



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. 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.

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). Die inzet omvat ook de informatievergaring en de verslaglegging daarover door de politie, 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 TOOI

Het TOOI vormt in elke regionale eenheid, samen met het Team Criminele Inlichtingen (TCI), de afdeling Inwinning. Deze afdeling is binnen de Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO) 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 wijken en dorpen. Daarnaast vergaart de politie online informatie uit open bronnen (OSINT). Het TOOI fungeert met zijn heimelijke inzet als sluitstuk in de informatievergaring. Deze getraptheid in de 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.

Bevoegdheden

Het TOOI werkt op basis van artikel 3 van de Politiewet. Net als bij andere politieonderdelen is de inzet van het TOOI op grond van artikel 3 van de Politiewet toegestaan, mits er een 'niet meer dan geringe inbreuk' wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.¹ 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 vindt getrapte controle plaats op de taken en activiteiten van het TOOI, door achtereenvolgens de operationeel leidinggevende TOOI, de teamchef Inwinning, het sectorhoofd DRIO en het hoofd operatiën van de eenheidsleiding.
- Bestuurlijk: controle en toezicht door het gezag (burgemeester) is aanvullend op de ambtelijke controle. De focus van het gezag ligt op proportionaliteit en subsidiariteit² van de inzet.

¹ 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.

² 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?

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. 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 vanuit vertrouwen in de professie en de controlemechanismen binnen de beheerslijn.

Ontbreken eenduidig gezag

Bij aanvang van een TOOI-inzet is in veel gevallen nog niet eenduidig aan te geven welke burgemeester het gezag is, en is (daardoor) vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheid van de gezagen handhaving 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, alsook over de inrichting van een regionale adviescommissie.

Bestuurlijke verantwoording

Een burgemeester is niet vrij is om politiegegevens integraal te delen met andere personen of instanties, zoals de gemeenteraad. In de Wet politiegegevens is de 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, 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 heldere 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.