

## Politie Intern

Organisatieonderdeel Landelijk Overleg Operationeel  
Specialisten TOOI

Aan  
Dhr. P.J.A. Aalbersberg, portefeuillehouder Intelligence  
Nationale Politie,

Behandeld door 5.1.2.e

d.t.v.  
Landelijk Overleg Hoofden Inwinning

Functie respectievelijk OSB TOOI en  
5.1.2.e

Telefoon 06-5.1.2.e

E-mail 5.1.2.e@politie.nl  
5.1.2.e@politie.nl

Datum 15 januari 2018

Bijlage(n)

Pagina 5

Onderwerp **Doorontwikkeling wet- en regelgeving ten behoeve van Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI)**

### *Simul nos sunt fortis*

Geachte heer Aalbersberg,

De Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) hebben zich de afgelopen jaren tot een belangrijke zelfstandige partner ontwikkeld in het inlichtingendomein. Wij willen u deelgenoot maken van de ontwikkeling die het TOOI heeft doorgemaakt en de noden die er bestaan om verder te kunnen professionaliseren.

#### **1. Aanleiding**

De reorganisatie van de Nationale Politie heeft geleid tot de ontvlechting van de toenmalige Regionale Inlichtingen Diensten (RID). Hieruit zijn de Inlichtingendienst Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (ID-WIV) en het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) ontstaan. Daarmee werd ook de dubbele taakstelling van AIVD- en openbare orde werkzaamheden losgelaten. Het TOOI vormt nu samen met het Team Criminele Inlichtingen (TCI) de Afdeling Inwinning. Deze afdeling kent twee taken; het heimelijk inwinnen van informatie op de terreinen openbare orde (TOOI) en strafrechtelijke handhaving (TCI). Uit de vermelde ontvlechting werd eens te meer duidelijk dat belangrijke elementen van wet- en regelgeving, waaronder verscherping van controle en toezicht door het bevoegde gezag ten behoeve van de taakuitvoering door het TOOI, niet afdoende zijn georganiseerd. Dit roept op termijn legitimiteitsdiscussies op.

Door Sven Brinkhof<sup>1</sup> werden de omissies over het gebrek aan interne controle en de zeer beperkte normering binnen de openbare orde taak van de toenmalige RID uitgebreid beschreven. Deze normering van de werkzaamheden van het huidige TOOI vragen in de visie van Brinkhof om het concipiëren van een wettelijke regeling, noodzakelijk vanuit het perspectief van het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM). Daarnaast is het van belang dat de wetgever zich explicieter uitlaat over de toelaatbare inzetmethoden in het kader van de taakuitvoering van openbare orde inwinning en onder welke voorwaarden die inzet mag plaatsvinden.

<sup>1</sup> Brinkhof, S. (2012), *De Regionale Inlichtingendienst*, in het Nederlands Juristenblad NJB2012/106, Kluwer BV Deventer

Met de reorganisatie van de Nationale Politie is de facto een zogenaamde 'wettelijke ongelijkwaardigheid' ontstaan in de relatie van het TOOI met de andere inlichtingendiensten TCI en ID-WIV. Deze ongelijkwaardigheid werd in 2009 ook al benoemd en beschreven door Bob Hoogenboom<sup>2</sup>.

Om te komen tot nadere wet- en regelgeving bestond reeds vanaf de start van de Nationale Politie de behoefte om alle afdelingen TOOI eerst beter op elkaar af te stemmen. Tijdens het Landelijk overleg Operationeel Specialisten TOOI (OSB-TOOI) werd in 2015 vastgesteld dat er sprake was van een te grote diversiteit in de taakuitvoering binnen de tien afdelingen TOOI. In overleg met de portefeuillehouder Intelligence, Pieter Jaap Aalbersberg, is een traject tot interne harmonisering opgestart als opmaat voor een extern in te zetten proces van wet- en regelgeving en controle / toezicht door het bevoegde gezag. Er zijn meerdere processen gestart om die harmonisering te effectueren. Daarmee is ook de basis gelegd om in dialoog te komen met het bevoegde gezag en de wetgever.

## 2. Inventarisatie

De afgelopen drie jaar heeft volledig in het teken gestaan van het gezamenlijk in werking brengen van het TOOI. Er is geïnventariseerd wat er nu feitelijk is beschreven aan wet- en regelgeving ten behoeve van het inlichtingenwerk van het TOOI. Het is een lappendeken aan (lagere) wetgeving en besluiten<sup>3</sup>, die onvoldoende *the do's and the don'ts* voor de uitvoering van het werk binnen het TOOI regelen.

Bepaalde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer vinden hun bevoegdheidsgrondslag in artikel 3 van de Politiewet. Dit is de wettelijke kurk waarop het inlichtingenwerk van het TOOI drijft. Een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vereist expliciete nieuwe formele wetgeving. De wetgever heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat voor de taakuitvoering van de (toenmalige) RID binnen het openbare orde domein een meer dan beperkte inbreuk op die persoonlijke levenssfeer niet noodzakelijk is en een nieuwe formele openbare orde wetgeving niet opportuun is. In 2000 werd in verband met de Europese Kampioenschappen Voetbal in Nederland een ministeriële handleiding geredigeerd, waarin de reikwijdte werd beoordeeld van artikel 3 Politiewet. Deze handleiding is in 2012 herschreven, doch nooit geëffectueerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze handleidingen<sup>4</sup> dekken niet meer de gewenste lading. Hiervan dient bovendien een vertaling plaats te vinden naar het Besluit Verplichte Politiegegevens, zodat in dit Besluit niet alleen de werking van het TCI wordt beschreven maar ook die van het TOOI. Voor wat betreft het werken op de vastgestelde TOOI thema's werd gekeken naar de Nationale Intelligence Agenda. Hierin bleken de gemeenschappelijke openbare orde thema's nog onvoldoende te zijn verankerd en geïmplementeerd.

Naast de geschetste juridische vaststellingen liet de praktijk in de eerste fase geen eenduidig beeld zien in het functioneren van TOOI Nederland. Onder de afdelingen bleek, na de start van de reorganisatie, een grote diversiteit te bestaan qua uitvoering<sup>5</sup> van het werk die niet per se viel te verklaren vanuit de couleur locale van de openbare orde. De geconstateerde diversiteit bracht, in combinatie met onvoldoende transparantie, legitimiteitsrisico's met zich. Teneinde het TOOI in het algemeen beter te positioneren werd vastgesteld dat aanvullende bevoegdheden wenselijk zijn. De gewenste bevoegdheden zijn opgenomen in een interne lijst.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Hoogenboom, B. (2009), *Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters*, Politie en Wetenschap, Apeldoorn

<sup>3</sup> Wet Politiegegevens; Besluit Politiegegevens, Politiewet 2012, Gemeentewet, Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Wet openbare manifestaties, Wet openbaarheid bestuur

<sup>4</sup> Ministeriële handleiding Inwinning Openbare Orde, dd 28.01.2000 en concept Ministeriële Handleiding, dd. 17.01.2011

<sup>5</sup> Diversiteit werd vastgesteld in hoe om te gaan met:

- de vastgestelde thema's,
- systemen zoals Summ-It en BVO-rood, het bronnenbestand, de formulieren zoals genoemd in het Handboek Inwinning
- Beloningen
- Eigen gedragsregels
- Informatiedeling in- en extern
- Controle en toezicht (al dan niet getrapd)
- Integrale beroepsvaardigheidstraining
- Werken op het Internet

<sup>6</sup> De bedoelde wensenlijst werd beschreven als een Interne boodschappenlijst. Deze lijst noemt een aantal ontbrekende bevoegdheden die allen als kern hebben: het vorderen van gegevens ter vaststelling van identiteiten. Deze lijst is bekend

### 3. Ondernomen acties

De uitgevoerde inventarisatie leidde tot een opdracht van het Landelijk overleg Hoofden Inwinning (LOHI). Onder hun verantwoordelijkheid is een werkgroep aan de slag gegaan. Deze werkgroep bestaat uit enkele leden van het 'OSB-TOOI Overleg' en de themaverantwoordelijken van het LOHI. De werkgroep kreeg verschillende opdrachten. Deze opdrachten werden middels een startnotitie<sup>7</sup> aan de werkgroep verstrekt. De vier hieruit volgende opdrachten betroffen:

1. Onderzoek de grenzen van het toepassen van de bevoegdheden in wetgeving;
2. Benoem de thema's waarop het TOOI inlichtingen inwint;
3. Zoek stakeholders die het onderwerp controle en toezicht bij het bevoegd gezag onder de aandacht brengen en versterk intern controle en toezicht;
4. Stel een protocol op in de samenwerking met het Team Criminele Inlichtingen (TCI).

In augustus 2015 werd de notitie "onderling delen van TOOI-informatie"<sup>8</sup> ter beschikking gesteld en door het LOHI geaccordeerd.

In september 2015 werd een themanotitie<sup>9</sup> aan het LOHI aangeboden. De hierin vastgestelde gemeenschappelijke landelijke thema's werden door het LOHI omarmd en geaccordeerd. Deze thema's zijn:

1. Politiek activisme en extremisme;
2. Maatschappelijke onrust<sup>10</sup>;
3. (sport) evenementen;
4. Polarisatie en radicalisering;
5. Solistische dreigers.

In oktober 2015 werd de vernieuwde geactualiseerde versie van de 'Handleiding Openbare Orde 2015'<sup>11</sup> aangeboden aan het LOHI. Deze handleiding is bestemd om geïmplementeerd te worden in het Besluit Verplichte Politiegegevens. Dat is tot op heden niet gebeurd.

Hierna werd een voorstel<sup>12</sup> gedaan om te komen tot het maken en in werking krijgen van één Summ-IT registratie ten behoeve van TOOI Nederland. Dit voorstel is om uiteenlopende redenen in deze fase nog onvoldoende rijp voor uitvoering.

De grenzen van het toepassen van de bevoegdheden in wetgeving werden besproken met beleidsambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Met hen werd gezocht naar de mogelijkheden om met bevoegdheden aansluiting te vinden bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering. Die weg bleek geen begaanbare optie, temeer omdat de focus van deze herziening van het Ministerie was gericht op de regelgeving ten aanzien van verdachten. De noodzaak om in het kader van openbare orde te komen tot een verdere geformaliseerde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de Nederlandse burger – niet zijnde een verdachte – werd overigens wel onderkend. De ambtenaren hebben een stappenplan voorgesteld dat uiteindelijk op instigatie van de korpsleiding zou kunnen worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van het voorstel van betrokken ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie werd vanuit de werkgroep een notitie<sup>13</sup> met aanbevelingen aan het LOHI aangeboden. In

---

als Intern memo Wet- en regelgeving uitvoering taken Teams Openbare Orde Inlichtingen van 11 januari 2016. Zie voetnoot 13.

<sup>7</sup> Startnotitie juridisch kader TOOI van 20 mei 2015

<sup>8</sup> Intern memo van 14 augustus 2015 m.b.t. het onderling delen van TOOI informatie. Inmiddels is deze methodiek verankerd in het nieuwe Handboek Inwinning, waarvan thans alleen nog een conceptversie voorhanden is

<sup>9</sup> 07 september 2015, intern memo Openbare Orde thema's waarop heimelijk ingewonnen kan worden.

<sup>10</sup> Onder de definitie vallen ook demonstraties en de outlaw motor gangs

<sup>11</sup> Openbare Orde handleiding Team Openbare Orde conceptversie 2015

<sup>12</sup> Intern memo d.d. 04 december 2015 om te komen tot één gezamenlijke Summ-It registratie ten behoeve van alle afdelingen TOOI.

<sup>13</sup> Intern memo Wet- en regelgeving uitvoering taken Teams Openbare Orde Inlichtingen van 11 januari 2016

deze memo werd ingegaan op de elementen die op gebied van wet- en regelgeving ontbreken in het kader van openbare orde, daar waar vergelijkbare bevoegdheden wel zijn gereguleerd ten behoeve van het inlichtingenwerk in de opsporing.

#### 4. Verdere harmonisering

De opdracht<sup>14</sup> van het LOHI moest leiden tot een sterke harmonisering van de 10 afdelingen TOOI en haar werkzaamheden. Hoewel het komen tot die verdere harmonisering vraagt om eenduidige wet- en regelgeving werd bij het ontbreken daarvan toch gezocht naar de mogelijkheden om zoveel mogelijk aan die wens te voldoen.

In een notitie<sup>15</sup> gericht aan het LOHI werden richtinggevende oplossingen op gebied van toezicht en controle uitgeschreven, zowel intern als extern. Op gebied van extern toezicht werd een voorverkenning verricht, samen met het Bureau Regioburgemeesters. De burgemeesters werden middels een artikel<sup>16</sup> in het nieuwsbulletin van het Bureau Regioburgemeesters geïnformeerd over de taakstelling van het TOOI en hun specifieke verantwoordelijkheid als bevoegd gezag van het TOOI. Een vervolgoverleg werd geëntameerd tussen beleidsmedewerkers van het Bureau en een afvaardiging van het LOHI / TOOI. Dit traject staat nu in de wachtstand, in afwachting van strategische afstemming tussen de Regioburgemeesters en Portefeuillehouder Intelligence, Pieter Jaap Aalbersberg.

Het Bureau Regioburgemeesters werd in 2016 door de wetgever geconsulteerd over het Conceptbesluit Beheer Politie. Op haar verzoek is de openbare orde inlichtingentaak binnen de informatieorganisatie nader in het conceptbesluit geëxpliciteerd. De wetgevingsjuristen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie hebben dit overigens eerder als randvoorwaarde geschetst voor aanpassing van en opname van het TOOI in het Besluit Verplichte Politiegegevens.

Controle en Toezicht door het bevoegd gezag is bezien vanuit de rechtsstatelijkheid een belangrijk issue. De Gemeente- en Politiewet zijn hierover zeer duidelijk. Het bevoegde gezag op het TOOI ligt bij de lokale burgemeester, doch in de huidige praktijk is deze controle en toezicht op afstand georganiseerd. Daarom heeft de Portefeuillehouder Intelligence ervoor gepleit, in de aanloop naar een aanvaardbare oplossing, om eerst politie-intern het proces van toezicht en controle landelijk te harmoniseren en op een eenduidige wijze te versterken. Qua intern toezicht werden de rollen van Sectorhoofd DRIO, Teamchef Inwinning en Operationeel Specialist B TOOI nader uitgewerkt om het interne proces van controle en toezicht te versterken en verder te professionaliseren.

In opdracht van de portefeuillehouder Intelligence zijn vanaf januari 2016 uiteenlopende TOOI trajecten geharmoniseerd. Notities werden geredigeerd op gebied van het benoemen van de bevoegd functionaris<sup>17</sup>, beloningen<sup>18</sup>, de Ethische Code Inwinning<sup>19</sup> en werken op het Internet<sup>20</sup>. Daarnaast werden de vastgestelde regels<sup>21</sup> voor het TCI, ten aanzien van het runnen van minderjarigen, ook ingevoerd voor het TOOI. Naast deze notities is een gezamenlijke opleiding voor de informantenrunners TCI en het TOOI gestart. Deze opleiding impliceert eenzelfde kennis en professionaliteit van alle informantenrunners binnen de Afdeling Inwinning. Kennisdagen zijn ontwikkeld en worden vorm gegeven in jaarlijks terugkerende themadagen. In de circulaire Beloningen/Vergoedingen van het TOOI is een gelaagdheid opgenomen in het interne proces van controle en toezicht; van operationele- naar tactische- en strategische leiding. Om een betere informatie-uitwisseling te creëren binnen de drie inlichtingendiensten TCI, ID-WIV en het TOOI is

<sup>14</sup> Startnotitie juridisch kader TOOI van 20 mei 2015

<sup>15</sup> Notitie Toezicht en controle d.d. 19 augustus 2016

<sup>16</sup> *Heimelijk inwinnen onder het gezag van de Burgemeester*, <http://www.regioburgemeesters.nl/2015-10/nieuwsbrief/openbare-orde/?reload=true>

<sup>17</sup> Het benoemen van de bevoegd functionaris is van belang om de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden uitvoering te geven

<sup>18</sup> Circulaire beloningen/vergoedingen TOOI informanten 14 februari 2017. Opgemerkt wordt dat deze Circulaire inmiddels wordt aangepast vanwege de uitbreiding van de rol van het TNI. Verder is er aansluiting gezocht bij de B zondere opsporingsgelden. Inmiddels wordt gebruik gemaakt van deze tiggeldregeling in gevallen waar j sprake is van geleverde informatie ten behoeve van de opsporing. Het proces van interne controle en toezicht is hierin nader uitgeschreven.

<sup>19</sup> Ethische Code Inwinning, vastgesteld door het LOHI op 06 oktober 2016

<sup>20</sup> Matrix Bevoegdheden Informatievergaring op het Internet voor niet-strafvorderlijk handelen, oktober 2017 (Agora)

<sup>21</sup> Werkafspraken runnen van minderjarigen, vastgesteld in het Landelijk Platform CI officieren (LPC) op 24 september 2015

tevens een zogenaamd art. 85 overleg<sup>22</sup> in het leven geroepen. Inmiddels zijn alle Eenheden overgegaan tot een dergelijk overleg.

### 5. Hoe nu verder?

Bovenstaande toont aan dat in de afgelopen drie jaren substantiële stappen zijn gezet in de ontwikkeling van TOOI Nederland. Er is sprake van harmonisering in thema's en taakuitvoering. De diversiteit is hiermee geminimaliseerd en nagenoeg weggenomen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de couleur locale, die de openbare orde nu eenmaal kenmerkt. Daarmee is ook getracht om de legitimiteitsdiscussie van het TOOI te ontzenuwen. Het TOOI heeft inmiddels nadrukkelijk haar bestaansrecht aangetoond en draagt niet alleen bij aan de gewenste versterking van de informatiepositie van de burgemeester, maar heeft vanuit haar zelfstandige taakstelling ook een herkenbare positie verworven binnen het brede veiligheidsdomein<sup>23</sup>. Het is nu zaak om concrete stappen te zetten in de doorontwikkeling van de wet- en regelgeving. Met de opname van de openbare orde inlichtingentaak in artikel 21 van het Besluit Beheer Politie<sup>24</sup> is de noodzakelijke basis gelegd voor nadere uitwerking van TOOI in het Besluit Verplichte Politiegegevens. In dit besluit is voor het TCI een bindingstermijn van 8 jaren opgenomen. In het kader van harmonisering binnen Inwinning zal die bindingstermijn ook onverkort gelden voor het TOOI. Op dit moment is bij de stafdirectie HRM van de Nationale Politie de beleidsregel 'Functieverblijfsstermijnen TCI en TOOI' onder constructie. Daarin wordt ook een gezamenlijk uitstroombesluit vastgelegd<sup>25</sup>. Opname van relevante onderdelen van de vernieuwde Handleiding Openbare Orde 2015 dienen eveneens geïmplementeerd te worden in het Besluit Verplichte Politiegegevens. Daarmee worden het TCI en het TOOI wettelijk gezien gelijkwaardige partners binnen de Afdeling Inwinning.

Een logische vervolgstap is dat de focus nu volledig komt te liggen op het wegnemen van omissies in wet- en regelgeving. Dit betreffen:

1. Een verankering in wetgeving ten aanzien van het vorderen van identificerende gegevens;
2. Een verankering in wet- en/of regelgeving van het afschermen van de gebruikte methodieken;
3. Een verankering in wetgeving ten aanzien van het verrichten van TOOI werkzaamheden in het buitenland<sup>26</sup>.

Ten aanzien van controle en toezicht dient het bevoegde gezag een antwoord te geven op de vraag hoe zij dat herkenbaar en eenduidig voor TOOI Nederland kan organiseren. Zoals hierboven reeds aangegeven is bij het TCI de controle en toezicht door het bevoegde gezag strikt en nabij georganiseerd. Voor wat betreft het TOOI is dat, mede gelet op het grote aantal burgemeesters, onmogelijk dit op gelijke wijze te organiseren. De discussie over een aanvaardbaar model dient te worden gevoerd met de vertegenwoordigende Regioburgemeesters, onder de deskundige begeleiding van het Bureau Regioburgemeesters.

Wij verzoeken de Portefeuillehouder Intelligence de hierboven geschetste processen te faciliteren.

De Teams Openbare Orde Inlichtingen  
Nationale Politie

<sup>22</sup> Kader afstemmingsoverleg ID-TOOI-TCI d.d. 22 augustus 2017

<sup>23</sup> Jurisprudentie; RB Den Haag, 10.12.2015, toelating TOOI pv's in de Contextzaak. RB Midden-Nederland, 28.09.2017, acceptatie TOOI pv als startinfo in een opsporingsonderzoek.

<sup>24</sup> Besluit Beheer Politie, 29.11.2017; "De DRIO heeft in ieder geval tot taak het inwinnen van criminele-inlichtingen en openbare orde-inlichtingen....."

<sup>25</sup> Beleidsregel Functieverblijfsstermijnen TCI en TOOI

<sup>26</sup> Voor wat betreft dit aspect is overleg geweest met het Landelijk Parket te Rotterdam. Daar was men in medio 2017 bezig met het herschrijven van het Beneluxverdrag en daarop volgend het Verdrag van Enschede. De schrijver van het Verdrag concludeerde dat het thans ontbreekt aan een juridische grondslag om in het buitenland te opereren. Dit is met name van belang voor de Eenheden die aan de grenzen zijn gelegen. Niet alleen het eigen optreden is van belang om gereguleerd te worden, ook de inzet van een observatieteam in het kader van openbare ordewerkzaamheden dient een bredere juridische grondslag te krijgen.