

Strategisch intern toetsingskader TOOI

1. Aanleiding

In elke regionale politie-eenheid is een Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) ingericht bij de Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO). De DRIO zorgt binnen de politie voor de intelligencebeelden t.b.v. de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde ('intelligence gestuurde politie'). Het TOOI vormt in de regionale eenheid, samen met het Team Criminele Inlichtingen (TCI), de afdeling Inwinning. Deze afdeling is binnen de DRIO verantwoordelijk voor het heimelijk inwinnen van informatie door de inzet van informanten. Het TCI richt zich daarbij op het inwinnen van criminele informatie onder gezag van een speciaal aangewezen officier van justitie (CI-OvJ). Het TOOI richt zich op het inwinnen van openbare orde-informatie onder gezag van de burgemeester. Het doel van het TOOI is om met de ingewonnen informatie de burgemeester in staat te stellen de openbare orde te handhaven op basis van artikel 172 Gemeentewet. De eerste zorg voor informatie-inwinning ligt bij de politie in de wijken. De inzet van het TOOI sluit met zijn bijdrage binnen de DRIO hierop aan en vormt het sluitstuk in proportionaliteit en subsidiariteit voor de informatie-inwinning

Het TOOI werkt op basis van artikel 3 van Politiewet 2012 en maakt bij de taakuitvoering niet meer dan een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.¹ Het TOOI verwerkt vergaarde politiegegevens op grond van artikel 10 lid 1 onder c van de wet Politiegegevens.² Doordat het TOOI proactief en in de heimelijkheid acteert, kan - meer dan bij andere politieonderdelen - de inzet wel als ingrijpend worden ervaren, temeer de taakuitvoering van het TOOI niet direct zichtbaar is en daardoor in beginsel ook niet controleerbaar voor burgers, gemeenteraad of pers. De politie is zich hiervan zeer bewust. Daarom vindt binnen de beheerslijn van de politie al geruime tijd getrapte controle en toezicht plaats op de taken en activiteiten van het TOOI.

Een bestuurlijke toets door het gezag, aanvullend op de interne controle en toezicht binnen de politie, is vanuit rechtsstatelijk oogpunt wel noodzakelijk. Daarom zijn in opdracht van de regioburgemeesters, samen met het departement van Justitie en Veiligheid en de politie, een landelijke handreiking beleidskader en bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI en een landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI ontwikkeld.

Deze handreikingen zijn vastgesteld door de regioburgemeesters op 26 februari 2024. Op basis van de handreikingen vindt binnen de regionale eenheden uitwerking en vaststelling plaats van deze bestuurlijke kaders, waarbij in de eenheden een regionale adviescommissie kan worden ingericht. Hiermee versterken de burgemeesters hun toezichtsrol op de taakuitvoering van het TOOI. Daarmee wordt tevens in belangrijke mate tegemoetgekomen aan de intentie van de 'motie-Sneller' in de Tweede Kamer, om te komen tot een handelingskader TOOI.³

De essentie van controle en toezicht 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 inzet van het TOOI voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Met de combinatie van zowel een professionele interne als een actieve bestuurlijke invulling van controle en toezicht wordt invulling gegeven aan een passende systematiek van

¹ In de uitleg van de Hoge Raad: er mag niet 'een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijke leven van de betrokkene worden verkregen' (onder meer HR 19.01.2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.).

² Art. 10 lid 1 onder c Wpg; 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 frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.

³ Motie Sneller, dd.30.01.2024; <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z01006&did=2024D02396>

checks and balances binnen het TOOI. Deze systematiek draagt bij aan de vereiste rechtsstatelijke waarborgen bij de taakuitvoering door het TOOI.

In dit strategische kader worden het werkproces en de wijze van interne controle en toezicht op het TOOI nader toegelicht.

2. Werkproces TOOI

De taakuitvoering van het TOOI is gebaseerd op een landelijk werkproces. Hierover zijn afspraken vastgelegd in landelijke (politie-intern vertrouwelijk gerubriceerde) documenten. Hiermee wordt een uniforme wijze van taakuitvoering geborgd. Deze documenten zijn, gelet op de operationele afbreukrisico's, slechts toegankelijk voor het gezag en de TOOI-professie.⁴

De werkafspraken zijn vastgelegd in een aantal hoofddocumenten:

- Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde
Hierin zijn de taakstelling van het TOOI en de wettelijke criteria van inzet door het TOOI nader uitgewerkt. De handleiding fungeert als naslagwerk voor het gezag en de professie en wordt ondersteund met fictieve casuïstiek.
- Handboek Inwinning/TOOI
Hierin is stapsgewijs opgenomen hoe het proces verloopt rondom het werven van informanten en benoemen van subjecten (groepen en personen). Ook wordt de wijze van verwerking van vergaarde politiegegevens beschreven in overeenstemming met de Wet politiegegevens.
- Ethische code Inwinning
Hierin zijn de ethische regels uitgewerkt waaraan de medewerkers van het TOOI zich dienen te houden bij het uitvoeren van hun taken, in het bijzonder m.b.t. de omgang met de informanten en de wijze waarop hier intern verantwoording over wordt afgelegd.
- Interne circulaire beloningen/vergoedingen TOOI-informanten
Hierin is het proces vastgelegd m.b.t. het toekennen en beschikbaar stellen van gelden t.b.v. de financiële beloning van informanten en ook voor het beschikbaar stellen van onkostenvergoedingen ter ondersteuning van de handhaving openbare orde.⁵
- Protocol for Deployment
In dit protocol wordt, in overeenstemming met het besluit van Prüm,⁶ praktische invulling gegeven aan de samenwerking van het TOOI met buitenlandse politieautoriteiten bij het bestrijden van voetbalrellen rondom internationale wedstrijden.

3. Intern toetsingskader

Binnen de beheerslijn van de politie wordt voor het TOOI een intern toetsingskader gehanteerd. Dit kader is in 2018 binnen het Landelijk Overleg Hoofden Inwinning (LOHI) afgestemd en vervolgens geïmplementeerd in de regionale politie-eenheden.⁷ Het kader ziet erop toe dat door alle TOOI-afdelingen het afgesproken landelijke werkproces TOOI wordt gevolgd. Ook zijn afspraken opgenomen over welke politiefunctionarissen (getrapt) controle en toezicht uitoefenen op het TOOI. Het kader beoogt een legitieme inzet en een landelijk uniforme wijze van de taakuitvoering te waarborgen. Dit laat onverlet dat het gezag op het TOOI lokaal is belegd.

⁴ Afbreukrisico's behelzen het bekend worden van de identiteit van informanten en de inzet van specifieke operationele methodieken.

⁵ Ter toelichting op de circulaire. In lang niet alle gevallen ontvangt een TOOI-informant een beloning. Daar waar tot beloning wordt overgegaan betreft het bescheiden bedragen die worden uitgekeerd.

⁶ Besluit van de Raad van de Europese Unie van 17 september 2007 over de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23490-CS-b1.pdf>

⁷ Notitie LOHI over toezicht en controle TOOI, dd. 04.06.2018

Het intern toetsingskader richt zich in het bijzonder op:

- Beheer van informanten
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden bij het werven van informanten en de gegevensverwerking hiervan.
- Beloningen aan informanten
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden bij het proces van beloningen/vergoedingen aan TOOI-informanten.
- Subjectbenoemingen
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden bij het benoemen van subjecten (groepen en personen) waarover het TOOI informatie vergaart en verwerkt.
- Interne verantwoording
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden bij de gehele bedrijfsvoering binnen het TOOI.
- Externe verantwoording
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden bij het delen van informatieproducten aan het bevoegd gezag.
- Financiën
Dit onderdeel beschrijft de interne rollen en verantwoordelijkheden in relatie tot het algehele financiële beheer binnen het TOOI.

De bij de interne controle en toezicht betrokken politiefunctionarissen zijn:

- Politiechef eenheid (Korpsleiding in geval van escalatie);
- Hoofd Operatiën Eenheidsleiding (referent DRIO);
- Sectorhoofd DRIO;
- Teamchef Inwinning;
- Operationeel Specialist B TOOI;
- Operationeel expert informantenrunner TOOI.

De hierboven vermelde functionarissen hebben onderscheidenlijk een strategische, tactische en operationele verantwoordelijkheid t.a.v. het TOOI. Bij de uitvoering van getrapte interne controle en toezicht binnen de politieke beheerslijn geldt het adagium 'geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording'.

De intelligenceorganisatie DRIO, waarvan het TOOI deel uitmaakt, werkt binnen de Nationale Politie als één intelligenceorganisatie. Daar waar het Hoofd Operatiën Eenheidsleiding de samenhang bewaakt binnen de regionale eenheid, ziet de portefeuillehouder van het LOHI toe op samenhang tussen alle eenheden.

4. Relatie tussen gezag en beheer bij controle en toezicht

Controle en toezicht door het gezag is aanvullend op interne controle en toezicht op het TOOI. Het gezag kan desgewenst beschikken over alle interne documenten en protocollen en heeft zicht op de wijze van uitvoering van interne controle en toezicht op het TOOI. Daarmee is het gezag in staat te beoordelen of het TOOI opereert binnen de wettelijke kaders en vastgestelde beleidskaders. Door de regioburgemeesters is afgesproken dat de implementatie van de bestuurlijke handreikingen in het voorjaar 2026 wordt geëvalueerd. Op basis van die evaluatie kan herijking van de kaders en werkzaamheden plaatsvinden, zodat er een feedbackloop ontstaat op het beleids- en toetsingskader. Die herijking is, in de relatie tussen gezag en beheer, evenzeer van toepassing op het interne kader. Waar nodig zal die periodiek worden geactualiseerd en in lijn worden gebracht met de bestuurlijke kaders.

5. Andere vormen van toezicht op het TOOI

Naast controle en toezicht door het gezag op het TOOI is ook wettelijk geborgd dat er toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Justitie en Veiligheid op de taakuitvoering door de politie, waaronder het TOOI. Daarnaast ziet de Autoriteit Persoonsgegevens erop toe dat de politie voldoet aan de vereisten van de Wet politiegegevens en de rechtmatige wijze van gegevensverwerking van politiegegevens.

Daar waar dit externe toezicht in voorkomende gevallen leidt tot aanbevelingen, zullen die worden verwerkt in de met dit interne kader verbonden documenten en dienovereenkomstig worden uitgevoerd.

Op de wijze van gegevensverwerking binnen de politie wordt daarnaast intern toezicht uitgevoerd door de Functionaris Gegevensbescherming, in samenwerking met privacyfunctionarissen van de politie.

6. Bronbescherming

De burgemeester legt 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.⁸ Hiertoe kan worden gerekend het belang van de afscherming van informanten en het belang van de heimelijkheid bij de taakuitvoering van het TOOI. Zowel het gezag als het beheer dragen verantwoordelijkheid voor de bronbescherming.⁹ Het afschermen van de identiteit van informanten vormt de basis van het heimelijk werken. Informanten moeten daarop kunnen vertrouwen.

⁸ Art. 180 Gemeentewet

⁹ Separaat aan dit interne kader vindt een uitwerking plaats hoe het gezag kan omgaan met gevoelige operationele informatie en inzet van het TOOI, in relatie tot verantwoording aan de gemeenteraad.