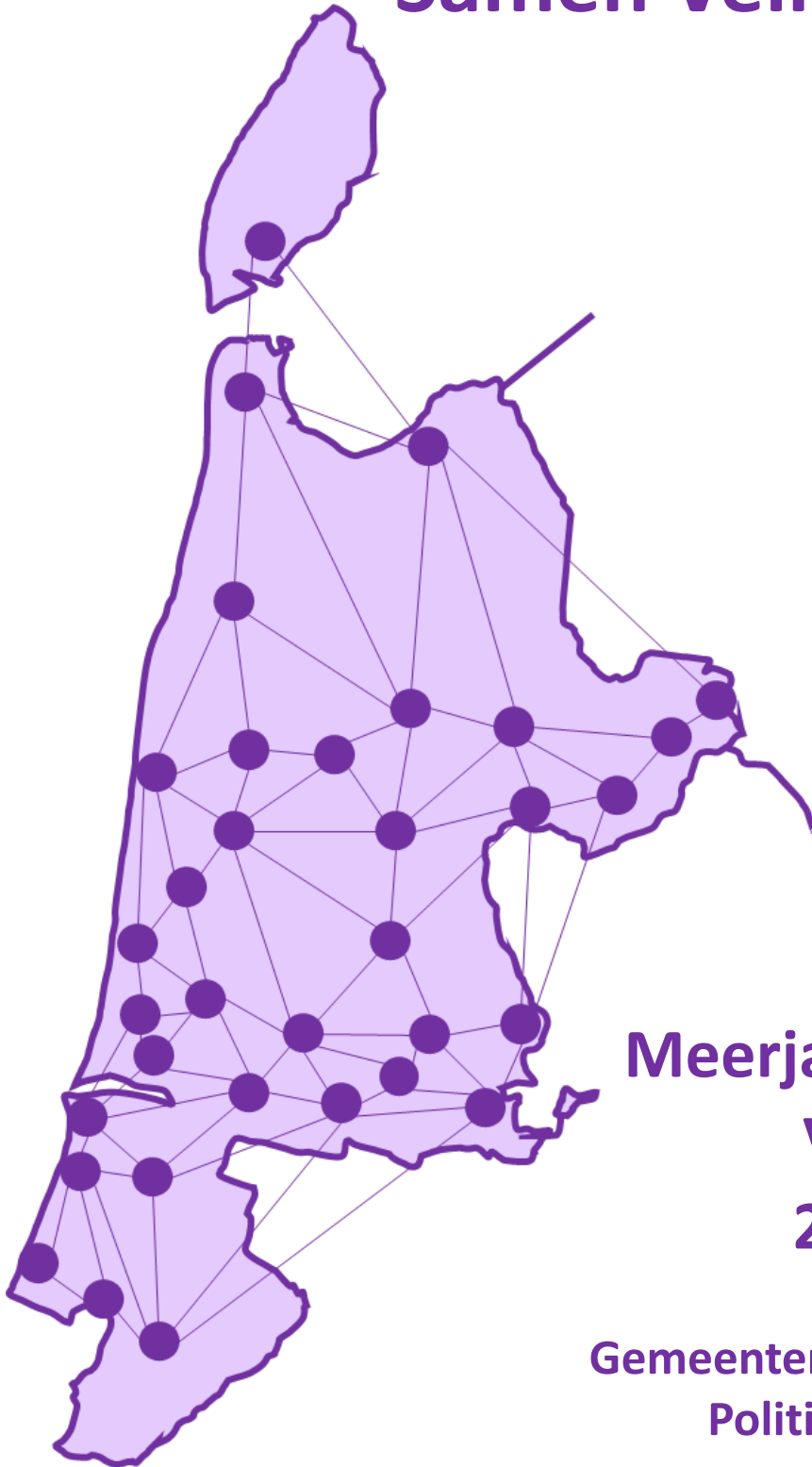


# Noord-Holland Samen Veilig



## Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid 2019-2022

Gemeenten, Openbaar Ministerie,  
Politie en hun partners

## Voorwoord

Eens per vier jaar stellen de burgemeesters en hoofdofficier van justitie het beleidsplan voor de eenheid vast, zo stelt de Politiewet. In dit Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV) 2019-2022 zijn thema's opgenomen, waarop wij menen dat een **integrale impuls of intensivering op het niveau van de eenheid Noord-Holland** noodzakelijk en mogelijk is. Dit met als doel een bijdrage te leveren aan de veiligheid van de inwoners<sup>1</sup> van de gemeenten in onze eenheid. Veiligheid is de resultante van een gemeenschap die zelf verantwoording neemt en krijgt voor de woon- en leefomgeving en die daarbij wordt ondersteund door (overheids)partijen. In de basis krijgt veiligheid dus lokaal vorm. De eenheidsbrede impuls en intensivering op de thema's uit dit IMV, beoogt die **lokale basis** te ondersteunen en te faciliteren (efficiënter, effectiever, betere kwaliteit) of richt zich op thema's die zich niet direct lenen voor een lokale aanpak.

Een beleidsplan is een hulpmiddel en geen doel op zich. Daarom is dit beleidsplan **kort en krachtig** en beschrijft het op hoofdlijnen onze ambities als wij op eenheidsniveau samen werken aan veiligheid. Wel 'wat' we willen bereiken, niet 'hoe' we dat willen doen. Onze vier geprioriteerde thema's zijn:

1. **Aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving**
2. **Versterken ketensamenwerking tussen het zorg- en het veiligheidsdomein**
3. **Contraterrorisme en tegengaan van polarisering, radicalisering en extremisme**
4. **Aanpak cybercrime en gedigitaliseerde vormen van criminaliteit**

De komende jaren is er voldoende ruimte om **flexibel en wendbaar** in te springen op actuele ontwikkelingen en om voortschrijdend inzicht de basis te laten zijn voor het concretiseren van de aanpak of het aanpassen van de geprioriteerde thema's. De focus op vier thema's zorgt ervoor dat aandacht en (schaarse) capaciteit en middelen niet versnipperd.

Uiteraard is het ondenkbaar dat alleen gemeenten, openbaar ministerie en politie deze - en andere - veiligheidsproblematiek samen zouden aanpakken. Inwoners, **partners** en andere samenwerkingsverbanden zijn daarbij onmisbaar. Als een thema niet (alleen) veiligheid betreft, maar bijvoorbeeld ook zorg, zijn andere dan de primaire partners van dit plan (gemeenten, openbaar ministerie en politie) leidend. Daarom zijn essentiële uitgangspunten dat de activiteiten die uit dit IMV voortvloeien aansluiten bij activiteiten van partners én dat verantwoordelijkheden worden belegd waar ze (wettelijk gezien) horen. Geen extra laag, maar doen wat nodig is, beredeneerd vanuit de ambities op de thema's in het IMV.

Met dit IMV als beleidskader, worden **uitvoeringsplannen per thema** gemaakt. Daarin staan concrete acties, te behalen doelstellingen en bijdragen van de partijen. Zowel in capaciteit als in middelen. Het 'hoe' dus. In het wettelijk verplichte jaarverslag voor de eenheid leggen wij verantwoording af over de bereikte resultaten. In het jaarverslag 2018 blikken wij terug op het laatste jaar van het IMV 2015-2018. Allen die aan de uitvoering daarvan hebben bijgedragen bedanken wij hartelijk voor de bereikte resultaten en de basis die is gelegd op onder andere een aantal thema's dat in dit IMV opnieuw tot prioriteit is benoemd.

Wij ambiëren dat dit Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid 2019-2022 een hulpmiddel is bij het werk van allen die zich dagelijks inzetten voor de veiligheid in de eenheid Noord-Holland.

Burgemeesters en hoofdofficier van justitie eenheid Noord-Holland

---

<sup>1</sup> Korteheidshalve schrijven wij inwoners. Wij bedoelen degenen die in de gemeenten van de eenheid Noord-Holland wonen, werken of (tijdelijk) verblijven.

## Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving	4
2. Versterken ketensamenwerking tussen het zorg- en het veiligheidsdomein	6
3. Contraterrorisme en tegengaan van polarisering, radicalisering en extremisme	8
4. Aanpak van cybercrime en gedigitaliseerde vormen van criminaliteit	10
5. Integrale samenwerking bij de aanpak	12
5.1 Context Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV)	12
5.1.1 Landelijke prioriteiten – Veiligheidsagenda	12
5.1.2 Lokale prioriteiten - Integraal Veiligheidsplan (IVP)	12
5.1.3 Eenheidsbrede prioriteiten - Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV)	13
5.2 Samenhang tussen vier IMV-thema's	13
5.3 De wijze waarop integraal wordt samengewerkt	14
5.4 Verlenging beleidsplanperiode	14
6. Sterkteverdeling politie	15
7. Bijlage: Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022	17

# 1. Aanpak van criminaliteit met een ondermijnd effect op de samenleving

## Analyse van het thema

Ondermijning is een sluipend gif dat langzaam maar zeker leidt tot het aantasten van de democratische rechtsstaat en ten koste gaat van economische sectoren. Ondermijnende criminaliteit is niet nieuw. Integendeel, ondermijning heeft zich decennia lang geleidelijk ontwikkeld. De steeds krachtigere, alternatieve en ontwrichtende structuren zijn gaandeweg in delen van de samenleving 'normaal' geworden. Bepaalde gemeenschappen hebben meer vertrouwen in de criminaliteit dan in instituties, waaronder de overheid. De samenleving is (nog) niet voldoende weerbaar tegen ondermijning en daarin schuilt het gevaar van zeer lastig omkeerbare maatschappelijke ontwrichting. Het Eenheidsveiligheidsbeeld (politie eenheid Noord-Holland, 2018) beschrijft hoe criminaliteit met een ondermijnd effect op de samenleving de maatschappelijke structuren in Noord-Holland direct aantast. In Noord-Holland zijn meerdere criminele netwerken actief die zich onder andere bezighouden met drugscriminaliteit. Criminelen spreiden hun bedrijfsrisico en trekken (kwetsbare) inwoners mee in de criminaliteit. Zo faciliteren maritieme experts bij de import van verdovende middelen via de Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer en is er een verschuiving van grootschalige naar kleinschalige hennepcultuur. Daarnaast is er een criminele infrastructuur ontstaan rondom vluchtelingen. De gesmokkelde vluchtelingen zijn afhankelijk van hun faciliteerders en dit maakt ook hen kwetsbaar voor verschillende vormen van mensenhandel, zoals arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting of criminele uitbuiting.

Meestal is financieel gewin het leidende motief voor bovenstaande vormen van criminaliteit. Witwassen (crimineel geld verhullen en integreren in de reguliere economie) en de financiële dienstverlening die dit mogelijk maakt, valt daarmee ook onder dit thema. De witwasconstructies worden steeds innovatiever en er is een opvallende groep faciliteerders in opkomst, namelijk de IT-ers die onderlegd zijn in (nieuwe) financieel-technologische ontwikkelingen. Maar ook worden verdiensten geïnvesteerd in meer 'traditionele' objecten zoals vastgoed of roerende zaken als vaar- en voertuigen. Ondermijnende (criminele) gedragingen zijn geworteld in criminele bendes, zoals Outlaw Motorcycle Gangs, maar ook in kleinschalige (micro)culturen, in families en in (lokale) gemeenschappen. Ondermijning is dichtbij; het is zichtbaar en merkbaar in ieders directe omgeving in een straat, dorp of wijk. Signalen in de ondermijningsbeelden die in Noord-Holland zijn (en worden) gemaakt bevestigen dat. We krijgen steeds scherper zicht op de verschijningsvormen van ondermijning in de bovenwereld.

## Waarom een eenheidsbrede prioriteit?

Ondermijning is een taai en veelzijdig probleem. In elke gemeente vinden ondermijnende activiteiten plaats, zodat gemeenten een aanpak moeten ontwikkelen. Voor een effectieve aanpak is het noodzakelijk dat gemeenten met inwoners, maatschappelijke partners, politie, openbaar ministerie etc. dezelfde boodschap uitstralen en samen optrekken om te doen wat het meeste maatschappelijk effect sorteert. Om een waterbed effect te voorkomen is het noodzakelijk om over de gemeentegrenzen - en soms over de eenheidsgrens - heen te kijken en ten minste met gemeenten en partners in de eenheid samen te werken. Zo voorkomen we dat criminelen gebruik maken van de zwakste schakel. Daarnaast resulteert eenheidsbrede samenwerking in het opdoen, inzetten en breed toegankelijk maken van specifieke expertise.

## Doelstelling

Het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving en de overheid tegen criminaliteit met een ondermijnd effect op de samenleving. Daarnaast integraal interveniëren op bestaande vormen van ondermijnende criminaliteit, door concrete zaken gezamenlijk op te pakken en de criminaliteit (zichtbaar) te doen stoppen.

## Waar staan we nu?

De ondermijningsaanpak in de eenheid is vooral sterk ontwikkeld op de (repressieve) signaalaanpak waarin het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) een belangrijke aanjaag-, informatie- en expertiserol heeft. Het RIEC faciliteert de signaalaanpak en de gemeenten, het openbaar ministerie, de politie, de belastingdienst en andere partners werken daarbij integraal samen. Informatiedeling (informatieplein), besluitvorming en besturing van die aanpak (interventie overleg) wint nog steeds aan integraliteit en is bestuurlijk verankerd. In verschillende gemeenten zijn bovendien proactieve, preventieve en ondersteunende interventies gestart zoals bevorderen van woon- en

adreskwaliteit, het bieden van handelingsperspectief aan ondernemers (al dan niet verbonden aan een Keurmerk Veilig Ondernemen) en het afsluiten van een hennepconvenant.

### Wat gaan we doen?

In 2019 zijn de ondermijningsbeelden per basisteamdriehoek beschikbaar. Deze ondermijningsbeelden zijn de basis voor de aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving. Naast de traditionele strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke interventies is creatief maatwerk 'inzet met een lange adem' vanuit integrale samenwerking en de bundeling van krachten en expertises ook nodig om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Inzet ook vanuit invalshoeken die traditioneel niet in beeld zijn zoals onderwijs, werk en inkomen, zorg en welzijn, sport en cultuur, jeugd of economie. De eenheid blijft aangesloten bij landelijke ontwikkelingen en initiatieven en zorgt ook voor het ondersteunen van lokale initiatieven. Via een **programmatische invalshoek** die de termijn van dit IMV overschrijdt - wat in decennia in de samenleving is gegroeid, breken we niet in één beleidsperiode duurzaam af - kan samenhang tussen planvorming en uitvoering optimaal vorm krijgen. Uiteraard sluit dat programma aan op alle initiatieven en activiteiten die het RIEC en andere partners al ontplooiën. De dominante elementen daarin zijn:

- **Vergroten van het bewustzijn over ondermijning.** Het vergroten van het bewustzijn in de samenleving, bij maatschappelijke partners en ook binnen de overheid over de verschijningsvormen van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving is de eerste essentiële stap in de aanpak. Een actieve communicatiestrategie, zowel gericht op de samenleving als op overheidspartijen zelf, over preventie en (resultaten van) repressie helpt het bewustzijn te vergroten. Deze beweging is een integrale ontdekkingsreis die gaandeweg steeds scherpere inzichten geeft en dus ook bijdraagt aan het ontwikkelen van mogelijke inzet en interventie strategieën.
- **Verbeteren van de informatiepositie.** Het stimuleren van meer bewustzijn, leidt tot meer signalen over ondermijning. Het is essentieel voortdurend zicht te houden op de ontwikkeling van ondermijning door het vastleggen van signalen en daaruit de rode draden en de fenomenen te destilleren. Hiermee is al een start gemaakt door het opstellen van de ondermijningsbeelden. Het aanboren van nieuwe bronnen om ondermijning te signaleren, zoals het onderzoeken van de mogelijkheid voor een app voor burgers om signalen te melden, het uitbreiden van de kring aan (overheids)partners en het benutten van (open) bronnen voor (big) data valt hier ook onder. Ook gaat dit element over de nabijheid van (overheids)partijen die nodig is om signalen tijdig te ontvangen.
- Het benutten van de kracht van de samenleving bij het verbeteren van de informatiepositie en de integrale benadering van de aanpak van dit thema noopt er ook toe **informatiedeling en samenwerking** zodanig in te richten dat - daar waar overheidsbemoedening noodzakelijk lijkt te zijn - de gedeelde informatie in gezamenlijkheid wordt bekeken en gewogen (triage), om daarna in gezamenlijkheid inzet te wegen en dus te bezien welke partner op welke wijze het grootste maatschappelijke effect kan sorteren.
- **Vergroten van de weerbaarheid.** Hieronder verstaan we ten eerste het vergroten van de weerbaarheid van de gemeenschappen. Een voortzetting van de zoektocht naar de kracht in de samenleving 'van binnen uit'. Wat zo sterk is vergroeid met de samenleving, kan alleen samen met de samenleving worden gekeerd. Dit vergt creativiteit, lef en de bereidheid van partners om ruimte te zoeken om integraal (lokaal) te experimenteren. Uiteraard resulterend in goed en best practices die zich lenen om lokaal uit te leren en toe te passen. Ten tweede het verder vergroten van de weerbaarheid van de overheid, zoals het (nog beter) benutten van het bestuurlijke instrumentarium, gebruikmaken en verder ontwikkelen van de barrièremodellen en versterken van de waarborgen voor een integere overheid.
- **Professionaliseren van de signaalaanpak en ontwikkelen van de fenomeen aanpak.** Onder regie van het RIEC versterken en verduurzamen partners de bestaande signaalaanpak en ontwikkelen zij een fenomeenaanpak. De overheid ambieert slim samen te werken gericht op het te bereiken maatschappelijke effect. Het uitbreiden van de signaalaanpak naar het niveau van de aanpak van fenomenen (zoals de misstanden in de (lucht-)havengebieden) en het verleggen van focus naar bijvoorbeeld de aanpak van facilitators draagt daaraan bij. Het ontwikkelen van en ervaring opdoen met alternatieve interventies is een element van de professionalisering. Het betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven (publiek-private samenwerking) en inwoners biedt extra kansen op duurzame barrières. En uiteraard delen we onze ervaringen en de opgedane expertise.

## 2. Versterken ketensamenwerking tussen het zorg- en het veiligheidsdomein

### Analyse van het thema

Het zorgdomein en het veiligheidsdomein zijn nauw met elkaar verbonden en vullen elkaar aan. Gemeenten voeren de regie over het sociaal domein en over de openbare orde binnen het veiligheidsdomein. Andere partners zijn regisseur van andere onderdelen binnen het zorgdomein. En uiteraard is het openbaar ministerie leidend bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van veilige en inclusieve wijken ligt bij de samenleving zelf en alle betrokken (keten)partners, zowel lokaal als regionaal. Deze opgave vraagt onder andere om een goede samenwerking en samenhang tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein. Daarom hebben verschillende partijen de afgelopen jaren intensieve samenwerking georganiseerd. Een voorbeeld daarvan is de coördinatie op casuïstiek binnen de (zorg- en) veiligheidshuizen. De ervaring leert dat een integrale benadering vanuit zorg en veiligheid vaak cruciaal is voor een succesvolle aanpak van complexe problematiek. Tegelijkertijd ervaren professionals in beide ketens belemmeringen, die vragen om een verbeterde aanpak.

In een veilige en inclusieve wijk woont een hele grote groep mensen waarover nauwelijks zorgen bestaat. Zijn er enige zorgen of ontstaan er problemen, dan is dat vaak met een enkelvoudige maatregel samen met betrokkene op te lossen. Ondersteuning, vroegsignalering en preventie zijn belangrijke activiteiten van sociale wijkteams en hun partners als GGD, de wijkagent, scholen, het consultatiebureau, etc. Maar in een veilige en inclusieve wijk gaat het ook om een kleine groep kwetsbare inwoners. Mensen waarover toenemende zorgen ontstaan, die om welke reden dan ook de grip op hun leven (dreigen te) verliezen. Het gaat over mensen met psychische problematiek of jongeren met gedragsproblemen. En het gaat ook over situaties waarin sprake is van huiselijk geweld, kindermishandeling, opvoedingsproblematiek, radicalisering, mensen onder reclasseringstoezicht, mensen met een licht verstandelijk beperkten, etc. Deze kleine groep mensen heeft ondersteuning nodig. Gemeenten als regisseur in het sociaal domein, zorgpartners die verantwoordelijk zijn voor andere onderdelen uit het zorgdomein en veiligheidspartners vinden elkaar nog niet altijd optimaal in het signaleren, uitwisselen van informatie, maken van keuzes en het vinden en uitvoeren van een adequate aanpak. Een goede aanpak tussen zorg en straf (en/of maatregelen) die recht doet aan de situatie van het individu, zijn/haar omgeving en de belangen van de maatschappij maakt daar onderdeel van uit. Het feit dat de zorgketen en de veiligheidsketen anders zijn georganiseerd mag daarin geen belemmering veroorzaken.

### Waarom een eenheidsbrede prioriteit?

Partijen als gemeenten, zorgpartners, GGD, Veilig Thuis, (zorg- en) veiligheidshuizen werken lokaal, bovenlokaal of districtelijk. Partners in het veiligheidsdomein, justitiële partners en politie, werken vaak op het niveau van de eenheid. Gezamenlijk staan zij voor de uitdaging om het zorgdomein en het veiligheidsdomein verder te verbinden. De betrokkenheid van een veelheid aan divers georganiseerde partners, maakt het in beginsel niet wenselijk om op eenheidsbreed niveau tot een eensluidende oplossing te komen. Lokaal maatwerk is het uitgangspunt en pas daar waar nodig zal op districtelijk of eenheidsniveau een oplossing worden gezocht of een vraagstuk worden aangepakt. Daar waar eenheidsbreed dezelfde opgave ligt, dezelfde barrières worden gevoeld en dezelfde partijen betrokken zijn, is het van belang een eenheidsbrede verkenning in gang te zetten waardoor integratie bevorderd wordt en geleerd kan worden van elkaars oplossingen en methodes.

### Doelstelling

Het versterken van vroegsignalering en preventie en het ontwikkelen van een goed werkende systematiek voor de aanpak en ondersteuning van mensen die grip op hun leven (dreigen te) verliezen. Dit doen we door het wegnemen van barrières in en tussen de zorg- en de veiligheidsketen, zodat passende maatregelen vanuit zorg- en/of veiligheidsperspectief kunnen worden genomen, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van het individu, van zijn of haar omgeving en van de samenleving.

### Waar staan we nu?

Zonder hier een volledige opsomming na te streven is te zeggen dat tal van initiatieven zijn gericht op het verbeteren van samenwerking tussen partners in het zorg- en het veiligheidsdomein. Wel zijn er verschillen in de ontwikkeling tussen gemeenten, basisteams en districten. De samenwerking is in de ene gemeente (of district) verder ontwikkeld dan de andere. Hierna een aantal voorbeelden van initiatieven:

- Sociale wijkteams geven maatschappelijke ondersteuning (zorgcomponent, ondersteuningscomponent en samenlevingsopbouw component) lokaal vorm. Dichtbij en samen met de burger. Het doel is wijkbewoners te activeren, te helpen participeren en hen te ondersteunen in hun sociaal en maatschappelijk functioneren.
- Partners maakten afspraken over het vervoer en de opvang van mensen met acuut verward gedrag.
- Sinds 2016 is het vroegsignaleringsoverleg (VSO) in de hele eenheid geïntroduceerd. Dit is een integrale overlegstructuur van GGZ, GGD (namens gemeenten) en politie om in een vroeg stadium inwoners, die de grip op hun leven (dreigen te) verliezen, te herkennen en betekenisvol te kunnen interveniëren. Hiermee is een belangrijke stap gezet in de integrale samenwerking.
- In het Veiligheidshuis werken zorg- en veiligheidspartijen samen bij de aanpak van complexe casuïstiek van personen, systemen en groepen.
- Met Veilig Thuis wordt samengewerkt om situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken.
- Om te voorkomen dat praktische vragen goede zorg in de weg staan (bijvoorbeeld vanwege de voorwaarden die worden gesteld aan de behandeling (zoals eerst afkicken vóór het starten van een begeleid-wonen-traject) of onduidelijkheid over de financiële verantwoordelijkheid), worden onder coördinatie van de GGD-en zaken in kaart gebracht die nodig zijn voor betere onderlinge afstemming.

### Wat gaan we doen?

Gelet op het thema ligt een gezamenlijke verkenning onder gezamenlijke regie van burgemeesters en wethouders zorg/sociaal domein en eventueel andere ketenpartners op onder meer de volgende aspecten voor de hand:

- **Netwerk- en activiteiten analyse.** Op basis van onder andere reeds bekende informatie en een netwerkanalyse in kaart brengen wat gemeenten, justitiële partners en partners uit de zorgketen nu samen doen en samen zouden moeten doen. Daarbij hoort inzicht in de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden van deze partners en een heldere regie en eigenaarschap.
- **Inzichtelijk maken barrières.** Mede op basis van reeds bekende informatie in beeld brengen welke barrières en gemeenschappelijk belangen nu door de betrokken partijen worden ervaren. Insteek is onder andere het slechten van de domeincultuur; dat is de wijze waarop professionals vanuit hun domein naar een persoon (hebben leren) kijken. Het gaat dan bijvoorbeeld om jargon en financiële afspraken. Het overstijgen van deze domeincultuur maakt een wereld van verschil bij de gezamenlijke aanpak. Denk ook aan het omgaan met de ervaren (on)mogelijkheden op het gebied van informatiedeling (Algemene Verordening Gegevensbescherming, AVG) tussen de domeinen.
- **Voorstellen voor structurele verbeteringen.** Op basis van bovenstaande punten voorstellen maken over de aanpak van barrières inclusief wie waarvoor bestuurlijk verantwoordelijk is. Het organiseren van een duidelijk besluitvormingsproces, passend bij de wettelijke verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, voor aangelegenheden die zowel het veiligheidsdomein als het zorgdomein betreffen. Daarnaast organiseren dat de bestuurders van het veiligheidsdomein en bestuurders van het zorgdomein elkaar structureel ontmoeten om issues die beide domeinen raken te bespreken. Indien dat uit de analyse blijkt, worden eenheidsverstijgende barrières (denk aan informatiedeling) aan de landelijk verantwoordelijken geadresseerd.
- **Evalueren individuele casus.** Integrale persoonsgerichte aanpak blijft het uitgangspunt. Situaties die niet of juist wel goed zijn verlopen worden geëvalueerd, indien mogelijk samen met de cliënt/verdachte. Hierdoor kunnen leermomenten benoemd worden en verbeteringen verder worden doorgevoerd.
- **Gebruikmaken van bestaande initiatieven.** Nu we hebben geconstateerd dat binnen de eenheid een verschil in tempo van ontwikkelingen bestaat, ontstaat daar ook de mogelijkheid te leren van elkaars aanpak. Uiteraard wordt (ook op dit thema) aansluiting gezocht bij bestaande landelijke programma's zoals dat van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en Ministerie van Justitie en Veiligheid.

### 3. Contraterrorisme en tegengaan van polarisering, radicalisering en extremisme

#### Analyse van het thema

Polarisering is het proces van verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving dat kan resulteren in spanningen en een grotere kloof tussen deze groepen. Denk aan groepen met verschillende afkomst, geaardheid of overtuiging. Hoe groter de kloof tussen de groepen, hoe negatiever men over elkaar denkt. Het wantrouwen groeit. Polarisation komt voort uit een groter maatschappelijk probleem waarvan de kern is dat mensen minder vertrouwen in de overheid en in de democratie hebben, een afnemend gezag van de overheid en groepen mensen die zich niet of onvoldoende gehoord en zich uitgesloten voelen. Het kent verschijningsvormen als discriminatie, vandalisme, intimidatie, racisme en geweld. Polarisation is dus op zichzelf onwenselijk en ook omdat het een mogelijke voedingsbodem is voor alle vormen van radicalisering en extremisme. Op het gebied van polarisering signaleert het Eenheidsveiligheidsbeeld dat de invloed van het (politiek) salafisme in Nederlandse moskeeën en via sociale media toeneemt.

Radicalisering is het proces waarbij een persoon of groep in toenemende mate bereid is de consequenties te aanvaarden van de strijd voor een samenleving die niet strookt met onze democratische rechtsorde. Diverse actoren uit binnen- en buitenland grijpen maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten aan om de onverenigbaarheid van opvattingen te benadrukken. Op deze wijze zetten zij groepen mensen tegen elkaar op, of roepen op tot het zich afkeren van de samenleving en ondermijnen zo op den duur de democratische rechtsorde. Daarmee kan bij diverse personen en groepen - vooral jongeren - de ontvankelijkheid voor extremistische boodschappen groeien, hetgeen nieuwe terroristische dreiging kan genereren. Extremisme is de benaming voor het fenomeen waarbij personen of groepen bij het streven naar hun idealen bewust over de grenzen van de wet gaan. Extremisten plegen, in tegenstelling tot activisten, bewust strafbare feiten, zoals bedreigingen en vernielingen.

Het Eenheidsveiligheidsbeeld laat zien dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in het kader van terrorisme de jihadistische dreiging nog steeds als de meest bepalende dreiging voor Nederland beschouwt. Momenteel is de kans op een aanslag in Nederland reëel, maar zijn er geen concrete aanwijzingen dat voorbereidingen worden getroffen om een aanslag te plegen. De meest opvallende ontwikkeling op dit thema bestaat uit een afname van het aantal jihadisten dat uitreist naar strijdgebieden. Die afname hangt samen met de toename van het aantal terugkeerders. De aandacht verschuift dus van uitreizigers naar terugkeerders. Hoewel de aandacht in Nederland op dit moment vooral uitgaat naar jihadisme, zijn er meer vormen van ideologisch gemotiveerd geweld waarop wordt gelet. Te denken valt aan links en rechts extremisme, asielrechtenextremisme en dierenrechtenextremisme. Rechts-extremistische groepen ageren tegen de door hen vermeende islamisering van de samenleving. De acties vanuit deze hoek zijn veelal provocerend van aard en lokken mogelijk een tegenreactie uit die de polarisation in de samenleving vergroot. Alle extremistische dreigingen, ongeacht de aard of onderliggende ideologie, moeten worden bestreden.

#### Waarom een eenheidsbrede prioriteit?

Expertise op het gebied van polarisering, radicalisering, extremisme en (contra)terrorisme is onvoldoende beschikbaar op lokaal niveau. Het vergt een te grote lokale investering om expert te zijn en te blijven op dit onderwerp. Daarom is het van belang om de krachten te bundelen en deze expertise op eenheidsniveau - met uiteraard nauwe afstemming met de NCTV - te organiseren: dat betekent lokaal kennis opdoen en lokaal beschikbaar stellen. Daarnaast is de rol van de politie en het openbaar ministerie als eenheidsbreed georganiseerde partijen dusdanig groot, dat een eenduidige integrale aanpak op het niveau van de eenheid wenselijk is.

#### Doelstelling

Het stimuleren van een inclusieve samenleving en stimuleren van de kracht van de samenleving om zodoende polarisering en radicalisering te voorkomen. Het vroegtijdig onderkennen van de dreiging die uitgaat van geradicaliseerde en extremistische personen, groeperingen en instituties. Het borgen van het adequaat uitvoeren van geheel van overheidsmaatregelen ter bestrijding van extremisme en terrorisme in de eenheid Noord-Holland.



## Waar staan we nu?

De focus van de huidige aanpak ligt op het signaleren van personen die vatbaar zijn voor radicalisering en/of extremistisch gedachtegoed en/of zich mogelijk schuldig zullen maken aan criminele gedragingen met een terroristisch motief. Vroegtijdige signalering van radicalisering en extremisme en tijdige onderkenning van de dreiging die er van uitgaat, staan centraal in de aanpak die in Noord-Holland de afgelopen jaren is ontwikkeld. In Noord-Holland werken de drie Veiligheidshuizen met een integraal informatieoverleg (I2O). Het I2O duidt/weegt integraal signalen met betrekking tot radicalisering, extremisme of terrorisme. Dat leidt tot een integraal advies aan de driehoek over het al dan niet inzetten van een integrale aanpak. De bestuurlijke bevoegdheden en maatregelen zijn in 2017 flink uitgebreid, waaronder de mogelijkheid om in een vroeg stadium te kunnen interveniëren door het opleggen van een uitreisverbod, gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod, inname van het paspoort en ontnemen van het Nederlanderschap. In Noord-Holland moet nog ervaring worden opgedaan met die mogelijkheden. Opsporing en vervolging van terroristische misdrijven is complex. Daarom zijn met de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven (2017) de mogelijkheden in de opsporing en vervolging verruimd.

## Wat gaan we doen?

Per onderdeel van de doelstelling op dit thema krijgen de volgende elementen een plek in de uitwerking:

1. Het stimuleren van een inclusieve samenleving en het stimuleren van de kracht van de samenleving is te beschouwen als een brede maatschappelijke opgave. Primair zijn in dit domein de gemeenten aan zet om polarisering en radicalisering tegen te gaan, bijvoorbeeld door het **tegengaan van tegenstelling tussen bevolkingsgroepen**, het **vergroten van weerbaarheid**, zodat burgers minder vatbaar worden voor extremistische opvattingen en het **tegengaan van verspreiding van radicaal gedachtegoed**. Het is evident dat gemeenten op deze sporen andere partners uit het sociaal domein nodig hebben.
2. Het vroegtijdig onderkennen van de dreiging die uitgaat van radicaliserende, geradicaliseerde en extremistische personen, groeperingen en instituties: Het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen en daarop interveniëren is de kern van deze doelstelling. Het zorgdomein en het veiligheidsdomein zijn hierbij in samenhang aan zet. **Informatie-uitwisseling** is de cruciale factor in het tijdig onderkennen van dreiging. Wij bespreken signalen over risico's en mogelijke radicalisering in het I2O en casuoverleggen waar lokale, regionale en nationale partijen samenkomen. In het lokale casuoverleg kiezen we een set van maatregelen gericht op het reduceren van de dreiging van een specifieke inwoner. Gemeenten regisseren deze '**lokale aanpak**'. Deze aanpak staat in Noord-Holland en de belangrijkste opgave in deze beleidsperiode is die adequaat te borgen en eventueel verder te versterken. Ook is **digitale expertise** nodig om vroegtijdig extremistische en terroristische structuren en activiteiten te kunnen onderkennen en om doelmatig en doeltreffend te interveniëren.
3. Het borgen van het adequaat uitvoeren van geheel van overheidsmaatregelen ter bestrijding van extremisme en terrorisme in de eenheid Noord-Holland. Daarbij kunt u denken aan:
  - Openbaar ministerie, politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn primair aan zet om adequate maatregelen te nemen voor (potentiële) terugkeerders en personen die op de landelijke opsporingslijst politie staan. Dit is onderdeel van de taak om personen, objecten en vitale processen te beschermen tegen fysieke en digitale extremistische en terroristische dreigingen.
  - **Terrorisme gevolg bestrijding**: Veiligheidspartners, GHOR, brandweer, Koninklijke Marechaussee en Veiligheidsregio's treffen - samen met de primaire partners in dit beleidsplan - voorbereidingen voor de maatschappelijke gevolgen van terroristische daden en de daarop mogelijk volgende maatschappelijke onrust.
  - **Vervolgen**. De opsporing en vervolging van hen die zich schuldig maken aan extremisme en terrorisme.

## 4. Aanpak van cybercrime en gedigitaliseerde vormen van criminaliteit

### Analyse van het thema

De maatschappij digitaliseert in toenemende mate. Economisch en maatschappelijk biedt dat kansen, maar er zijn ook risico's. Het internet is een voor iedereen toegankelijk platform dat naast de vele voordelen ook nieuwe varianten van criminaliteit met zich meebrengt. Een strikte scheiding tussen de digitale en fysieke wereld bestaat niet meer. Veel mensen leven continu in beide werelden. Dat wat plaatsvindt in de digitale wereld, heeft zijn uitwerking in de fysieke wereld en vice versa. Desondanks is het toezicht in de digitale wereld zeer beperkt. Als een ondernemer een fysiek bedrijf wil openen, kan bijvoorbeeld de wet BIBOB worden toegepast ter controle. Maar als iemand een webshop opent is er geen enkele controle. Dit terwijl het 'bereik' van de digitale webshop mogelijk vele malen groter is dan van de fysieke winkel.

Steeds meer mensen worden het slachtoffer van cybercrime of gedigitaliseerde vormen van criminaliteit.<sup>2</sup> Volgens de Veiligheidsmonitor 2017 was 1 op de 9 personen in 2017 slachtoffer van cybercrime en dit aantal zal naar verwachting stijgen. Cybercrime is de nieuwe vorm van 'veelvoorkomende criminaliteit'. Een belangrijke verklaring voor de toename van cybercrime is de laagdrempeligheid. Het is immers eenvoudig om via de computer anoniem te opereren, zonder directe confrontaties met slachtoffers. Daarnaast is er een beperkte aandacht voor cybersecurity, waardoor er gelegenheid wordt gegeven voor het plegen van cybercrime. De huidige kennis, bevoegdheden en capaciteit zijn onvoldoende om een vuist te maken tegen cybercrime. Dit moet veranderen. Het internet mag geen vrijplaats worden voor criminelen. Ook digitale misdaad mag niet lonen.

Het zicht op de huidige aard en omvang van cybercrime is beperkt en onvolledig. Dit komt onder andere doordat het aantal meldingen en aangiften laag is, slachtoffers niet altijd bewust zijn dat zij te maken hebben gehad met cybercrime (als zijnde een strafbaar feit) en er ook andere meldpunten zijn, zoals de fraudehelpdesk of banken.

Als overheid hebben we een gezamenlijke verantwoordelijkheid met inwoners en bedrijven om cybercrime te voorkomen en daar waar het toch gepleegd wordt op te sporen en te vervolgen. We zijn nog in de fase van bewustwording en het is van belang dat deze bewustwording wordt omgezet in daadwerkelijk uitgevoerde gezamenlijke verantwoordelijkheid.

### Waarom een eenheidsbrede prioriteit?

Bij cybercrime worden fysieke (gemeente)grenzen overschreden, waardoor het noodzakelijk is om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen. De intensivering van de aanpak van cybercrime vergt specifieke expertise die niet bij iedere betrokken partij aanwezig is. Het is van belang dat een eenheidsbreed programma wordt opgezet, waarbij informatie en kennis met elkaar gedeeld kan worden en er een grote stimulans is om actief aan de slag te gaan met cybersecurity en de aanpak van cybercrime. Bij het opsporen en het vervolgen hebben het openbaar ministerie en de politie een dusdanig grote rol dat hun aandeel in de aanpak een eenheidsbrede aanpak vereist.

### Doelstelling

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen en nemen voor een cyberveilige eenheid en tot een daadwerkelijke aanpak van cybercrime komen door preventie, het notificeren van slachtoffers, het verminderen van de schade, het verstoren van criminele activiteiten en het opsporen en vervolgen van daders.

### Waar staan we nu?

- Veiligheidspartners hebben nog onvoldoende zicht op cybercrime, waardoor ook dader- en slachtoffergroepen onvoldoende in beeld zijn. Meer in het algemeen bestaat nog onvoldoende grip op het fenomeen om informatiegericht en probleemgericht te werk te kunnen gaan.
- Criminelen hebben een voorsprong in zowel kennis als middelen op het openbaar ministerie en de politie.

---

<sup>2</sup> Bij *cybercrime in enge zin* is de computer zowel het middel als het doelwit (zoals hacken). Bij *cybercrime in ruime zin* wordt traditionele criminaliteit gedigitaliseerd uitgevoerd, zoals bij fraude en oplichting via internet. De scheiding tussen cybercrime in enge zin en in ruime zin is in de praktijk steeds lastiger te maken. Daarom spreken we in de rest van dit hoofdstuk over de aanpak van cybercrime en verstaan we daar óók gedigitaliseerde vormen van criminaliteit onder.

- Grote bedrijven hebben geld en kennis om zich op cybergebied voldoende te beveiligen en zetten daarin stappen voorwaarts. De overheid, en 'early adapters' onder de particulieren en ondernemers zetten de eerste voorzichtige stappen om zichzelf voldoende weerbaar te maken tegen gevaren van cybercrime, maar de kennis en middelen zijn nu nog ontoereikend.
- In repressief opzicht zijn de eerste stappen gezet in de opsporing en vervolging van cybercrime. Openbaar ministerie en politie werken samen met andere publieke maar ook private partijen aan innovatieve aanpakken. Er zijn landelijke en lokaal specialistische teams die weliswaar beperkt in omvang zijn, maar die mooie resultaten boeken bijvoorbeeld bij het sluiten van illegale handelsplaatsen op het darkweb of bij het oprollen van lokale criminele netwerken die landelijk actief zijn in phishing zaken.
- Zwaardere vormen van criminaliteit (drugshandel, kinderpornografie en georganiseerde fraude) worden eenvoudiger en anders gepleegd met behulp van digitale middelen. Dat vraagt andere manieren van signaleren, opsporen en vervolgen.

### Wat gaan we doen?

- **Het verbeteren van zicht op de aard en omvang van het probleem.** Onder andere door middel van het verhogen van aangiftebereidheid, zodat wij beter inzicht krijgen in de aard en omvang van cybercrime en beter in staat zijn slachtoffers van cybercrime te ondersteunen.
- **Zorgen dat de informatiebeveiliging van de gemeenten, openbaar ministerie en politie voldoet aan de minimale vereisten.** We zijn een cyberveilige eenheid en we geven het goede voorbeeld aan de inwoners. Cybersecurity heeft op landelijk niveau de aandacht omdat er in de wereld veel voorbeelden zijn van gerichte digitale aanvallen op vitale sectoren, met maatschappelijke ontwrichting of verstoring van democratische processen als doel.
- **Het voorkomen van dader- en slachtofferschap.** Het vergroten van de weerbaarheid van inwoners, bedrijven en instellingen door bewustwording en door het vergroten van kennis over cybercrime en cybersafety. De gemeente is maatschappelijk regisseur en is de verbinder tussen overheid en inwoner. Gemeenten hebben in preventieve sfeer een belangrijke rol bij het informeren van inwoners over 'digitale hygiëne'. Het is noodzakelijk om eenheidsbreed (online) handelingsperspectieven te ontwikkelen, waarmee lokale overheden inwoners en bedrijven kunnen ondersteunen en stimuleren bij het voorkomen van dader- en slachtofferschap. (Potentiële) daders moeten inzicht krijgen in het norm overschrijdende karakter van hun gedrag. Ook kunnen (potentiële) slachtoffers worden gewaarschuwd indien uit onderzoek blijkt dat zij slachtoffer zijn of dreigen te worden van malafide digitale praktijken.
- **Onderzoek doen naar integrale, creatieve samenwerkingsmogelijkheden** met inwoners en private partijen ter ondersteuning van zowel de preventieve als repressieve maatregelen tegen cybercrime. Het bundelen van krachten.
- **Onderzoek doen naar de mogelijkheden van bestuurlijke interventies** en maatregelen op het terrein van cybercriminaliteit. Bijvoorbeeld een online gebiedsverbod of een digitale BIBOB. Een (online) handelingsperspectief en het daarbij behorende juridisch kader is daarbij cruciaal.
- **Het vergroten van de kennis over cybercrime en cybersafety** voor het verstoren van criminele activiteiten, het versterken van de opsporing, en het aanpakken van daders. Uiteraard is het aansluiten bij landelijke ontwikkelingen op dit gebied een belangrijke kans om kennis snel en goed in de eenheid ter beschikking te stellen.
- **Het onderzoeken en vervolgen van vormen van cybercrime** die een grote impact op slachtoffers hebben en/of de openbare orde raken. Vanzelfsprekend zal bij het opsporen en vervolgen van cybercrime door politie en het openbaar ministerie intern de samenwerking worden gezocht, omdat de internationale component van het vergrijp de opsporing en vervolging bemoeilijkt.

## 5. Integrale samenwerking bij de aanpak

### 5.1 Context Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV)

Dit IMV is één van de schakels in alle plannen en activiteiten op het gebied van veiligheid. Deze paragraaf beschrijft die bredere context en de plek van het IMV daarbinnen op hoofdlijnen.

#### 5.1.1 Landelijke prioriteiten – Veiligheidsagenda

Volgend uit artikel 18 van de Politiewet 2012 stelt de Minister van Justitie en Veiligheid, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Dit is de Veiligheidsagenda. Daarin staan zaken waarvoor landelijke coördinatie is vereist c.q. zaken die het niveau van de eenheid overstijgen. Dit betekent dat de landelijke agenda zich beperkt tot een aantal thema's die extra aandacht vergen en dat de afspraken zodanig zijn geformuleerd dat er substantiële ruimte blijft voor het realiseren van regionale en lokale afspraken. Conform de Politiewet is het een verplichting de prioriteiten uit de Veiligheidsagenda op te nemen in het beleidsplan. De vier landelijke beleidsdoelstellingen voor 2019-2022 zijn:

- Ondernijning
- Mensenhandel
- Cybercriminaliteit en online seksueel kindermisbruik
- Executie

Naast deze vier onderwerpen waar concrete landelijke beleidsdoelstellingen op worden geformuleerd is er een aantal onderwerpen benoemd in de Veiligheidsagenda waar wel de aandacht voor gevraagd wordt, maar waar geen (aanvullende) landelijke afspraken voor worden gesteld. Dit zijn: bestrijding van terrorisme en extremisme, high impact crimes en mobiel banditisme, kindermishandeling en huiselijk geweld, personen met verward gedrag en de migratietaak. Tot slot zijn er een aantal organisatieontwikkelopgaven voor de politie gedefinieerd zoals versteviging van de lokale verankering van de politie, de kwalitatieve en kwantitatieve doorontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg, de opsporing en de intelligence, de diversiteit van de politieorganisatie en burgerparticipatie.

De volledige Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022, waarin een uitgebreide omschrijving staat per thema, inclusief de daarbij behorende kwalitatieve en kwantitatieve afspraken en de regionale verdeling van de landelijke doelen, zijn als bijlage bij dit IMV gevoegd.

Uiteraard is de Veiligheidsagenda niet de enige 'nationale' invloed op veiligheidsthema's die ook op het niveau van de eenheid en lokaal actueel zijn. Op een aantal veiligheidsthema's zijn landelijke tafels, aanjaagteams of soortgelijke bewegingen geïnitieerd, zoals het Strategisch Beraad Ondernijning en de landelijke tafel mensenhandel. Deze landelijke ontwikkelingen zullen bij de uitvoeringsplannen worden betrokken.

#### 5.1.2 Lokale prioriteiten - Integraal Veiligheidsplan (IVP)

De gemeente heeft de regie over lokale veiligheid en maakt minstens éénmaal per vier jaar een Integraal Veiligheidsplan (IVP). Dit houdt in dat de gemeente signaleert en analyseert, partners bij elkaar brengt, afspraken en activiteiten inventariseert en de effecten daarvan evalueert. Het IVP heeft een richtinggevende (kaderstellende) functie. De gemeenteraad heeft daarmee een middel om te sturen op lokaal veiligheidsbeleid en de prioriteiten in de aanpak van veiligheidsproblemen. In de basisteamdriehoek maakt de burgemeester afspraken met de officier van justitie en de teamchef van de politie.

In de aanpak van veel gemeenten staat het omarmen en stimuleren van de kracht van de samenleving centraal. De wens van inwoners om mee te doen, mee te praten en actief te zijn, is groot. De samenleving verandert van 'onderop' door inwoners die zich betrokken voelen bij hun leefomgeving en daarin ook een actieve rol willen spelen. De overheid, de gemeente, verandert mee. Door de intensivering van de contacten tussen de gemeentelijke overheid en haar inwoners groeit de wens om ruimte te geven aan inwoners die actief willen zijn. Logisch: zij hebben zelf immers het grootste belang bij een veilige woonomgeving. Bovendien kennen zij hun wijk, zij zijn deskundig in de omgeving en willen die informatie graag delen met de overheid als dat tenminste laagdrempelig kan. Het is essentieel dat plannen

van de overheid, op zowel landelijk, eenheidsbreed of lokaal niveau deze kracht van de samenleving omarmen en stimuleren.

### 5.1.3 Eenheidsbrede prioriteiten - Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV)

De burgemeesters en hoofdofficier van justitie hebben er opnieuw voor gekozen dit géén politiebeleidsplan te laten zijn, maar een *Integraal* Meerjarenbeleidsplan Veiligheid. Daarom staan in het IMV thema's die een integrale, eenheidsbrede impuls of intensivering nodig hebben. De insteek is uit het IMV activiteiten te laten voortvloeien die de lokale aanpak versterken en ondersteunen of zich richten op onderwerpen die lokaal onderbelicht blijven.

In het IMV staan de reguliere activiteiten op het gebied van veiligheid van de gemeenten, het openbaar ministerie en de politie *niet* benoemd. Dat is ook niet nodig want die staan in andere plannen of zijn onderdeel van de reguliere uitvoering van de taken op het gebied van veiligheid. Als onderwerpen niet tot prioriteit zijn gekozen in dit IMV (bijvoorbeeld High Impact Crimes) betekent dat dus pertinent niet dat de partners daaraan geen aandacht meer besteden. Dat gebeurt wel. Er vindt echter geen eenheidsbrede beleidsintensivering op dat thema plaats.

Dit IMV is erop gericht aan te sluiten op alle lokale initiatieven die de veiligheid en leefbaarheid vergroten. Een brede bottom-up benadering waarin de samenleving zelf verantwoording neemt en krijgt voor de woon- en leefomgeving, is lokaal géént. Dit IMV bouwt voort op juist die onmisbare lokale basis. Voor kleine(re) gemeenten in de eenheid is samen optrekken en het vergroten van bewustwording en weerbaarheid van belang. Ook grote veiligheidsvraagstukken manifesteren zich in kleine(re) gemeenten en soms zorgt de cultuur van die gebieden er ook voor dat problemen langer onzichtbaar blijven. Daarmee zijn kleine(re) gemeenten voor grote misdaad ook een dankbaar doelwit. Tegelijkertijd moeten kleine(re) gemeenten het met minder middelen en capaciteit doen; samenwerking en uitwisseling is dus van essentieel, eenheidsbreed, belang. Grotere gemeenten hebben soms meer moeite, energie en lange adem nodig om veiligheidsvraagstukken te identificeren. Aandacht en inzet wordt al snel getrokken naar zaken die zich effectief in de kijker van media of politiek weten te spelen. Ook de relatief grotere afstand van grotere gemeenten naar hun bevolking, bemoeilijkt soms een tijdige en adequate inzet op veiligheidsvraagstukken. Kennis delen, elkaar ondersteunen, faciliteren, het vertalen van oplossingen naar lokale situaties zijn eenheidsbrede opgaven voor alle thema's in dit IMV. Zo versterken wij met elkaar onze zwakste schakel(s) en zijn wij samen beter opgewassen tegen veiligheidsvraagstukken. Vandaar: **Noord-Holland Samen Veilig.**

### 5.2 Samenhang tussen vier IMV-thema's

De gekozen thema's zijn met opzet ruim omschreven. Dat is gedaan zodat de komende vier jaar ruimte blijft telkens dát te doen wat de samenleving op dat moment vraagt. Het geeft ook de mogelijkheid binnen thema's één of meerdere invalshoeken voor de aanpak te kiezen. Met andere woorden: het IMV is géén 'knellend kader' voor de uitvoering.

De vier geprioriteerde IMV-thema's kunnen niet los van elkaar worden gezien en vertonen overlap. Bijvoorbeeld bij de signalering van personen die vatbaar lijken voor radicalisering is ook het vraagstuk over de aansluiting tussen het zorg- en het veiligheidsdomein aan de orde. En natuurlijk zijn kwetsbare groepen (de minder weerbaren in onze samenleving) vatbaar voor extremistische invloeden, maar zijn ze ook een potentieel slachtoffer en potentiële dader van activiteiten die een ondermijnend effect op de samenleving hebben. De toenemende mogelijkheden om via gedigitaliseerde weg fraude te plegen zijn uiteraard een belangrijke pijler in de aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving. En zo zijn meer dwarsverbanden te benoemen. Er kan dus geen twijfel over bestaan dat de projectleiders bij de uitvoering van 'hun' thema nauw afstemmen met de collega projectleiders. Soms omdat de aanpak van het vraagstuk die samenhang verlangt, soms omdat ze te maken hebben met een vergelijkbaar dilemma of omdat de aanpak is gericht op dezelfde doelgroep en dus een gezamenlijke inspanning effectiever is of beter resultaat oplevert.

Een duidelijk voorbeeld daarvan is drugs in relatie tot jeugd. Landelijk is een toename te zien van drugsgebruik en de daarbij behorende problematiek. Ook in Noord-Holland is het beeld dat steeds meer drugs wordt gebruikt en verhandeld (ondermijningsbeeld). Deze problematiek past binnen de thema's 'aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving' en 'versterken ketensamenwerking tussen het zorg- en het

veiligheidsdomein'. Veel gemeenten kampen met deze problematiek en voor de aanpak ervan zijn de rol van de politie en het openbaar ministerie dusdanig groot dat een eenheidsbrede aanpak meerwaarde zou hebben. Nadrukkelijk biedt dit IMV de ruimte om een aanpak te ontwikkelen die gericht is op deze problematiek en deze doelgroep; dus geen 'hokjesdenken' binnen IMV-thema's, maar het gewenste maatschappelijk effect voorop stellen.

Een voorbeeld van een dilemma dat bij alle thema's actueel is, is informatiedeling. Een effectief optreden van veiligheidspartners, elkaar in positie brengen en samen maatschappelijk relevant optreden vergt goede informatie-uitwisseling op een relevant tijdstip. Dat betekent dat veiligheidspartners informatiedeling en samenwerking zodanig inrichten dat daar waar overheidsbemoeyenis noodzakelijk lijkt te zijn de gedeelde informatie in gezamenlijkheid wordt bekeken en gewogen om daarna in gezamenlijkheid de inzet te bepalen en dus te bepalen welke maatschappelijke partner het grootste effect sorteert. Uiteraard trekken projectleiders samen op om op dit vlak eventuele belemmeringen weg te (laten) nemen.

### 5.3 De wijze waarop integraal wordt samengewerkt

Gemeenten, openbaar ministerie en politie maakten in 2017 en 2018 - in het Regionaal bestuurlijk overleg politie (RBOP) - afspraken over de wijze waarop integraal en eenheidsbreed wordt samengewerkt. Over de taken en verantwoordelijkheden, het besluitvormingsproces, de projectleiders en de capaciteit en middelen die gezamenlijk worden opgebracht om de uitvoering vorm te geven. Deze samenwerkingsafspraken zijn leidend voor hoe de intensivering op de thema's in dit IMV in de periode 2019-2022 gestalte krijgt. De uitgebreide uitwerking van deze basisafspraken (opzet en werking) volgt in 2019.

Voor ieder IMV-thema maakt de projectleider jaarlijks een uitvoeringsplan. Daarin staat welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe die worden behaald. Beschreven wordt welke producten wanneer worden opgeleverd en wat de meerwaarde ervan is. Ook wordt beschreven welke capaciteit en middelen nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. Zo wordt onder andere scherp welk commitment van de projectleider en leden van thematische werkgroepen nodig is en welke kennis en expertise betrokken moet worden. Ook moet uit het uitvoeringsplan blijken of eventueel andere gremia (bijvoorbeeld het zorgdomein) besluiten kunnen/moeten nemen. Deze uitvoeringsplannen kunnen ook aanleiding zijn om te concluderen dat activiteiten binnen het thema weliswaar nuttig zijn, maar dat met een inzet van de projectleiders op andere vraagstukken meer maatschappelijk effect kan worden gesorteerd. Het staat de burgemeesters en hoofdofficier in dat geval vrij met elkaar een ander thema te prioriteren. Zo is de samenwerking tussen gemeenten en politie bij (lokale) handhaving - en in het verlengde daarvan cameratoezicht, horecatoezicht en de inzet van BOA's - een thema dat de politie graag een eenheidsbrede impuls zou willen geven. Samengevat: burgemeesters en hoofdofficier kunnen tijdens deze beleidsperiode besluiten tot het prioriteren van een ander thema, ten koste van een van de vier huidige IMV-thema's. Ook is het een weloverwogen besluit concrete activiteiten en doelstellingen geen onderdeel te laten zijn van dit IMV, maar van uitvoeringsplannen. Dit alles zorgt voor **flexibiliteit en wendbaarheid**.

Juist voor de uitvoeringsplannen gelden de eerder genoemde essentiële uitgangspunten dat de activiteiten die uit dit IMV voortvloeien, aansluiten bij activiteiten van de partners én dat verantwoordelijkheden worden belegd waar ze (wettelijk gezien) horen. Geen extra laag dus, maar doen wat nodig is beredeneerd vanuit de ambities op de thema's in het IMV.

### 5.4 Verlenging beleidsplanperiode

De beleidsplanperiode 2019-2022 is onhandig in de zin dat de gemeenteraadsverkiezingen (en de installaties van de nieuwe gemeenteraden en vaststelling van lokale veiligheidsplannen) precies dienen plaats te vinden als de voorbereidingen voor het nieuwe beleidsplan in volle gang zijn. Dat is een ongewenste samenloop. Om die reden wordt in dit beleidsplan expliciet vermeld dat de mogelijkheid bestaat het onderhavige beleidsplan te verlengen tot en met 2023. Zodoende kunnen de nieuwe gemeenteraden in de komende beleidscyclus op een ordentelijke wijze participeren in dit proces. Niet voor niets is in de Politiewet aangegeven dat de burgemeesters en hoofdofficier van justitie het beleidsplan vaststellen, nadat de gemeenteraden over het beleidsplan zijn gehoord. De burgemeesters en hoofdofficier van justitie zullen aan het einde van deze beleidsperiode besluiten over een eventuele verlenging van dit beleidsplan met 1 jaar.

## 6. Sterkteverdeling politie

De Politiewet bepaalt dat de verdeling van de beschikbare politiesterkte, waaronder de beschikbare wijkagenten over de onderdelen van de regionale eenheid, onderdeel is van het beleidsplan. De verdeling van de politiesterkte per 31 december 2018 en 1 januari 2022 staat vermeld in de tabel op pagina 17.<sup>3</sup>

### Regeerakkoordgelden

In het regeerakkoord is structureel €267 miljoen ter beschikking gesteld voor de versterking van de politie. Een deel van dat geld komt in de vorm van politiesterkte ten goede aan de eenheid Noord-Holland. De minister en regioburgemeesters hebben een verdeelsleutel vastgesteld. Op basis daarvan ontvangt de eenheid Noord-Holland structureel 61,3 fte. De burgemeesters en hoofdofficier van justitie van de eenheid Noord-Holland zijn tijdens het regionaal bestuurlijk overleg politie (RBOP) van 19 juli 2018 overeengekomen dat de 61,3 fte voor de eenheid Noord-Holland als volgt wordt verdeeld: 40 fte komt ten bate van de districten/basisteams en 21,3 fte gaat naar de opsporing (waaronder inbegrepen 16 fte gelabeld voor Cyber en Ondernijning/Zware criminaliteit). De uitbreiding gaat gefaseerd over vier jaar en het uiteindelijke resultaat in 2022 is terug te zien in de tabel op de volgende pagina.

Onderdeel van de afspraken over de Regeerakkoordgelden is dat aspiranten op termijn helemaal uit de formatie van de eenheden worden gehaald, zodat de formatie van de eenheden de 'volledig' inzetbare sterkte representeert. In een aantal stappen zal de formatie van aspiranten uit de eenheden worden overgeheveld aan het Politie Dienstencentrum (PDC). De 61,3 fte extra sterkte die (gefaseerd) uit de Regeerakkoordgelden aan de formatie van Noord-Holland wordt toegevoegd, gaat gepaard met een (eveneens gefaseerde) overgang van 61,3 fte van aspiranten naar het PDC. Dit betekent dat de toevoeging van de 61,3 fte resulteert in een toename van formatie van de basisteams en een aantal teams van de opsporing, maar dat de totale formatie van de eenheid Noord-Holland gelijk blijft. De totale inzetbaarheid van de eenheid Noord-Holland neemt wel toe. De toegevoegde formatie betreft volledig inzetbare sterkte in tegenstelling tot de aspiranten, die beperkt inzetbaar zijn in tijd en competenties. Daarnaast zullen aspiranten in het praktijkdeel van hun opleiding ingezet worden in de eenheid.

### Ontwikkelingen m.b.t. de formatie

Vanuit landelijk gemaakte afspraken moet per eenheid een Beslaghuis worden ingericht. Het Beslaghuis was oorspronkelijk ingericht bij het PDC. Voor deze inrichting draagt het PDC formatie over naar de eenheid Noord-Holland.

Een analyse van de knelpunten in de vastgestelde sterkteverdeling van 2015 heeft geleid tot een aantal maatregelen. Het belangrijkste uitgangspunt van dit maatregelenpakket is dat de leveringen stoppen van personeel door zowel basisteams als teams uit de opsporing en informatieorganisatie aan het Regionaal Servicecentrum (0900-8844), de Afdeling Arrestantentaken en de Dienst Regionaal Operationeel Centrum (meldkamer). Dit wordt de komende tijd georganiseerd door een beperkte hoeveelheid formatie over te hevelen naar onderdelen die aantoonbaar tekort komen. Tevens wordt, in de vorm van een tijdelijke werkorganisatie, een flexibele pool ingericht waarin surveillanten worden geplaatst die ondersteuning gaan verrichten bij afdelingen die (tijdelijk) meer werk hebben dan ze aankunnen. Voor de invoering van deze maatregelen is bestuurlijk draagvlak, zo bleek tijdens het RBOP van 24 mei 2018. De maatregelen kunnen pas de komende jaren worden ingevoerd en zijn daarom niet zichtbaar in de tabel op pagina 17.

---

<sup>3</sup> Dit is de sterkteverdeling zoals die bekend is op het moment van vaststellen van het IMV.



**Ontwikkeling formatie**  
**Eenheid Noord-Holland 2018 - 2022**

		Formatie per 31-12-2018				Formatie per 1-1-2022			
		aspirant	wijk-agent	overig	totaal	aspirant	wijk-agent	overig	totaal
Eenheid	<b>Eenheid Noord-Holland</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
Leiding	<b>Leiding Eenheid Noord-Holland</b>	-	-	4,00	4,00	-	-	4,00	4,00
Staf	<b>Staf regionale eenheid</b>	-	-	83,40	83,40	-	-	83,40	83,40
District NHN	District Noord-Holland-Noord				-				-
	Leiding District Noord-Holland-Noord			3,00	3,00			3,00	3,00
	Basisteam Den Helder	19,00	26,00	120,10	165,10	19,00	26,00	127,10	172,10
	Basisteam Alkmaar	5,00	38,00	157,30	200,30	5,00	38,00	159,30	202,30
	Basisteam Hoorn	17,00	36,00	137,20	190,20	17,00	36,00	140,20	193,20
	Basisteam Heerhugowaard	15,00	30,00	105,20	150,20	15,00	30,00	109,20	154,20
	Flexteam Noord-Holland-Noord	30,00		20,00	50,00	9,50		20,00	29,50
	Districtsrecherche Noord-Holland-Noord	10,00		56,00	66,00	10,00		56,00	66,00
	<b>District Noord-Holland-Noord</b>	<b>96,00</b>	<b>130,00</b>	<b>598,80</b>	<b>824,80</b>	<b>75,50</b>	<b>130,00</b>	<b>614,80</b>	<b>820,30</b>
District ZAW	District Zaanstreek-Waterland				-				-
	Leiding District Zaanstreek-Waterland			3,00	3,00			3,00	3,00
	Basisteam Zaanstad	14,00	34,00	152,20	200,20	14,00	37,00	153,20	204,20
	Basisteam Purmerend	22,00	30,00	103,20	155,20	22,00	30,00	106,20	158,20
	Flexteam Zaanstreek-Waterland	30,00		20,00	50,00	9,70		20,00	29,70
	Districtsrecherche Zaanstreek-Waterland	10,00		47,00	57,00	10,00		48,00	58,00
	<b>District Zaanstreek-Waterland</b>	<b>76,00</b>	<b>64,00</b>	<b>325,40</b>	<b>465,40</b>	<b>55,70</b>	<b>67,00</b>	<b>330,40</b>	<b>453,10</b>
District KEN	District Kennemerland				-				-
	Leiding District Kennemerland			3,00	3,00			3,00	3,00
	Basisteam IJmond	17,00	31,00	137,20	185,20	17,00	31,00	139,20	187,20
	Basisteam Haarlem	16,00	30,00	169,20	215,20	16,00	32,00	169,20	217,20
	Basisteam Kennemer Kust	15,00	13,00	82,10	110,10	15,00	13,00	87,10	115,10
	Basisteam Haarlemmermeer	20,00	30,00	115,10	165,10	20,00	32,00	119,10	171,10
	Flexteam Kennemerland	30,00		20,00	50,00	9,50		20,00	29,50
	Districtsrecherche Kennemerland	10,00		56,00	66,00	10,00		57,00	67,00
	Team ZSM			18,50	18,50			18,50	18,50
<b>District Kennemerland</b>	<b>108,00</b>	<b>104,00</b>	<b>601,10</b>	<b>813,10</b>	<b>87,50</b>	<b>108,00</b>	<b>613,10</b>	<b>808,60</b>	
DROC NH	<b>Dienst Regionaal Operationeel Centrum</b>	5,00	-	75,00	80,00	5,00	-	75,00	80,00
DRR NH	Dienst Regionale Recherche				-				-
	Leiding Dienst Regionale Recherche			3,00	3,00			4,00	4,00
	Afdeling Generieke Opsporing	20,00		168,00	188,00	20,00		183,00	203,00
	Afdeling Thematische Opsporing	6,00		84,00	90,00	6,00		86,30	92,30
	Afdeling Vreemdelingenpolitie	9,00		79,80	88,80	9,00		79,80	88,80
	Afdeling Specialistische Ondersteuning	5,00		177,40	182,40	5,00		180,40	185,40
	<b>Dienst Regionale Recherche</b>	<b>40,00</b>	<b>-</b>	<b>512,20</b>	<b>552,20</b>	<b>40,00</b>	<b>-</b>	<b>533,50</b>	<b>573,50</b>
DRIO NH	<b>Dienst Regionale Informatieorganisatie</b>	5,00	-	245,00	250,00	5,00	-	245,00	250,00
DROS NH	Dienst Regionale Operationele Samenwerking				-				-
	Leiding DROS			3,00	3,00			3,00	3,00
	Afd. Regionale Conflict- en Crisisbeheersing	1,00		40,00	41,00	1,00		40,00	41,00
	Afdeling Infrastructuur	21,00		101,00	122,00	21,00		101,00	122,00
	Afdeling Regionaal Service Centrum	2,00		74,00	76,00	2,00		74,00	76,00
	Afdeling Arrestantentaken	10,00		109,00	119,00	10,00		109,00	119,00
	Afdeling Regionale Coordinatietaken			27,70	27,70			27,70	27,70
	<b>Dienst Regionale Operationele Samenwerking</b>	<b>34,00</b>	<b>-</b>	<b>354,70</b>	<b>388,70</b>	<b>34,00</b>	<b>-</b>	<b>354,70</b>	<b>388,70</b>
Dienst BV NH	<b>Dienst Bedrijfsvoering</b>	-	-	33,00	33,00	-	-	33,00	33,00
<b>Eenheid Noord-Holland</b>		<b>364,00</b>	<b>298,00</b>	<b>2832,60</b>	<b>3494,60</b>	<b>302,70</b>	<b>305,00</b>	<b>2886,90</b>	<b>3494,60</b>

De formatie die in bovenstaande tabel is weergegeven, betreft de formatie die bekend is op de datum van de vaststelling van het IMV (22 november 2018). Het is voorstelbaar, mede gezien de maatregelen die omschreven zijn op pagina 16, dat de formatie in de loop van de jaren zal wijzigen. Wijzigingen binnen bovenstaande formatie zal plaatsvinden in afstemming met het bevoegd gezag.



## 7. Bijlage: Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022



Ministerie van Justitie en Veiligheid

# Uitwerking Veiligheidsagenda 2019 - 2022

Vastgesteld in het LOVP van 3 december 2018



## 1 Preambule

Volgend uit artikel 18 van de Politiewet 2012 stelt de Minister, gehoord het College van Procureurs-Generaal en de regioburgemeesters, ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Voorliggende agenda bevat de beleidsdoelstellingen die de Minister van Justitie en Veiligheid voor de komende vier jaar (2019-2022) heeft vastgesteld. Deze beleidsdoelstellingen behoren altijd meegewogen te worden door het gezag bij de inzet van de politie.

De beleidsdoelstellingen richten zich op vraagstukken die landelijk of internationaal spelen, die (eenheids) overstijgend zijn en/of waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau voor nodig is. De landelijke beleidsdoelstellingen zijn complementair aan de lokale veiligheidsagenda's en laten ruimte aan het lokale gezag om keuzes te maken ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Er is gezocht naar betekenisvolle afspraken die bijdragen aan een effectieve politieorganisatie. De agenda bevat daarom een mix van kwalitatieve en kwantitatieve afspraken, die passen bij de doorontwikkeling die de politieorganisatie in de afgelopen periode heeft gemaakt.

De afspraken zijn gemaakt tegen de achtergrond van de prioriteiten en investeringen uit het Regeerakkoord en de evaluatie van de Politiewet 2012 door de Commissie onder leiding van de heer Kuijken. In deze agenda komen de specifieke opgaven voor de politieorganisatie samen. De afspraken moeten ook geplaatst worden binnen de uitdagingen die de politie in de komende periode staan te wachten. Naast de investeringen vanuit de middelen van het Regeerakkoord die leiden tot een structurele uitbreiding van de politieorganisatie, is er in de komende jaren ook extra druk op de inzetbaarheid van de politie mede omdat het realiseren van de uitbreiding van de capaciteit tijd kost. Dit maakt dat er een beperkte set afspraken voorligt, die enerzijds zoveel als mogelijk ruimte laat aan het lokale gezag om hun eigen prioriteiten te stellen en het anderzijds mogelijk maakt om daar waar intensiveringen hebben plaatsgevonden ambities te stellen voor de doorontwikkeling van de taakuitvoering.

Het politiewerk behelst meer dan de doelstellingen die in deze agenda benoemd zijn. Er is tal van onderwerpen die geen plek hebben gekregen in deze agenda. Zoals hiervoor weergegeven zijn alleen die afspraken in deze agenda opgenomen die voldoen aan de criteria voor landelijke doelstellingen. Het past de Minister in dit bestel om een zo groot mogelijke ruimte te behouden voor het gezag om lokaal, en daar waar het gezag landelijk ligt, landelijk, prioriteiten te kunnen stellen.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat, hoewel de beleidsdoelstellingen zich richten op de taakuitvoering van de politie, veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waar ook andere partners hun aandeel in hebben, waar de politie op onderdelen van afhankelijk is. Deze beleidsdoelstellingen zijn daarom ook agenderend om samen met de politie en mijn departement te werken aan het realiseren van een zo groot mogelijk maatschappelijk effect op de benoemde onderwerpen.

De agenda bevat drie typen afspraken. Allereerst worden de landelijke beleidsdoelstellingen uitgewerkt, daarna volgen de landelijke thema's en tot slot worden de organisatieontwikkelingsafspraken benoemd. Deze agenda eindigt met een evaluatiebepaling, om bijstelling van de agenda gedurende de looptijd mogelijk te maken. Deze nieuwe set van beleidsdoelstellingen vervangt de huidige Veiligheidsagenda die loopt tot eind 2018.



## 2 Landelijke beleidsdoelstellingen

### 2a Ondernijning

*Bij ondernijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondernijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. De verwevenheid met de legale wereld heeft vergaande consequenties. De combinatie van omvangrijke criminele vermogens en de toegang tot zware geweldsmiddelen stelt criminele netwerken in staat invloed te verwerven in maatschappelijke sectoren en ongewenste druk uit te oefenen in de samenleving. Dit gaat gepaard met bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur en van overheidsambtenaren. Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtsstaat en zijn instituties<sup>1</sup>.*

*Uit beschikbare bronnen<sup>2</sup> blijkt dat de drugsindustrie qua omvang de grootste illegale markt is. Direct gerelateerd daaraan zijn de omvangrijke criminele winsten die worden witgewassen, een onmisbaar onderdeel van het criminele bedrijfsproces en de motor van het criminele bedrijf. Maar de ondernijnende effecten van de drugsindustrie strekken zich nog verder uit. Gevaren als drugslabs- en plantages in woonwijken, het dumpen van giftig chemisch afval, de intimiderende aanwezigheid van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's), het gebruik van excessief geweld in de openbare ruimte, gefaciliteerd door bezit van en handel in zware vuurwapens, bedreiging van lokale bestuurders en andere overheidsdienaren, intimidatie en corruptie en het ontstaan van parallelle samenlevingen in sommige wijken hangen nauw samen met de illegale drugsindustrie.*

*Een breed offensief is nodig van de overheid en maatschappelijke sectoren. Om tot een effectieve aanpak te komen is het noodzakelijk de aandacht te richten op de criminele subjecten en hun directe entourage, maar daarnaast ook op de onderliggende gelegenheidsstructuren, het met ondernijnende criminaliteit samenhangende verdienmodel (witrassen, criminele investeringen in bijv. vastgoed), corruptie, criminele (financiële) dienstverleners en de (sociale) voedingsbodem waarbinnen dit alles kan gedijen.*

Het regeerakkoord bevat een structurele investering van € 5 miljoen in 2018, oplopend tot € 10 miljoen vanaf 2019 en een eenmalig anti-ondernijningsfonds van € 100 miljoen. Deze middelen worden vanaf eind 2018, respectievelijk begin 2019, toegevoegd aan de regionale en landelijke partners, op basis van de voorstellen die zij eind september 2018 hebben ingediend. Ook worden extra middelen beschikbaar gesteld voor versterking van de strafrechtssketen (€ 5 miljoen in 2018, oplopend tot € 20 miljoen vanaf 2021 en verder) ten behoeve van de keteneffecten die het gevolg zijn van uitbreiding van politiecapaciteit.

Op landelijk niveau is het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) ingericht waarin partners zijn vertegenwoordigd, onder onafhankelijk voorzitterschap. Ook is een aanjaagteam ingericht dat het land in gaat om de operationele partijen te faciliteren in het concreet verbeteren en versnellen van de aanpak. Het aanjaagteam werkt nauw samen met de RIECs en het LIEC.

Het beleid is voorts op hoofdlijnen neergelegd in de brieven van de minister van JenV van respectievelijk 11 juli 2018 en 16 november 2018.<sup>3</sup>

Als partner in de integrale aanpak van ondernijnende criminaliteit heeft de politie een eigen rol en verantwoordelijkheid onder gezag van het openbaar ministerie en de burgemeesters. De afspraken in deze agenda zien specifiek op het aandeel van de politie binnen de aanpak. In de eenheden zal geprioriteerd worden op de aanpak van ondernijning, in het bijzonder met aandacht voor drugs, financiële geldstromen en de handel in zware automatische wapens.

<sup>1</sup> Zie uitvoeriger hierover: Sluipend gif (Politieacademie 2018), Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (Politie 2017) en Ondernijning ondernijnd (NSOB 2016).

<sup>2</sup> Zie Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (Politie, 2017), Serious and Organised Crime Threat Assessment (Europol, 2017), de opeenvolgende WODC-monitorsgeorganiseerde criminaliteit en de jaarverslagen van het LIEC.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–2019, 29 911, nrs 207 en 212.



Om de gewenste versterking en versnelling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit te realiseren zijn de volgende afspraken gemaakt:

*Prioritering en samenwerking (kwalitatieve monitoring)*

- Afspraak: Aan de gezagen van de regionale eenheden en van de landelijke eenheid wordt gevraagd de, bij de middelen van het Regeerakkoord toegekende, 171 fte aan capaciteit ten behoeve van de opsporing van ondermijnende en zware criminaliteit, (ook) in onderlinge samenwerking te laten werken als het criminaliteitsbeeld daartoe aanleiding geeft. Dit moet ertoe bijdragen dat in de samenwerking robuuste verbanden kunnen ontstaan en ook slagvaardiger onderzoek kan worden gedaan naar regio-overstijgende Criminele samenwerkingsverbanden (csv's).
- Afspraak: Gezien de aard van de problematiek (lokaal geworteld maar vaak grensoverschrijdend van karakter) heeft de politie vanaf het begin ook aandacht voor regio- of landsgrensoverstijgende aspecten. Indien sprake is van regio- of landsgrensoverstijgende aspecten, wordt daar bij de keuze van de interventies rekening mee gehouden.

*Informatiepositie aan de voorkant wordt versterkt (kwalitatieve monitoring)*

De politie investeert ten behoeve van een effectieve aanpak in verbetering van de informatiepositie aan de voorkant van het proces, als basis voor interventies in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daartoe wordt een betere verbinding en uitwisseling tot stand gebracht tussen 'blauw', 'intel' en 'opsporing'. Dit begint - conform de ontwikkelagenda Gebiedsgebonden politie (GGP) - met het opwerken van signalen in de wijk, mutatie daarvan en het organiseren van opvolging via opsporing of andere interventies.

- Afspraak: Vanuit de basisteams wordt een inspanning geleverd om bewustzijn en signalering te vergroten.
- Afspraak: Binnen de eenheden worden afspraken gemaakt tussen de basisteams, de informatie-organisatie en de recherche over opvolging van ondermijningssignalen. Vanuit de recherche wordt de inspanning geleverd om meer aan de opvolging van de signalen uit de basisteams te doen. Ook wordt bezien of er in de districtsrecherche meer aan de aanpak van ondermijning moet worden gedaan.

*Kwantificeerbaar maken van de (accenten binnen de) aanpak (kwantitatieve monitoring)*

Ondermijning is naar haar aard in kwantitatieve zin beperkt inzichtelijk. Desalniettemin willen alle betrokkenen weten wat het effect van hun extra inspanning is. Om hieraan invulling te geven wordt gestreefd naar het beter kwantificeerbaar maken van de resultaten van de aanpak van ondermijning. In het bijzonder wordt hier aandacht gegeven aan de landelijk benoemde accenten in de aanpak, te weten illegale wapens en drugs.

- Afspraak: In 2019 zullen in nauwe samenwerking tussen de landelijke en regionale partners bij de aanpak van ondermijning nadere voorstellen worden ontwikkeld voor indicatoren waarmee kwalitatieve en kwantitatieve resultaten en maatschappelijk effecten van de aanpak en in het bijzonder de inzet van de politie daarbij kunnen worden uitgedrukt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen langs de lijnen van 'Rijker verantwoord' / effect- en resultaatmeting zoals verwoord in de ontwikkelagenda Opsporing.
- Afspraak: Totdat nieuwe indicatoren zijn ontwikkeld, wordt een kwantitatieve doelstelling gehanteerd in de vorm van "het aantal via strafrechtelijke weg aangepakte csv's" en de bijdrage van de politie aan integrale handhavingsacties gemonitord. Daarbij wordt het gemiddelde realisatiecijfer van 2016 - 2018 als uitgangspunt genomen: het landelijke streefcijfer voor 2019 is 1370 csv's. De rapportage over de realisatie van deze doelstelling zal het aantal onderzoeken per aandachtgebied inzichtelijk maken, waaronder de accenten illegale wapens en drugs, met een verbijzondering naar de soorten drugs, inclusief synthetische drugs, hennep en cocaïne. Dit met het doel deze voor de aanpak belangrijke accenten te kunnen volgen en bespreken op landelijk niveau.

*Financiële invalshoek aanpak*

De financiële invalshoek is een dominante lijn in de aanpak van ondermijnde criminaliteit. Financieel onderzoek wordt ingezet a) om geldstromen te onderzoeken en financiële structuren bloot te leggen om waar mogelijk het criminele verdienmodel te verstoren; b) als effectieve strategie om bewijs te vergaren in strafrechtelijke onderzoeken; c) om substantiële criminele winsten te kunnen afpakken; d) om kleinere criminele winsten of luxe goederen af te pakken als voorbeeldfunctie richting wijk/samenleving; e) ter ondersteuning van compensatie van slachtoffers.





- **Afspraak:** Om de financiële invalshoek bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit de noodzakelijke impuls te geven en waar mogelijk een goed financieel onderzoek te kunnen uitvoeren is in ieder geval vereist dat ieder voorgelegd signaal wordt voorzien van een financiële analyse waarin de financieel-economische aspecten en onderzoeksmogelijkheden van de zaak worden geïdentificeerd. De politie levert hier haar aandeel in, inclusief advies over de inzet van financiële expertise<sup>4</sup>. Deze financiële analyse is mede bedoeld om met de bij deze ondermijningszaak betrokken partners te wegen en te besluiten welke interventies door welke partijen kunnen worden gepleegd. Hierbij wordt aangegeven wat in dit geval de meest kansrijke wijze van afpakken is: strafrechtelijk, fiscaal of bestuurlijk, of een combinatie. Per regio draagt de politie in overeenstemming met het bevoegd gezag zorg voor inbedding van de bijdrage van politie in de lokale processen. (kwalitatieve monitoring)
- **Afspraak:** In alle ondermijningszaken wordt financieel onderzoek ingezet, tenzij uit de financiële analyse evident naar voren komt dat dit geen meerwaarde heeft. OM en politie bespreken op reguliere basis in de daarvoor geeëgende gremia de voortgang en mogelijke verbeteringen op dit punt. (kwalitatieve monitoring)
- **Afspraak:** Partners ontwikkelen in 2019 een 'afpakmonitor' die inzicht geeft in de resultaten van het integraal afpakken, waarbij gebruik wordt gemaakt van de beschikbare registraties. De aanname is dat deze afspraak en de extra middelen die door het Kabinet zijn uitgetrokken voor versteviging van het afpakken leidt tot verhoging van het beslag en van afgepakte middelen zowel strafrechtelijk, fiscaal als bestuurlijk.
- **Afspraak:** Partners ontwikkelen in 2019 kwantitatieve resultaat- en effectdoelstellingen met betrekking tot strafrechtelijk afpakken dan wel het leggen van beslag waar het de inzet van de politie betreft.

Tot slot is afgesproken dat ten minste een maal per jaar, na voorbereiding in het Strategisch Beraad Ondermijning, in LOVP-verband wordt gesproken over de voortgang van de (integrale) aanpak van ondermijning, in het bijzonder waar het gaat om de inzet van de politie en de daarmee geboekte resultaten. Doel van dat gesprek is het identificeren en in gang zetten van verbeteringen binnen de aanpak door de politie.

## 2b Mensenhandel

*Mensenhandel is een vorm van criminaliteit die vaak onopgemerkt blijft als er geen gerichte aandacht voor is. Het is daarom van belang dat de kennis over dit fenomeen en de verschillende uitingsvormen verder toeneemt. Gevallen van (mogelijke) uitbuiting verschillen van aard (seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering) en context. Bepaalde vormen (arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting) en slachtoffers (mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting en minderjarige slachtoffers) worden door professionals en de maatschappij minder goed herkend dan andere vormen. De integrale aanpak van mensenhandel is vaak complex en arbeidsintensief, zeker als er grote (internationale) netwerken achter schuil gaan of er sprake is van multiproblematiek bij slachtoffers en daders. Een groot aantal slachtoffers komt bovendien uit het buitenland.*

*Mensenhandel is nadrukkelijk gethematiseerd in het Regeerakkoord, met een specifieke aandacht voor mensenhandel in de prostitutiebranche en de internationale (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel. Over de aanpak van mensenhandel zijn ook afspraken gemaakt in het interbestuurlijk programma (IBP). Het interdepartementale programma "Samen tegen mensenhandel" moet een verdere impuls geven aan het versterken van de integrale aanpak en heeft daarvoor de volgende beleidsdoelstelling vastgesteld: het zo veel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel; het snel en adequaat signaleren van (mogelijke) slachtoffers, deze uit de situatie halen en de benodigde zorg en ondersteuning aanbieden; en daders op allerlei manieren frustreeren en aanpakken, zowel strafrechtelijk, bestuursrechtelijk als via het opwerpen van verschillende barrières en het voorkomen van herhaald daderschap.*

<sup>4</sup> Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de volgende instrumenten:

- Vorderen van gegevens bij banken/ financiële dienstverleners;
- Gebruik van FIU-informatie en Europese/internationale FIU-kanalen
- ICOV-rapportages
- Informatie uit politieke samenwerking en justitiële rechtshulp in en buiten de EU.



*Het uiteindelijke doel van de Veiligheidsagenda is te bewerkstelligen dat de politie meer en beter strategisch gekozen interventies gaat plegen met als doel slachtoffers uit uitbuitingssituaties te bevrijden, daders aan te pakken, en slachtofferschap en daderschap te voorkomen (repressie en preventie). Dit doet de politie onder gezag van en samen met het Openbaar Ministerie en gemeenten en met andere relevante partijen, zoals hulpverleners. Hiertoe moet politie haar informatiegestuurde werkwijze doorontwikkelen zowel in de fysieke als digitale wereld op alle vormen van (mogelijke) mensenhandel.*

Eerder zijn middelen beschikbaar gesteld aan het OM en de politie ten behoeve van de intensivering van de aanpak van mensenhandel (2 miljoen euro structureel). Met de middelen uit het Regeerakkoord worden bovendien politieliaisons aangesteld voor de aanpak van mensenhandel.

Gelet op het bovenstaande is specifiek voor de politie de volgende beleidsdoelstelling afgesproken ten behoeve van de prioritering van mensenhandel:

- Afspraak: Meer interventies met een grotere maatschappelijke impact, waarbij de interventies lokaal, bovenlokaal, nationaal en internationaal kunnen zijn.

#### *Beoogde kwalitatieve resultaten en inspanningen*

Om deze afspraak te kunnen realiseren is het nodig dat door de politie onder het gezag van het openbaar ministerie de signalering en informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel in de fysieke en digitale wereld wordt versterkt en geborgd door onder andere:

- Het optimaliseren van de inzet van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs;
- Een doorontwikkeling van het (landelijk, bovenlokaal en lokaal realtime) informatiebeeld door het veredelen van informatie. Hiertoe wordt onder meer een werkwijze ontwikkeld waarbij intelligence, opsporing (breder dan de AVIM teams migratiecriminaliteit en mensenhandel) en de gebiedsgebonden politiezorg nauwer met elkaar zijn verbonden en die zich uitstrekt tot zowel de fysieke als digitale wereld. Dit omvat ook een versterkte samenwerking met het landelijke samenwerkingsverband EMM en andere externe partners.
- Het investeren in een politie-breed bewustzijn van het fenomeen, met oog voor het oppikken, registreren en verwerken van signalen die duiden op uitbuiting;
- De bovenlokale samenwerking op mensenhandel bij complexe multiproblematiek of eenheids- / grensoverstijgende problematiek wordt versterkt. Dit vergt een intensivering van de samenwerking met het Openbaar Ministerie en andere relevante partners. De bijdrage van de politie aan deze samenwerking is in ieder geval het leveren van een goed informatiebeeld en het daarop organiseren van de beschikbare capaciteit.

Daarnaast is het nodig de bijdrage van de politie aan het aanpakken van mensenhandelaren samen met andere landen te versterken door:

- relevante informatie te delen met Europol, andere landen (onder andere in het kader van EMPACT THB) en andere relevante gremia; en
- politieliaisons in bronlanden optimaal te benutten door hen met duidelijke opdrachten en goede lokale inbedding te plaatsen in relevante landen en te zorgen voor een goede verbinding met de eenheden gericht op het uitvoeren van betekenisvolle interventies.



*Beoogde kwantitatieve resultaten*

- Toename aantal gemelde slachtoffers door de politie bij Comensha.
- Streefcijfers aantal OM-verdachten van mensenhandel:

2019	2020	2021	2022
190	205	220	240

*Toelichting*

Het aantal OM-verdachten van mensenhandel dat vanuit de politie instroomt is in de afgelopen jaren sterk gedaald: van 261 in 2012 naar 153 in 2017<sup>5</sup>. Slachtoffers zijn voor daders makkelijk vervangbaar – ‘je haalt het ene slachtoffer uit een uitbuitingssituatie en het volgende slachtoffer staat alweer klaar’. Het is daarom cruciaal om het aantal opgespoorde daders omhoog te brengen.

Kijkend naar het verleden, dan zien we dat het gemiddelde aantal OM-verdachten van mensenhandel per jaar vanuit de politie over de periode 2012-2018 (t/m aug) heeft gelegen op 210. Het lijkt de betrokken partijen reëel om af te spreken dat halverwege de loopperiode van de nieuwe Veiligheidsagenda weer het aantal OM-verdachten wordt bereikt dat gemiddeld is bereikt de afgelopen vijf jaar, waarna een jaarlijkse verdere groei van 5% reëel is op basis van de professionele inschatting van politie en OM. Daarmee wordt het bovenstaande groeipad voor het aantal OM-verdachten bereikt.

Een substantieel deel van de aangiften van mensenhandel leidt uiteindelijk niet tot het in beeld komen van een verdachte. Om tot dat besluit te komen is de politie wel genoodzaakt opsporingshandelingen te verrichten, maar is de conclusie dat er te weinig opsporingsindicaties zijn. De politie zal deze inspanningen meenemen in de kwalitatieve bespreking van de voortgang.

- Afspraak: Toename complexe onderzoeken en interventies met oog voor:
  - Criminele samenwerkingsverbanden;
  - Eenheidsverstijgende onderzoeken;
  - Samenwerking met partners in het kader van het barrièremodel;
  - Versterking internationale samenwerking

Er zal gestreefd worden naar een jaarlijkse toename van complexe onderzoeken en interventies, waarbij 2019 het referentiejaar zal zijn. Gedurende de looptijd van deze agenda zal op deze elementen gemonitord worden. Het is mogelijk dat door een toename van complexe onderzoeken, en daarmee mogelijk het aantal opsporingshandelingen dat niet leidt tot een vervolging of sepotbeslissing en wezenlijke bijdragen van politie aan andersoortige interventies zoals bestuurlijke rapportages, het aantal OM-verdachten in een jaar niet wordt gehaald. De resultaten zullen dan ook in samenhang met elkaar moeten worden bekeken en geduid.

Randvoorwaardelijk is dat de kennis van de politie voor de aanpak van het fenomeen mensenhandel binnen en buiten de AVIM op peil wordt gebracht en op peil blijft (daarna), inclusief financieel, internationaal en opsporen en dat er extra wordt geïnvesteerd (gedurende VA) in het vergroten van de actuele kennis van het fenomeen. De in 2018 afgesproken doorontwikkeling van het EMM moet tijdens de Veiligheidsagenda gerealiseerd worden. Daarnaast worden de mogelijkheden tot informatiedeling tussen partners verbeterd.

<sup>5</sup> Als gevolg van een wijziging in het registreren van bepaalde zaakstromen wijken de cijfers in deze Veiligheidsagenda af van eerder gepubliceerde cijfers.



## 2c Cybercrime en online seksueel kindermisbruik

### 2c.1 Afspraken cybercrime

Cybercrime heeft vele gezichten. De gevolgen kunnen zeer ingrijpend zijn met daarbij veel slachtoffers. Criminelen richten zich onder meer op het indreken in computers voor nieuwe vormen van diefstal en afpersing van burgers en bedrijven, op het platleggen van websites en op bedrijfsespionage. Een zo veelomvattend fenomeen vraagt om een integrale aanpak van preventie, het voorkomen van dader- en slachtofferschap, opsporing en vervolging tot het terugdringen van recidive. Ditzelfde geldt voor online kindermisbruik. Het aantal meldingen van online seksueel kindermisbruik is sinds 2014 exponentieel gestegen.

Bij de toename spelen ontwikkelingen in de samenleving een belangrijke rol: technologische ontwikkelingen, de beschikbaarheid van apparaten en toenemend gebruik van internet/sociale media, die het vervaardigen, delen en verkrijgen van kinderporno vergemakkelijken.

Met betrekking tot de bestrijding van cybercrime heb ik afspraken gemaakt ten aanzien van het aantal uit te voeren onderzoeken en ten aanzien van organisatieontwikkeling.

#### Onderzoeken

De onderzoeken zijn verdeeld in reguliere onderzoeken uitgevoerd op regionaal niveau, fenomeenonderzoeken, die gericht zijn op de brede bestrijding van eenheidsverstijgende cybercriminele fenomenen en dadergroepen en onderzoeken van het Team High Tech Crime, waar het gaat om onderzoeken met een high tech component. Een definitie van deze onderzoeken is te vinden in de tweede tabel hieronder.

Om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken, worden de doelstellingen geduid in opsporingsonderzoeken en alternatieve interventies. De doelstellingen zijn als volgt:

		2019	2020	2021	2022
Reguller	Onderzoeken	310	ntb	ntb	ntb
	Waarvan 25% alternatieve of aanvullende Interventies	77			
Fenomeen	Onderzoeken	41	ntb	Ntb	ntb
	Waarvan 50% alternatieve of aanvullende Interventies	20			
THTC	Onderzoeken	20	ntb	Ntb	Ntb
Totaal		371	ntb	Ntb	ntb

In de tweede helft van 2019 worden deze doelstellingen en onderliggende definities geëvalueerd. Deze snelle evaluatie past bij het tempo van ontwikkelingen op het gebied van cybercrime, zowel waar dat gaat om de verwachte groei van cybercrime en de complexiteit van onderzoeken, als de ontwikkelingen in de politieorganisatie (bijvoorbeeld ten aanzien van capaciteit, expertise, organisatie inrichting en sturing). Op basis van deze evaluatie, waaronder de inzichten in de benodigde inzet voor fenomeenonderzoeken, en rekening houdend met de effectieve groei van capaciteit vanaf 2020, worden vervolgspraken gemaakt over het aantal onderzoeken. Daarbij is het maatschappelijk effect het uitgangspunt. Voor de rest van de looptijd van de Veiligheidsagenda is de verwachting dat de ambitie verder kan groeien.





Focus	Kenmerken
Reguliere onderzoeken <sup>6</sup>	Vinden plaats op regionaal niveau. Veelal uitgevoerd door districten of basisteams of cybercrimeteam (niveau 1/2). Gericht tegen aanpak cybercrime in enge zin.
Fenomeenonderzoeken <sup>7</sup>	Complexe onderzoeken, uitvoering door cybercrime teams (niv. 3). Vallen buiten taakstelling THTC. Brede bestrijding van cybercriminele fenomenen of dadergroepen. Naast cybercrime in enge zin ook cyber enabled crime/onderzoeken waarbij sprake is van: Innovatief gebruik van technologie (bijvoorbeeld verhullings technieken) en vermoeden/verdenking van een feit van cybercrime in enge zin (zie ook voetnoot 5) en een sterke nadruk op digitale opsporingsmethoden, zoals onderzoeken naar facilitators die digitale technieken inzetten voor het faciliteren, danwel verhullen van criminaliteit en onderzoeken rondom nieuwe technologieën die worden gebruikt bij het faciliteren, danwel verhullen van criminaliteit.
Onderzoeken uitgevoerd door THTC	Onderzoeken met een high tech component. Innovatieve, georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit, met een hoge (Inter)nationale Impact. Cybercrime o.a. gericht tegen vitale sectoren. Naast cybercrime in enge zin ook cyber enabled crime, met name facilitators die high tech digitale technieken inzetten voor het faciliteren van criminaliteit en onderzoeken rondom nieuwe technologieën die worden gebruikt bij het faciliteren, danwel verhullen van criminaliteit.

#### Organisatieontwikkeling

Voorts heb ik afspraken gemaakt over de wijze waarop in de intake en service onderdelen van de basisteams de kennis over deze cyberfenomenen zal worden verbeterd zodat ook op dit terrein een beter aangifteproces mogelijk is, en signalen eerder gezien worden. Het basiskennisniveau van de medewerkers binnen de basisteams en opsporing wordt verder verhoogd en actueel gehouden. Daarnaast is er speciale aandacht voor medewerkers van het Regionaal Service Centrum en Intake&Service ten behoeve van de kwaliteit van het aangifteproces en de dienstverlening. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het jaarlijks uitbrengen van een cybercrime beeld per eenheid en het aanbieden van specifieke trainingen. De politie rapporteert 1 keer per jaar in het jaarverslag over de activiteiten die op dit vlak zijn uitgevoerd.

<sup>6</sup> Cybercrime in enge zin betreft:

- Art. 138ab Sr: Computervredesbreuk;
- Art. 138b Sr: Opzettelijk en wederrechtelijk de toegang tot of het gebruik van een geautomatiseerd werk belemmeren door daaraan gegevens aan te bieden of toe te zenden.
- Art. 139c Sr: Met technisch hulpmiddel gegevens afkluisteren.
- Art. 139d Sr: Plaatsen opname of aftapapparatuur.
- Art. 139e Sr: Hebben en gebruiken van door wederrechtelijk afkluisteren, aftappen c.q. opnemen verkregen gegevens.
- Art. 161sexies Sr: Opzettelijke vernieling geautomatiseerd werk of werk voor telecommunicatie.
- Art. 161septies Sr: Culpouse vernieling van enig geautomatiseerd werk of werk voor telecommunicatie.
- Art. 350a Sr: Aantasting/manipulatie computergegevens (het doleuze misdrijf).
- Art. 350b Sr: Aantasting/manipulatie computergegevens (het culpouse misdrijf).
- Art. 350c Sr: Aantasting/manipulatie geautomatiseerd werk (het doleuze misdrijf).
- Art. 350d Sr: Faciliteren van art 350a of artikel 350c
- Art. 317 Sr lid 2: Afpersing middels bedreiging gegevens middels een geautomatiseerd werk op te slaan, onbruikbaar of ontoegankelijk te maken.
- Art. 138C Sr: (nieuw artikel, in combinatie met Ingangsdatum Wet CCIII)
- Art. 139G Sr: (aangepast artikel, in combinatie met Ingangsdatum Wet CCIII)

<sup>7</sup> In de evaluatie wordt binnen de fenomeenonderzoeken de verhouding tussen onderzoeken naar cybercrime in enge zin en onderzoeken naar cyberenabled crime (conform de genoemde kenmerken) nader bekeken. Hierbij is de verwachting dat de ratio van onderzoeken naar cybercrime in enge zin tot onderzoeken naar cyberenabledcrime in 2019 ongeveer 9:1 zal zijn.



## 2c.2 Afspraken online seksueel kindermisbruik

Het aantal meldingen van online seksueel kindermisbruik is sinds 2014 exponentieel gegroeid. Omdat verspreiding bijna volledig op het internet/darkweb plaatsvindt, gaat het over eenheids- en landsgrenzen heen, terwijl het op lokaal niveau beperkt zichtbaar is. Bij de toename spelen ontwikkelingen die het vervaardigen, delen en verkrijgen van kinderporno vergemakkelijken een belangrijke rol, denk aan technologische ontwikkelingen, de beschikbaarheid van apparaten en toenemend gebruik (ook mondiaal) van internet/sociale media. Derhalve wordt ingezet op een hernieuwde aanpak met preventie, publieke-private acties en bestuurlijke elementen, naast een verscherping van de opsporing.

De aanpak van online seksueel kindermisbruik vraagt specifieke expertise binnen de politie. De opsporing wordt gedaan door 150 FTE netto capaciteit, verdeeld over 11 gespecialiseerde teams die centraal worden aangestuurd. Het maken van duidelijke keuzes bij de inzet van de capaciteit is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve inzet van die capaciteit.

Er wordt steeds gestreefd naar een zo groot mogelijk maatschappelijk effect. De focus bij de aanpak van online seksueel kindermisbruik ligt daarom onverminderd op het identificeren van slachtoffers, misbruikers, vervaardigers en keyplayers binnen (online) netwerken.

Tegelijkertijd is het van belang dat er voor downloaders en verspreiders geen vrijplaats ontstaat, ook hier dient capaciteit voor beschikbaar te blijven. Door en met JenV wordt daarnaast middels de Hernieuwde aanpak online seksueel kindermisbruik sinds 2018 ingezet op een brede maatschappelijke aanpak die tevens ziet op preventie en verstoring. Hierdoor kunnen politie en OM zich (blijven) richten op acuut misbruik.

Om deze aanpak effectief te laten zijn worden voor deze agenda ten aanzien van de politie de volgende resultaatsafspraken gemaakt:

- Afspraak: De resultaatsafspraken weerspiegelen waar de inzet op gericht wordt. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over de categorieën plegers waar de inzet op gericht was (de keuze aan de voorkant), te weten:
  - Misbruiker/vervaardiger
  - Keyplayer of facilitator binnen netwerk
  - Bezitter/verspreider

De ambities zijn voor de volgende jaren hieraan gekoppeld.

Jaar:	2019	2020	2021	2022
A: Vervaardigers/misbruikers	100	100	100	100
B: Keyplayers (/netwerken)	15	15	15	15
C: Bezitters/verspreiders	400	400	400	400
TOTAAL	515	515	515	515

Deze streefcijfers weerspiegelen de focus op onderzoeken ten aanzien van de verschillende categorieën plegers (verdachten/verdenkingen).<sup>8</sup> Meer dan voorgaande jaren wordt het zwaartepunt daarbij gelegd op zwaardere (en arbeidsintensieve) onderzoeken in de categorieën A en B. De cijfers zijn voor de komende jaren een reeks van gelijke tred. Deze ambitie is passend gezien externe factoren zoals almaar stijgende instroom van meldingen en dynamische ontwikkelingen op internationaal, juridisch en technologisch gebied.

<sup>8</sup> In de voorgaande VA waren de kpi's m.b.t. online seksueel kindermisbruik gebaseerd op aantal "interventies". In deze VA wordt een andere eenheid gebruikt, namelijk het aantal "onderzoeken" per categorie verdachte/verdenking. Op het eerste gezicht lijken deze kpi's lager dan in de vorige Veiligheidsagenda (VA), maar dit is een vertekend beeld door een andere manier van tellen.



- Tevens wordt gekeken naar de resultaten van de inzet. Daarom wordt in de jaarrapportage tevens gerapporteerd waar bovengenoemde gepleegde inzet toe geleid heeft (het resultaat aan de achterkant). Daarbij gaat het naast de aantallen daders bovenal om de *hoeveelheid slachtoffers* die door inzet van de 150 FTE zijn geïdentificeerd.
- Door zowel de inzet (aan de voorkant) als het resultaat te meten (aan de achterkant) kan gekeken worden naar het effect. Dit biedt mogelijkheden tot analyses waaruit we kunnen leren of en wanneer onze sturing leidt tot de gewenste resultaten.

#### *Toelichting*

Het is een voorzetting van een reeds bestaande sturingsfocus van zowel de LE als de regio's. Er is geen nieuw beleid ten aanzien van sturing en weging. Wel maken de resultaatsafspraken meer dan voorheen inzichtelijk hoe de keuzes bij sturing en weging worden gemaakt. Het sluit goed aan bij de werkwijze.

De resultaten met betrekking tot het aantal zaken zijn al de afgelopen jaren bijgehouden, zodat er ook een 'historisch beeld' beschikbaar is over de score op de nieuwe resultaatsafspraken.

De categorieën staan in volgorde van arbeidsintensiviteit: er wordt dus meer capaciteit ingezet op categorie A dan op C. Voor een categorie A-onderzoek is veel meer tijd en capaciteit nodig dan voor een categorie C-onderzoek. Er worden dus minder onderzoeken voorzien in de A-categorie dan in de C-categorie.

## 2d Executie

*Wie veroordeeld wordt, moet de straf ook ondergaan. Dat is belangrijk voor het slachtoffer, de samenleving en voor een geloofwaardig strafrechtstelsel. Zoals bekend wordt op dit moment 90% van de opgelegde vrijheidsstraffen binnen 24 maanden ten uitvoer gelegd. Van ongeveer 1% start de tenuitvoerlegging in het derde jaar na onherroepelijke veroordeling. Er resteert een groep die niet via het reguliere opsporingsproces wordt aangehouden, met als gevolg openstaande vrijheidsstraffen. De politie is in operationele zin belast met de opsporing van veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf en is daarmee één van de partners in de keten.*

*Bij het realiseren van prestaties is de politie in belangrijke mate afhankelijk van het presteren van ketenpartners die een rol hebben voordat de politie een opdracht krijgt in een executiedossier. Zo is bijvoorbeeld de kwaliteit van het executiedossier en het beschikbaar hebben van (alternatieve) verblijfsadressen die binnen de keten of – nog breder – binnen de overheid, beschikbaar zijn maar niet worden gedeeld voor de politie van belang om efficiënt binnen de gestelde normtijden een prestatie te kunnen leveren.*

De politie is partner in het landelijk programma 'Onvindbare veroordeelden' (CIIB/OM/J&V/NP). Dit programma richt zich onder meer op de bestaande voorraad gesignaleerden met veroordelingen die er toe doen. Het gaat daarbij voornamelijk om vrijheidsgestraffen, omdat het maatschappelijk ongewenst is dat deze groep de straf ontloopt. Het programma richt zich op tenuitvoerleggingen die eerder bij de politie niet hebben geleid tot een positieve afdoening doordat de veroordeelde niet vindbaar bleek. Gebleken is dat bij hernieuwd onderzoek soms aanknopingspunten te vinden zijn, die leiden tot een succesvolle aanhouding en tenuitvoerlegging. Het beleid is neergelegd in de brief aan de Tweede Kamer over de tenuitvoerlegging van straffen d.d. 18 januari 2018<sup>9</sup>. In deze agenda worden ten behoeve van de prioriteit executie de volgende afspraken gemaakt:

- De politie ontvangt de dossiers die voldoen aan de definitie "er is sprake van een opsporingsindicatie binnen Nederland". Aan die definitie zijn kwalitatieve randvoorwaarden verbonden die nader zijn omschreven.
- De politie verricht vervolgens opsporingshandelingen binnen de huidige opsporingscapaciteit ten aanzien van deze dossiers om op die manier het dossier positief af te doen. Dit betekent uiteraard bij voorkeur dat de veroordeelde wordt aangehouden.

<sup>9</sup> TK 2017/2018, 29276 nr. 403.



- Voor de in behandeling genomen dossiers geldt vervolgens een inspanningsverplichting, die inhoudt dat een percentage van 40% van de aangeleverde dossiers positief wordt afgedaan. Over de definitie van 'positief afdoen' staat verderop in de tekst meer duiding.
- Er zijn doorlopend 100 dossiers<sup>20</sup> bij de politie in behandeling waaraan actief wordt gewerkt.

Met deze afspraken wordt invulling gegeven aan de volgende doelstelling:

*"eenduidige kwalitatieve en kwantitatieve afspraken te maken met inachtneming van de daarbij behorende randvoorwaarden. Het gaat hier om de in het opsporingsregister opgenomen (oude voorraad van) veroordeelden met lagere straffen die niet primair binnen het aandachtsgebied van FAST<sup>21</sup> vallen".*

Door middel van de bovenstaande afspraken wordt invulling gegeven aan deze doelstelling. Daarbij wordt, aanvullend hierop, een (eerste) afspraak gemaakt over het voorkomen dat nieuwe zaken terecht te komen in de passieve signalering van E&S (voormalig Opsporingsregister).

### 3 Landelijke thema's

Naast de onderwerpen waar ik concrete beleidsdoelstellingen op heb geformuleerd is er een aantal onderwerpen dat ik wil benoemen in deze agenda. Het zijn onderwerpen waar in andere kaders reeds afspraken over zijn en waar de politie een partner is in de aanpak. Voor deze onderwerpen vraag ik middels deze agenda aandacht, maar ik stel geen (aanvullende) landelijke afspraken voor. Het is aan het lokale gezag om aan deze thematiek invulling te geven. Deze thema's zullen wel op landelijk niveau gevolgd worden en indien daar aanleiding toe is in het LOVP worden besproken.

#### 3a Bestrijding terrorisme en extremisme

De aanhoudende terroristische dreiging is complex en veranderlijk. De jihadistische dreiging vormt de meest bepalende terroristische dreiging voor Nederland. Ook in Nederland opereren jihadistische netwerken die de intentie hebben om aanslagen in Europa te plannen.

De notitie *Integrale aanpak terrorisme*<sup>22</sup> beschrijft de aanpak langs de lijnen van de *Nationale Contraterrorisme-Strategie 2016-2020*. De aanpak concentreert zich op de volgende interventiegebieden:

1. Het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland;
2. Het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen;
3. Het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online;
4. Het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan;
5. Het door vervolging handhaven van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.

De integrale aanpak brengt voor de politie enkele specifieke aandachtspunten met zich mee, waarover gedurende de looptijd van de agenda met de politie gesproken zal worden over haar rol en inbreng:

- Aanpak van verspreiding van extremistisch en terroristisch gedachtegoed;
- Vroegtijdige onderkenning van netwerken en potentieel gewelddadige eenlingen;
- Vroegsignalering radicalisering en risico's teruggekeerde/ex-gedetineerde jihadististen;

<sup>20</sup> Er wordt uitgegaan van een continue werkvoorraad van 10 dossiers per eenheid. Dit zorgt voor continuïteit en prioriteit in de operationele werkzaamheden. Een eenheid is daarbij afhankelijk van de toelevering door de TVO van verrijpte dossiers met opsporingsindicatie binnen Nederland. Het getal is gebaseerd op een berekening van de gemiddelde behandelingsduur.

<sup>21</sup> Primair behoort tot het aandachtsgebied van FAST de groep zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, met een netto restantstraf van >=300. M.b.t. de groep met een straf van meer dan 120 dagen onderneemt FAST actieve opsporing nadat er een signaal binnengekomen is met een concrete aanwijzing tot verblijf in het buitenland. Wel zijn er dan al administratieve maatregelen genomen, zoals (indien mogelijk) Europees Aanhoudingsbevel (EAB) en paspoort signalering.

<sup>22</sup> TK 2017/2018, 29754, nr. 436.





- Opleiding en expertiseborging met betrekking tot aanslagmiddelen, waaronder CBRN;
- Handhaving openbare orde en/of bewaken en beveiligen bij terroristische incidenten en andere vormen van grof geweld.

### 3b High impact crimes en mobiel banditisme

Overvallen, straatroven, excessief geweld en woninginbraken zijn high impact crimes die een grote en soms blijvende impact hebben op slachtoffers, familie en andere betrokkenen. Aan deze beleidsdoelstelling zullen in tegenstelling tot de vorige Veiligheidsagenda (2015-2019) geen landelijke (kwalitatieve of kwantitatieve) afspraken meer worden verbonden. Publieke en private partners, waaronder de politie, zullen de taskforce Overvallen en straatroven continueren.

Mobiel Banditisme is niet te omvatten binnen één strafbaar feit. Het is de aanduiding voor een veelheid aan delicten (met name vermogensdelicten) gepleegd door rondreizende dadergroepen die op dit gebied stelselmatig en internationaal actief zijn. De taskforce mobiel banditisme wordt gecontinueerd met het streven verder te werken aan het samenbrengen van lopende initiatieven, het stimuleren van nieuwe preventieve maatregelen en het komen tot een integrale aanpak tussen de ketenpartners, waaronder politie.

### 3c Kindermishandeling en huiselijk geweld

Niet op school, niet op straat, maar thuis heb je de grootste kans om met geweld in aanraking te komen. Huiselijk geweld is in omvang en impact één van de grootste geweldsvraagstukken van de samenleving. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling vraagt om een optimaal samenspel tussen partners in de opsporing, zorg, straf en binnen gemeenten met het oog op de veiligheid van het slachtoffer en het voorkomen van recidive. In het Interbestuurlijk Programma 2018-2021 en het programma huiselijk geweld en kindermishandeling 2018-2021 'Geweld hoort nergens thuis' van de ministeries van VWS en JenV en de VNG is de aanpak en de bijdrage die politie hier aan levert beschreven. Partijen uit de keten (Openbaar Ministerie; Nationale Politie; 3RO; Raad voor de Kinderbescherming; Rechtspraak) en Veilig Thuis hebben een ontwikkelagenda opgesteld ter versterking van de samenwerking bij meldingen van strafbare vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling in de komende jaren. Deze ontwikkelagenda draagt bij aan de realisatie van de ambitie van het Actieprogramma Geweld hoort nergens thuis.

### 3d Personen met verward gedrag

Bij mensen met verward gedrag gaat het om mensen die (tijdelijk) de grip op hun leven (dreigen) te verliezen, waardoor de kans bestaat dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Gemeenten en lokale partijen zijn in eerste instantie verantwoordelijk om de zorg aan deze mensen goed te organiseren. In het Interbestuurlijk programma is afgesproken dat de problematiek rondom personen met verward gedrag één van de thema's is waarop Rijk en gemeenten zich de komende jaren gaan richten. Deze gemeenschappelijke ambitie sluit aan bij de verdere ontwikkeling en borging van het recent beëindigde schakelteam Personen met Verward gedrag. De politie is hierin een belangrijke partner. Het realiseren van preventie/wijkgerichte aanpak en vroegsignalering, waarbij 24/7 zorg in de wijk wordt gestimuleerd, zijn hierbij van belang.

### 3e Lokaal en landelijk gezag

Naast de landelijk benoemde thema's waar het gezag lokaal ligt, kent de wet een beperkt aantal onderwerpen waarop het gezag landelijk belegd is. Om zicht te geven in het totaal aan landelijke afspraken wordt dat hier genoemd. Landelijke gezag ligt op executie (separaat benoemd onder a), bewaken en beveiligen in het centrale domein en op de migratietaak. Dit zijn reguliere gezagstaken gelijk het gezag op de openbare orde bij de burgemeesters en het gezag op de strafrechtelijke handhaving bij het Openbaar Ministerie.



### Migratietaak

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft het gezag over de politie met betrekking tot de migratietaak. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het toezichthouden op de naleving van de Vreemdelingenwet, het uitvoeren van identiteitsonderzoeken en het bestrijden van criminele activiteiten zoals mensenhandel. Het gezag bij de strafrechtelijke aanpak van criminele activiteiten ligt bij het OM. De uitvoering van de politieke migratietaak is belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Daarnaast voert de Zeehavenpolitie (ZHP), onderdeel van de eenheid Rotterdam, grenscontroles en –bewaking uit in de Rotterdamse haven en op de haventerreinen. Ten behoeve van migratietaken werkt de politie nauw samen met nationale partners en lokale partners om ook te faciliteren bij lokale veiligheidsvraagstukken.

Afspraken over de migratietaak worden separaat gemaakt tussen JenV en de AVIM/ZHP. Deze afspraken gaan over:

- Uitvoering van vreemdelingrechtelijke toezichts- en handhavingstaken
- Uitvoering van (grens)toezichttaken conform EU en nationale wetgeving
- Aanpak van migratiecriminaliteit
- Identificatie & Registratie (I&R) in de asielpprocedure

## 4 Organisatieontwikkelopgaven

Tot slot hebben de gezagen op basis van de regionale meerjarenbeleidsplannen een aantal ontwikkelopgaven voor de politie gedefinieerd:

1. Zorg voor een lokaal stevige verankering van de politie op een manier die past bij de lokale context.
2. Zorg voor een politie die zichtbaar is in de samenleving en in verbinding staat met alle bevolkingsgroepen. Zorg voor een doorontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg, zorg voor diversiteit in de organisatie en zorg dat de burger er op kan vertrouwen dat de politie er staat wanneer nodig. Het aanpakken en voorkomen van discriminatie is hierbij een belangrijk element.
3. Zorg voor een kwalitatieve doorontwikkeling van de intelligence en de opsporing, zodat zowel de traditionele als de nieuwe criminaliteit aangepakt kunnen worden. Aandacht verdient hierbij de opsporing van de zogenaamde kleine of veelvoorkomende criminaliteit.
4. Zet de burger centraal, zowel in de vorm van burgerparticipatie als er zijn voor kwetsbare personen. Het op een hoger niveau krijgen van de dienstverlening van de politie aan de burgers is hierbij een belangrijk aandachtspunt.
5. Integraal werken is het uitgangspunt: samen wordt gewerkt aan een veilig Nederland. De politie zal haar werk meer en meer moeten doen in verbinding met andere publieke en private organisaties. Daarmee wordt geïnvesteerd in de samenhang in de aanpak tussen de verschillende domeinen (zorg, sociaal, ruimtelijk en veiligheid) en externe partners, die nodig is voor het versterken van de veiligheid in de leefomgeving van inwoners.
6. Zet in op preventie en zorg waar kan, repressie waar moet.

Over deze ontwikkelingen zal o.a. langs de lijnen van de ontwikkelagenda Gebiedsgebonden politiezorg en de ontwikkelagenda Opsporing en via de reguliere beheers cyclus worden gesproken.

## 5 Monitoring en evaluatie

In het LOVP wordt de voortgang van de realisatie van de ambities besproken. Hierin wordt gezien of het ambitieniveau gerealiseerd wordt en of beleidsmatige en beheersmatige randvoorwaarden aangescherpt dienen te worden. Ten minste twee maal per jaar wordt de voortgang geëvalueerd.

Een aantal doelstellingen zal in 2019 geëvalueerd worden dan wel in 2019 ontwikkeld worden. Halverwege 2020 zal er een evaluatie plaatsvinden van deze beleidsdoelstellingen en resultaten met tot doel eventuele bijstelling mogelijk te maken.



**Dit is een uitgave van:**

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Januari 2019 | Publicatie-nr. 118843



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Returnadres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Gemeente Haarlem  
De heer drs. J. Wiene  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieel Beleid en  
Taakuitvoering  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rjksverheid.nl/jovw](http://www.rjksverheid.nl/jovw)

**Ons kenmerk**  
2659244

**Kopie aan**  
Hoofdofficier van Justitie  
Politiechef

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 20 september 2019  
Onderwerp Vaststelling regionale verdeling afspraken Veiligheidsagenda

Geachte heer Wiene,

In het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) van 3 december 2018 is in gezamenlijkheid de uitwerking van de Veiligheidsagenda vastgesteld. Vervolgens heeft de politie een voorstel gedaan voor de regionale verdeling van de kwantitatieve doelstellingen op drie thema's: mensenhandel, cybercrime en ondermijning.

Er heeft vervolgens een consultatie plaatsgevonden door de regioburgemeesters bij de burgemeesters uit de regio's en bij het openbaar ministerie. U geeft aan dat de burgemeesters in hun reactie aangeven dat de indicator voor ondermijning (criminele samenwerkingsverbanden, csv's) niet aansluit bij de integrale aanpak ervan en de maatschappelijke relevantie.

Dit punt is herkenbaar en al bij het vaststellen van de Veiligheidsagenda geadresseerd. Er is toen opgenomen dat "er in nauwe samenwerking tussen de landelijke en regionale partners bij de aanpak van ondermijning nadere voorstellen worden ontwikkeld voor indicatoren waarmee kwalitatieve en kwantitatieve resultaten beter inzichtelijk worden". Voor 2019 geldt het landelijke streefcijfer van 1370 csv's.

Aangezien de consultatie niet tot inhoudelijke wijzigingen heeft geleid, stel ik - op basis van de politiewet art 20, lid 1 - bijgaande verdeling vast. Ik verzoek u deze regionale doelstellingen op te nemen in uw regionale beleidsplan, ter verwezenlijking van de doelstellingen uit de landelijke Veiligheidsagenda.

Komend jaar zullen nog enkele andere nieuwe indicatoren worden vastgesteld. Deze zullen aan het LOVP worden voorgelegd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Graafland



## Bijlage 1 – Regionale verdeling

### Ondermijning

Aangepakte CSV's per eenheid	2019
Noord-Nederland	80
Oost Nederland	100
Midden-Nederland	80
Noord-Holland	70
Amsterdam	180
Den Haag	85
Rotterdam	95
Zeeland-West-Brabant	70
Oost-Brabant	80
Limburg	80
Totaal	920
Functioneel Parket	84
Landelijk Parket	341
Gezamenlijk deel (1)	25
<b>Totaal</b>	<b>1.370</b>

Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's  
Portefeuille Politieel Beleid en  
Taakuitvoering

**Datum**  
20 september 2019

**Ons kenmerk**  
2659244

### Mensenhandel

Verdachten OM Mensenhandel	2019	2020	2021	2022
Noord-Nederland	19	21	22	24
Oost Nederland	22	24	26	28
Midden-Nederland	17	19	20	22
Noord-Holland	14	15	16	18
Amsterdam	18	20	21	23
Den Haag	27	29	32	34
Rotterdam	26	29	31	33
Zeeland-West-Brabant	13	14	15	16
Oost-Brabant	14	15	16	17
Limburg	13	14	15	17
Landelijke Eenheid	6	6	7	7
<b>Totaal</b>	<b>190</b>	<b>205</b>	<b>220</b>	<b>240</b>

### Cybercrime

Reguliere onderzoeken Cybercrime	2019
Noord-Nederland	27
Oost Nederland	46
Midden-Nederland	33
Noord-Holland	23
Amsterdam	36
Den Haag	41
Rotterdam	40
Zeeland-West-Brabant	23
Oost-Brabant	21
Limburg	19
Totaal	310