



Landelijke handreiking

Beleidskader TOOI

Bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI



Samenvatting

Dit document bevat twee kaders voor het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI): een beleidskader (deel 2) en een bestuurlijk afwegings- en toetsingskader (deel 3). Gezamenlijk bieden deze kaders een handreiking aan de gezagen op het terrein van handhaving van de openbare orde (burgemeesters) binnen de regionale eenheid, voor controle en toezicht op de taakuitvoering van het TOOI.

Als de politie in een gemeente optreedt in het kader van de handhaving van de openbare orde, is dat onder gezag van de burgemeester van die gemeente (artikel 172 Gemeentewet). Dat gezag omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie. De handhaving van de openbare orde is een politiebrede taak, waarbij het TOOI een bijdrage levert door het proactief en heimelijk, middels burgerinformanten inwinnen van informatie over mogelijke ernstige verstoring van de openbare orde. Het TOOI politie acteert daarbij op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 en verwerkt politiegegevens op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van Wet politiegegevens. TOOI KMar werkt op basis van artikel 4 van de Politiewet 2012.

De essentie van toezicht en controle door het gezag op de werkzaamheden van het TOOI, is dat het gezag zich ervan overtuigt dat het TOOI opereert binnen de wettelijke kaders en de vastgestelde beleidskaders. De taakuitvoering van het TOOI vindt plaats buiten het zicht van burgers, gemeenteraad en pers en wordt ook niet in retrospectief door een rechter beoordeeld. Bestuurlijke controle en toezicht op het TOOI is daarom gewenst, aanvullend op de professionele controle binnen de beheerslijn van de politie. Het gaat bij de toetsing door het gezag om een balans tussen enerzijds een actieve invulling van de gezagsrol (controle en toezicht) op de taakuitvoering van het TOOI en daarmee ook zorgen dat zowel politie als gezag niet kwetsbaar zijn, en anderzijds ruimte laten voor de politie vanuit vertrouwen in de professie.

Dit document beschrijft drie momenten waarop het gezag kaders kan bepalen en controle en toezicht kan uitoefenen:

- vooraf, middels regionaal beleid: hiermee kan worden bepaald wat de prioritaire aandachtsgebieden zijn, welke methodieken kunnen worden ingezet en wanneer afstemming gewenst is met het gezag (deel 2);
- bij gevoelige casuïstiek (in uitzonderlijke gevallen): door richting te bieden aan de professie bij vraagstukken rondom proportionaliteit en subsidiariteit van een inzet (deel 3);
- achteraf, middels een steekproefsgewijze controle op de taakuitvoering van het TOOI: hierbij kan het gezag zich ervan vergewissen dat is gewerkt binnen de wettelijke kaders en de gestelde beleidskaders (deel 3).

Het gezag ten aanzien van de taakuitvoering van het TOOI is plaats- en tijdgebonden, terwijl het TOOI proactief en gemeente/regio-overstijgend acteert. Hierdoor is in eerste instantie niet altijd duidelijk welke burgemeester het gezag is ten aanzien van de taakuitvoering van het TOOI. Als pragmatische oplossing kan een adviescommissie hierin ondersteunend en adviserend zijn aan het gezag. De adviescommissie neemt het gezag niet over. De gezagsrol is en blijft bij de burgemeester van de gemeente waar de openbare ordeverstoring naar verwachting gaat plaatsvinden. Apart van onderhavige handreiking is er ook een landelijke handreiking opgesteld voor de inrichting van een dergelijke adviescommissie.



Deel 1: Inleiding

1. Urgentie voor deze handreiking

Ingrijpend voor subjecten

Het TOOI acteert op basis van artikel 3 van Politiewet 2012 en maakt daarmee niet meer dan een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.¹ Maar doordat het TOOI proactief en in de heimelijkheid werkt, kan het – meer dan bij andere politieonderdelen – wel als ingrijpend worden ervaren voor burgers (subjecten en andere betrokkenen), temeer omdat het optreden niet direct zichtbaar is en daardoor ook niet controleerbaar voor burgers, gemeenteraad of pers. Een onafhankelijk bestuurlijke toets door het gezag – aanvullend op de professionele controle binnen de beheerslijn van de politie – is daarom vanuit rechtsstatelijk oogpunt wenselijk; het dient het proportioneel en rechtmatig functioneren van het TOOI te waarborgen. Hier ligt een gezagsverantwoordelijkheid voor de burgemeester.

Wederzijdse afhankelijkheid gezagen

Verder is het gewenst dat deze toets vorm krijgt in een landelijke handreiking, omdat de proactief vergaarde informatie ten behoeve van de openbare ordehandhaving vaak uit een andere gemeente en zelfs uit een andere regionale eenheid afkomstig is dan waar deze wordt gebruikt. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen gezagen (burgemeesters) vereist dat er op hoofdlijnen een gedeeld beeld is bij het begrip ‘ernstige verstooring van de openbare orde’ en de daarmee samenhangende legitieme inzet van het TOOI.

Ontbreken eenduidig gezag

Bovendien is het binnen de huidige wet- en regelgeving bij een TOOI-inzet in voorkomende gevallen onduidelijk welke burgemeester het gezag is ten aanzien van de taakuitvoering van het TOOI. Door het proactief optreden van het TOOI en het acteren van het TOOI op regionale en landelijke thema’s is in aanvang niet altijd duidelijk of en waar een openbare ordeverstoring gaat plaatsvinden (zie ook bijlage 2). De landelijke handreikingen TOOI bieden hiervoor een pragmatische (tussen)oplossing.

Kwetsbaarheid politie

Ook de politie zelf heeft vanwege de werkbaarheid (bovenregionaal optreden) behoefte aan landelijke uniformiteit in controle en toezicht door het gezag. Bovendien maakt het ontbreken van bestuurlijke richtlijnen de politie kwetsbaar, met name bij gevoelige casuïstiek.

Commissie-Sorgdrager

Tenslotte constateert de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (‘commissie-Sorgdrager’) eveneens dat de burgemeester op dit moment onvoldoende is uitgerust ten aanzien van zijn

¹ In de uitleg van de Hoge Raad: 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 nader uitgewerkt in een professioneel, intern toetsingskader TOOI van de politie.



gezagsrol over heimelijke onderzoeksmethoden in het kader van de openbare orde.² De commissie maakt onder meer een rechtsvergelijking tussen het gezag van de officier van justitie en de burgemeester. Daar waar heimelijke inzetten bij strafrechtelijke handhaving door een rechter worden beoordeeld, worden deze in het kader van de openbare orde niet retrospectief door een rechter beoordeeld. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting.

Oplossingsrichting

Het ontbreken van een eenduidig gezag leidt in ieder geval tot de volgende dilemma's:

1. welke burgemeester kan kaders stellen aan het TOOI als het gezag van de burgemeester plaats- en tijdgebonden is en het TOOI proactief en regionaal/landelijk opereert?
2. welke burgemeester is aanspreekpunt voor het TOOI bij gevoelige casuïstiek als het TOOI proactief en regionaal/landelijk opereert?
3. hoe kan een burgemeester verantwoording afleggen als hij niet weet of hij het gezag is?

Punten 1 en 3 wordt (grotendeels) ondervangen door voorliggende handreiking. Voor punt 2 en ook voor punt 1 is een regionale adviescommissie een praktisch hulpmiddel. Een en ander wordt onderstaand nader uitgewerkt.

2. Taken van het TOOI

Politiebrede taak

De handhaving van de openbare orde is een politiebrede taak. Door diverse onderdelen van de politie wordt informatie verzameld en verwerkt met als doel het voorkomen van ernstige schendingen van de openbare orde. De informatievergaring kan worden uitgevoerd door de wijkagent tot en met (in het uiterste geval) het TOOI. Met deze informatie kan het bevoegd gezag worden geadviseerd over het al dan niet nemen van maatregelen, zoals de inzet van de politie op een bepaalde tijd of plaats of als uiterste middel het verbieden van een demonstratie.³

Runnen van informanten

Binnen de politiebrede taak vergaart het TOOI proactief en heimelijk informatie, uitsluitend door het runnen van informanten.⁴ Het TOOI kan ook ondersteunende methodieken toepassen, maar enkel voor het werven van informanten, ter validering en falsificatie van de bij informanten ingewonnen informatie of ter bescherming van de informant (vanuit de zorgplicht van het gezag).⁵

² *Waarborgen voor heimelijk werk*, Onderzoek van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel ('commissie-Sorgdrager'), september 2023. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/20/tk-bijlage-4-commissie-waarborgen-werken-onder-dekmantel>, paragraaf 4.6.3.

³ Zie de Wet politiegegevens, artikel 10, eerste lid, onder c en de Memorie van Toelichting hierbij (als ook opgenomen in onderstaande bijlage 1).

⁴ Elke regionale politie-eenheid beschikt over een Team Openbare Orde Inlichtingen. Deze teams maken gebruik van menselijke bronnen om informatie te verkrijgen over mogelijke verstoringen van de openbare orde. Deze menselijke bronnen worden informanten genoemd en worden door speciaal daartoe opgeleide politiemensen 'gerund'. Bronbescherming en zorgplicht zijn daarbij kernwaarden.

⁵ De werkwijze verschilt hierin per eenheid. In sommige regionale eenheden valt het toepassen van ondersteunende methodieken binnen het TOOI. In andere regionale eenheden houdt het TOOI zich *uitsluitend*



Ondersteunende methodieken zijn bijvoorbeeld observatie en onlinevergaring.⁶ Alle andere vormen van informatievergaring ten behoeve van de handhaving van de openbare orde vallen niet onder de primaire taak van het TOOI. Het TOOI is de enige afdeling binnen de politie die zich bezighoudt met heimelijke informatievergaring ten behoeve van de openbare ordehandhaving.

3. Juridisch kader

In bijlage 1 van dit document is het juridisch kader voor het TOOI opgenomen. De essentie hiervan is onderstaand weergegeven.

Wettelijk kader

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente (artikel 172 Gemeentewet) en verantwoordelijk voor de inzet van de politie daartoe (artikel 11 Politiewet 2012). Die inzet omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie, inclusief de inwinning door het TOOI. De taakuitvoering van het TOOI dient dus om de burgemeester in staat te stellen de openbare orde te handhaven.

Reguliere handhaving openbare orde

Het TOOI is geen 'inlichtingen- en veiligheidsdienst' zoals bijvoorbeeld de AIVD. Het TOOI acteert op basis van artikel 3 Politiewet 2012 en verwerkt politiegegevens op grond van artikel 10 lid 1-c Wet politiegegevens. Inzetten op grond van artikel 3 Politiewet 2012 zijn binnen het heimelijke domein in beginsel toegelaten, mits deze een niet meer dan een geringe inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen .

Verantwoording en rechtsbescherming

Een burgemeester draagt verantwoording af aan de gemeenteraad over de handhaving van de openbare orde en daarmee ook over de inzet van het TOOI, tenzij dat in strijd is met het openbaar belang. Hiertoe kan worden gerekend het belang van de afscherming van informanten en van heimelijkheid bij de taakuitvoering van het TOOI (zie verder de bijlage, punt 1). Daarnaast kan de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht houden door onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de taakuitvoering van en de naleving van regels en normen door het TOOI. Tenslotte kan een burger ook zelf conform wetgeving gebruik maken van inzagerecht en klachtbescherming.⁷ Er geldt voor de taakuitvoering van het TOOI overigens geen notificatieplicht, gezien deze plaatsvindt binnen artikel 3 Politiewet 2012.

bezig met het runnen van informanten en worden de ondersteunende methodieken toegepast vanuit de overkoepelende dienst DRIO of andere politieonderdelen.

⁶ Onlinevergaring mag niet meer dan een geringe inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. In het Eerste halfjaarbericht Politie 2023 geeft de minister van JenV aan: "De politie werkt op basis van de huidige wet en jurisprudentie aan een vernieuwd handelingskader voor het online gegevens vergaren. (...) Het vernieuwde handelingskader zal dit jaar gereed zijn." Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1099182.pdf>

⁷ Met name: Woo-verzoek, inzagerecht conform Wpg, indienen klacht bij Autoriteit Persoonsgegevens en indienen klacht bij politie voor feitelijk handelen. Inzagerecht is vastgelegd in art. 25 Wpg. Op die inzage kunnen uitzonderingen worden gemaakt op basis van art. 27 Wpg.



4. Regionale adviescommissie

Als onderdeel van een pragmatische (tussen)oplossing voor de gezagsonduidelijkheid rondom het TOOI (zie ook bijlage 2), kan binnen een regionale eenheid een adviescommissie worden ingericht. Deze adviescommissie komt op verschillende plaatsen in dit document kort aan de orde. Doel, rol samenstelling, taken en ondersteuning van de adviescommissie zijn nader beschreven in het document 'Landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI'. Elke regionale eenheid kan op basis van deze handreiking een adviescommissie inrichten.

Relatie adviescommissie – gezag

De adviescommissie heeft nadrukkelijk een adviserende rol en neemt het gezag niet over. Horizontaal mandateren van het gezag ten aanzien van de openbare ordehandhaving is wettelijk niet mogelijk. De gezagsrol is en blijft bij de burgemeester van de gemeente waar de openbare ordeverstoring plaatsvindt. In de voorfase van een TOOI-inzet kan zich echter een situatie voordoen dat nog niet eenduidig vaststaat welke burgemeester het bevoegd gezag is. In die periode is sprake van een tijdelijke onduidelijkheid in de gezagsuitoefening. Indien TOOI in die fase een casus voorlegt aan de adviescommissie, moet het daaruit voortvloeiende advies voor het TOOI worden aangemerkt als een sterk richtinggevend advies dat met kennis en inzichten vanuit de reguliere gezagsrol weloverwogen is geformuleerd.

Zodra duidelijk is dat en waar een (ernstige) openbare ordeverstoring gaat plaatsvinden en daarmee ook eenduidig is aan te geven welke burgemeester het gezag is over een concrete TOOI-inzet, geeft deze burgemeester invulling aan zijn gezagsrol. Als bij een gevoelige casus het gezag al vanaf het begin eenduidig is, dan treedt het TOOI vanzelfsprekend rechtstreeks met het betrokken gezag in contact. De adviescommissie kan daarbij desgewenst een adviserende rol blijven vervullen vanuit opgebouwde kennis en ervaring.

Rol adviescommissie

De adviescommissie kan in ieder geval een rol hebben ten aanzien van:

- het beleidskader: vooraf voor de vertaling van de regionale beleidsthema's naar concrete taakuitvoering voor het TOOI en achteraf voor de evaluatie van de geprioriteerde aandachtsgebieden;
- in een beperkt aantal gevallen het gesprek voeren met de professie over (politiek-bestuurlijk) gevoelige TOOI-casuïstiek;
- een toetsing achteraf (bijvoorbeeld middels een steekproef) op de taakuitvoering van het TOOI.

De adviescommissie kan een terugkoppeling over deze werkzaamheden geven aan het bestuurlijk overleg van de regionale eenheid. De adviescommissie kan in haar taken worden bijgestaan door bijvoorbeeld de Adviseur Regioburgemeester, de Teamchef Inwinning en het Hoofd Operatiën.



Deel 2: Handreiking regionaal beleidskader TOOI

1. Doel van deze handreiking

Deze handreiking biedt een werkwijze om regionaal te komen tot prioriteitstelling ten aanzien van het TOOI en afspraken vast te leggen over de totstandkoming (zoals toegepaste methodieken en andere uitvoeringsafspraken) van heimelijke informatievergaring. Daarmee biedt het ook een kader voor de verantwoording van het gezag aan de gemeenteraad.

Het beleidskader voor het TOOI kan worden ingepast in de reguliere PDCA-cyclus van het Regionale Beleidsplan (RBP) van de afzonderlijke eenheden en draagt daarmee ook bij aan een landelijk ingericht werkproces ten aanzien van de taakuitvoering van het TOOI.

2. Werkzaamheden en beleidsprioriteiten

Regionaal Beleidsplan

In elke regionale eenheid wordt door de burgemeesters en hoofdofficier van justitie gezamenlijk het Regionaal Beleidsplan⁸ vastgesteld, met daarin onder meer de thema's waarop gezamenlijke (integrale) inzet nodig is op regionaal niveau. Deze worden gebaseerd op de lokale integrale veiligheidsplannen (IVP) en de landelijke beleidsdoelstellingen uit de landelijke Veiligheidsagenda (VA).⁹ Door te kijken naar zowel de brede maatschappelijke ontwikkelingen als de specifieke context van de regionale eenheid, neemt het RBP de verbindende positie in tussen het lokale en nationale veiligheidsbeleid. Het RBP geeft richting aan de inzet van de politiecapaciteit binnen de regionale eenheid op geprioriteerde aandachtsgebieden.

Bijdrage TOOI aan veiligheidsbeleid

Het RBP is leidend voor de thema's waarop gezamenlijke (integrale) inzet nodig is op regionaal niveau. Deze thema's zullen slechts ten dele overeenkomen met de prioriteiten van het TOOI. De basis van het RBP is breed en ligt in het lokale veiligheidsbeleid, terwijl het TOOI een (boven)-regionale focus heeft. Het ligt daarom voor de hand om de geprioriteerde thema's voor het TOOI in een aanvullende paragraaf van het RBP op te nemen. Daarin kan de bijdrage van het TOOI aan het veiligheidsbeleid inzichtelijk worden gemaakt. Ook wordt daarmee de inzet en prioritering van de heimelijke informatievergaring door het TOOI in algemene zin gelegitimeerd. Door de geprioriteerde thema's voor het TOOI op te nemen in het RBP, worden deze ook onderdeel van de P&C-cyclus van de regionale eenheid.

⁸ Hiermee wordt bedoeld het Regionaal Beleidsplan als genoemd in artikel 39 lid 1 Politiewet 2012.

⁹ Ten aanzien van het onderdeel intelligence kan desgewenst ook worden gekeken naar de Nationale Intelligence Agenda (NIA) en de Eenheid Intelligence Agenda (EIA).



Bij de bijdrage van het TOOI aan het veiligheidsbeleid kan in ieder geval worden gedacht aan de volgende algemene thema's (gebaseerd op het landelijk handboek DRIO):

- politiek activisme en extremisme;
- maatschappelijke onrust;
- evenementen (o.a. voetbalhooligans);
- polarisatie en radicalisering, vanuit het oogpunt van ernstige openbare ordeverstoring.

Specifieke aandachtsgebieden TOOI

De algemene geprioriteerde thema's voor het TOOI kunnen verder worden uitgewerkt in specifieke aandachtsgebieden en concrete inspanningen die het TOOI hierop verricht. Het RBP is hiervoor minder geschikt, vanwege de bredere focus en vanwege de openbaarheid van het plan. Deze specificering kan daarom worden opgenomen in een afgeleid plan of in een enkele beslisnotitie van de politie aan het bestuur van de regionale eenheid. Daarin kunnen desgewenst de volgende zaken worden opgenomen:

- een specificatie van bovenstaande thema's voor de werkzaamheden van het TOOI;¹⁰
- criteria voor het benoemen van subjecten (m.a.w. afspraken over de inzet van het TOOI);
- een opsomming en uitwerking van de methodieken die worden ingezet ter validering, falsificering en inwinning van de informatie bij informanten;
- een verwijzing naar – en daarmee bestuurlijke bekrachtiging van – het landelijke, ambtelijk vastgesteld beloningskader voor informanten;
- de wijze waarop de toepassing van het beloningskader wordt gecontroleerd, bij wijze van boekencontrole (een of twee keer per jaar). Een optie is hier de adviescommissie (zie pagina 6) een rol in te geven.

Signalerende functie

Het TOOI draagt met zijn specifieke werkzaamheden bij aan de totstandkoming van de veiligheidsbeelden. Gedurende het jaar heeft het TOOI daarnaast ook een signalerende functie ten aanzien van nieuwe fenomenen die kunnen leiden tot ernstige openbare ordeverstoringen. Dergelijke fenomenen kunnen, eventueel tussentijds, worden aangewezen als (nieuwe) aandachtsgebieden.

Evaluatie en bijstelling

De behaalde resultaten op de voor het TOOI geprioriteerde aandachtsgebieden worden jaarlijks op hoofdlijnen aan het gezag teruggekoppeld en geëvalueerd in het bestuurlijk overleg van de regionale eenheid. Dit kan separaat of als onderdeel van het jaarverslag van de eenheid. Een mogelijkheid is om in de voorbereiding hiervan de adviescommissie een rol te geven. Op basis van de evaluatie kan herijking van de kaders en werkzaamheden plaatsvinden. Dit kan ook landelijk worden teruggekoppeld, zodat er een feedbackloop ontstaat op dit beleids- en toetsingskader.

¹⁰ Bijvoorbeeld om welke hooligans van (betaald) voetbalorganisaties het gaat, welke (categorie) bedrijven/organisaties/ groepen worden bedreigd en uit welke hoek dit komt, op welk vlak maatschappelijke onrust plaatsvindt en binnen welke organisaties/groepen/clubs sprake is van radicalisering.



Deel 3: Handreiking bestuurlijk afwegings- en toetsingskader

1. Doel van deze handreiking

Balans tussen toetsen en vertrouwen

Veel van wat de politie, waaronder het TOOI, doet is dagelijks werk. Het gaat bij de toetsing door het gezag om een balans tussen enerzijds een actieve invulling van de gezagsrol (controle en toezicht) op de taakuitvoering van het TOOI en daarmee ook zorgen dat zowel politie als gezag niet kwetsbaar zijn, en anderzijds ruimte laten voor de politie vanuit vertrouwen in de professie. De essentie van toezicht en controle door het gezag op de werkzaamheden van het TOOI is daarbij, dat het gezag zich ervan overtuigt dat het TOOI binnen de wettelijke kaders opereert. Juist ook vanwege het heimelijke karakter van de taakuitvoering van het TOOI, zoals in deel 1 paragraaf 1 beschreven.

Legitimatie van de inzet

Op de taken en activiteiten van het TOOI vindt binnen de beheerslijn van de politie getrapte controle plaats door achtereenvolgens de operationeel leidinggevende TOOI, de teamchef Inwinning, het sectorhoofd Dienst Regionale Intelligence Organisatie en het hoofd operatiën van de eenheidsleiding (de referent voor inwinning). Hiervoor hanteert de politie een professioneel, intern toetsingskader. Controle en toezicht door het gezag is aanvullend op deze professionele controle. De focus van het gezag (burgemeesters) ligt hierbij op de legitimatie van de inzet, dat wil zeggen op de casuïstische weging van het noodzakelijkheidsvereiste, gericht op proportionaliteit en subsidiariteit.

Deze handreiking heeft tot doel een landelijk uniforme invulling van de nabije gezagsrol op de taakuitvoering van het TOOI. Om werkingskracht te krijgen, moet deze handreiking in de regionale eenheden bestuurlijk vastgesteld worden.

2. Gerechvaardigde inzet van het TOOI

Juridische grondslag

De juridische grondslag van de inzet van het TOOI is beschreven in bijlage 1 van dit beleids- en toetsingskader. Op basis hiervan kan worden gesteld dat het TOOI (o.b.v. artikel 3 van Politiewet 2012):

- ondergeschiktheid is aan het bevoegd gezag;
- werkt in overeenstemming met de geldende rechtsregels;
- zorgt voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

Hierbij mag door het TOOI niet meer dan een geringe inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen .



Ook kan worden gesteld dat het TOOI (o.b.v. artikel 10, eerste lid, onder c, van Wet politiegegevens):

- gericht politiegegevens kan verwerken;
- dit doet met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.

In de Memorie van Toelichting bij dit artikel (zie ook onderstaand bijlage 1) wordt geëxpliciteerd dat het inwinnen van informatie is gericht op leden van de groep en betrekking heeft op hun rol en activiteiten binnen de groep. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzet van gesprekscontacten, informanten en observaties.

Regionale uitgangspunten

Aanvullend op het bovenstaande kan binnen de regionale eenheid als uitgangspunt worden gehanteerd, conform de Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde van de politie (definitieve versie 2020), dat de ernstige bedreiging moet voldoen aan de volgende kenmerken (cumulatief):

1. De activiteiten zijn gericht op verstoring van het normale maatschappelijke verkeer waardoor lokale of regionale belangen worden aangetast;
2. De bedreigingen worden veroorzaakt door groepen van personen in enigermate structureel en georganiseerd verband;
3. Bovendien moet er sprake zijn van een sterk vermoeden dat er sprake is van tenminste één van de volgende omstandigheden:
 - a. De activiteiten zijn gericht op aantasting van het gevoel van veiligheid/welzijn van de burger (maatschappelijke ernst);
 - b. De activiteiten zijn gericht op ontregeling van de democratische besluitvorming;
 - c. Mogelijkheid van gewelddadigheden (psychisch, fysiek of dreigen daarmee);
 - d. De bedreiging veroorzakende activiteiten hebben een verholen, ondergronds, heimelijk of misleidend karakter.

Essentiële handelingen

Binnen bovenstaande kaders voert het TOOI ook de volgende essentiële handelingen uit:

- controle op de inzet van informanten (en inschrijving van informanten in het informantenregister);
- controle op de aanwijzing van subjecten.¹¹

3. Afstemming met het gezag

Gevoelige casuïstiek

Bovengenoemde juridische grondslag maakt dat het gezag ruimte kan geven aan het optreden van het TOOI. Er zijn evenwel situaties waarbij het gezag actief betrokken wil zijn, vanwege ethische en rechtsstatelijke aspecten die een rol (kunnen) spelen.¹²

¹¹ Subjecten zijn personen waarover persoonsgegevens mogen worden verwerkt en die voldoen aan de wettelijke eisen van artikel 10 lid 1-c Wet politiegegevens.

¹² Zie ook de beschrijving van de urgentie in deel 1 paragraaf 1.



Alle taken van de politie worden uitgevoerd onder een gezag, maar binnen de huidige wet- en regelgeving is het in voorkomende gevallen van te voren niet eenduidig aan te geven welk burgemeester het gezag is ten aanzien van de taakuitvoering van het TOOI (zie ook paragraaf Urgentie in deel 1 en in bijlage 2). Hierdoor ontstaat de vraag met welke burgemeester de politie kan overleggen in het geval van (politiek-bestuurlijk) gevoelige casuïstiek. Een praktische optie is om hiertoe op eenheidsniveau een adviescommissie in te richten (zie ook pagina 6), die het gesprek voert met de politie over dergelijke casuïstiek. Zodra eenduidig is aan te geven welke burgemeester het gezag is ten aanzien van een concrete TOOI-inzet, geeft deze invulling aan zijn gezagsrol. De adviescommissie kan daarbij desgewenst blijven adviseren vanuit de kennis en ervaring die is opgebouwd.

Wisselwerking tussen bestuur en professie

In de regionale eenheid zelf wordt besloten hoe de wisselwerking tussen bestuur en professie plaatsvindt: op basis van vooraf opgestelde criteria/richtlijnen of op basis van inschatting van de (politiek-bestuurlijke) gevoeligheid door de politie zelf. Ook is het mogelijk om binnen de regionale eenheid al doende te komen tot een samenspel, waarbij in eerste instantie wordt gewerkt op basis van vastgestelde criteria en werkenderwijs bij het TOOI het inzicht ontstaat in welke gevallen het gezag betrokken wil worden en het vertrouwen hierin ook door het gezag wordt gegeven.¹³

Voorbeelden

Onderstaand is een (niet-limitatief) overzicht weergegeven van situaties waarin afstemming met het gezag (danwel de adviescommissie) gewenst kan zijn, vanwege politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Dit overzicht kan desgewenst worden aangevuld door de burgemeesters binnen de regionale eenheid gezamenlijk:

- bij inzet op een groep die zelf niet is betrokken bij de handelingen als genoemd in artikel 10 lid 1-c Wet politiegegevens, maar aanpalend is aan en belangrijke informatie kan opleveren over een groep die hier wel bij is betrokken;
- bij het spreken van een verschoningsgerechtigde, zoals een arts, psychiater, journalist of advocaat;
- in het geval van betrokkenheid (als subject of informant) van een politiek of publiek prominent persoon;¹⁴
- bij het spreken van mensen binnen een religieuze gemeenschap;
- bij informanten die vanuit het buitenland in Nederland worden ingezet en vanuit Nederland in het buitenland, bijvoorbeeld bij internationale voetbalwedstrijden (vanwege internationale implicaties als er iets met de informant gebeurt);

¹³ Het risico ontstaat dat hier verschillend binnen de regionale eenheden mee wordt omgegaan. Dat is complicerend bij het werken op landelijke thema's. Tegelijkertijd sluit dit wel aan op de werkelijkheid, waarin het gezag lokaal is belegd en beleidsmatig op eenheidsniveau wordt samengewerkt. Wellicht kan op termijn worden toegewerkt naar meer landelijke uniformiteit op dit punt. Dat zou op ambtelijk niveau vanuit bestaande landelijke overleggen kunnen worden geïnitieerd.

¹⁴ Een politiek prominent persoon is een natuurlijke persoon die nu of in het afgelopen jaar een belangrijke politieke/publieke of gerechtelijke functie bekleedt of heeft bekleed, alsmede naaste familieleden en personen die bekend staan als naaste geassocieerden van een dergelijk persoon.



- bij het spreken van informanten in een omgeving waar veel minderjarigen de orde verstoren;¹⁵
- bij inzet op radicaliserende individuen.¹⁶

TOOI KMar

Sinds 2025 is ook TOOI KMar actief, eveneens onder gezag van de burgemeester. De uitgangspunten bij informatievergaring zijn:

1. TOOI KMar trekt gezamenlijk op met de afdelingen TOOI van de politie;
2. Als TOOI KMar in de fase van informatievergaring contact wil met het gezag (als dat bekend is) dan is de afspraak dat dit zoveel als mogelijk in afstemming/ samenspraak met de politie gebeurt;
3. Is het gezag nog niet bekend of is een (dreigende) openbare-ordeverstoring niet aanwijsbaar, dan kan de casus in de adviescommissie worden besproken. In dat geval treedt TOOI KMar, wederom via de politielijn, in verbinding met de adviescommissie van de desbetreffende eenheid. Indien gewenst kan TOOI KMar als gast aansluiten bij de commissie.
4. Uiteraard is er de mogelijkheid, als de situatie erom vraagt, dat TOOI KMar rechtstreeks met het gezag contact legt.

4. Toetsing achteraf

Uitgangspunt is dat het gezag achteraf, bijvoorbeeld op basis van een steekproef, een bestuurlijke toets uitvoert op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de taken van het TOOI. Hiermee kan het gezag zich ervan overtuigen dat het TOOI opereert binnen de wettelijke kaders, de beleidsmatige kaders die binnen de regionale eenheid zijn gesteld en het intern, professioneel toetsingskader. Een optie is om dit uit te laten voeren door de eerder genoemde adviescommissie, gezien het TOOI veelal op regionale en landelijke thema's acteert en gezien de opbouw van kennis en ervaring binnen de adviescommissie. Omdat de regionale adviescommissies adviserend zijn aan het gezag, blijft het gezag eindverantwoordelijk. Het is daarom van belang dat de uiteindelijke bevindingen expliciet met

¹⁵ Het is hierbij noodzakelijk om een goede belangenafweging t.a.v. proportionaliteit en subsidiariteit te maken. Proportionaliteit: gaat het om ernstig gevaar (zoals in de drillrap-scene) dan zal inzet van minderjarige informanten bijvoorbeeld eerder gerechtvaardigd zijn dan wanneer dit niet het geval is. Subsidiariteit: als er bijvoorbeeld ook gesproken kan worden met een meerderjarige dan zal die keuze moeten prevaleren boven het spreken met een minderjarige. Ook moet worden overwogen hoe de ouders/verzorgers van een minderjarige door de politie worden betrokken en (ervan uitgaande dat een minderjarige als handelingsonbekwaam wordt gezien in het recht) of de minderjarige goed in staat is om de gevolgen van het optreden als informant te overzien. Hiertoe kan worden aangesloten bij de waarborgen die de politie al hanteert bij de omgang met minderjarige informanten. Ter vergelijking, door het platform van TCI-officieren is de werkafpraak vastgesteld dat het runnen van personen onder de 18 jaar slechts is toegestaan na toestemming van het gezag.

¹⁶ Artikel 3 Politiewet 2012 en artikel 10 lid 1-c Wet politiegegevens bieden de mogelijkheid voor het TOOI om niet alleen te acteren op groepen. De eerder genoemde commissie-Sorgdrager bevestigt dit (pag. 39): "De gedachte was dat het TOOI voornamelijk zou worden ingezet om groepen personen (een groep activisten, een groep voetbalhooligans) in de gaten te houden. Met de opkomst van het gevaar van radicaliserende individuen is dat uitgangspunt verlaten en kan het TOOI ook inlichtingen inwinnen ten aanzien van een bepaald persoon." Zie ook: D. van der Bel, B. de Jonge & H.G. de Koning, Informatie en opsporing. Handboek informatieverwerking, -verwerking en -verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2020, pag. 286-287.



het gezag worden gedeeld. Het ligt voor de hand dit te doen via het regionaal bestuurlijk overleg/
regionaal veiligheidsoverleg, mondeling dan wel schriftelijk.



Bijlagen

1. Juridisch kader

Politiewet 2012

Het TOOI acteert op basis van artikel 3 van Politiewet 2012. Dit artikel stelt: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”

Het TOOI is daarmee onderdeel van de reguliere handhaving van de openbare orde. De handhaving van de openbare orde is een politiebrede taak, waarbij het TOOI een bijdrage levert aan de informatievergaring, zoals bijvoorbeeld ook een wijkagent doet.

Geringe inbreuk op persoonlijke levenssfeer

In het eerste halfjaarbericht Politie 2023 is het volgende opgenomen:¹⁷

Het TOOI is belast met het vergaren en (verder) verwerken van gegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen. Het verzamelen van persoonsgegevens maakt een inbreuk op een grondrecht van de betrokkene, met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom is een heldere en goede grondslag belangrijk. Een bijzonder wettelijke grondslag voor het TOOI ontbreekt. Het TOOI voert zijn taak uit op basis van artikel 3 Politiewet 2012. Onderdeel van de vaste rechtsopvatting van dit artikel is immers dat de politie handelingen mag verrichten die nodig zijn om die taak naar behoren te vervullen. Welke handelingen dat zijn is in het wetsartikel niet nader omschreven. De vraag of – en zo ja, in hoeverre – de taakstellingsbepaling een grondslag kan zijn voor een bepaalde vorm van politietoedoen, wordt al decennia door rechters ingevuld. De rechtspraak bevestigt dat artikel 3 Politiewet 2012 de grondslag biedt voor de politie om een geringe inbreuk te maken op in de Grondwet en internationale verdragen gewaarborgde grondrechten. Onderdeel van de vaste lijn in de jurisprudentie is dat de politie op grond van haar wettelijke taakstelling persoonsgegevens mag verzamelen als de politietaak hierom vraagt, mits er niet meer dan een geringe inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zolang met de verzamelde persoonsgegevens niet een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijke leven van de betrokkenen wordt verkregen¹⁸ ziet de rechter dit als ‘een geringe inbreuk’. Deze geringe inbreuk vormt dan ook de grens voor de grondslag van het verzamelen van gegevens voor de openbare-ordetaak.

Wet politiegegevens

Het TOOI verwerkt politiegegevens op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van Wet politiegegevens. Dit artikel stelt: “Politiegegevens kunnen gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij: (...) handelingen die, gezien hun aard of

¹⁷ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D28763>, pagina 2.

¹⁸ Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.



frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.”

In de Memorie van Toelichting bij dit artikel is het volgende opgenomen:¹⁹

“Met het criterium onder c wordt bedoeld op de huidige taak van de regionale inlichtingen dienst (hierna ook te noemen: RID). Het criterium is afgeleid van het modelreglement Openbare Orde Informatie (Stcrt. 2002, 238). De RID'en verwerken informatie in verband met het voorkomen van ernstige schendingen van de openbare orde. Het doel van de werkzaamheden is het voorkomen van openbare ordeverstoringen door het verzamelen van inlichtingen teneinde het bevoegd gezag te kunnen adviseren inzake het verlenen van een vergunning [sic] voor bijvoorbeeld een demonstratie of inzake de inzet van de politie op een bepaalde tijd of plaats. Hierbij kan worden gedacht aan risicovolle voetbalwedstrijden, demonstraties of bezettingen. Het inwinnen van informatie is gericht op leden van de groep en heeft betrekking op hun rol en activiteiten binnen de groep. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzet van gesprekscontacten, informanten en observaties. Voor de uitvoering van deze taak is het nodig permanent gegevens te kunnen verwerken van bijvoorbeeld personen die regelmatig betrokken zijn bij grote ordeverstoringen in verband met bijvoorbeeld risicovolle voetbalwedstrijden.

De registratie van gegevens richt zich in eerste instantie op de intentie van de betreffende groep van personen en in tweede instantie op de rol van personen en hun activiteiten binnen de groep. Ook de RID'en maken gebruik van informanten ten behoeve van het inwinnen van inlichtingen. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van een informantencoderingssysteem (ICS) van de landelijke criminele inlichtingeneenheid teneinde te voorkomen dat informanten bij meerdere politiekorpsen hun diensten aanbieden zonder dat dit bij die korpsen bekend is. De gegevensverwerking moet worden afgeschermd om te voorkomen dat gevoelige informatie binnen de politie te ruim bekend wordt.”

De wet kijkt niet naar afzonderlijke afdelingen binnen de politieorganisatie, maar met deze toelichting kan artikel 10.1-c Wet politiegegevens in ieder geval worden beschouwd als een taakgericht kader voor de informatievergaring ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, waar het TOOI deel van uitmaakt.

Gemeentewet

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente (artikel 172 Gemeentewet) en verantwoordelijk voor de inzet van de politie daartoe (artikel 11 Politiewet 2012). Die inzet omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie, inclusief de inwinning door het TOOI. De taakuitvoering van de politie, inclusief activiteiten van het TOOI dient dus om de burgemeester in staat te stellen de openbare orde te handhaven.

Ondergeschiktheid aan het gezag

De politie oefent haar politietaak uit in ondergeschiktheid aan het gezag (artikel 3 Politiewet 2012). Wie de bevoegde gezagsdrager is, wordt bepaald door het onderdeel van de politietaak waarop het politieoptreden betrekking heeft. Als de politie in een gemeente optreedt in het kader van de handhaving van de openbare orde, dan staat zij onder gezag van de burgemeester van die gemeente

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30327-3.html> (de genoemde regionale inlichtingendienst is later opgesplitst in het TOOI en de AIVD)



(artikel 172 Gemeentewet).²⁰ Het gezag omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van de politie voor het naleven van de regels inzake gegevensbescherming.

Handhaving van de openbare orde is onlosmakelijk verbonden met het vergaren van informatie over die openbare orde. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen ordebeleid en ordehandhaving. Handhaven van de openbare orde is meer dan alleen (reactief) optreden tegen verstoringen van de openbare orde. Suyver²¹ onderscheidt daarbij begrippen als ordebeleid (ruime handhaving) en ordehandhaving (enge handhaving) die daarvan deel uitmaakt. Het proactieve karakter van de inzet van het TOOI zit met name in het spectrum van het ordebeleid. Populair gesteld is de inzet van het TOOI proactieve handhaving van de openbare orde.

Mandateren controle en toezicht

Op de taken en activiteiten van het TOOI vindt binnen de beheerslijn van de politie – expliciet, in opdracht van het gezag – getrapte controle plaats, door achtereenvolgens de operationeel leidinggevende TOOI, de teamchef Inwinning, het sectorhoofd Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO) en het hoofd Operatiën eenheidsleiding (referent afdeling Inwinning). Aanvullend op de controle binnen de beheerslijn van de politie is – vanwege het proactieve en heimelijke karakter van de werkzaamheden van het TOOI – ook controle en toezicht op de taakuitvoering van het TOOI door het gezag zelf gewenst.

Horizontaal mandateren van controle en toezicht door het gezag aan een andere burgemeester, de Regioburgemeester of de TCI-officier van justitie is niet toegestaan in het huidige bestel, vanwege de verantwoordelijkheid van iedere burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in zijn eigen gemeente.

Verantwoording aan gemeenteraad

Conform artikel 180 Gemeentewet heeft de burgemeester een verantwoordingsplicht over het door hem gevoerde bestuur aan de gemeenteraad. Op grond van artikel 15 lid 1 Politiewet 2012 is de burgemeester aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem uitgeoefende gezag over de politie bij het optreden ter handhaving van de openbare orde, inclusief de inzet van het TOOI. De burgemeester dient de gemeenteraad alle inlichtingen te geven die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft en (mondeling of schriftelijk) de gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij dat in strijd is met het openbaar belang. Hiertoe kan worden gerekend het belang van de afscherming van informanten en van heimelijkheid bij de taakuitvoering van het TOOI. Van openbaar belang is bijvoorbeeld geen sprake als inlichtingen op vertrouwelijke wijze – door het opleggen van geheimhouding of door het uitschrijven van een besloten vergadering – of geanonimiseerd kunnen worden verstrekt.

Handleiding informatie-inwinning openbare orde

Op 3 april 2009 gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief aan de Tweede Kamer²² over de invulling van taken van de Regionale Inlichtingendiensten politie (RID,

²⁰ Het gezag houdt in dat de gezagsdrager de inzet van de politie bepaalt.

²¹ *Politie in de rechtsorde*, J.J.H. Suyver, ISBN 9789027138422, zie pag. 46-47.

²² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2009Z06594&did=2009D17166



thans afzonderlijk het TOOI en de AIVD) onder meer aan de 'Handleiding openbare orde 2000'²³ voor de politie te willen herschrijven, zodat deze beter bij de bestaande situatie aan zou sluiten. Vanwege de vorming van het landelijk politiekorps, de politie, en de daarmee samenhangende splitsing van de RID in de Afdeling regionale inlichtingendienst Wiv²⁴ (onder gezag van de AIVD) en het TOOI (onder gezag van afzonderlijke burgemeesters), is deze handleiding pas in 2011 herzien, maar niet formeel vastgelegd. Het betreft een document dat is opgesteld door het ministerie van BZK, met ondersteuning vanuit de politie.

Onderhavige handreikingen voor een beleidskader en een bestuurlijk afwegings- en toetsingskader kunnen worden gezien als vervanging van de concepthandleiding uit 2011.

Bevindingen commissie-Sorgdrager

De commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel ('commissie-Sorgdrager') constateert in haar rapport van september 2023:²⁵

“dat ook in het kader van de handhaving van de openbare orde heimelijke onderzoeksmethoden worden ingezet die hun grondslag vinden in de algemene taakstelling van artikel 3 PW. Het gaat in dergelijke gevallen niet om opsporing (het onderzoek naar strafbare feiten) maar om het handhaven van de openbare orde, waaronder ook wordt begrepen dat preventief kan worden ingegrepen om gevaren voor de openbare orde in de kiem te smoren. Op basis van de Politiewet, artikel 11 lid 1, is in dat geval de burgemeester het bevoegd gezag over de politie. En net zoals de officier van justitie in het kader van de opsporing, dient de burgemeester zijn gezag te kunnen uitoefenen op basis van informatie van degenen die de openbare orde handhaven en de onderzoeksmethoden uitvoeren. Het is de commissie gebleken dat de burgemeester voor deze gezagsrol, wanneer het gaat om heimelijke onderzoeksmethoden in het kader van de openbare orde, op dit moment onvoldoende is uitgerust. De burgemeester kan daardoor die rol onvoldoende uitoefenen. Dat is om verschillende redenen problematisch. Ten eerste worden heimelijke inzetten in het kader van de openbare orde niet retrospectief door een rechter beoordeeld. Een heimelijke inzet leidt in het kader van de openbare orde namelijk zelden of niet tot een bewijsmiddel in een strafrechtelijk onderzoek. Een heimelijke inzet wordt gebruikt om bijvoorbeeld een op handen zijnde demonstratie op grootte of mogelijke risico's te schatten of om een voorgenomen wegblokkade te voorzien, zodat tijdig verkeersmaatregelen kunnen worden getroffen of anderszins kan worden ingegrepen. Dat betekent echter niet dat bij de heimelijke inzet geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers of geen onrechtmatigheden kunnen voorkomen. De vraag is in hoeverre deze onrechtmatigheden aan het licht komen als de uitoefening van de gezagsrol niet volgens de wettelijke kaders is ingericht. Gezag – en dus ook controle – is daarom gewenst.”

²³ <https://www.evel.nl/cici/handleiding.htm#hand>

²⁴ ID WIV staat voor Inlichtingendienst Wet- op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

²⁵ *Waarborgen voor heimelijk werk*, Onderzoek van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel ('commissie-Sorgdrager'), september 2023. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/20/tk-bijlage-4-commissie-waarborgen-werken-onder-dekmantel>, paragraaf 4.6.



2. Het gezag op het TOOI

Urgentie

Alle taken van de politie worden uitgevoerd onder een gezag. Bij aanvang van een TOOI-inzet is niet altijd eenduidig aan te geven welke burgemeester het gezag is ten aanzien van deze taakuitvoering. Dit moet per geval worden bekeken. Achteraf is dit wel altijd duidelijk en kan het gezag ook worden verantwoord. Genoemde onduidelijkheid is het gevolg van:

- *proactief optreden van het TOOI:*
het TOOI vergaart de informatie veelal proactief.²⁶ In die proactieve fase is in niet altijd duidelijk in welke gemeente zich uiteindelijk een concrete ernstige openbare ordeverstoring zal voordoen en dus welke burgemeester het gezag is;
- *acteren op regionale en landelijke thema's:*
thema's waarop het TOOI acteert 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. Hierdoor kunnen er neven-geschikte gezagen zijn op een en dezelfde TOOI-inzet.

In de praktijk zal in veel gevallen een van of beide bovenstaande punten aan de orde zijn. Een uitzondering is bijvoorbeeld (thuiswedstrijden) voetbal, waarbij mogelijk wel snel duidelijk is waar de openbare ordeverstoring zich zal voordoen.

Verder kan bovengenoemd vraagstuk ook spelen tussen enerzijds het gezag op de handhaving van de openbare orde (burgemeesters) en anderzijds het gezag op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (officier van justitie). Bijvoorbeeld als ingewonnen informatie van belang blijkt te zijn voor zowel het voorkomen van ernstige openbare ordeverstoringen, waarop het TOOI acteert, als het bestrijden van zware, georganiseerde criminaliteit, waarop het Team Criminele Inlichtingen (TCI) acteert.²⁷ Als het zwaartepunt van de informatie gedurende het proces naar het andere domein overhelt (bijvoorbeeld van openbare orde naar strafrechtelijke handhaving), dan moet er afstemming plaatsvinden welk gezag voor welke inzet verantwoordelijk is.

Tussenoplossing

Dit vraagstuk is niet snel opgelost, doordat het werk van het TOOI integraal onderdeel is van de brede informatievergaring door de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde ('van wijkagent tot TOOI').

Aangezien er altijd gezag is en moet zijn op alle taken van de politie, kan worden gekozen voor een pragmatische tussenoplossing, in afwachting van een wettelijk geborgde oplossing voor het vraagstuk. Dit betreft dan met name het *nabije* gezag op de taakuitvoering van het TOOI (zie deel 3).

²⁶ Het TOOI mag proactief informatie vergaren binnen het kader van artikel 3 Politiewet 2012.

²⁷ Het TOOI en het Team Criminele Inlichtingen (TCI) vormen samen de afdeling Inwinning. Zij vergaren inlichtingen voor respectievelijk handhaving openbare orde en strafrechtelijke handhaving. Waar de burgemeesters afzonderlijk het gezag over het TOOI zijn, werkt het TCI per eenheid onder verantwoordelijkheid van een TCI-officier van justitie.



De praktische tussenoplossing houdt in dat:

- de burgemeesters²⁸ binnen de regionale eenheid op basis van het beleidskader (deel 2) de prioriteiten bepalen van de taakuitvoering van het TOOI;
- voorafgaand aan een inzet van het TOOI een professionele toets wordt uitgevoerd door de politie op basis van het beleidskader (deel 2) en een intern, professioneel toetsingskader;
- de professie in specifieke situaties, waarbij ethische en/of rechtsstatelijke aspecten aan de orde zijn, het gezag betreft (zie deel 3);
- achteraf – bijvoorbeeld op basis van een steekproef – een (bestuurlijke) toets kan worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door een adviescommissie, zie ook pagina 6) op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de taken van het TOOI.²⁹

Het komen tot een wettelijk geborgde oplossing voor het vraagstuk welke burgemeester het gezag is ten aanzien van de inzet en het optreden van het TOOI is primair aan de bestelverantwoordelijke (de minister van Justitie en Veiligheid), in nauwe afstemming met de (regio)burgemeesters. Ook bij de verkenning die door het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt uitgevoerd naar nieuwe bevoegdheden voor de gehele openbare ordetaak, zal dit onderwerp aan de orde zijn.

²⁸ Als de gezagen op het terrein van de handhaving van de openbare orde.

²⁹ Een dergelijke adviescommissie toetst daarbij op abstractie, niet in concrete gevallen.