

Vergaderjaar 2018–2019

**28 684**

**Naar een veiliger samenleving**

**29 628**

**Politie**

**Nr. 540**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2018

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. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de landelijke beleidsdoelstellingen die ik voor de komende vier jaar (2019–2022) heb vastgesteld. Het betreft hier ambities ten aanzien van ondermijning, mensenhandel, cybercriminaliteit, inclusief online seksueel kindermisbruik, en executie. Dit zijn de onderwerpen waarvan ik meen dat deze, los van lokale prioriteiten, altijd meegewogen moeten worden door het gezag bij de inzet van de politie.

### *Inleiding*

In mijn brieven van 15 juni jl. heb ik een aantal belangrijke notities aan uw Kamer gezonden over de politieorganisatie. In mijn reactie op de Evaluatie Politiewet 2012<sup>1</sup> heb ik gemarkeerd dat het einde van de evaluatie samen viel met de afronding van de eerste fase van de vorming van de nationale politie. Er staat nu één politie die als één organisatie lokaal, regionaal en landelijk werkt aan de veiligheid van ons land. In mijn brief over de besteding van de middelen van het regeerakkoord<sup>2</sup> heb ik aangegeven op welke wijze ik investeer in de politieorganisatie om bij te dragen aan een moderne en effectieve politie. Ik heb aangegeven dat de politie in deze kabinetsperiode een nieuwe fase zal ingaan; een fase van versterking, vernieuwing en modernisering. Tevens heb ik aangegeven dat diezelfde politieorganisatie in de komende periode druk ervaart op de inzetbaarheid.

Tegen deze achtergrond ben ik, met regioburgemeesters, voorzitter van het College van PG's en de korpschef, gekomen tot een nieuwe agenda met beleidsdoelstellingen voor de periode 2019–2022. Met deze doelstel-

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 628, nr. 783

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 628, nr. 784

lingen vertaal ik mijn ambities, en die van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van JenV, op het terrein van veiligheid voor deze kabinetsperiode naar de taakuitvoering van de politie. De regioburgemeesters zullen deze afspraken nog voorleggen aan de burgemeesters in hun regio. Dit zou tot enige aanpassing van de agenda kunnen leiden. Daarnaast ben ik met het gezag en de politie nog in gesprek over de precieze indicatoren en monitoring daarvan, waarover ik u in het voorjaar zal berichten.

De druk op de inzetbaarheid, gecombineerd met de uitkomsten van de evaluatie en de daarbij kenbaar gemaakte wensen ten aanzien van de landelijke beleidsdoelstellingen hebben enerzijds gemaakt dat ik tot een beperkte, gefocuste set van afspraken ben gekomen. De versterkingen uit de middelen die ter beschikking zijn gekomen van de politie en de ontwikkeling die de politieorganisatie in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt maken het anderzijds wel mogelijk een kwalitatieve doorontwikkeling te laten plaatsvinden op een aantal thema's en de ambities passend te maken bij de financiële impulsen die plaatsvinden.

De beleidsdoelstellingen richten zich op vraagstukken die landelijke 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. Evenals in de vorige agenda zal er een evaluatiebepaling worden opgenomen, om op die manier bijstelling van de agenda gedurende de looptijd mogelijk te maken. Deze nieuwe set van beleidsdoelstellingen vervangt de huidige Veiligheidsagenda die loopt tot eind 2018.

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. 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.

*Ambities per thema*

## **Ondermijning**

*Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende 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>3</sup>.*

<sup>3</sup> Zie uitvoeriger hierover: Sluipend gif (Politieacademie 2018), Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (Politie 2017) en Ondermijning ondermijnd (NSOB 2016)

*Uit alle beschikbare bronnen blijkt dat de drugsindustrie qua omvang de grootste illegale markt is. De goede logistieke voorzieningen maken ons land een goed knooppunt voor de handel in drugs. 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 ondermijnende 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 OMG's, het gebruik van excessief geweld in de openbare ruimte, gefaciliteerd door bezit van en handel in zware automatische 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.*

Ondermijning is een van mijn belangrijkste prioriteiten voor deze kabinetsperiode. Om die reden heb ik voor deze agenda dan ook landelijke beleidsdoelstellingen op dit thema geformuleerd. Om de gewenste versterking en versnelling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit te realiseren worden de volgende afspraken voorgesteld ten aanzien van de politie.

In de eenheden zal geprioriteerd worden op de aanpak van ondermijning, in het bijzonder met aandacht voor drugs, financiële geldstromen en de handel in zware automatische vuurwapens. In het kader van de in het regeerakkoord afgesproken sterkte-uitbreiding bij de politie is 171 fte toegevoegd aan de sterkte van de regionale en landelijke eenheden ten behoeve van de opsporing van ondermijnende en zware criminaliteit. Aan de gezagen van de regionale eenheden en van de landelijke eenheid heb ik gevraagd deze capaciteit (ook) in onderlinge samenwerking te laten werken als het criminaliteitsbeeld daartoe aanleiding geeft. Immers de aard van de ondermijningsproblematiek brengt met zich mee dat er veelal sprake is van regio- of landsgrensoverstijgende aspecten. Vanzelfsprekend is het aan het betreffende gezag om de feitelijke prioritering te bepalen.

Voor een *effectieve aanpak* is het van belang dat de politie investeert 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 de gebiedsgebonden politiezorg (GGP), de informatieorganisatie van de politie en de opsporing. Dit begint -conform de ontwikkelagenda GGP- met het opwerken van signalen in de wijk, mutatie daarvan en organiseren van opvolging via opsporing of andere interventies. Hierover worden binnen de eenheden afspraken gemaakt. Deze afspraken resulteren tevens in het vergroten van het bewustzijn van ondermijnings-signalen.

Ondermijning is naar haar aard beperkt inzichtelijk. Uw Kamer is hierover op eerdere momenten geïnformeerd. 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 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 beter inzichtelijk worden. Om in de tussenliggende periode toch zicht te houden op de voortgang van de aanpak zal de huidige afspraak aangaande «het aantal via strafrechtelijke weg aangepakte criminele samenwerkingsverbanden» gecontinueerd worden, waarbij het realisatieniveau 2018 als uitgangspunt zal worden gehanteerd. 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 en cocaïne. Dit met het doel deze voor de aanpak belangrijke accenten te kunnen volgen en bespreken op landelijk niveau.

De financiële invalshoek van onder meer geldstromen en af te pakken vermogens is een dominante lijn in de aanpak van dit fenomeen. Het is van groot belang dat de financieel-economische aspecten van deze criminaliteit vroegtijdig wordt geïdentificeerd. De politie vergroot hiertoe haar mogelijkheden en resultaten. Bij de keuze voor interventies wordt aangegeven wat de meest kansrijke wijze van afpakken is; strafrechtelijk, fiscaal of bestuurlijk, of een combinatie. Tevens wordt in alle ondermijningzaken financieel onderzoek ingezet, zowel in grotere als kleinere zaken, tenzij op voorhand duidelijk is dat dit geen meerwaarde heeft.

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. Partners ontwikkelen daarnaast in 2019 resultaat- en effectdoelstellingen met betrekking tot strafrechtelijk afpakken danwel het leggen van beslag waar het de inzet van de politie betreft.

Tot slot heb ik ten aanzien van ondermijning afgesproken dat het van belang is dat periodiek in LOVP verband wordt gesproken over de voortgang van de aanpak van ondermijning, in het bijzonder waar het gaat om de inzet van de politie en de daarmee geboekte resultaten, zodat er een groter lerend vermogen ten aanzien van de aanpak bestaat. Het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) zal daarbij als voorbereidend en adviserend gremium dienen.

### ***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 niet altijd herkend. 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.*

Met de intensiveringen uit het Regeerakkoord intensiveert het kabinet de aanpak van mensenhandel, zowel via de beschikbare middelen als door het Programma Samen tegen mensenhandel. Om die reden heb ik voor deze agenda landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie geformuleerd op dit onderwerp.

De hieronder geformuleerde beleidsdoelstellingen beogen dat de politie onder gezag van en samen met het Openbaar Ministerie en gemeenten en met andere relevante partijen, zoals hulpverlening, meer en beter strategisch gekozen interventies gaat plegen met als doel slachtoffers uit

uitbuitingssituaties te bevrijden en daders aan te pakken en slachtoffer-  
schap en daderschap te voorkomen (repressie en preventie). Om hier te  
komen heb ik de volgende afspraken gemaakt.

In de eenheden zal geprioriteerd worden op mensenhandel. Er wordt  
gekozen voor meer interventies met een grotere maatschappelijke impact  
zowel nationaal als internationaal. Deze afspraken zienop een toename in  
het aantal gemelde slachtoffers door politie bij Comensha en een  
toename van het aantal (complexe) mensenhandelonderzoeken. Een  
concreet groeipad voor het aantal mensenhandel verdachten dat de  
politie aanlevert bij het OM maakt deel uit van de afspraken.

Daartoe is het nodig dat de signalering en informatiegestuurde aanpak op  
alle vormen van mensenhandel in de fysieke en digitale wereld wordt  
versterkt en geborgd. Voor een effectieve aanpak is het ook hier van  
belang dat informatiepositie aan de voorkant op orde is, verbonden is met  
andere politieonderdelen en andere partners, en dat er een efficiënte inzet  
van schaarse specialistische capaciteit plaatsheeft. Deze afspraken beogen  
ook het bewustzijn van mensenhandelsignalen binnen de politieorgani-  
satie te verhogen, naast de specifieke opleidingen die reeds zijn ingezet.  
Specifiek voor de complexe zaken is het nodig dat de bovenlokale  
samenwerking op mensenhandel wordt versterkt om zo tot een probleem-  
en actiegerichte aanpak te komen.

Specifiek voor de internationale onderzoeken heb ik afgesproken dat  
gedurende de looptijd van deze agenda de bijdrage van de politie aan het  
aanpakken van mensenhandelaren met andere landen zal worden  
versterkt, door een verbeterde deling van informatie met Europol, andere  
landen en relevante internationale gremia. De politieliaisons in  
bronlanden zullen optimaal worden benut om zo deze ambitie in  
internationale onderzoeken te kunnen realiseren en betekenisvolle  
interventies te kunnen realiseren.

### **Cybercrime en online kindermisbruik**

*Cybercrime heeft vele gezichten. De gevolgen kunnen zeer ingrijpend zijn  
voor slachtoffers. Criminelen richten zich onder meer op het inbreken in  
computers voor nieuwe vormen van diefstal en afpersing van burgers en  
bedrijven, op het platleggen van websites, op bedrijfsspionage. 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 kindermis-  
bruik. 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.*

Voor de aanpak van deze fenomenen zijn verschillende partners nodig en  
dient gewerkt te worden met een pallet aan interventies, zoals preventie,  
verstoring, opsporing en recidivebeperking, allen met het doel een zo  
groot mogelijk maatschappelijk effect te bewerkstelligen. De politie heeft  
aangewezen capaciteit voor zowel de aanpak van cybercriminaliteit als  
kinderporno beschikbaar. Ook in de eenheden wordt de cyberexpertise  
versterkt, zoals ik meldde in mijn brief van 15 juni jl. Gezien de aard en  
omvang van de problematiek wordt de aanpak van kinderporno uitge-  
voerd door gespecialiseerde teams die centraal worden aangestuurd. De  
expertise en opgedane ervaringen in beide domeinen komen ten goede  
aan beide aanpakken.

Om de aanpak van de politie verder vorm te geven, ben ik tot de volgende afspraken voor cybercriminaliteit gekomen.

Ik heb afspraken gemaakt ten aanzien van reguliere onderzoeken uitgevoerd op regionaal niveau, fenomeenonderzoeken, die gericht zijn op de brede bestrijding van eenheids overstijgende cybercriminele fenomenen en dadergroepen, en onderzoeken van het Team High Tech Crime, waar het gaat om onderzoeken met een high tech component. Om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken, worden de resultaten geduid in opsporingsonderzoeken en alternatieve interventies.

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.

Ook ten aanzien van online seksueel kindermisbruik is het maatschappelijk effect leidend. De focus van de aanpak van online seksueel kindermisbruik ligt daarom onverminderd op het identificeren van slachtoffers, misbruikers, vervaardigers en centrale figuren (keyplayers) binnen (online) netwerken. De politie richt zich binnen deze aanpak op acut misbruik. Afspraken zijn gemaakt over de inzet op drie categorieën plegers, te weten: a) misbruiker/vervaardiger, b) keyplayer of facilitator binnen een netwerk en c) downloader/verspreiders. Tevens is afgesproken het resultaat van de inzet van de aanpak in beeld te brengen. Daarbij gaat het naast de aantallen daders bovenal om de hoeveelheid slachtoffers die zijn geïdentificeerd. Door zowel zicht te krijgen op de inzet als op het resultaat kan het effect in beeld worden gebracht met als doel te leren van de aanpak.

### **Executie**

*Wie veroordeeld wordt, moet de opgelegde straf ook ondergaan. Dat is belangrijk voor het slachtoffer, de samenleving en voor een geloofwaardig strafrechtstelsel. Op dit moment worden 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 executieketen. 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. Met partners neemt de politie deel aan het landelijk programma «Onvindbare veroordeelden». Dit programma richt zich onder meer op de bestaande voorraad gesignaleerden met veroordelingen die er toe doen. Het gaat daarbij voornamelijk om vrijheidsgestrafden, 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.

Voor de politie ben ik om deze reden tot de volgende afspraken gekomen voor onvindbaren. De politie werkt aan de dossiers die voldoen aan de definitie «er is sprake van een opsporingsindicatie binnen Nederland». De politie verricht vervolgens opsporingshandelingen ten aanzien van deze

dossiers om op die manier het dossier positief af te kunnen doen. Dit betekent uiteraard bij voorkeur dat de veroordeelde wordt aangehouden, maar kan ook betekenen dat er een beter beeld ontstaat over de situatie van de onvindbare, bijvoorbeeld het inzicht dat deze onvindbare is overleden. Voor de in behandeling genomen dossiers geldt een inspanningsverplichting, die inhoudt dat een nader af te spreken realistisch percentage van de aangeleverde dossiers positief wordt afgedaan. Voorts is een basis aantal in behandeling zijnde dossiers per politie eenheid afgesproken.

#### *Overige thema's*

Naast de onderwerpen waar ik concrete beleidsdoelstellingen voor heb geformuleerd is er 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 betreft hier de bestrijding van terrorisme en extremisme, high impact crimes en mobiel banditisme, kindermishandeling en huiselijk geweld en personen met verward gedrag. Het is aan de regio's om hier zelf invulling aan te geven. De ontwikkelingen op deze dossiers zal ik blijven volgen en waar nodig agenderen in het LOVP.

Tot slot hebben de gezagen op basis van de regionale meerjarenbeleidsplannen een aantal ontwikkelopgaven voor de politie gedefinieerd zoals versteviging van de lokale verankering van de politie, de doorontwikkeling van de van de gebiedsgebonden politiezorg, de opsporing en de intelligence, de diversiteit van de politieorganisatie en burgerparticipatie. 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.

#### *Tot slot*

Naast de onderwerpen die in deze agenda benoemd worden, zijn er tal van onderwerpen die geen plek hebben gekregen in deze agenda. Het betreft hierbij ook onderwerpen waarvan uw Kamer aan mij en mijn voorgangers heeft verzocht prioriteit te geven. De taakuitvoering van de politie behelst veel meer dan de in deze agenda benoemde prioriteiten. Zoals hiervoor weergegeven zijn alleen die afspraken in deze agenda opgenomen die voldoen aan de criteria voor landelijke doelstellingen. Het past mij als 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. Ik vertrouw erop dat deze richtinggevende set aan afspraken, die aansluit bij de investeringen van dit kabinet, gezagsdragers deze ruimte biedt en tevens de politie in staat stelt de toekomstige uitdagingen aan te gaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus