een politieambtenaar in het bijzonder, in de politiediensten en/of meer algemeen gesproken in de samenleving.

21. In het kader van de klachtafhandeling kunnen we niet om deze relatie burger(s)/politieambtenaar heen. Een gebroken band herstellen is immers ook het vertrouwen herstellen dat er voorheen heerste. Vertrekkend vanuit die gedachte<sup>6</sup>, kunnen er perspectieven ontstaan.

### 4.3 Een gewone afhandeling gebaseerd op het (de) feit(en)

22. Om een klacht af te handelen, moet men zich doorgaans concentreren op de aangeklaagde feiten. De klacht wordt dan *de facto* een dossier waarin onderzoeksdaden moeten worden gesteld die voornamelijk gebaseerd zijn op het (de) feit(en)<sup>7</sup>. In dit soort van onderzoek zijn en blijven de feiten, doorheen het proces, de kern van de analyse die eruit voortvloeit. Het onderzoek heeft zelden of haast nooit betrekking op de relatie (de band) die bestaat tussen de burger en de politieambtenaar.

23. Deze twee entiteiten worden als erg verschillend beschouwd en met de relatie (de band) die er tussen hen is (geweest), wordt geen rekening gehouden in het kader van de analyse. Ontkennen dat deze relatie er is (geweest), is in zekere zin het politieoptreden ontkennen.

24. In het kader van de klachtafhandeling worden de persoon die aanklaagt en de politieambtenaar die in de feiten verwickeld is of erbij betrokken is meestal individueel gehoord. In vele gevallen worden de dossiers vrij gebruikelijk als volgt afgesloten: *“er kan met betrekking tot het feit niet worden besloten of er al dan niet een fout is want de versie van de ene stemt niet overeen met de versie van de andere, enz.”*. Soms zal er veel tijd besteed zijn aan het onderzoek voor een uiteindelijk vrij beperkt resultaat<sup>8</sup>. In de meest bewijskrachtige zaken zal een fout worden vastgesteld in hoofde van de politieambtenaar. Hij zal “zich moeten verantwoorden” of zal zelfs “gestraft” worden, maar de klager blijft vaak buiten de genomen beslissingen. Hij zal geen duidelijk beeld hebben van de gevolgen die verbonden zijn aan zijn klacht, tenzij in zeer algemene termen, wat hem mogelijkterwijls geen genoegdoening geeft.

.....

<sup>6</sup> Dat de vertrouwensband gebroken is wanneer er een klacht of aangifte is.

<sup>7</sup> En die, indien nodig, gericht is op een “sanctie” in alle mogelijke vormen.

<sup>8</sup> Niettegenstaande er meer structurele aanbevelingen kunnen worden geformuleerd.

## 4.4 Een alternatieve afhandeling gebaseerd op de relatie

25. Gelet op het voorgaande, zou het verstandig zijn om belang te hechten aan de relatie die er bestaat tussen de partijen: de politieambtenaar en de klager. In tegenstelling tot de gebruikelijke afhandeling van een klacht die gebaseerd is op het (de) louter(e) feit(en) en die dus ophoudt wanneer er (al dan niet) een “fout” werd geïdentificeerd en meegedeeld, zou een alternatieve manier van klachtafhandeling het herstellen van de vertrouwensband tussen de partijen kunnen beogen.

26. De zogenaamde “alternatieve” wijzen van conflictoplossing hebben betrekking op de processen en de technieken voor conflictoplossing die plaatsgrijpen buiten de gebruikelijke procedures. Deze wijzen worden als alternatief beschouwd ten opzichte van het beslissingssysteem waarnaar gebruikelijk of gewoonlijk wordt verwezen.

27. De meest gekende praktijk is die van de bemiddeling. De nadruk wordt er gelegd op de partijen die gaan proberen om samen - soms met de hulp van een (neutrale) derde - een uitweg te vinden uit hun conflict dat wordt benaderd vanuit het oogpunt van de relatie en het herstellen van die relatie.

28. Bemiddeling is aldus voor de partijen een overtuigend en overtuigend voorstel dat kan plaatsvinden naast andere procedures die toegespitst zijn op het (de) feit(en). Anders gezegd, een klacht zou tegelijkertijd afgehandeld kunnen worden vanuit het oogpunt van het feit (gewone afhandeling - bv. administratief, tuchtrechtelijk, gerechtelijk, burgerrechtelijk, enz.) en vanuit het oogpunt van de relatie (alternatieve afhandeling - bv. via bemiddeling). Het is dus een perspectief waarover kan worden nagedacht en dat ontegenzeggelijk denkbaar is.

## 5. Perspectieven

29. De vraag die hier rijst is of de zogenaamde alternatieve mechanismen - zoals bemiddeling (meer formele procedure) of verzoening (meer informele procedure) - kunnen worden aangewend om de vertrouwensband tussen burgers en politie te herstellen wanneer die gebroken is.

30. Belangstelling tonen voor het herstellen van de vertrouwensband tussen de burger en de politiediensten en voor de mechanismen zoals bemiddeling komt voor als een moderne visie op conflictbeheersing tussen ‘burger(s) en politie’.

31. Het Comité P heeft de aandacht gevestigd op de moeilijkheden bij de toepassing van de bemiddelingsopdracht door de AIG. De resultaten op dit vlak zijn niet erg bevredigend, om de verschillende redenen die hoger in dit verslag

vermeld zijn. De nodige middelen ontbreken en bepaalde ‘knopen’<sup>9</sup> blokkeren het proces om te investeren in die materie.

32. Hoewel sommige politiezones werk hebben gemaakt van een bemiddelings-procedure tussen burger(s), blijft dat vrij beperkt, terwijl de alternatieve wijzen zoals bemiddeling zouden kunnen passen in de filosofie van ‘community policing’ (meer bepaald wat probleemoplossend werken en afleggen van verantwoording betreft) of van de CP3 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie<sup>10</sup>.

33. Door zich te steunen op zijn onderzoekswerk en op een denkoefening over de mogelijkheid om de klachten te onderzoeken vanuit het oogpunt van alternatieve mechanismen, wenst het Comité P een dynamiek aan te wakkeren die de ontwikkeling van alternatieve wijzen voor klachtafhandeling zoals (o.m.) bemiddeling ondersteunt. Aangezien het Comité P evenwel geen “eerstelijnsklachtenbureau” is, zou het niet verstandig zijn dat het zelf belast wordt met deze bemiddelingsopdracht, maar wel dat het deze opdracht kan toevertrouwen aan de AIG aan wie de wetgever deze bemiddelingsopdracht trouwens heeft toevertrouwd.

34. Vanuit die optiek zou de AIG deze bemiddelingsopdracht niet alleen moeten kunnen “reactiveren” binnen haar eigen instelling, maar ze ook moeten “dynamiseren” binnen de geïntegreerde politie, door de aspecten te identificeren die onontbeerlijk zijn voor haar “goede” toepassing. Tot die aspecten zouden behoren:

(1) een definitie van de bemiddeling<sup>11</sup> in het kader van de afhandeling van klachten betreffende feiten die geen misdrijf uitmaken tegen de politie;

(2) de uitwerking van een strategie<sup>12</sup> en een coherente overpeinzing in termen van organisatie die de basis vormen van de kwestie van de plaats van de bemiddeling in de organisatie en van de (voornamelijk menselijke) middelen (waaronder de functieprofielen<sup>13</sup>, de opleiding, de omkadering, enz.);

(3) een (regelgevend) kader en/of een bijgewerkte procedure, rekening houdend met de evolutie van de materie en de (positieve) ervaringen opgedaan buiten de instelling, binnen of buiten de politiewereld (in België en/of in het buitenland).

.....

<sup>9</sup> Volgens de ontmoete gesprekspartners zijn er talloze moeilijkheden en/of redenen die de toepassing van de bemiddeling kapotmaken of er een rem op zouden zetten.

<sup>10</sup> Zoals de Inspecteur-generaal benadrukt in zijn advies over dit verslag.

<sup>11</sup> Die kan worden gezien in het licht van andere alternatieve wijzen van klachtafhandeling zoals de verzoening (meer informele procedure) bijvoorbeeld.

<sup>12</sup> Precieze doelstellingen, meer bepaald in termen van verwachte resultaten.

<sup>13</sup> Binnen de AIG de goede bemiddelaars aanwijzen en opleiden is essentieel. Daartoe moeten de personeelsleden gekozen worden volgens een profiel (dat al dan niet specifiek voor bemiddeling kan zijn) en daarna pas op vrijwillige basis. De vrijwilligers moeten vooreerst beantwoorden aan het gezochte profiel.