

Interne memo



Organisatieonderdeel Landelijk overleg Operationeel leidinggevenden TOOI

Behandeld door 5.1.2.e
 Functie Operationeel specialist A
 Telefoon 06-5.1.2.e
 E-mail 5.1.2.e@politie.nl
 Datum 19-08-2016
 Bijlage(n) 0
 Pagina 1

Aan
 Werkgroep wet- en regelgeving TOOI
 Stuurgroep wet- en regelgeving TOOI
 Landelijk overleg Hoofden Inwinning

Onderwerp **Toezicht en controle / Wet- en regelgeving ten behoeve van Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI)**

Leden van het LOHI,

Aanleiding

Door de stuurgroep van het Landelijke Overleg Hoofden Inwinning (LOHI) werd aan het Landelijk Kwartiermakersoverleg Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de huidige stand van zaken, onder meer op het terrein toezicht en controle door het bevoegde gezag en de wet- en regelgeving t.b.v. het TOOI. Hiertoe werd vanuit de kwartiermakers een werkgroep samengesteld. Doelstelling van de opdracht is te komen tot eenduidig optreden binnen de werkzaamheden van alle afdelingen TOOI. Het inzicht is noodzakelijk om te bepalen welke aspecten thans bijsturing behoeven. In een aan het LOHI verzonden brief van 11 januari 2016 werden reeds enkele aspecten opgesomd. Zo werd onder meer een bestaande Handleiding Openbare Orde Inwinning herschreven.

De werkgroep stelt vast dat de weg naar eenduidig werken niet alleen afhankelijk is van een herschreven handleiding, maar ook van het al dan niet aanwezig zijn van een duidelijk wettelijk normerend kader. Een inventarisatie is uitgevoerd op basis waarvan het TOOI haar huidige legitimiteit vindt voor de uitvoering van haar werkzaamheden. Deze documenten zijn allen weergegeven in een hierbij gevoegde zogenaamde bullitlist. Dit betreffen 25 brondocumenten.

Vaststelling

Kijkend naar de brondocumenten is de conclusie gerechtvaardigd dat deze documenten onvoldoende onderlinge samenhang vertonen. Het lijken vooral op zichzelf staande stukken te zijn. Enkele onderwerpen vallen op. Het ontbreekt niet alleen aan een adequaat regiem van extern toezicht en controle door het bevoegd gezag, maar ook aan de gewenste wet- en regelgeving. Door het ontbreken van deze belangrijke randvoorwaarden staat de legitimiteit van het TOOI in de informatieorganisatie onder druk. Als laatste valt op dat in de uitvoering van de openbare orde taak door het TOOI nog onvoldoende sprake is van een eenduidige taakopvatting, wat de harmonisatie van de werkzaamheden en een ordentelijke borging hiervan bemoeilijkt. Deze vier genoemde punten worden hierna verder kort beschreven, waarbij een richtinggevende oplossing wordt aangedragen.

1. Toezicht en controle

Uit het Landelijk Kwartiermakersoverleg TOOI blijkt dat er geen uniformiteit is op het gebied van toezicht en controle. Er is onverminderd grote verscheidenheid tussen de verschillende eenheden, alle goede bedoelingen ten spijt. Door het ontbreken van de vooraf bepaalde kaders zoekt iedere TOOI naar praktische oplossingen. Vragen over wie de feitelijke interne controle uitvoert op de lopende TOOI processen, wie extern het TOOI controleert, hoe het bevoegd gezag feitelijk haar taak uitvoert, kunnen daardoor niet eenduidig worden beantwoord. De huidige situatie kenmerkt zich door een te grote diversiteit binnen de eenheden, waarbij de gemeenschappelijkheid is dat

toezicht en controle grotendeels intern is gericht. Extern lijkt dit niet plaats te vinden anders dan op incidentele casuïstiek, waarbij de invulling voornamelijk gerelateerd wordt aan de mate van het ingeschatte afbreukrisico. Als er al sprake is van extern toezicht en controle door het bevoegd gezag spitst de rol van de burgemeester zich voornamelijk toe op het toezichthoudende aspect, waarbij het accent ligt op het geïnformeerd zijn. Slechts incidenteel wordt specifiek toestemming gevraagd dan wel gegeven voor de inzet van bronnen. Correcties door het bevoegd gezag zijn nauwelijks aan de orde. Het ontbreekt aan structuur. In dit verband wordt ook verwezen naar een onderzoek van de Radbouduniversiteit Nijmegen, waarin wordt vastgesteld dat de burgemeester niet structureel betrokken is bij het aansturen en achteraf controleren van de RID (lees TOOI, opm.)¹. Het ontbreken van wet- en regelgeving draagt bepaald niet bij aan de wijze van uitvoering van toezicht en controle. De herschreven Handleiding Openbare Orde Inwinning beschrijft slechts in beperkte mate dit onderwerp. Deze handleiding heeft geen wettelijke status.

Richtinggevende oplossing

De oplossing voor een adequaat stelsel van toezicht en controle dient stapsgewijs, van intern naar extern, te worden gevonden. Zorg ervoor dat toezicht en controle binnen de eenheden eerst intern eenduidig wordt georganiseerd.

Intern

Toezicht en controle richt zich primair op de selectie van bronnen, selectie van subjecten / groepen van personen al naar gelang de thema's waarop dient te worden ingewonnen, de evaluatie hiervan en het schonen van de registreerde informatie. Het interne toezicht en controle dient te worden geformaliseerd op meerdere niveaus. Dag- dagelijks is er overleg tussen de expert runners (coach) en de operationeel specialist B (OSB). In zijn overleg met de OSB fiatteert de teamchef Inwinning de selectie van de bronnen en de subjecten, alsmede de thema's waarop wordt ingewonnen. De teamchef stelt zich op de hoogte van de voortgang in de onderzoeken. De teamchef Inwinning bewaakt de inzet op basis van artikel 3 Politiewet.

Periodiek bespreekt de teamchef met het sectorhoofd DRIO in managementgesprekken op hoofdlijnen de voortgang in de operationele onderzoeken. Hierbij worden onderleggers gebruikt als voortgangsverslagen, bronevaluatie, veiligheidsbeelden, inlichtingenbalans en een financieel verslag. In deze managementgesprekken wordt intern de rechtmatigheid getoetst van de uit te voeren onderzoeken en de daarbij gebruikte methodieken op basis van artikel 3 Politiewet. Van het overleg vindt verslaglegging plaats.

Extern

Op basis van art. 172 Gemeentewet en art. 12 Politiewet is de burgemeester als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de inzet van het TOOI. Op welke wijze kan die verantwoordelijkheid het beste vorm worden gegeven? Gezag op de openbare orde taak is per definitie gezag op afstand. Het is een utopie te veronderstellen dat een burgemeester in structurele werkoverleggen met het TOOI vorm en inhoud geeft aan een strikt regiem van toezicht en controle. Cruciaal is dat hij goed in positie is. Een oplossingsrichting voor een adequate wijze van toezicht en controle door de burgemeester is een soort verdeling te maken tussen EXTERN toezicht en INTERNE controle. De burgemeester richt zich nadrukkelijk op het externe toezicht en de beheerslijn teamchef Inwinning – sectorhoofd – politiechef richt zich op de interne controle. Via tussenkomst van de politiechef en de regioburgemeester worden de burgemeesters middels een jaarverslag op strategisch niveau geïnformeerd over de thema's en werkzaamheden van het TOOI. Waar nodig vinden desgevraagd aanvullende bilaterale gesprekken plaats met burgemeesters.

Zoals hierboven gesteld is het cruciaal dat de burgemeester in positie is. Operationeel worden regulier informatieproducten die het TOOI-proces opleveren door de teamchef van het basisteam, in afstemming met de OSB TOOI/ teamchef Inwinning, gedeeld met de lokale burgemeester. Dit is casuïstisch gebonden, afhankelijk van de lokale prioriteiten. Indien daartoe aanleiding geeft de teamchef Inwinning dan wel de OSB een nadere toelichting aan de burgemeester. Bij gevoelige

¹ Nederlands Juristenblad, NJB 2012/106, De Regionale Inlichtingendienst, mr. S. Brinkhoff, sectie straf- en strafprocesrecht Radboud Universiteit.

casuïstiek wordt door de teamchef Inwinning expliciet afstemming gezocht met de burgemeester. Daarmee wordt hem nadrukkelijk de mogelijkheid geboden invulling te geven aan de verantwoordelijkheden die hij heeft t.o.v. het TOOI.

Middels een protocol kunnen bovenstaande richtinggevendende afspraken geborgd. Dit protocol dient ter ondersteuning van de taakuitoefening van de burgemeester, zoals bedoeld in artikel 12 van de Politiewet en artikel 172 van de Gemeentewet.

2. Wet- en regelgeving

Het ontbreken van een adequaat normerend kader is een belangrijke vaststelling. Daar waar bij overige inlichtingendiensten wet- en regelgeving aan de voorzijde is geformaliseerd, ontbreekt die bij het TOOI. Dit ontbreken, bemoeilijkt het proces om te komen tot een eenduidige uitvoering van de TOOI-taak binnen de Nationale Politie en zorgt voor ongewenste verscheidenheid in de uitvoering van de desbetreffende werkprocessen. De eenduidigheid wordt nu feitelijk gecreëerd vanuit de afdelingen TOOI zelf zonder een vooraf vastgesteld juridisch kader. Een vooraf vastgesteld juridisch kader biedt onder andere de voordelen dat iedere afdeling TOOI hierop kan inhaken en uiteenlopende discussies overbodig worden. De Commissie van Toezicht voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft jaren geleden al gewezen op de noodzaak van het creëren van een expliciete wettelijke basis voor de openbare orde taak van de Regionale Inlichtingendienst.²

Richtinggevendende oplossing

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) heeft het Bureau Regioburgemeesters recentelijk geconsulteerd in de totstandkoming van het Besluit Beheer Nationale Politie. Het Bureau Regioburgemeesters heeft het ministerie hierbij gewezen op de omissies in de wet- regelgeving en controle en toezicht en heeft het ministerie aangeboden hierin gezamenlijk op te trekken. Daarmee is het gevoel van urgentie van V&J op dit dossier wellicht toegenomen. Een taskforce bestaande uit V&J, Bureau Regioburgemeesters en Politie dienen op korte termijn verkenningen uit te voeren om de geconstateerde tekortkomingen in wetgeving en controle / toezicht weg te nemen. Denk bij omissies in de wetgeving voornamelijk aan juridische mogelijkheden tot het vorderen van uiteenlopende gegevens. Verder dient de Handleiding Openbare Orde Inwinning geïntegreerd te worden in het Besluit Verplichte Politiegegevens. Tevens is een onderzoek naar de wettelijke mogelijkheden van bijvoorbeeld het digitaal runnen van bronnen gewenst. Een Circulaire Beloningsnotitie Openbare Orde, kaders voor (buitenlandse) observatie en inzet van bronnen in het buitenland dienen eveneens te worden geformaliseerd.

3. Plaats in de Informatieorganisatie

De nieuwe informatieorganisatie van de Nationale Politie is complexer geworden. De thans drie aanwezige inlichtingendiensten TOOI, TCI en ID dienen volop samen te werken, waarbij respect voor ieders taakuitvoering gehanteerd moet worden. Binnen deze drie disciplines is sprake van overlap op bepaalde thema's. Te denken valt aan thema's als radicalisering en terrorisme. De grenzen waar het ene regiem van toepassing is en overgaat in het andere zijn lastig af te bakenen. Er is sprake van verschillende informatie exploitatielijnen tussen de disciplines, maar ook binnen de afdelingen TOOI.

Richtinggevendende oplossing

Alle afdelingen TOOI werken conform de uitgangsprincipes van het Werkingsdocument DRIO. In de samenwerking met de ID WIV dient nader invulling te worden gegeven aan een overleg ex-artikel 85 WIV. Hiervoor dienen randvoorwaarden te worden opgesteld.

² Nederlands Juristenblad, NJB 2012/106, De Regionale Inlichtingendienst, mr. S. Brinkhoff, sectie straf- en strafprocesrecht Radboud Universiteit.

4. Uitvoering en borging van de harmonisering

Hoewel we op de goede weg zijn is er in de uitvoering van de openbare orde taak van het TOOI, om redenen zoals hierboven aangehaald, nog onvoldoende sprake van landelijke eenduidigheid. Dit belemmert het werken om als één TOOI Nederland tot wasdom te komen. Borging van afspraken en stappen maakt hiervan een belangrijk onderdeel uit.

Richtinggevende oplossing

Om het proces van harmonisatie te bewaken vindt jaarlijks een collegiale audit plaats. Aan de hand van vooraf bepaalde items worden de werkprocessen door andere TOOI eenheden gecontroleerd en beschreven. Deze rapporten worden opgemaakt in opdracht van de portefeuillehouder Intelligence en worden aan hem jaarlijks ter beschikking gesteld. Op deze wijze ontstaat er een tot nu toe ontbrekend 'correctiemiddel' bij het onvoldoende of niet naar behoren functioneren van het TOOI.

Met vriendelijke groet

Namens de opstellers van dit memo

5.1.2.e

Operationeel Specialist A
Team Openbare Orde Inlichtingen Limburg

5.1.2.e

Operationeel Specialist B
Team Openbare Orde Inlichtingen Den Haag

5.1.2.e

Operationeel Specialist B
Team Openbare Orde Inlichtingen Amsterdam

5.1.2.e

Operationeel Specialist C
Team Openbare Orde Inlichtingen Oost Nederland