



Ministerie van Justitie en Veiligheid

# Veiligheidsagenda 2023-2026

# 1. Preambule

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. De korpschef is in dit proces een belangrijke adviseur. Voorliggende agenda bevat in hoofdstuk 3 de beleidsdoelstellingen die de minister van Justitie en Veiligheid voor de komende vier jaar (2023 tot en met 2026) heeft vastgesteld in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie van 26 september 2022. Ze betreffen een aantal grote veiligheidsuitdagingen die in de komende jaren aan de orde zijn, namelijk op de thema's georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (waaronder de aanpak van criminele geldstromen), mensenhandel, cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit (waaronder online seksueel kindermisbruik) en maatschappelijke onrust.

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. Met de landelijke beleidsdoelstellingen wordt een aantal belangrijke accenten gelegd, maar ze bestrijken slechts een deel van de taakuitvoering van de politie. In hoofdstuk 2 wordt daar uitgebreider bij stil gestaan.

De landelijke beleidsdoelstellingen behoren altijd meegewogen te worden door het gezag bij de inzet van de politie. Ze zijn complementair aan de lokale veiligheidsagenda's en laten ruimte aan het gezag om lokaal, en daar waar het gezag landelijk ligt, landelijk, keuzes te maken en prioriteiten te kunnen stellen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.

De in het Coalitieakkoord Rutte IV benoemde prioriteiten vormen een belangrijke achtergrond voor de in deze agenda gekozen thema's en de gemaakte afspraken. Naast vernieuwen, zet dit kabinet ook nadrukkelijk in op het voortzetten en uitbouwen van reeds ingezet beleid. De investeringen vanuit het Coalitieakkoord Rutte IV en de middelen die in het najaar van 2021 beschikbaar zijn gesteld, zullen leiden tot een structurele versterking van het fundament van de politie. Er is geen directe relatie tussen deze investeringen en de afspraken in deze Veiligheidsagenda. In bredere zin geldt dat met de € 434 miljoen die met Prinsjesdag 2021 structureel beschikbaar is gekomen samen met de € 100 miljoen uit het Coalitieakkoord, een stevige volgende impuls gegeven kan worden aan de bestrijding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Voor politie gaat het onder andere om investeringen in kunstmatige intelligentie, interceptie en in forensische opsporing. De gelden die ingevolge de motie Hermans beschikbaar zijn gekomen bij de Algemene Politieke Beschouwingen 2021 zullen vanaf 2026 en overeenkomstig de position paper van het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie en gezagen, leiden tot een versterking van de basisteams. Het is tegelijkertijd belangrijk om zich te realiseren dat ook in de komende jaren sprake blijft van druk op de bezetting en de inzetbaarheid van de politie, met name in de gebiedsgebonden politiezorg, en dat het tijd kost om extra middelen om te zetten in gekwalificeerd personeel. Alles bij elkaar maakt dit dat in deze Veiligheidsagenda uiteindelijk gekozen is voor een set afspraken met een realistisch ambitieniveau, die voor een belangrijk deel voortbouwen op de afspraken in de Veiligheidsagenda 2019-2022.

Gezocht is naar betekenisvolle afspraken die bijdragen aan een effectieve politieorganisatie en het bereiken van het beoogde maatschappelijk effect. De agenda bevat daarom een mix van kwalitatieve en kwantitatieve afspraken, die ook aansluiten bij de doorontwikkeling van de politieorganisatie. De afspraken zijn gemaakt in de overtuiging dat het van belang is om een koers uit te zetten, maar tevens in het bewustzijn dat een vierjarig kader de nodige flexibiliteit behoeft gezien de snelheid waarmee criminaliteit en andere maatschappelijke verschijnselen zich ontwikkelen. De oorlog in Oekraïne, daarmee samenhangende geopolitieke ontwikkelingen, toenemende vluchtelingenstromen, Covid-19- of andere pandemieën, maatschappelijke onrust (bijvoorbeeld rondom de stikstofproblematiek of het verloop van de energietransitie) zijn voorbeelden van onvoorspelbare ontwikkelingen die grote impact op het werkterrein van politie kunnen hebben. De afspraken zijn gemaakt met de overtuiging dat ze gerealiseerd kunnen worden. Maar ook in het besef dat zich situaties kunnen voordoen waarin de keuze wordt gemaakt om de schaarse capaciteit in te zetten op urgentere of nieuwe werkzaamheden.

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, waarvan de politie op onderdelen afhankelijk is. Specifiek geldt bijvoorbeeld dat het effect van de strafrechtelijke onderzoeken die de politie uitvoert, of het beslag dat politie legt, mede wordt bepaald door de doorloopsnelheid in de rest van de keten en door de keuzes en inhoudelijke afwegingen van officieren van justitie en rechters. Deze beleidsdoelstellingen zijn daarom ook agenderend om samen met de politie, de gezagen en het ministerie van Justitie en Veiligheid te werken aan het realiseren van een zo groot mogelijk maatschappelijk effect op de benoemde onderwerpen.

Hoofdstuk 3 van deze agenda begint met een korte passage over de monitoring en verantwoording van de landelijke beleidsdoelstellingen. Daarbij is er ruimte om, indien daarvoor gegronde aanleiding is, de afspraken uit de Veiligheidsagenda gedurende de looptijd bij te stellen.

Deze nieuwe set van landelijke beleidsdoelstellingen vervangt de Veiligheidsagenda 2019-2022 die loopt tot en met eind 2022.

## 2. Context

Zoals in de Preamble gesteld, is bij het formuleren van de landelijke beleidsdoelstellingen en de bijbehorende concrete afspraken gekozen voor een realistisch ambitieniveau. Capaciteitsdruk en de zwaardere werkvraag aan politie spelen daarbij een rol, alsmede het feit dat de politie ook op veel andere belangrijke thema's inzet pleegt en blijft plegen. De toenemende complexiteit van veiligheidsproblematieken en de urgentie waarmee bepaalde thema's de maatschappelijke agenda beheersen – denk met name aan zeden en milieucriminaliteit – nopen politie om doorlopend te werken aan de noodzakelijke doorontwikkeling van de eigen organisatie en van de taakuitvoering.

### **Druk op capaciteit en werkvraag**

Tot 2024-2025 zal de politie nog te maken hebben met onderbezetting. Daarnaast is de werkvraag aan politie zwaar en voortdurend aan verandering onderhevig. De aan te pakken problematiek wordt steeds complexer, digitaal en internationaler. Er is veel meer inzet van politie nodig voor het bewaken en beveiligen van steeds meer bedreigde personen. En hetzelfde geldt voor de inzet van politie bij demonstraties en rellen die een weerslag zijn van maatschappelijke onrust en polarisatie. Ook het behandelen van de grote aantallen meldingen rond personen met verward gedrag vergt veel inzet van politiecapaciteit. Er is blijvende inzet nodig op het bewerkstelligen van steeds betere samenwerking tussen politie en ggz-organisaties, zodat deze personen goede zorg krijgen en de politie wordt ontlast.

### **Thema's waarop politie inzet pleegt en die niet als landelijke beleidsdoelstelling zijn opgenomen in de Veiligheidsagenda**

Het feit dat veel onderwerpen in de landelijke beleidsdoelstellingen niet zijn benoemd, doet niet af aan de inzet die politie erop pleegt en aan afspraken die daarover in andere kaders reeds zijn of nog worden gemaakt. Het gaat daarbij vaak over het ontwikkelen of op peil houden van landelijke expertise, het implementeren van wetgeving, het aangaan van samenwerking met andere (publieke en private) partners, maar natuurlijk ook over operationele inzet onder gezag van de officier van justitie, de burgemeester, de minister voor Rechtsbescherming of de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Voorbeelden zijn de migratie- en executietaak, de aanpak van terrorisme en extremisme, high impact crimes (zoals ram- en plofkraken, overvallen en straatroof), discriminatie, huiselijk geweld en kindermishandeling. Onderaan dit hoofdstuk wordt specifiek stil gestaan bij wat er de komende jaren te doen staat rond de aanpak van milieucriminaliteit en zeden.

### **Doorontwikkeling politieorganisatie**

De politie werkt doorlopend aan de doorontwikkeling van de eigen organisatie en werkwijzen. Dit gebeurt onder andere op terreinen die direct met de taakuitvoering te maken hebben, zoals de gebiedsgebonden politie, opsporing, intelligence, dienstverlening, digitalisering en data-gedreven werken. Andere voorbeelden hiervan zijn het steeds verder vormgeven van de samenwerking met bijzondere opsporingsambtenaren en de implementatie van nieuwe wetgeving, zoals het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering of de wetgeving over de individuele beoordeling slachtoffers.

### **Aanpak van milieucriminaliteit**

Klimaat en milieu behoren tot de grootste maatschappelijke thema's van de komende decennia. In het Coalitieakkoord hebben deze thema's een prominente plaats. Dit betekent dat ook de aanpak van milieucriminaliteit hoger op de agenda komt. Milieucriminaliteit is een veelal onzichtbare vorm van criminaliteit met ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens en de leefomgeving.

De taak van de politie in het milieudomein is een onderdeel van het grote stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In vervolg op onder andere de rapporten van de Commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer, gesteund door de ambitie in het Coalitieakkoord, worden onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat middels een interbestuurlijk programma door alle partners, waaronder politie, maatregelen geformuleerd en getroffen om dit stelsel beter te laten functioneren.

Op de agenda voor de komende jaren staat het effectiever vormgeven van de opsporing van milieucriminaliteit door de politie en de andere strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavende partijen, zoals het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de omgevingsdiensten.<sup>1</sup> Een betere afbakening van taakvelden heeft hierbij de aandacht, als ook het aanbrengen van meer focus en een beter gebruik van de unieke meerwaarde van elk van de ketenpartners. Dat geldt zowel op het gebied van informatiepositie als op het gebied van de inzet van opsporingsmiddelen.

De Strategische Milieukamer onder voorzitterschap van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie krijgt een formele positie.<sup>2</sup> Uit de prioritering van milieuthema's door de Strategische Milieukamer vloeit voort op welke thema's de politie met name, naast de geprioriteerde regionale onderwerpen, een informatiepositie gaat bouwen. Politie en Openbaar Ministerie gaan zich inzetten om de onderlinge samenwerking verder te optimaliseren en de politie zet zich in om centrale aansturing van de milieucapaciteit van de politie vorm te geven.<sup>3</sup>

### Aanpak van seksueel geweld / seksuele misdrijven

Het aan het licht komen van grote incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben gezorgd voor extra aandacht en een extra impuls aan de aanpak van grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken aan het opstellen van een Nationaal Actieplan. De politie speelt een belangrijke rol bij de strafrechtelijke handhaving, die in deze zaken een onmisbaar sluitstuk is. Het wetsvoorstel seksuele misdrijven is hierbij belangrijk. Deze wet, die onder andere voor politie een grote opgave betekent, maakt dat slachtoffers in meer situaties aangifte kunnen doen en dat zaken sneller kunnen worden opgepakt. De inwerkingtreding is voorzien in 2024. Dit betekent niet dat een strafrechtelijke afdoening dan altijd mogelijk is, of altijd de enige of beste oplossing is. Naast opsporing is het van belang om ook in te steken op preventie en op alternatieve afdoeningen die aansluiten bij de behoeften van slachtoffers. In alle zedenzaken is een voortvarend en zorgvuldige behandeling van groot belang. Zeker als zaken langer duren, dient de politie het slachtoffer goed te informeren en te bejegenen. De politie zal ook de komende jaren blijven werken aan verbetering op dat vlak.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 33118, nr. CS.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 22343, nr. 315.

<sup>3</sup> Overleg van 21 juni 2022 tussen de korpsleiding, het College van procureurs-generaal en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## 3. Landelijke beleidsdoelstellingen

Bij de gekozen thema's zijn, in goede samenspraak tussen politie, Openbaar Ministerie, regioburgemeesters en het ministerie van Justitie en Veiligheid, een aantal doelstellingen en concrete afspraken voor de komende vier jaren geformuleerd. In de volgende paragrafen staan die afspraken per thema op een rij, worden ze toegelicht en in het perspectief geplaatst van het te bereiken maatschappelijk effect. In paragraaf 3.5 staan twee afspraken die voor alle thema's gelden, namelijk inzake intelligence en internationale samenwerking.

### Monitoring voortgang

De realisatie van de doelstellingen in de Veiligheidsagenda zal door de minister van Justitie en Veiligheid, politie, Openbaar Ministerie en de regioburgemeesters doorlopend worden gemonitord en besproken. Dat gaat zowel over de kwantitatieve als over de kwalitatieve doelstellingen, ook in hun samenhang. Daarbij beschouwen we de realisatie van streefcijfers per jaar niet sec, maar in de context van het meerjarig perspectief, met veel aandacht voor duiding, het verhaal achter de cijfers en met de blik op het te bereiken maatschappelijk effect. Indien daarvoor gegronde aanleiding is, is er ruimte om de afspraken uit de Veiligheidsagenda gedurende de looptijd bij te stellen.<sup>4</sup>

Over de voortgang zal de Kamer in ieder geval jaarlijks worden geïnformeerd in het Jaarverslag van het ministerie van Justitie en Veiligheid en in de jaarverantwoording van politie, die in het voorjaar samen aan de Kamer worden aangeboden.

### 3.1 Ondermijning en georganiseerde criminaliteit

#### Inleiding

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit behelst een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. 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. Het leidt tot aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties.

Uit beschikbare bronnen blijkt dat de drugsindustrie qua omvang de grootste illegale markt is. Direct gerelateerd daaraan zijn de omvangrijke criminele winsten die worden witgewassen. Maar de ondermijnende effecten van de drugsindustrie strekken zich nog verder uit. Voorbeelden zijn de aanwezigheid van drugslabs- en plantages in woonwijken, het dumpen van giftig chemisch afval, het gebruik van excessief (vuurwapen)geweld in de openbare ruimte, bedreiging van lokale bestuurders en andere overheidsdienaren, intimidatie, corruptie, jongeren die betrokken worden bij het wegbrengen van pakketjes en het ontstaan van parallelle samenlevingen in sommige wijken.

De afgelopen jaren is indringend duidelijk geworden hoe diep de georganiseerde criminaliteit zich in onze maatschappij heeft genesteld en wat de effecten daarvan zijn. Er wordt meer en sneller geld verdiend dan ooit. Liquidaties, beschikbaarheid van vuurwapens en (dreigen met) vuurwapengeweld zijn onlosmakelijk verbonden met ondermijnende criminaliteit.<sup>5</sup> En het geweld dat wordt toegepast is nietsontziender dan ooit, met de moordaanslagen op advocaat Derk Wiersum, Peter R. de Vries en de broer van de kroongetuige in het Marengo-proces als absolute dieptepunten. Om hier weerwoord aan te bieden, is de integrale aanpak in de afgelopen jaren steeds verder geïntensiveerd. Deze brede aanpak krijgt met name vorm binnen het verband van het Strategisch Beraad Ondermijning, het programma-DG Ondermijning en de in 2022

<sup>4</sup> In het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie is afgesproken om in de loop van 2023 in ieder geval de haalbaarheid van de doelstelling op reguliere cybercrime-onderzoeken te bezien als ook de eventuele noodzaak om die bij te stellen.

<sup>5</sup> Het aantal vuurwapenincidenten dat de politie registreert (2018-2021) neemt toe.

ingestelde Ministeriële Commissie Aanpak Ondernijning. De politie draagt bij aan de regionale versterkingsbewegingen, het Breed Offensief tegen Ondernijnde Criminaliteit, de maatregelen uit het Pact voor de Rechtsstaat en het plan van aanpak criminele geldstromen. Datzelfde geldt voor de intensiveringen die worden ingezet met de investeringen van Prinsjesdag 2021 en die van het Coalitieakkoord.

### Aanpak

Het uiteindelijke doel van de aanpak is dat Nederland minder aantrekkelijk wordt voor (internationale) georganiseerde ondernijnde criminaliteit. Dit vraagt om een integrale aanpak die kennisintensief en samenhangend is en waarin preventie, maatschappelijke- en bestuurlijke weerbaarheid, verstoring en bestraffen hand in hand gaan. Dit moet op lokaal, regionaal en (inter)nationaal niveau in samenhang gebeuren. Binnen deze integrale aanpak heeft de politie een eigenstandige rol, die niet los kan worden gezien van de inspanningen van andere actoren.

De inzet van de politie op ondernijning beoogt een afschrikwekkend effect: door een geloofwaardige repressieve aanpak van criminele netwerken en door te laten zien dat ondernijnde criminaliteit niet loont, wordt Nederland minder aantrekkelijk voor het plegen van ondernijnde criminaliteit en wordt nieuwe aanwas ontmoedigd. Door het afbreken van machtsposities van misdaadondernemers en van degenen die hen faciliteren wordt ondernijning en bedreiging van de rechtsstaat tegengegaan. De politie draagt verder bij aan het verstoren van ondernijnde criminaliteit, door samen met partners in gelegenheidsstructuren te interveniëren en waar nodig te bevorderen dat wet- en regelgeving of overheidshandelen wordt aangepast.

Inzet van politie draagt ook bij aan het voorkomen van ondernijnde criminaliteit. De politie is een van de partners in de aanpak *preventie met gezag*. Doel van deze aanpak is jonge aanwas te beperken en te voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in kwetsbare wijken in aanraking komen met (georganiseerde en ondernijnde) criminaliteit, daarin verder doorgroeien of daarvan slachtoffer worden. Het gaat om (excessief) geweld, drugscriminaliteit, overvallen en ram- en plofkraak. In lijn met het Coalitieakkoord wordt door de vele betrokken partners gezamenlijk, fors geïnvesteerd in een domeinoverstijgende en gebiedsgerichte aanpak. De politie is als ‘ogen en oren’ aanwezig; juist in deze kwetsbare wijken is de signalerende functie van (wijk)agenten van groot belang. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor veiligheid en de opsporing van strafbare feiten werkt politie in de directe leefomgeving van jongeren casusgericht samen met publieke en private partners uit het onderwijs-, zorg-, straf- en sociaal domein. Hierdoor kan de veiligheid eerder worden hersteld, de criminele carrière worden voorkomen of gestopt, het verplaatsen van criminaliteit naar aanpalende wijken worden voorkomen en de aantrekkingskracht van criminaliteit op jongeren worden verminderd.

Een goede informatiepositie is randvoorwaardelijk voor de aanpak van ondernijning. De politie heeft een uniek zicht op aard, ernst en omvang van ondernijnde criminaliteit. Een goed veiligheidsbeeld is cruciaal voor een effectieve aanpak van ondernijning; niet alleen operationeel, maar voor het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn en om de juiste (politieke) afwegingen te maken bij het stellen van beleidsdoelen en de inzet van middelen. In paragraaf 3.5 is een overkoepelende afspraak gemaakt over de intelligencebeelden die de politie voor de thema’s in de Veiligheidsagenda kan leveren.

## Doelstellingen

### 1. Aanpak criminele samenwerkingsverbanden

*Toelichting:* de inzet van politie blijft gericht op het terugdringen van criminele samenwerkingsverbanden in Nederland. Samen met partners wordt doorlopend ingezet op het vormgeven van de meest effectieve interventies. De sleutel voor een effectieve aanpak ligt in een gebalanceerde mix van langdurig onderzoek, zogenoemde korte klappen<sup>6</sup> en interventies in samenwerking met partners, zoals bijvoorbeeld in RIEC-

<sup>6</sup> Kortlopend onderzoek waarbij met relatief beperkte capaciteit een gerichte en effectieve interventie op een crimineel samenwerkingsverband wordt gepleegd.

verband. Lopende onderzoeken en initiatieven worden zo effectief mogelijk met elkaar verbonden om tot een gerichte aanpak te komen. De inzet is gericht op het wegnemen van de belangrijkste, veelal internationaal ingebedde, criminele machtsstructuren die verantwoordelijk zijn voor excessief geweld of die zelfs een bedreiging vormen voor de rechtsstaat. Kopstukken en sleutelfiguren dienen te worden opgespoord en vervolgd, maar de inzet is breder en gericht op het treffen van de gehele criminele keten met het onderliggende netwerk van grote en kleine spelers, van kopstukken tot facilitators tot uitvoerders (zoals uithalers). Specifieke inzet wordt verder gericht op het reduceren van de beschikbaarheid van illegale vuurwapens in Nederland.

De politie zet in op (technologische) innovatie, bijvoorbeeld met als doel om middels encryptie door afgeschermd communicatie(-middelen) heen te breken. Hiermee zijn de laatste jaren grote operationele successen geboekt. De verkregen informatie kan een basis zijn voor langdurig projectmatig onderzoek, maar ook aanleiding voor korte klappen in de regio's, die worden ondersteund met landelijke inzet.

#### Afspraken:

- a) Net als in de voorgaande Veiligheidsagenda wordt een kwantitatieve doelstelling gehanteerd in de vorm van "het aantal via de strafrechtelijke weg aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's)". In de vorige Veiligheidsagenda was die doelstelling 1370 csv's. Op basis van het gemiddelde realisatiecijfer van 2018-2021 is het landelijke streefcijfer vanaf 2023 bepaald op 1530 aangepakte csv's. Het betreft onderzoeken op onder andere drugs, witwassen, illegale wapens en liquidaties. Bij de duiding van het resultaat zal aandacht worden besteed aan de gekozen mix van verschillende soorten strafrechtelijke onderzoeken en aan de uiteindelijk opgelegde straffen.

|                         | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| Aantal aangepakte csv's | 1530 | 1530 | 1530 | 1530 |

- b) In doelstelling a) op de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden zit de aanpak van illegale wapenhandelaren en organisatoren van liquidaties besloten. Het verwachte effect hiervan is dat bezit en gebruik van vuurwapens wordt teruggedrongen en de ondermijnende en afschrikwekkende werking van (dreiging met) vuurwapens wordt tegen gegaan. In kwalitatieve zin vraagt dit van politie om gerichte opsporing door middel van het verzamelen van informatie op fenomeenniveau over vuurwapens en op het niveau van concrete subjecten ('namen en rugnummers'). Daarnaast wordt op dit terrein met partners een strategie gekozen van gerichte afschrikking door integrale rechtshandhaving, het mobiliseren van de gemeenschap en sociale interventies door (potentiële) daders op risico's te wijzen en een realistisch alternatief aan te reiken. De aanpak van vuurwapencriminaliteit heeft per definitie een Europees en internationaal karakter.

## 2. Aanpak criminele geldstromen

*Toelichting:* één van de manieren om de ondermijnende criminaliteit te bestrijden, is door de aanpak van criminele geldstromen. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat crimineel geld verdiend kan worden, dat het illegaal verdiende geld in het legale circuit komt of blijft rondcirkelen binnen het illegale circuit. Het bedrijfsproces en het verdienmodel van criminelen moet worden gefrustreerd en verstoord. Vele partners, waaronder politie, spelen hierin een rol en veel instrumenten staan hen hiervoor ter beschikking. Het ontnemen (of 'afpakken') van het met criminaliteit verdiende vermogen is er daar een van. Daarvoor is het leggen van beslag<sup>7</sup> op vermogensbestanddelen een van de belangrijkste stappen. Naast ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, bijvoorbeeld in witwasonderzoeken (zie ook bij de doelstelling op criminele samenwerkingsverbanden), wordt door politie en Openbaar Ministerie ook ingezet op afpakken in de ruimste zin van het woord. Een voorbeeld daarvan is de schadevergoeding aan het slachtoffer. Door, waar mogelijk, namens het slachtoffer beslag te leggen op het vermogen van een verdachte, kan een dergelijke vergoeding worden verwezenlijkt. Het maatschappelijke effect dat daarmee wordt gerealiseerd –

<sup>7</sup> Het gaat hier over strafrechtelijk beslag.

een zichtbare en tastbare vorm van genoegdoening voor het slachtoffer en van boetedoening door de dader – mag niet onderschat worden.

Door bij de opsporing en vervolging van ondermijningszaken vanaf het eerste signaal een financieel onderzoek in te zetten, kan er steeds eerder en kwalitatief beter beslag worden gelegd. De lijn die in de vorige Veiligheidsagenda is ingezet, wordt in aangescherpte vorm voortgezet met een kwalitatieve doelstelling op de financiële paragraaf in ondermijningsonderzoeken en met een kwantitatieve doelstelling op de beslaginspanningen: met ambitie, maar wel realistisch.

#### Afspraken:

##### a) *Ontwikkelen van een landelijke kwalitatieve standaard financiële paragraaf*

In de vorige Veiligheidsagenda was het opnemen van een financiële paragraaf in elk weegdocument van ondermijningszaken één van de doelstellingen.<sup>8</sup> Die blijft onverkort staan en wordt aangevuld met de afspraak dat er een landelijke standaard voor het opstellen van die paragraaf zal worden ontwikkeld. Doel daarvan is om de kwaliteit van de paragraaf, en daarmee van de keuzes die in het onderzoek worden gemaakt, te verhogen en ook om het kwalitatief monitoren van het financiële onderzoek beter mogelijk te maken. Onderdeel van de standaard is in ieder geval dat over de financiële paragraaf contact moet zijn geweest met een accenthouder afpakken van het Openbaar Ministerie. De verwachting is dat het vermogensdossier, wanneer het verder ontwikkeld is, ook elementen zal leveren voor deze landelijke standaard. De stuur- en weegploeg toetst de financiële paragraaf in het weegdocument. Daar kan overigens ook de weloverwogen conclusie in staan dat er geen afpakhogelijkheden zijn en verder financieel onderzoek geen meerwaarde zal hebben.

##### b) *Beslagdoelstelling*

De doelstelling voor 2022, in de vorige Veiligheidsagenda, was € 180 miljoen. Ingezet wordt op een stijgende lijn van € 190 miljoen aan beslag in 2023 naar € 220 miljoen in 2026.

|                         | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| Beslag (in miljoenen €) | 190  | 200  | 210  | 220  |

## 3.2 Mensenhandel

### Inleiding

Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en een vorm van moderne slavernij. Het heeft vaak langdurig ontwrichtende gevolgen voor het leven van de slachtoffers. Onder mensenhandel worden verschillende vormen van uitbuiting begrepen, zoals seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of zelfs gedwongen orgaanverwijdering. Uitbuiting vindt steeds meer online plaats, daders en slachtoffers zijn steeds jonger en er is sprake van verschuivingen in dader- en slachtofferschap. Ook zijn jongeren steeds meer slachtoffer van criminele uitbuiting. Het is lastig om een compleet beeld te krijgen van dit complexe fenomeen.

Uit het voorgaande volgt dat een gezamenlijke, langdurige en sluitende aanpak van mensenhandel nodig is. Om de aanpak succesvol te laten zijn, is beter zicht op het fenomeen noodzakelijk en is het nodig om in te zetten op de verschillende aspecten en groepen, zoals klanten, facilitators, slachtoffers en daders. Elk van deze groepen vraagt om een andere aanpak en interventie, steeds met het doel om uitbuiting te voorkomen (slachtoffer- en daderpreventie), slachtoffers te beschermen en daders te straffen. Hiervoor werkt de politie intensief samen met partners. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in het Mensenhandel Field Lab. Politie, Openbaar Ministerie, uiteenlopende (overheids)organisaties en wetenschappers werken hierbij onder begeleiding van Harvard University samen om tot onconventionele, integrale interventies te komen

<sup>8</sup> Dit is op basis van de Aanwijzing Afpakken voor het Openbaar Ministerie feitelijk al voorgeschreven in alle zaken.

voor de bestrijding van mensenhandel. Ook meldt de politie de slachtoffers bij Comensha. Zo kan Comensha adequate zorg en opvang verlenen aan slachtoffers.

De aanpak van mensenhandel staat hoog op de politieke agenda. Het is een prioriteit van het huidige en van voorgaande kabinetten. Mensenhandel is één van de thema's waarop in de vorige Veiligheidsagenda landelijke beleidsdoelstellingen waren geformuleerd. Het programma Samen tegen mensenhandel wordt vanaf 2023 voortgezet en er zijn middelen toegekend voor de uitvoering ervan. Verder is in de vorige kabinetsperiode door de motie van de leden Segers en Asscher vanaf 2020 in een opbouwende reeks € 10 miljoen beschikbaar gekomen voor de werving van medewerkers bij politie ten behoeve van de aanpak van mensenhandel.<sup>9</sup> Het betreft 58 fte die in een periode van vier jaar (tot en met 2023) worden geworven. Eind 2021 was de werving van 40 daarvan afgerond.

Deze politieke aandacht en extra financiering heeft een positieve impuls gegeven aan de aanpak van het fenomeen. Het heeft de afgelopen jaren geleid tot het certificeren van meer mensenhandelrechercheurs, de doorontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en het versterken van het intelligencebeeld. Daarnaast zijn alle eerstelijnsmedewerkers bij de politie getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Ook wordt er internationaal samengewerkt door informatie te delen en zijn politieliaisons met taakaccent mensenhandel geplaatst in diverse landen. Bovendien is het aantal verdachten van mensenhandel dat bij het Openbaar Ministerie is geregistreerd, de laatste jaren toegenomen.

De prioritering in de politiek en Veiligheidsagenda en de investeringen binnen de politie hebben de aanpak en opsporing van mensenhandel versterkt. Tegelijk is de opsporing en aanpak van mensenhandel complex en zijn verschillende ingezette verbetertrajecten, die onder de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn gestart, nog niet afgerond. Dit vraagt om een duurzame en landelijke aanpak. Daar past prioritering in de Veiligheidsagenda bij.

In algemene bewoordingen leidt bovenstaande tot de volgende ambitie voor de politie om uitvoering te geven aan de prioritering van mensenhandel:

*Het gedifferentieerd aanpakken van mensenhandel over de volle breedte van het fenomeen, primair gericht op het sorteren van het grootst mogelijke maatschappelijke effect in termen van het voorkomen van slachtoffer- en daderschap, het beschermen van slachtoffers en het straffen van daders. In die aanpak zijn lokale, nationale en internationale interventies aan elkaar verbonden, werkt de politie op basis van een goed overkoepelend intelligencebeeld en werkt de politie integraal samen met stakeholders binnen en buiten de organisatie. Op die manier kan politie ook beter en gericht inspelen op nieuwere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals criminele uitbuiting en de online dimensie van mensenhandel.*

Hieronder wordt deze ambitie vertaald in een aantal concrete doelstellingen.

### Doelstellingen

Om de ambitie in de aanpak van mensenhandel te kunnen realiseren, is het nodig dat de politie onder gezag van en met het Openbaar Ministerie en samen met gemeenten en andere relevante partijen (zoals ngo's en hulpverleners) zich gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda richt op onderstaande resultaten en inspanningen.

*Een goede informatiepositie is randvoorwaardelijk voor de aanpak van mensenhandel. In paragraaf 3.5 is een overkoepelende afspraak gemaakt over de intelligencebeelden die de politie voor de thema's in de Veiligheidsagenda kan leveren.*

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 25.

### 1. Doorontwikkeling van de online opsporing

*Toelichting:* steeds meer aspecten van mensenhandel verplaatsen zich naar de online omgeving. Daarom is het wenselijk dat de politie zich versterkt op de aanpak van uitbuiting die online plaatsvindt.

#### *Afspraken:*

- a) De politie vormt en geeft uitvoering aan een online opsporingsstrategie gericht op het signaleren, voorkomen en opsporen van verschillende vormen van (faciliteren van) uitbuiting die online plaatsvinden. De politie zorgt voor landelijke coördinatie en het centraal signaleren en interveniëren bij verschillende vormen van uitbuiting.
- b) De politie versterkt de samenwerking met partners op het signaleren van uitbuiting die online plaatsvindt. Dit doet de politie door onder meer in gesprek te gaan met de leveranciers van online platformen en door aandacht te vragen voor het verstrekken van signalen aan de politie vanuit de verschillende partners. Ook draagt de politie bij aan meer bewustwording bij burgers door samen met partners in haar communicatie te wijzen op de gevaren van (online vormen van) uitbuiting. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het gebruik van eenduidige meldformulieren, zodat de kwaliteit van de meldingen omhoog gaat en slachtoffers zich bij één loket (landelijk) kunnen melden.

### 2. Inzet op eenheidsoverstijgende samenwerking

*Toelichting:* daders en slachtoffers bewegen zich tussen regio's. Als een bepaald fenomeen in meerdere regio's wordt geconstateerd, leidt een eenheidsoverstijgende samenwerking uiteindelijk tot de grootste maatschappelijke impact. Begin 2022 is een pilot gestart om tot meer coördinatie op eenheidsoverstijgende zaken te komen. Deze pilot richt zich op signalen, onderzoeken en fenomenen van mensenhandel die middels een strafrechtelijke aanpak een eenheidsoverstijgende aanpak vereisen. Vanuit de pilot wordt ook geadviseerd over aanvullende interventies. Immers, effectief ingrijpen op een fenomeen vraagt een structurele interventiestrategie: complementaire interventies op alle niveaus (lokaal en/of (inter)nationaal) waarop het fenomeen zich manifesteert. Vanuit de pilot worden eenheidsoverstijgende onderzoeken toegewezen aan onder andere de AVIM's in de eenheden.

#### *Afspraken:*

- a) De politie geeft vorm aan een eenheidsoverstijgende prioriteringsstrategie en gaat eenheids-overstijgend werken.
- b) Het aantal eenheidsoverstijgende strafrechtelijke onderzoeken groeit. Op basis van de aantallen in de afgelopen jaren is het vertrekpunt daarbij een aantal van 14 eenheidsoverstijgende onderzoeken per jaar.

### 3. Internationaal

*Toelichting:* in de aanpak van mensenhandel werkt de politie aan het leggen van verbinding tussen internationale elementen van mensenhandel en aan het verbeteren van de samenwerking met bronlanden van mensenhandel ('upstream disruption'). Daarbij wordt onder andere samengewerkt met EMM, EMPACT en EUROPOL en wordt een bijdrage geleverd aan Joint Investigation Teams. Op dit moment is er een internationale fenomeenstrategie en een programma met een overzicht van alle huidige internationale politieactiviteiten op het gebied van mensenhandel, maar om te kunnen prioriteren op de meest effectieve interventies is een internationaal fenomeenbeeld noodzakelijk.

#### *Afspraken:*

- a) De politie draagt zorg voor een dynamisch internationaal fenomeenbeeld.
- b) De politie komt mede op basis van dit beeld tot een internationaal programma met gerichte interventies. Hiervoor werkt de politie nauw samen met internationale partners en met de liaison officers.

#### 4. Aantal OM-verdachten van mensenhandel

*Toelichting:* De jaarlijkse doelstellingen in de vorige Veiligheidsagenda zijn te hoog gebleken en om die reden gedurende de looptijd een aantal malen herijkt. Wel is in de laatste jaren het aantal verdachten dat door politie is aangeleverd bij het Openbaar Ministerie gestegen. In de periode 2018 tot en met 2021 was dat aantal gemiddeld 184 per jaar. De doelstelling voor de periode 2023 tot en met 2026 is daarom gesteld op 220 OM-verdachten per jaar; dat is gelijk aan het laatst herijkte streefcijfer voor 2022. Met de beschikbare capaciteit, en alle kwalitatieve trajecten die worden ingezet, is dit een realistisch streefcijfer voor het aantal OM-verdachten.

*Afspraak:*

|                                    | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Aantal verdachten van mensenhandel | 220  | 220  | 220  | 220  |

### 3.3 Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, waaronder online seksueel kindermisbruik

#### Inleiding

Online groeit de criminaliteit. In 2021 werd 16,9% van de personen in Nederland slachtoffer van een vorm van online criminaliteit. Daarvan werd 6,9% slachtoffer van een vorm van hacken en 9,7% slachtoffer van een vorm van online oplichting of fraude. De impact op burgers en organisaties is groot. Ransomware-aanvallen kunnen vooral voor organisaties enorme schade veroorzaken.<sup>10</sup> Online criminaliteit<sup>11</sup> omvat diverse vormen, zoals cybercrime (hacken, ransomware en dergelijke), online fraude (zoals online identiteitsfraude, online handelsfraude) en de verspreiding van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik. Uit de Veiligheidsmonitor 2021 blijkt dat er inmiddels ongeveer net zo veel slachtoffers van online als van offline criminaliteit zijn. Daarbovenop lijkt voor organisaties het gevaar van ransomware (gijzelsoftware) sterk te zijn toegenomen. Deze ontwikkelingen zijn zorgelijk. De overheid heeft, naast wat burgers en organisaties zelf kunnen doen, als taak de samenleving tegen deze vormen van criminaliteit te beschermen, te waarschuwen, slachtoffers te ondersteunen en daders aan te pakken. Het internet mag geen criminele vrijplaats zijn en misdaad mag niet lonen.

De groei van online criminaliteit moet worden geremd en, indien mogelijk, worden omgezet in een daling. Slachtofferschap moet worden voorkomen. De afgelopen periode is ingezet op het vergroten van bewustwording om tijdig risico's te herkennen en preventief maatregelen te nemen om de kans op slachtofferschap te verkleinen. Het moet voor criminelen lastiger en risicovoller worden om online criminaliteit te plegen. Criminele winsten moeten worden tegengegaan. De overheid werkt daarom met private partners aan het tegengaan van online criminaliteit door preventie, opsporing, vervolging, verstoring, hulp aan slachtoffers en daderpreventie. In het bijzonder is er aandacht voor de kwetsbaarheid van jongeren die kan leiden tot slachtofferschap of daderschap bij online criminaliteit.

De inzet van de politie en het Openbaar Ministerie is gericht op het realiseren van een brede, schaalbare en innovatieve aanpak, waarmee zowel de plegers als dienstverleners van online criminaliteit worden aangepakt. Naast strafrechtelijke vervolging wordt ingezet op alternatieve interventies met publieke en

<sup>10</sup> De Veiligheidsmonitor 2019 laat een gestage groei zien van hacken en aan- en verkoopfraude. De Veiligheidsmonitor 2021 bevat gegevens over meer soorten online criminaliteit. De prevalentie van aan- en verkoopfraude en hacken blijkt verder te zijn gestegen. Daarnaast blijkt uit politiegegevens een gestage toename van de geregistreerde cybercrime (data.politie.nl).

<sup>11</sup> De term online criminaliteit omvat cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Cybercrime betreft criminaliteit waarbij een ICT-middel het doelwit is. Deze vormen van criminaliteit kunnen zonder ICT-middelen niet bestaan. Gedigitaliseerde criminaliteit is criminaliteit die ook in traditionele vorm bestaat, maar nu via ICT-middelen plaatsvindt.

private partners. Met deze brede bestrijding worden criminele activiteiten en netwerken verstoord, wordt strafbaar gedrag voorkomen, worden criminele winsten afgepakt en wordt opgetreden tegen strafbare feiten. Het Coalitieakkoord benoemt investeringen in de keten voor de aanpak van cybercrime. Het Openbaar Ministerie investeert in de aanpak van cybercrime, vooral om de achterstand ten opzichte van de politie in te lopen. De politie investeert in het versterken van de organisatie in brede zin, onder meer door investeringen in de toepassing van data-science en Artificiële Intelligentie.

*Een goede informatiepositie is randvoorwaardelijk voor de aanpak van cybercrime, gedigitaliseerde criminaliteit en online seksueel kindermisbruik. In paragraaf 3.5 is een overkoepelende afspraak gemaakt over de intelligencesbeelden die de politie voor de thema's in de Veiligheidsagenda kan leveren.*

## Doelstellingen

### 1. Cybercrime

*Toelichting:* de afgelopen jaren zijn de indicatoren voor cybercrime in de vorige Veiligheidsagenda nuttig gebleken. In het algemeen werden de indicatoren als passend ervaren en sloten ze goed aan op de maatschappelijke opgave. Wel is verbetering mogelijk bij de reguliere onderzoeken om te zorgen dat de aandacht onder meer blijft uitgaan naar het aanpakken van de meer ernstige of georganiseerde vormen van cybercrime. Daarom is bij de reguliere onderzoeken een subindicator opgenomen voor de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden die cybercrime plegen. Daarnaast zijn de definities voor cybercrime tegen het licht gehouden, met name om een heldere scheiding tussen cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit zeker te stellen. In 2023 ligt de ambitie voor reguliere onderzoeken op hetzelfde niveau als in 2022. Verwacht wordt dat vanaf 2024 de door het Openbaar Ministerie en de politie ingezette versterkingen in de organisatie vrucht gaan afwerpen. Vanaf dat jaar gaat de ambitie stapsgewijs stijgen. Om die stijgende ambities te realiseren is het nodig dat de aandacht voor cybercrime bij de politie en het Openbaar Ministerie wordt versterkt. De stapsgewijze opbouw geeft de organisaties de nodige tijd om de maatregelen te nemen die daarvoor nodig zijn. Complexe onderzoeken blijken steeds meer door de regionale eenheden te worden uitgevoerd, waardoor het Team High Tech Crime steeds beter in staat is om de meest complexe onderzoeken op te pakken. Dat is een positief gevolg van de professionalisering van de cybercrimeteams in de regionale eenheden, mede mogelijk gemaakt door de intensivering uit het vorige regeerakkoord. Vrijwel elk onderzoek van Team High Tech Crime is inmiddels zeer complex en vergt veel tijd. Fenomeenonderzoeken zijn gericht op de brede bestrijding van eenheidsoverstijgende criminele fenomenen en dadergroepen.

Het aantal alternatieve interventies wordt beschouwd als streefgetal. Bij een alternatieve interventie worden geen verdachten aangehouden, maar worden andere acties uitgevoerd om criminele werkwijzen te verstoren, en schade en/of slachtofferschap te beperken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het ontoegankelijk maken van een social media-account waarop inlogcodes voor websites worden verhandeld, het informeren van gebruikers van systemen die zonder het te weten tot een crimineel botnet behoren, of het onbruikbaar (laten) maken van een criminele *command & control*-server. Alternatieve interventies zijn bij bepaalde cybercrimefenomenen vaak effectiever in het beperken van slachtofferschap en/of schade, onder meer gezien de schaalbaarheid van cybercrime en de soms beperkte snelheid of mogelijkheden waarmee verdachten kunnen worden aangehouden.

#### Afspraken:

|                                                                          | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Aantal verdachten van cybercrime regulier                                | 310  | 350  | 400  | 450  |
| Waarvan csv's                                                            | 10%  | 10%  | 20%  | 20%  |
| Waarvan alternatieve interventies                                        | 25%  | 25%  | 25%  | 25%  |
| Aantal fenomeenonderzoeken                                               | 41   | 41   | 43   | 45   |
| Waarvan alternatieve interventies                                        | 50%  | 50%  | 50%  | 50%  |
| Aantal high tech crime onderzoeken (inclusief alternatieve interventies) | 20   | 20   | 20   | 20   |

## 2. Gedigitaliseerde criminaliteit

*Toelichting:* criminelen verleggen steeds vaker hun werkterrein van de fysieke naar de digitale wereld. Gedigitaliseerde criminaliteit betreft in beginsel zeer veel typen delicten en doet zich in steeds nieuwe vormen voor. In deze Veiligheidsagenda wordt de aandacht primair gericht op vier specifieke vormen van gedigitaliseerde criminaliteit. Het gaat om fraude met online handel, online fraude met betaalproducten, online voorschotfraude en online identiteitsfraude.<sup>12</sup> Een zekere flexibiliteit is nodig om in te kunnen spelen op nieuwe modus operandi en zo het grootst mogelijke maatschappelijk effect te bewerkstelligen. Daarom is er de mogelijkheid om, op voorstel van politie in samenspraak met het Openbaar Ministerie, nieuwe vormen van gedigitaliseerde criminaliteit toe te voegen of bepaalde vormen te vervangen.<sup>13</sup>

Er worden afspraken gemaakt over reguliere onderzoeken, met een aandeel alternatieve interventies, en over fenomeenonderzoeken. Het aantal alternatieve interventies wordt beschouwd als streefcijfer. Bij een alternatieve interventie worden doorgaans geen verdachten aangehouden, maar worden andere acties uitgevoerd om criminele werkwijzen te verstoren en schade en/of slachtofferschap te beperken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het ontoegankelijk maken van een frauduleuze webshop of het samen met private partners inzetten op verstoring van het criminele verdienmodel. Daartoe kunnen ook technische maatregelen behoren, zoals verbetering van de detectiesystemen van de financiële instellingen. Het doel van alternatieve interventies is het doen stoppen van de mogelijkheid om strafbare feiten te plegen, het ontlasten van de strafrechtketen en tegelijk een betekenisvolle afdoening realiseren die inspeelt op de behoefte van het slachtoffer.

#### Afspraken:

a)

|                                                               | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Aantal verdachten van gedigitaliseerde criminaliteit regulier | 2200 | 2450 | 2700 | 2950 |
| Waarvan alternatieve interventies                             | 25%  | 25%  | 25%  | 25%  |
| Aantal fenomeenonderzoeken                                    | 5    | 5    | 5    | 5    |

b) *Intake en service voor cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*

Het gehele intake- en aangifteproces van de politie voor cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit is

<sup>12</sup> De Veiligheidsmonitor (CBS: 2021) belicht de ontwikkeling van het aantal slachtoffers en aangiften.

<sup>13</sup> De leden van het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie worden in een dergelijke actualisatie op passende wijze meegenomen.

eind 2026 volgens planning<sup>14</sup> gedigitaliseerd en geoptimaliseerd waardoor cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit beter kunnen worden bestreden. Dit betekent dat de organisatie van intake en service is verbeterd en geborgd, dat de kennis en professionaliteit van intake en service-medewerkers is vergroot, dat data op de juiste plek, op de juiste manier en binnen de juridische kaders wordt veiliggesteld voor data-gedreven werken, en dat er een efficiëntere samenwerking is tussen de medewerkers van de verschillende afdelingen binnen het intake- en aangifteproces. Het levert bovendien een bijdrage aan de informatiebeelden.

### 3. Online seksueel kindermisbruik

*Toelichting:* de aanpak van online seksueel kindermisbruik, waaronder hier ook transnationaal seksueel kindermisbruik (voorheen: kindersekstoerisme) wordt begrepen, vergt gezien de aard en omvang van de problematiek blijvende aandacht en kan alleen effectief zijn als die integraal is. Het aantal meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik groeit exponentieel. Zo ontving de politie alleen al in 2021 36.000 meldingen over het bestaan van dit materiaal op het internet en is het de verwachting dat dit aantal in 2022 oploopt tot boven de 50.000. Er is geen reden om te denken dat dit aantal op korte termijn omlaag gaat. Verwachte nieuwe, nationale en Europese inspanningsverplichtingen van bedrijven om dit beeldmateriaal te detecteren, melden en verwijderen gaan er naar verwachting juist voor zorgen dat er meer van dit materiaal in beeld komt.

De aanpak van online seksueel kindermisbruik en transnationaal seksueel kindermisbruik (TSK) bij politie wordt uitgevoerd door de Teams ter bestrijding van Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK). Hiertoe zijn 152 fte vrijgesteld.

Voor de afspraken in de Veiligheidsagenda is leidend dat opsporingscapaciteit wordt ingezet daar waar het maatschappelijk effect daarvan het grootst is. Dit is wanneer slachtoffers ontzet worden uit acute misbruiksituaties, zowel nationaal als internationaal. Dit kan door het opsporen en vervolgen van daders, het verstoren van de netwerken die seksueel kindermisbruik aanjagen of het tegengaan van het reizen van daders die voor het plegen van seksueel kindermisbruik naar het buitenland gaan. Daarom zal de komende jaren gefocust worden op opsporingsonderzoeken in categorie A (vervaardigers en misbruikers) en categorie B (keyplayers en netwerken). Door bij beide categorieën een uitsplitsing te maken naar (medewerking aan) internationale opsporingsonderzoeken wordt bovendien zichtbaar welke inzet de politie pleegt ten behoeve van grensoverschrijdende onderzoeken, waaronder die naar transnationaal seksueel kindermisbruik. Ook wordt zicht gegeven op het aantal slachtoffers dat de politie registreert. Het blijft belangrijk dat downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik niet vrijuit gaan (categorie C). Gezien de massale aard van deze activiteiten in combinatie met de schaarse politiecapaciteit is het nodig om naast de strafrechtelijke aanpak te bezien welke alternatieve interventies of verstoringsacties uitgevoerd kunnen worden, zoals de controle van gegevensdragers, het bieden van hulpverlening, het voeren van stopgesprekken, gerichte acties op het darkweb of het ontoegankelijk maken van fora waar beeldmateriaal gedownload kan worden. Ook wordt onderzocht op welke wijze de politie andere (hulp)organisaties kan ondersteunen bij het voorkomen van downloaden.

#### Afspraken:

- a) *Aantal interventies.* De cijfers in de tabel staan voor het aantal voorgenomen interventies. Het uitgangspunt is dat jaarlijks 600 interventies worden gedaan, waarvan minimaal 130 in categorie A en minimaal 20 in categorie B. Het streven is er vanwege het maatschappelijk effect telkens op gericht om

<sup>14</sup> Hierbij wordt uitgegaan van de volgende planning:

2023: Digitaal meldingen, signalen (inclusief pogingen tot) en aangiften kunnen doen van de meest voorkomende cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit thema's voor zowel burger als bedrijven. In 2024 volgen aanvullende thema's en zijn bedrijven en burgers beter geïnformeerd over aangifte- en meldingsmogelijkheden.

2025: Terugmelding naar slachtoffers vindt systematisch en structureel plaats.

2026: De behandeling van de meldingen, signalen en aangiften vindt geautomatiseerd plaats en is in lijn met de data-gedreven manier van werken.

in de sturing op een zo hoog mogelijk aantal interventies uit te komen in de categorieën A en B. Om die reden is voor categorie C geen kwantitatieve afspraak opgenomen.

|                                        | 2023       | 2024       | 2025       | 2026       |
|----------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| A: Vervaardigers en misbruikers        | 130        | 130        | 130        | 130        |
| <i>waaronder internationaal</i>        |            |            |            |            |
| B: Keyplayers en netwerken             | 20         | 20         | 20         | 20         |
| <i>waaronder internationaal</i>        |            |            |            |            |
| C: Bezitters/verspreiders/downloaders  |            |            |            |            |
| <i>Strafrechtelijke afdoening</i>      |            |            |            |            |
| <i>Afdoening buiten het strafrecht</i> |            |            |            |            |
| <b>TOTAAL</b>                          | <b>600</b> | <b>600</b> | <b>600</b> | <b>600</b> |

- b) De politie draagt bij aan de bereidheid van slachtoffers om zich te melden bij organisaties die hen kunnen helpen, bijvoorbeeld bij het offline halen van beeldmateriaal. De politie doet dit bijvoorbeeld door het ondersteunen van deze hulporganisaties of het uitvoeren van voorlichtingscampagnes.

## 3.4 Verbinding met de samenleving en maatschappelijke onrust

### Inleiding

Kritische geluiden zijn essentieel voor de democratie en de rechtsstaat en de ruimte voor het uiten van maatschappelijk ongenoegen en onrust staat dan ook niet ter discussie.

Maatschappelijke onrust is te omschrijven als collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskenning ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust, uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties.<sup>15</sup> Maatschappelijke onrust wordt problematisch wanneer het escaleert en gepaard gaat met het plegen van strafbare feiten, ernstige grootschalige verstoringen van de openbare orde of het ondermijnen van de democratische rechtsorde.

Het interbestuurlijk programma maatschappelijke onrust, een samenwerking van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de politie, zet zich onder andere in voor bewustwording en ontsluiting van alle beschikbare kennis rondom maatschappelijke onrust en ongenoegen.<sup>16</sup>

### Opgave en rol van politie en partnerorganisaties

De opgave van het omgaan met maatschappelijke onrust is niet nieuw, maar heeft de laatste jaren nadrukkelijk aan actualiteit en intensiteit gewonnen en is volop in ontwikkeling. Deze opgave, die de politie deelt met partnerorganisaties, vraagt om een effectieve samenhang tussen preventie, dialoog en handhaving.

De politie voert haar taken uit in verbinding met de samenleving en in gesprek met de burger. Door het begeleiden van onder meer demonstraties, draagt de politie bij aan de ruimte binnen onze democratische rechtsstaat om kritische geluiden te uiten. Daar waar nodig wordt maatschappelijke onrust begrensd bij de

<sup>15</sup> Bron: Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid.

<sup>16</sup> Zie: [Leeraanbod maatschappelijke stabiliteit](#).

daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Escalatie van maatschappelijke onrust in (grootschalige) verstoringen van de openbare orde en strafbare feiten vraagt veel van de politieorganisatie en haar medewerkers. Dit legt een fors beslag op schaarse politiecapaciteit en gaat daarmee ten koste van de aanwezigheid van de politie in de wijk. Daar komt bij dat handhavend politieoptreden voortdurend onder een vergrootglas ligt en bij escalatie onbedoeld kan bijdragen aan nieuwe tegenstellingen in de samenleving en toename van maatschappelijke onrust.

Politie, gemeenten, Openbaar Ministerie en maatschappelijke organisaties hebben binnen verschillende fasen van maatschappelijk ongenoegen en maatschappelijke onrust elk een eigen rol bij preventie, dialoog en handhaving. Dat vraagt om intensivering van de samenwerking, bespreking van dilemma's in dat kader en een gezamenlijk handelingsperspectief aan de voorkant. Het zwaartepunt van deze samenwerking ligt op het lokale niveau, omdat maatschappelijke onrust zich primair lokaal manifesteert en er geen blauwdruk is voor de omgang daarmee. Dat neemt niet weg dat ondersteuning vanuit het niveau van de eenheid en het landelijke niveau van meerwaarde is om lokale partners voldoende toe te rusten.<sup>17</sup>

Het voorkomen van escalatie is uiteraard het streven en samenwerking met dat doel is van groot belang. Maatschappelijke onrust kan echter in kort tijdsbestek escaleren in (grootschalige) verstoringen van de openbare orde en strafbare feiten. Daarom is van belang dat partijen binnen de lokale driehoek op elkaar zijn ingespeeld en dezelfde taal spreken zodat adequaat en voortvarend handhavend kan worden opgetreden. Het kan hierbij onder andere gaan om het voeren van stopgesprekken, de handhaving van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester of de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden vanwege verdenking van opruiing of schadeverhaal. De keuze voor de juiste interventiestrategie en communicatie wordt op basis van de lokale context, de beschikbare informatie en gedragskenmerken van de specifieke doelgroep gezamenlijk bepaald, waarbij de driehoek afweegt welk effect wordt beoogd.

#### Randvoorwaarden

In tijden van toenemende polarisatie en maatschappelijke onrust is van belang dat de politie, als een neutrale politie voor iedereen, in verbinding is met de samenleving om legitiem en effectief te blijven in haar optreden. Dit houdt in dat de politieorganisatie in staat is om te gaan met verschillende opvattingen in de samenleving en daarover het gesprek aan te gaan. Op basis van die verschillende beelden kan worden gereflecteerd op het eigen handelen. In dit kader wordt verwezen naar de activiteiten van het programma 'Politie voor Iedereen' alsmede naar de Vertrouwensmonitor waarin ook jaarlijks wordt ingezoomd op specifieke groepen die geen vertrouwen hebben in de politie. Als het gaat om vertrouwen is de politie als handhavende arm van de overheid ook sterk afhankelijk van de gezagen en de landelijke overheid. Wat vragen zij van de politie en hoe investeren zij in (herstel van) vertrouwen?

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor preventie, dialoog en handhaving is een adequate informatiepositie. In paragraaf 3.5 is een overkoepelende afspraak gemaakt over de intelligencebeelden die de politie voor de thema's in de Veiligheidsagenda kan leveren. In bredere zin gaat het zowel om de wettelijke mogelijkheden van politie om noodzakelijke informatie te verzamelen op basis van haar bevoegdheden als om deze uit te wisselen met andere organisaties. Hierbij kan worden gedacht aan de informatie die de politie nodig heeft bij dreigende verstoringen van de openbare orde zodat binnen de driehoek de juiste keuze kan worden gemaakt voor handhavingsprioriteiten bij de inzet van mensen en middelen.

Informatie kan ook nodig zijn voor het adresseren van maatschappelijk ongenoegen met preventie en dialoog door de gemeente of een andere organisatie teneinde de noodzaak van handhavend optreden te voorkomen. Een goede informatiepositie is een opgave voor alle samenwerkpartners en niet alleen voor de politie. De huidige behoefte aan informatie kan niet los worden gezien van de digitalisering van de samenleving, waardoor maatschappelijke onrust via online platforms wordt aangejaagd. Daardoor zijn niet langer alleen de fysieke 'ogen en oren' in de wijk van belang, maar zijn er ook online signalen. Dit vraagt

<sup>17</sup> Het interbestuurlijk programma maatschappelijke onrust zet zich onder andere in voor bewustwording en [ontsluiting van alle beschikbare kennis rondom maatschappelijke onrust en ongenoegen](#).

om professionalisering van online gegevensvergaring binnen de politie, onder andere door gerichte werving van nieuwe medewerkers, opleiding en aanpassen van instructies en leidraden. De opbouw van een adequate informatiepositie voor maatschappelijke onrust is niet mogelijk zonder scherpstelling van de behoefte in het licht van de verschillende taken en bevoegdheden.

## Doelstellingen

### 1. Jaarlijks gesprek

#### *Afspraak:*

Op het niveau van de eenheid wordt jaarlijks het gesprek gevoerd over de inzet en effectiviteit van politie in het kader van verbinding met de samenleving, waaronder wijken en doelgroepen, binnen verschillende fasen van maatschappelijke onrust. Ook wordt stilgestaan bij de verschillende rollen van gemeenten en andere organisaties. Hierbij worden best practices en voorbeelden uit de praktijk besproken, recente casuïstiek geëvalueerd en gezamenlijk gereflecteerd op trends, knelpunten en verbetermogelijkheden in de praktijk. Het gaat hierbij ook om de gedeelde informatiebehoefte ten aanzien van maatschappelijke onrust. Tot slot wordt stil gestaan bij de mogelijkheden om gezamenlijk de dialoog te zoeken met kritische groepen in de samenleving.

*Toelichting:* wanneer politie, gemeenten, Openbaar Ministerie en andere betrokken organisaties elkaar tijdig weten te vinden en dezelfde taal spreken, zijn zij gezamenlijk in staat om bij (dreigende) maatschappelijke onrust escalatie te voorkomen met preventie en dialoog, dan wel voortvarend en adequaat handhavend op te treden.

Hoewel de omgang met maatschappelijke onrust en het gesprek daarover primair een lokale aangelegenheid is, wordt dit gesprek jaarlijks ook op het niveau van de eenheid gevoerd om het lokale niveau hierin te ondersteunen. De wijze waarop dit gesprek wordt vormgegeven is aan de partijen binnen het gebied van de eenheid zelf.

### 2. Toolbox

#### *Afspraak:*

De politie werkt aan een toolbox met best practices en integrale interventiestrategieën die handelingsperspectief bieden op verschillende gebieden in relatie tot maatschappelijk ongenoegen en maatschappelijke onrust.

*Toelichting:* deze toolbox is in de eerste plaats gericht op de politieorganisatie en heeft als doel te komen tot een effectieve samenhang tussen preventie, dialoog en handhaving. Nadat de toolbox is opgeleverd, wordt bezien welke instrumenten nuttig kunnen zijn voor het (lokaal) bestuur. Deze zullen in samenwerking met het interbestuurlijk programma maatschappelijke onrust beschikbaar worden gesteld.

### 3. Informatiestrategie

#### *Afspraak:*

Politie werkt in samenspraak met de gezagen en het ministerie van Justitie en Veiligheid aan een informatiestrategie voor de omgang met maatschappelijke onrust. Dit begint met een inventarisatie van de informatiebehoefte in het licht van de verschillende taken<sup>18</sup> en bevoegdheden en een juridische verkenning van de wettelijke mogelijkheden om deze informatie te verzamelen respectievelijk uit te wisselen met andere organisaties. Deze informatiestrategie richt zich op het combineren van online en offline signalen in informatieproducten.

<sup>18</sup> Het gaat hierbij om de verschillende onderdelen van de politietaken. De politie heeft tot taak te zorgen voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde, het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en het waken over de veiligheid van personen.

*Toelichting:* in de digitaliserende samenleving wordt maatschappelijke onrust ook via online platforms aangejaagd. Dit heeft gevolgen voor de informatie die politie nodig heeft om haar taken uit te voeren in verschillende fasen van maatschappelijke onrust. De opbrengst van de als eerste doel genoemde regionale gesprekken wordt betrokken bij de inventarisatie van de behoefte.

## 3.5 Intelligence en internationale samenwerking

Deze afspraken zien op alle in paragraaf 3.1 tot en met 3.4 benoemde thema's.

### Intelligence

Een goede informatiepositie is randvoorwaarde voor de aanpak van alle thema's in deze Veiligheidsagenda. De intelligenceorganisatie van politie is in staat om op drie niveaus intelligencebeelden te leveren: *niveau 1*: nationaal operationeel beeld (overzichts niveau), *niveau 2*: nationaal tactisch beeld / trendanalyse (overzicht met duiding) en *niveau 3*: fenomeenbeeld (analyse en duiding fenomeen).

De politie levert op alle in de Veiligheidsagenda vermelde thema's een bijdrage in de vorm van intelligencebeelden. Uitgaande van de bovenstaande drie niveaus wordt per thema een afweging gemaakt over de omvang, diepgang, kwaliteit en actualiteit van de op te leveren beelden. De beschikbare capaciteit is hiervoor mede maatgevend. Bij de per thema te maken afweging worden vanuit die optiek ook de eventuele consequenties voor de op te stellen beelden met betrekking tot andere thema's betrokken, zoals regionale thema's of thema's die niet (meer) in de Veiligheidsagenda staan. Naast de voornoemde drie niveaus is de intelligenceorganisatie in staat om dagelijks inzicht te geven in actualiteiten en incidenten in het verlengde van de geprioriteerde thema's. Ook is maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld met het oog op de aanpak van lokale of regionale problematiek. Welke concrete producten de politie per veiligheidsthema maakt, vloeit voort uit de Nationale Intelligenceagenda, waarin nationale prioriteiten worden vertaald naar inspanningen voor de intelligenceorganisatie binnen alle eenheden.

### Internationale samenwerking

Internationale samenwerking is aan de orde bij de aanpak van vrijwel alle thema's. In het Coalitieakkoord staat het voornemen om internationale samenwerking te versterken, met name bij de aanpak van ondermijning. In het Strategisch Kader Internationale Politie Samenwerking zijn de hoofdthema's uit de vorige Veiligheidsagenda in belangrijke mate leidend voor de inzet van politie op internationale samenwerking. Uitgangspunt is dat dit voor de thema's uit deze Veiligheidsagenda onverkort zal gelden.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

December 2022 | Publicatie-nr. 122408302