



Deze factsheet is gebaseerd op het Beleidskader TOOI en Bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI. Deze landelijke handreikingen zijn opgesteld door de regioburgemeesters in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Beide handreikingen en deze factsheet, evenals een bijlage met achtergrondinformatie bij de factsheet staan op www.regioburgemeesters.nl/documentatie/tooi. Uitwerking en bestuurlijke vaststelling van de kaders is aan de afzonderlijke politie-eenheden en KMar. Daar waar hieronder 'TOOI' wordt vermeld, wordt hiermee het TOOI van zowel politie als KMar bedoeld.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente (artikel 172 Gemeentewet) en verantwoordelijk voor de inzet van en optreden door de politie daartoe (artikel 11 Politiewet 2012) en KMar (artikel 14, lid 1, Politiewet 2012). Die inzet omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie en KMar, inclusief de inwinning door het TOOI. Dit maakt dat de burgemeester vanuit zijn gezagsrol verantwoordelijk is voor de taakuitvoering van het TOOI.

Rol en taken TOOI¹

Het TOOI vormt in elke regionale eenheid, samen met het Team Criminele Inlichtingen (TCI), de afdeling Inwinning. Binnen de politie valt deze afdeling onder de Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO). Binnen de KMar valt inwinning onder de afdeling Intelligence, Landelijke Tactisch Commando. Inwinning is verantwoordelijk voor het heimelijk inwinnen van informatie door de inzet van informanten. Het TCI richt zich hierbij op het inwinnen van criminele informatie onder gezag van een speciaal aangewezen officier van justitie. Het TOOI richt zich op het proactief en heimelijk, middels burgerinformanten inwinnen van informatie over mogelijke ernstige verstoringen van de openbare orde.

Informatievergaring is een politiebrede taak. De eerste zorg hiervoor ligt bij de politie in de steden en dorpen. Daarnaast vergaart de politie en KMar online informatie uit publiek toegankelijke bronnen/open bronnen (OSINT). Het TOOI fungeert met zijn heimelijke inzet als HUMINT-sensor binnen de informatievergaring. Deze wijze van informatievergaring sluit aan bij de benodigde proportionaliteit en subsidiariteit. De DRIO veredelt, duidt en analyseert de beschikbare politie-informatie en stelt hieruit operationele, tactische en strategische intelligencebeelden op. Vanuit deze breed ingewonnen informatie wordt de burgemeester in staat gesteld om de openbare orde te handhaven.

Het TOOI KMar werkt landelijk en heeft een deels afwijkende taak van de politie. In het kader van de handhaving van de openbare orde richt het TOOI KMar zich op de aangewezen luchtvaartterreinen, militaire objecten en militaire terreinen. De veredeling, duiding en analysering vindt plaats binnen de afdeling Intelligence van het LTC. Het TOOI KMar en TOOI Politie werken nauw samen en volgen dezelfde bestuurlijke aanwijzingen.

Bevoegdheden

Het TOOI politie werkt op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012. Het TOOI KMar werkt op basis van artikel 4 Politiewet 2012. Net als bij andere politieonderdelen is de inzet van het TOOI op grond van de genoemde artikelen 3 en 4 Politiewet toegestaan, mits er een 'niet meer dan geringe inbreuk'

¹ Het TOOI KMar sluit voor wat betreft werkwijze en de samenwerkingsafspraken aan op de TOOI-structuur van de Nationale Politie en werkt nauw samen.

wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.² Verder verwerkt het TOOI politiegegevens op basis van artikel 10 lid 1 onder c van de Wet politiegegevens.

Controle en toezicht

- **Ambtelijk:** binnen de beheerslijn van de politie en van het TOOI KMar vindt getrapte controle plaats op de taken en activiteiten van het TOOI. Bij het TOOI Politie betreft dit achtereenvolgens de operationeel leidinggevende TOOI, de teamchef Inwinning, het sectorhoofd DRIO en het hoofd operatiën van de eenheidsleiding. Voor wat betreft het TOOI KMar betreft dit de operationeel leidinggevende TOOI, het hoofd Inwinning en het hoofd van de afdeling Intelligence.
- **Bestuurlijk:** controle en toezicht door het gezag (burgemeester) is aanvullend op de ambtelijke controle. De focus van het gezag ligt op proportionaliteit en subsidiariteit³ van de inzet.

Bestuurlijke controle en toezicht kan als volgt worden ingevuld:

- Vooraf in regionaal beleid: bepalen van prioritaire aandachtsgebieden, in te zetten methodieken en casuïstiek waarin afstemming gewenst is met het gezag;
- Bij gevoelige casuïstiek (in uitzonderlijke gevallen): richting bieden aan de professie bij vraagstukken rondom proportionaliteit en subsidiariteit van een specifieke inzet;
- Achteraf in een steekproefsgewijze controle op de taakuitvoering van het TOOI: toetsen of is gewerkt binnen de wettelijke kaders en de gestelde beleidskaders.

Essentie bestuurlijke controle en toezicht

De taakuitvoering van het TOOI vindt plaats buiten het zicht van burgers, gemeenteraad en pers en wordt in de praktijk meestal niet in retrospectief door een rechter beoordeeld (zoals in geval van een strafrechtelijke vervolging). Bestuurlijke controle en toezicht op het TOOI is daarom gewenst. Het gaat hierbij om een balans tussen enerzijds invulling geven aan de eigenstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid als gezag en anderzijds ruimte laten voor de politie en de KMar vanuit vertrouwen in de professie en de controlemechanismen binnen de beheerslijn.

Ontbreken eenduidig gezag

Bij aanvang van een TOOI-inzet is niet altijd eenduidig aan te geven welke burgemeester het gezag is, en is (daardoor) vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheid van de gezagen voor de handhaving van de openbare orde. De volgende omstandigheden zijn hier debet aan:

- In de proactieve fase waarin het TOOI informatie vergaart is vaak (nog) niet duidelijk of en in welke gemeente zich uiteindelijk een concrete ernstige openbare ordeverstoring voordoet en dus welke burgemeester het gezag is. Dit moet per geval worden bekeken;
- De thema's waarop het TOOI werkt zijn vaak gemeentegrens overstijgend en veel doelgroepen acteren landelijk. De informatie die van informanten wordt verkregen gaat daarmee veelal over potentiële openbare ordeverstoringen in meerdere gemeenten.

Aan de hand van de landelijke handreikingen TOOI kunnen hierover per politie-eenheid bestuurlijke afspraken worden gemaakt, zoals ook de inrichting van een regionale adviescommissie. Het TOOI KMar sluit daar waar nodig bij aan.

Bestuurlijke verantwoording

Een burgemeester is niet vrij om politiegegevens integraal te delen met andere personen of instanties, zoals de gemeenteraad. In de Wet politiegegevens (Art. 16, eerste lid onder b WPG.) is de

² Er mag niet "een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene [worden] verkregen" (Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.). De concrete betekenis hiervan voor de operationele inzet is uitgewerkt in het 'Strategisch intern toetsingskader TOOI' van de politie.

³ Proportionaliteit: staat het belang in verhouding tot de inbreuk? Subsidiariteit: is dit de beste manier om het doel te bereiken of zijn er nog andere (minder ingrijpende) manieren?



burgemeester vanuit een gesloten verstrekkingenregiem expliciet benoemd als ontvanger van politiegegevens, voor zover hij die nodig heeft in verband met zijn gezag en zeggenschap over de politie/KMar, of in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dit verplicht de burgemeester tot geheimhouding, in het bijzonder vanuit het belang van de afscherming van informanten en de heimelijkheid van de operatie. Ook met het gegeven dát er TOOI-informatie is gebruikt moet voorzichtig worden omgesprongen, vanwege mogelijke herleidbaarheid naar personen of (specifieke) groeperingen.

In algemene zin kan een burgemeester wel aangeven (a) dat de politie werkt op basis van beleidsprioriteiten en (b) dat hij of zij informatie van de politie heeft gekregen, op basis waarvan bestuurlijke maatregelen zijn genomen in het kader van de openbare ordehandhaving.

Beantwoording burgervragen

Het kan voorkomen dat een inwoner de burgemeester confronteert met het feit dat hij of zij door het TOOI is benaderd om informant te worden. In het algemeen kan een burgemeester dan toelichten wat het TOOI is, dat het TOOI werkt binnen de wettelijke kaders en op basis van regionale beleidsprioriteiten en dat de geheimhouding van informanten daarbij strikt is geborgd. Verder kan worden aangegeven dat het een persoonlijke keuze is om informant te worden, dit is niet verplicht, en dat een burgemeester geen mededelingen kan doen over de inhoud van een specifieke casus en (mede) daarom ook niet kan adviseren in de persoonlijke afweging van de betreffende inwoner.