Ministerie van Justitie en Veiligheid

Veiligheidsagenda 2027-2030

Inhoud

1. Inleiding 3

2. Context 4

3. Landelijke beleidsdoelstellingen 6

3.1 Online criminaliteit 6

3.1.1 Cybercrime 7

3.1.2 Gedigitaliseerde criminaliteit 10

3.1.3 Online seksueel kindermisbruik 12

3.2 Ondermijning en georganiseerde criminaliteit 14

3.3 Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld 16

3.4 Mensenhandel 19

1. Inleiding

De politie zet zich elke dag met volle aandacht in voor onze veiligheid. Dat doet zij middels het handhaven van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving, het bieden van noodhulp en het uitvoeren van taken in het kader van bewaken en beveiligen. De gezagen moeten – in verbinding met elkaar en met oog voor de lokale context – continu de juiste keuzes maken om de altijd schaarse politiecapaciteit op de juiste manier aan te wenden ten behoeve van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid.

De grondslag van de Veiligheidsagenda is artikel 18 van de Politiewet 2012, waarin is vastgelegd dat door de minister van Justitie en Veiligheid, gehoord hebbende het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie worden vastgesteld. De korpschef van de politie is gedurende dit proces een belangrijke adviseur.

De set van landelijke beleidsdoelstellingen is vastgelegd in de voorliggende Veiligheidsagenda 2027-2030 en vervangt hiermee de Veiligheidsagenda 2023-2026 die loopt tot en met eind 2026. Deze nationale Veiligheidsagenda is complementair aan lokale veiligheidsagenda's. De Veiligheidsagenda wordt door de lokale gezagen en de politie meegewogen wanneer de gezamenlijke regionale beleidsplannen worden vastgesteld. Gedurende de looptijd van de Veiligheidsagenda wordt de uitvoering van de afspraken gemonitord. In de tweede helft van 2028 wordt bekeken of de landelijke beleidsdoelstellingen nog een passende balans hebben tussen het ambitieniveau en de realistische uitvoerbaarheid in het licht van ontwikkelingen zoals hierna genoemd in het contexthoofdstuk.

Veiligheid is nadrukkelijk niet een thema van de politie alleen, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vele publieke en private organisaties binnen het veiligheidsdomen. Burgers, bedrijven, overheden en andere instanties hebben elk hun eigen rol als het gaat om het veilig houden van onze maatschappij. Met de landelijke beleidsdoelstellingen wordt nagestreefd een zo groot mogelijk maatschappelijk effect van politiewerk te realiseren op een aantal geprioriteerde thema's. Om dat te bereiken zijn er zowel kwantitatieve als kwalitatieve afspraken over de taakuitvoering van de politie gemaakt. Deze afspraken hebben de bedoeling de politieorganisatie te ondersteunen bij het zetten van betekenisvolle en extra stappen op deze thema's in de komende jaren. Hoewel deze beleidsdoelstellingen zich richten op de taakuitvoering van de politie, kan de politie daarbij ook afhankelijk zijn van anderen.

De thema's waarover in de Veiligheidsagenda 2027-2030 landelijke beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd zijn:

1. online criminaliteit, met subonderdelen cybercrime, gedigitaliseerde criminaliteit en online seksueel kindermisbruik
2. ondermijning en georganiseerde criminaliteit
3. geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
4. mensenhandel

Deze thema's zijn in gezamenlijkheid met de gezagen vastgesteld in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP).

Leeswijzer

De Veiligheidsagenda begint met een korte schets van de context waartegen deze landelijke beleidsdoelstellingen zijn opgesteld. Daarop volgen de landelijke beleidsdoelstellingen. Daar wordt allereerst ingegaan op algemene afspraken over ondersteuning op het gebied van intelligence bij de thema's en vervolgens worden de landelijke beleidsdoelstellingen per thema toegelicht.

2. Context

Het coalitieakkoord van het kabinet Jetten heeft een belangrijke wegwijzer gevormd voor de inhoudelijke invulling van deze Veiligheidsagenda. Het kabinet geeft middels de afspraken uit het coalitieakkoord prioriteit aan een sterke rechtsstaat en een veilige samenleving in een tijd die zich kenmerkt door groeiende geopolitieke onzekerheid en een toename van hybride, militaire en terroristische dreigingen. Een grote uitdaging is het tegengaan van dreigingen tegen de democratische rechtsstaat door de georganiseerde en ondermijnende misdaad. Het is voor het kabinet van belang dat het gezag en de orde op straat wordt gehandhaafd en daarmee het veiligheidsgevoel in Nederland wordt verhoogd. Voor het kabinet is het daarnaast van belang dat de samenleving zich ook online veilig en vrij kan bewegen. Onder meer daarom wordt verkend of de strafmaat voor zware cybercriminelen kan worden verhoogd en wordt onderzocht hoe de aanpak van online fraude kan worden versterkt. Ook kiest het kabinet ervoor de politie te versterken om effectiever te kunnen handelen. Dit kabinet wil geweld tegen vrouwen, femicide, eergerelateerd geweld, huiselijk geweld en intieme terreur hard tegengaan, waarbij de inzet ook gericht is op vroegtijdig ingrijpen zodat wordt voorkomen dat escalatie plaatsvindt en nog ernstigere strafbare feiten worden gepleegd. Ook zet het kabinet in op het verbeteren van de aanpak van mensenhandel middels het programma Samen tegen Mensenhandel. Het kabinet ziet een blijvende inzet van de gehele maatschappij en de overheid, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid, als noodzakelijke voorwaarde voor de aanpak van criminaliteit.

De beleidsdoelstellingen in de Veiligheidsagenda richten zich op vraagstukken die landelijk of internationaal spelen, die eenheidsoverstijgend zijn en/of waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau voor nodig is. Er worden landelijke beleidsdoelstellingen vastgesteld op een beperkt aantal prioritaire thema's, waarbij oog is gehouden voor een gepaste balans tussen de benodigde ambitie en realisme ten opzichte van de uitvoering daarvan. Dat er een beperkt aantal prioritaire thema's wordt aangewezen is een bewuste keuze. Het is van belang dat de gezagen voldoende ruimte houden om binnen de lokale context de juiste afwegingen te maken ten aanzien van de taakuitvoering van de politie op lokaal niveau. Naast deze landelijke beleidsdoelstellingen levert de politie ook op heel veel andere domeinen noodzakelijke inzet en belangrijk werk. Bijvoorbeeld op het gebied van de aanpak van milieucriminaliteit, verkeer, aanslagen met explosieven, demonstraties, (illegale) wapens en discriminatie. Het feit dat dergelijke thema's niet als landelijke beleidsdoelstelling zijn opgenomen, doet aan deze belangrijke inzet niets af.

De landelijke beleidsdoelstellingen zoals neergelegd in de Veiligheidsagenda zijn niet de enige doelstellingen waarover tussen onder meer de politie en de bevoegde gezagen afspraken zijn gemaakt. De politie is op veel (andere) thema's een reguliere samenwerkingspartner in diverse complexe ketens, die ieder hun eigen afspraken kennen. Een sprekend voorbeeld hiervan is de strafrechtketen, waarover binnen het Bestuurlijk Ketenberaad afspraken worden gemaakt over samenwerking en prestaties binnen de strafrechtketen, onder meer rondom de verbetering van doorlooptijden in zeden-, jeugd- en VVC-zaken. Of denk aan de migratieketen, waarbinnen resultaatsafspraken worden gemaakt over de migratietaken van de politie, waarover de Minister van Asiel en Migratie het gezag heeft. Ook heeft de politie een belangrijke rol binnen de rijksbrede opgave die er toe strekt om de weerbaarheid van Nederland tegen hybride en militaire dreigingen te versterken. De politie werkt daartoe intensief samen met Defensie en de Koninklijke Marechaussee.

De thema's genoemd in deze Veiligheidsagenda vragen allemaal om een brede aanpak waarbij meerdere partijen, zoals gemeenten, betrokken zijn om een daadwerkelijke vermindering van deze vormen van criminaliteit te realiseren. De politie speelt hierin een belangrijke rol. Niet alleen als opsporingsinstantie, maar ook door andere partijen in staat te stellen te handelen via het leveren van de juiste informatie of middels de inzet van alternatieve interventies, zoals het offline halen van criminele infrastructuur of het bijdragen aan preventie door burgers via Check je hack op politie.nl een naslag te laten doen op gecompromitteerde privégegevens. De Veiligheidsagenda biedt een belangrijke mogelijkheid om te sturen op resultaten van opsporing. Daarbij is het van belang te benoemen dat het strafrecht lang niet altijd de enige of meeste passende oplossing is. Het strafrecht is een sluitstuk van een integrale aanpak, de gehele keten moet functioneren – ook preventie, bestuurlijke sancties of effectieve toezichthouders spelen nadrukkelijk een rol. Goede samenwerking binnen het veiligheidsdomein is hierin cruciaal.

De bijstand die de politie van de Koninklijke Marechaussee en andere defensieonderdelen ontvangt, dient in dat licht niet onbenoemd te worden gelaten.

Niet alleen in nationaal verband geldt dat samenwerking cruciaal is, maar ook blijvend en toenemend in internationaal verband. Verdergaande digitalisering, versnelde globalisering, het wegnemen van Europese grenzen en verstoring van de gevestigde geopolitieke evenwichten hebben de aard van internationale politiesamenwerking veranderd. Samenwerking met internationale partners in zowel bilateraal als multilateraal verband is daarom meer dan ooit essentieel. Zoals gesteld in de 'Visie op internationale politiesamenwerking' liggen de internationale prioriteiten van de politie in het verlengde van de beleidsdoelstellingen van deze Veiligheidsagenda en zijn daarom ook mede leidend voor de internationale inzet van de politie.

Criminaliteit - en daarmee ook politiewerk - verandert onder invloed van verschillende factoren als steeds verdergaande digitalisering, geopolitieke spanningen en maatschappelijke onrust. Dit heeft ook zijn weerslag op de politieorganisatie en de uitvoering van haar rol en taak binnen de samenleving. Het vraagt om een politie en gezagen die voortdurend zoeken naar de meest effectieve manier om criminaliteit te bestrijden. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor de bedreigingen voor de nationale veiligheid, die voortvloeien uit de verslechterde internationale veiligheidssituatie. Statelijke en niet-statelijke actoren, zoals de georganiseerde criminaliteit, bedreigen in toenemende mate de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk. De politieorganisatie dient zich de komende jaren gereed te stellen voor langdurige hybride dreiging en een militair conflictscenario. Realisatie van een dergelijk scenario kan van invloed zijn op de uitvoering van de landelijke beleidsdoelstellingen. De politie zet zich – aan de hand van de strategische agenda 2025-2030 'Stevig staan in deze tijd' – de komende jaren in om de politieorganisatie op een aantal vlakken door te ontwikkelen om aan te blijven sluiten bij de huidige tijd en verwachte ontwikkelingen. De noodzakelijke veranderingen worden mede ingegeven door de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, die de komende jaren zal vragen om een intensieve opleidingsperiode en aanpassingen aan systemen en werkprocessen van de politie.

De afgelopen jaren zijn forse investeringen gedaan in de politie, voor een deel ook direct in onderwerpen die als thema zijn opgenomen in deze Veiligheidsagenda. Hiermee wordt niet alleen ingezet op meer menskracht in de opsporing, maar ook nadrukkelijk op een slimmere manier van werken. Een voorbeeld hiervan is de inrichting van landelijke voorzieningen voor cyber en gedigitaliseerde criminaliteit die ervoor moeten zorgen dat op termijn geprioriteerd kan worden op de meest impactvolle onderzoeken.

Vanuit het coalitieakkoord van het kabinet Jetten is er vanaf 2027 oplopend tot structureel € 462 miljoen vanaf 2030 bestemd voor de politie vanuit de envelop Nationale Veiligheid. Zoals aangekondigd in de beleidsbrief Justitie en Veiligheid zal structureel € 348 miljoen worden ingezet om de financiële opgave bij de politie in te vullen en daarmee de slagkracht van de politie (ook in Caribisch Nederland) te verbeteren. De overige € 114 miljoen zal worden ingezet voor de ambities uit het coalitieakkoord zoals agenten in de wijk, medewerkers die gespecialiseerd zijn in het bestrijden van online criminaliteit en aanpak van (online) seksuele misdrijven.

3. Landelijke beleidsdoelstellingen

Voor elk van de gekozen prioritaire thema's is, in goede samenspraak tussen de politie, het Openbaar Ministerie (OM), regioburgemeesters en het ministerie van Justitie en Veiligheid, een aantal concrete kwalitatieve en kwantitatieve afspraken geformuleerd. Deze afspraken worden in de komende paragrafen weergegeven en toegelicht.

Intelligence
Voor deze Veiligheidsagenda en elk van de thema's geldt dat het verder versterken van de positie van intelligence een belangrijke randvoorwaarde is. Daarom zijn er over het thema intelligence afspraken gemaakt die op alle gekozen prioritaire thema's van toepassing zijn.

Afspraken:
a. Voor elk thema uit de Veiligheidsagenda wordt in 2027 een intelligencestrategie opgesteld door de politie. Deze wordt afgestemd met de gezagen.
b. Onderdeel van een intelligencestrategie zijn concrete focuspunten en (kwantitatieve en kwalitatieve) afspraken (waaronder verantwoording) op het gebied van intelligence. Ook dient aandacht te zijn voor een eventuele relevante internationale component.
c. Wanneer het betreffende thema zich daarvoor leent, is een onderdeel van een intelligencestrategie het starten van tenminste één nationaal projectmatig datagedreven initiatief gedurende de looptijd van de Veiligheidsagenda. De invulling en opzet wordt in een landelijk interne werkwijze tussen politie en OM uitgewerkt.

Toelichting: De opzet en uitvoering van deze afspraken is een collectieve verantwoordelijkheid binnen de politie, en van de politie en het OM gezamenlijk. Er wordt rekening gehouden met korpsbrede ontwikkelingen binnen de politie en op het vlak van intelligence. Het LOVP wordt over de uitvoering van deze afspraken geïnformeerd.

3.1 Online criminaliteit

Online criminaliteit groeit. Vrijwel iedereen die digitaal actief is, kan met online criminaliteit te maken krijgen. Niet alleen voor burgers maar ook voor bedrijven en organisaties is de impact groot en zijn de gevolgen ingrijpend. Online criminaliteit omvat de strafbare feiten die afhankelijk zijn van of versterkt worden door digitale technologieën, zoals computersystemen, software of het internet. In deze Veiligheidsagenda worden hierbinnen drie categorieën onderscheiden; cybercrime, gedigitaliseerde criminaliteit en online seksueel kindermisbruik.

Online criminaliteit is schaalbaar en kent vaak geen geografische grenzen. De dreiging is dynamisch en kan razendsnel veranderen. De technologie evolueert voortdurend en de criminelen wijzigen doorlopend hun modus operandi met behulp van nieuwe mogelijkheden. Online criminaliteit heeft daarmee geen duidelijk begin en einde; een forse hack met datadiefstal leidt zeer waarschijnlijk tot vervolgcriminaliteit.

Een brede aanpak is de sleutel tot effectieve bestrijding van online criminaliteit. De werking van het strafrecht bij de aanpak van online criminaliteit komt het beste tot zijn recht als deze gepaard gaat met effectieve verstoring van de werkwijze van criminelen, inzet op preventie zowel richting slachtoffers als potentiële daders en notificatie van slachtoffers. Daderpreventie verdient nadrukkelijk de aandacht, in het bijzonder waar het gaat om jongeren die door hun digitale leefwereld relatief kwetsbaar kunnen zijn voor zowel slachtofferschap als daderschap. In de aanpak van online criminaliteit spelen naast de politie en het OM ook andere private en publieke partners een belangrijke rol, zoals gemeenten die een regierol vervullen op lokaal preventiebeleid. Om deze rol goed te kunnen vervullen, levert de politie hen informatie en cijfers over o.a. aantallen daders en slachtoffers, ontwikkelingen in type delicten en modus operandi.

In de aanpak van online criminaliteit ligt de focus op het gehele criminele ecosysteem; van nepagenten die slachtoffers benaderen door middel van leadslijsten tot de aanpak van bad hosters en cybercriminele en statelijke actoren. De politie en het OM streven naar één samenhangende nationale aanpak van online criminaliteit, gebaseerd op een centrale, datagedreven en intelligence-gestuurde werkwijze waarin publieke en private partners, nationaal en internationaal, intensief samenwerken. Voor de politie en het OM vormt brede bestrijding al meerdere jaren een bewezen aanpak. Hier wordt de komende jaren verder op ingezet, waarbij vanuit de opgave van de politie en het OM binnen deze aanpak de nadruk blijft liggen op opsporing en vervolging van strafbare feiten. Kenmerkend voor onderzoeken naar online criminaliteit is dat deze complex(er) van aard zijn en lange(re) doorlooptijden kennen dan veel onderzoeken naar traditionele criminaliteit.

3.1.1 Cybercrime

Introductie van het thema

Cybercrime omvat diverse vormen, zoals hacken, ransomware aanvallen, afpersing na datadiefstal en DDOS-aanvallen. Cybercrime kent in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter en wordt steeds onvoorspelbaarder, geavanceerder en complexer, met een grote impact op de Nederlandse maatschappij. Zo kunnen cybercriminelen AI inzetten om sneller en efficiënter te opereren en worden offensieve cyberprogramma's ontwikkeld door statelijke actoren of uitgebreid met inzet van niet-statelijke actoren of hacktivistische organisaties. Door deze ontwikkelingen worden zowel publieke als private organisaties steeds vaker doelwit en leiden incidenten zoals grootschalige hacks met datadiefstal tot massaal slachtofferschap onder burgers en organisaties. Niet eerder hadden incidenten van deze aard een dergelijke schaalgrootte, terwijl de maatschappelijke en economische vervolgschade eveneens aanzienlijk is.

Het gevolg is dat de opsporing en vervolging complexer wordt en zwaarder wordt belast door meer meldingen en incidenten. Om effectief en duurzaam cybercrime te bestrijden is het van belang dat opsporingsmethoden blijven aansluiten op de veranderende dreiging. Dit vraagt bij de politie en het OM om voortdurende ontwikkeling van kennis en expertise op het gebied van cybercrime en een hoge mate van specialisatie om de (technologische) voorsprong van cybercriminelen te verkleinen.

Er wordt gewerkt vanuit een brede bestrijdingsstrategie met het beoogde maatschappelijke effect als uitgangspunt. Hierbij ligt de primaire focus op de identificatie en de vervolging van verdachten, met als uitgangspunt dat de verdachte wordt aangehouden ("aanhouden, tenzij"). Daarbij kan het ook voorkomen dat een onderzoek gereed wordt gemaakt voor internationale signalering ter aanhouding of dat een onderzoek wordt overgedragen aan een land dat in staat is om vervolging in te stellen. Daarnaast zijn er drie categorieën alternatieve interventies te onderscheiden. Ten eerste het duurzaam verstoren van een (high tech) cybercrimineel netwerk met langdurige impact, zoals het offline halen van infrastructuren (o.a. DDoS, botnets, infostealers). Ten tweede het notificeren van slachtoffers, zoals via Check je hack en het informeren van gebruikers van geïnfecteerde systemen. En ten derde de preventie van cybercrime, zoals het voeren van zogenaamde stopgesprekken en de inzet op daderpreventie.

Doelstellingen politie

1. Aanpak verdachten en criminele samenwerkingsverbanden cybercrime

Afspraak: Gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda gelden de volgende kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van OM-verdachten en/of criminele samenwerkingsverbanden voor reguliere vormen van cybercrime[1].

	2027	2028	2029	2030
Aantal verdachten van cybercrime regulier	500	550	600	650
• *Waarvan ingezonden verdachten OM*	375	413	450	488
- *Waarvan verdachten uit criminele samenwerkingsverbanden*	25%	25%	30%	35%
• *Waarvan alternatieve interventies*	125	137	150	162

Toelichting: De aanpak van verdachten en/of samenwerkingsverbanden van reguliere vormen van cybercrime is noodzakelijk omdat zij grote maatschappelijke schade, massaal slachtofferschap en ontwrichtende effecten veroorzaken. Het aanpakken van deze vormen van cybercrime moet over de jaren heen gaan behoren tot de kern van het dagelijkse generieke politiewerk. Door binnen deze doelstelling ook te focussen op de criminele samenwerkingsverbanden tussen belangrijke uitvoerders en faciliteerders kan een grotere impact worden gemaakt dan wanneer alleen wordt gefocust op individuele verdachten. Onder een crimineel samenwerkingsverband (csv) wordt verstaan een duurzaam dan wel tijdelijk verband van twee of meer personen dat samenwerkt met het doel strafbare feiten te plegen, voor te bereiden of te ondersteunen. Gelet op het maatschappelijk belang, en de impact op slachtoffers, wordt het percentage onderzoeken naar samenwerkingsverbanden van cybercrime daarom over de jaren heen geleidelijk verhoogd. Voor deze onderzoeken naar samenwerkingsverbanden geldt echter dat de doorlooptijd langer en de inzet van de politie en het OM intensiever is.

De inzet op alternatieve interventies binnen deze doelstelling sluit goed aan bij de maatschappelijke opgave en is de afgelopen jaren als passend ervaren. Daarom blijft de inzet op de alternatieve interventies ten opzichte van het aantal verdachten cybercrime regulier gelijk aan de vorige Veiligheidsagenda, namelijk 25 procent of meer als de doelstelling ten aanzien van het aantal verdachten is behaald.

1 Onder reguliere cybercrime zaken vallen alle zaken waarin een verdachte te koppelen is aan één (of meer) van de artikelen 138ab, 138b, 138c, 139c, 139d, 139e, 139g, 161sexies, 161septies, 317 (2), 234, 350a, 350b, 350c, 350d WvSr. Reguliere cybercrime zaken worden door regionale teams opgepakt.

2. Oppakken en afronden fenomeenonderzoeken en high tech crime onderzoeken

Afspraak: Gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda gelden de volgende kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van het oppakken en afronden van fenomeen- en high tech crime onderzoeken[2].

	2027	2028	2029	2030
Aantal fenomeenonderzoeken opgestart	25	28	31	34
Aantal fenomeenonderzoeken afgerond, inclusief afgeronde (alternatieve) interventies	50	55	60	65
• *Aantal fenomeenonderzoeken waarbij op basis van een door Nederland opgesteld dossier: de vervolging van de verdachte is gestart, op grond daarvan het onderzoek gereed is voor internationale signalering, of dat het onderzoek wordt overgedragen aan een land dat in staat is om vervolging in te stellen.*	15	17	20	22
• *Aantal innovatieve opsporings- en interventie-methoden ontwikkeld en toegepast binnen een fenomeenonderzoek.*		Monitoren		
Aantal high tech crime onderzoeken opgestart	11	13	15	17
Aantal high tech crime onderzoeken afgerond, inclusief afgeronde (alternatieve) interventies	22	24	28	30
• *aantal high tech crime onderzoeken waarbij op basis van een door Nederland opgesteld dossier: de vervolging van de verdachte is gestart dan wel een eindbeslissing is genomen, op grond daarvan het onderzoek gereed is voor internationale signalering, of dat het onderzoek wordt overgedragen aan een land dat in staat is om vervolging in te stellen.*	3	3	4	4
• *Aantal innovatieve opsporings- en interventie-methoden ontwikkeld en toegepast binnen een high tech crime onderzoek.*		Monitoren		

Toelichting: Fenomeenonderzoeken richten zich op een eenheidsoverstijgend cybercrimineel fenomeen of dadergroep, waarbij netwerken in kaart worden gebracht en duurzaam kunnen worden verstoord. Deze onderzoeken kenmerken zich door de mate van schaalbaarheid, maatschappelijke impact en betreffen zaken waarbij misbruik van de Nederlandse digitale infrastructuur wordt gemaakt. De onderzoeken hebben vaak een sterke internationale component en zijn innovatief van aard.

High tech crime onderzoeken kennen een grote focus op het opsporen en vervolgen van de facilitators van de meest bedreigende vormen van cybercriminaliteit. Onderzoeken worden altijd als high tech crime gekenmerkt als er (mogelijk) sprake is van cyberspionage, een aanval op vitale infrastructuur en/of betrokkenheid van een statelijke actor. Over het algemeen is de doorlooptijd van deze onderzoeken lang, kenmerken ze zich door een langdurige en intensieve internationale samenwerking en zijn zij technisch zeer complex van aard, wat een hoge mate van specialisatie vereist.

2 In een fenomeen- of high tech crime onderzoek kunnen meerdere fenomeen- of high tech interventies gepleegd worden alvorens het onderzoek wordt afgerond. De categorie 'fenomeen onderzoeken afgerond' en 'high tech crime onderzoeken afgerond' is vergelijkbaar met de categorie 'aantal fenomeenonderzoeken' en 'aantal high tech crime onderzoeken' uit de Veiligheidsagenda 2023-2026.

3. Ontwikkelen en toepassen innovatieve opsporings- en interventiemethoden

Afspraak: De politie zet in op het ontwikkelen en toepassen van innovatieve opsporings- en interventiemethoden binnen zowel de fenomeen- als de high tech crime onderzoeken.

Toelichting: Het is van belang om wereldwijd toonaangevend te blijven in de bestrijding van (high tech) cybercrime en de aanpak voortdurend te verbeteren. Innovatie is daarvoor van belang. Dit gaat specifiek om innovatie in de bestrijding van het cyberdomein, die eenmalig of meermaals is of kan worden toegepast in (high tech) cybercrime onderzoeken, met een aantoonbaar resultaat.

4. Bestendigen financiële aanpak

Afspraak: De politie besteedt in haar onderzoeken en interventies nadrukkelijke aandacht aan het integreren van financieel onderzoek.

Toelichting: Cybercrime genereert vaak aanzienlijke, grensoverschrijdende criminele opbrengsten. Financieel afpakken, door het in kaart brengen van geldstromen, het afpakken van vermogen en/of verstoren van financiële infrastructuur van verdachte(n), raakt de kern van cybercrime, ondermijnt het verdienmodel en past binnen de brede bestrijding. Financieel afpakken heeft een belangrijke preventieve werking, doordat criminelen beseffen dat zij hun crimineel verkregen vermogen kunnen verliezen of daar niet langer over kunnen beschikken. Goede integratie van financieel onderzoek verhoogt daarmee de maatschappelijke impact van opsporing.

3.1.2 Gedigitaliseerde criminaliteit

Introductie van het thema

Gedigitaliseerde criminaliteit is criminaliteit die ook in traditionele vorm bestaat, maar nu in belangrijke mate via ICT-middelen plaatsvindt. Er is een verschuiving van traditionele naar gedigitaliseerde criminaliteit zichtbaar. Daders verplaatsen bestaande delictpatronen van de fysieke naar de digitale omgeving en weer terug. Dat maakt deze vorm van criminaliteit behalve zeer vluchtig ook hybride.

Met de afspraken in deze Veiligheidsagenda wordt nagestreefd dat het type en het aantal zaken dat wordt opgepakt meer recht doet aan het totale criminaliteitsbeeld. Daarbij moet aandacht zijn voor de doelstelling dat het aandeel zaken in de strafrechtketen op het vlak van gedigitaliseerde criminaliteit een realistische afspiegeling vormt van de digitale werkelijkheid in de samenleving. Als doelstelling geldt dat slachtofferschap aantoonbaar wordt verminderd, criminele verdienmodellen minder rendabel worden gemaakt en de maatschappelijke weerbaarheid wordt vergroot. De aanpak richt zich naast strafrecht op uiteenlopende wijzen van bestrijding. Een combinatie van reguliere onderzoeken en alternatieve interventies is daarbij noodzakelijk.

Oplichting en fraude blijft met een aandeel van 10,3% de grootste categorie binnen (ervaren) gedigitaliseerde criminaliteit, volgens het CBS in 2025. Vooral aankoopfraude springt eruit, met 7,9% van de bevolking van 15 jaar en ouder als slachtoffer. Ook is de aard en omvang van schade voor het bedrijfsleven aanzienlijk.

Daarnaast zullen de politie en het OM zich ervoor inzetten verdachten van interpersoonlijke delicten die grotendeels online worden gepleegd te vervolgen. Interpersoonlijke delicten zijn delicten die gericht zijn op het schaden, intimideren en lastigvallen van specifieke personen, waarbij vaak een bestaande relatie tussen dader en slachtoffer aanwezig is. Hierbij gaat het om feiten als belediging, opruiing, smaad, laster, discriminatie, belaging en oproepen tot geweld. Deze delicten spelen zich steeds vaker voor een groot deel of volledig online af en hebben een grote impact op slachtoffers. Bijvoorbeeld bij hybride geweld waar een online bedreiging resulteert in fysiek geweld, of stalking die zowel online als offline plaatsvindt.

Online gaan ontwikkelingen op hoog tempo en criminelen passen hun werkwijze snel aan. Daarom moet de uitvoeringspraktijk ruimte houden om nieuwe verschijningsvormen toe te voegen aan de prioriteiten of bestaande accenten te verleggen ook qua wijze van interveniëren, op basis van actuele (landelijke en regionale) analyses van de politie en het OM. Gezamenlijke probleemanalyse en actuele informatiebeelden zijn hierbij van belang, waarop al geruime tijd wordt ingezet door onder meer de integrale aanpak van online fraude.

Doelstellingen politie

1. Reguliere aanpak online fraudedelicten: verdachten en csv's

Afspraak: Gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda gelden de volgende kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van het aanleveren van verdachten van online fraude door politie bij het OM en het percentage dat daarvan afkomstig is uit criminele samenwerkingsverbanden.

	2027	2028	2029	2030
Aantal OM-verdachten regulier	2750	3150	3550	3950
• *Waarvan verdachten uit criminele samenwerkingsverbanden*	10%	15%	20%	25%

Toelichting: De focus in de aanpak blijft gericht op de reguliere strafrechtelijke opsporing en vervolging van verdachten. Deze reguliere onderzoeken richten zich op veelvoorkomende online fraudevormen die vaak grote maatschappelijke schade veroorzaken door opschalingsmogelijkheden. De strafrechtelijke aanpak wordt verbeterd door in te zetten op het verhogen van het aantal zaken dat strafrechtelijk wordt afgedaan. Verdachten van deze strafbare feiten bewerkstelligen een ontwrichtende werking richting de maatschappij, daarbij zorgen zij voor het massale slachtofferschap dat met dit soort delicten gepaard gaat. Daarnaast wordt ingezet op een effectievere en intensievere aanpak, onder meer door steviger in te zetten op de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Hiermee wordt beoogd niet alleen de medeplichtigen zoals geldezels en pasophalers op te sporen en te vervolgen maar juist ook de medeplegers aan te pakken die de gronddelicten plegen of die het criminele brein vormen achter deze delicten.

2. Fenomeenonderzoeken

Afspraak: In 2027 rondt de politie 10 fenomeenonderzoeken naar online fraudedelicten af. Deze kwantitatieve afspraak kent een stijgende lijn gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda.

	2027	2028	2029	2030
Aantal fenomeenonderzoeken	10	15	20	25

Toelichting: Er wordt steviger ingezet op fenomeenonderzoeken ten aanzien van online fraudedelicten. Daarmee wordt beoogd om de aanpak van eenheidsoverstijgende fenomenen en dadergroepen en zaken met een internationale component te verstevigen. De landelijke voorziening die voor gedigitaliseerde criminaliteit binnen de politie in oprichting is, moet hier een belangrijke rol bij gaan spelen, naast en in nauwe samenwerking met de eenheden.

3. Alternatieve interventies

Afspraak: De politie voert jaarlijks 2000 alternatieve interventies uit.

	2027	2028	2029	2030
Aantal registraties alternatieve interventies	2000	2000	2000	2000

Toelichting: Bij de registratie van alternatieve interventies wordt geteld per incident en niet per verdachte. Naast de inzet op strafrechtelijke vervolging zet de politie zich in om via alternatieve interventies gedigitaliseerde criminaliteit in vroegtijdig stadium te stoppen, vooral bij online fraudedelicten. Deze interventies vormen een onmisbaar onderdeel van een effectieve en toekomstbestendige aanpak. Hierbij kan worden gedacht aan dader- en slachtofferpreventie, het verstoren van criminele processen, het waarschuwen van potentiële slachtoffers, publiek-private interventies en innovatieve werkwijzen die de weerbaarheid van burgers en organisaties vergroten.

4. Delicten in de interpersoonlijke levenssfeer

Afspraak: Gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda gelden de volgende kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van het aantal verdachten van delicten in de interpersoonlijke levenssfeer dat de politie bij het OM aanlevert.

	2027	2028	2029	2030
Aantal OM-verdachten regulier	1200	1400	1600	1800

Toelichting: De ontwikkelingen in de maatschappij laten zien dat bepaalde delicten in de interpersoonlijke levenssfeer steeds vaker een belangrijke online component krijgen, of zich volledig online afspelen. Hoewel deze delicten op kleinere schaal, vaak één op één, worden gepleegd, hebben deze delicten vaak een aanzienlijke impact op slachtoffers en kunnen emotionele en/of psychische problemen tot gevolg hebben. Hierbij kan worden gedacht aan delicten zoals online stalking, bedreiging, doxing en online afpersing. Het is daarom van belang om hierop ook strafrechtelijk in te zetten, mede om slachtoffers te ondersteunen.

3.1.3 Online seksueel kindermisbruik

Introductie van het thema

Online seksueel kindermisbruik blijft een groeiend maatschappelijk probleem. Hieronder vallen beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik[3], transnationaal seksueel kindermisbruik, livestreaming van seksueel kindermisbruik dat plaatsvindt in het buitenland en alle andere vormen van seksuele misdrijven tegen kinderen die online plaatsvinden en waarbij in gevallen ook sprake is van fysiek misbruik. De impact van online seksueel misbruik op (steeds jongere) slachtoffers, hun omgeving en de gevolgen voor de samenleving is enorm. De aanpak van online seksueel misbruik van kinderen vereist steeds meer capaciteit, specialistische kennis en vaardigheden van onder meer de politie.

In deze Veiligheidsagenda worden onder de term online seksueel kindermisbruik twee thema's onderscheiden. Het eerste thema met de bijhorende doelstellingen is gericht op de aanpak van het delict beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze misdrijven worden behandeld door specialistische Teams Bestrijding Kinderpornografie en Kindersekstoerisme (TBKK's) van de politie. Het tweede thema met de bijhorende doelstellingen betreft alle overige online seksuele misdrijven tegen kinderen. Deze misdrijven worden behandeld door specialistische Teams Opsporing Seksuele Misdrijven (TOSM's, voorheen zedenteams) van de politie.

Beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en transnationaal seksueel kindermisbruik

De TBKK's werken vanuit technische expertise om jonge slachtoffers (vaak onder 12 jaar) die onmachtig zijn zichzelf uit de misbruiksituatie te bevrijden, uit de misbruiksituatie te halen. Dat geldt ook voor de kinderen in het buitenland die door Nederlandse daders online of fysiek seksueel worden misbruikt, het zogenoemde fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik (voorheen kindersekstoerisme).

De TBKK's zien steeds heftiger wordend materiaal en een toenemende complexiteit van onderzoeken. Zij zien zich geconfronteerd met nieuwe fenomenen zoals de COM-groepen. Dit zijn besloten internationale online netwerken die zich richten op kwetsbare minderjarigen en bekend staan om het delen van extreem sadistisch en nihilistisch beeldmateriaal. Deze COM-groepen maken op een andere manier gebruik van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en kunnen enorm ontwrichtend werken voor de maatschappij. Daarnaast groeit het aantal meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik exponentieel.

3 De term 'beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik' is de beleidsmatige term is die internationaal is geaccepteerd (cf. de zogeheten Luxembourg guidelines), waarmee in Nederland artikel 252 Wetboek van Strafrecht bedoeld wordt. De juridische term is volgens de Memorie van Toelichting van de Wet Seksuele Misdrijven nog altijd kinderpornografie.

Het grootste maatschappelijke effect wordt bereikt wanneer slachtoffers ontzet worden uit acute misbruiksituaties, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast worden daders opgespoord en vervolgd en netwerken die seksueel kindermisbruik aanjagen verstoord. De TBKK's hanteren een driedeling in focus op opsporingsonderzoeken:

- Categorie A: Opsporingsonderzoeken naar vervaardigers en misbruikers, waaronder daders die seksueel misbruik plegen bij kinderen in het buitenland (online en fysiek transnationaal seksueel kindermisbruik);
- Categorie B: Opsporingsonderzoeken naar sleutelfiguren en netwerken. Daarnaast zetten de TBKK's in op het verstoren van de netwerken die seksueel kindermisbruik aanjagen, bijvoorbeeld via gerichte acties op het darkweb of het ontoegankelijk maken van internetfora.
- Categorie C: De handhavingsdruk op downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik blijft nodig. Gezien de massale aard van deze delicten, in combinatie met de schaarse politiecapaciteit en prioriteiten op vervaardigers en misbruikers, is in deze categorie ruimte voor bewezen effectieve alternatieve interventies, zoals een confrontatiegesprek met doorverwijzing naar relevante hulpverlening.

Omdat het mondiale politienetwerk over en weer aanwijzingen deelt die leiden tot ontzetting van een slachtoffer uit de misbruiksituatie, wordt bij de categorieën A en B ook de (medewerking aan) buitenlandse onderzoeken naar seksueel kindermisbruik begrepen.

Online seksuele misdrijven tegen kinderen

Sinds de inwerkingtreding sluit de Wet seksuele misdrijven beter aan bij veranderende opvatting over seksueel gedrag en digitalisering. Dit geldt ook voor online seksueel misbruik van kinderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om sextortion, grooming en sexchatting; deze misdrijven worden in deze Veiligheidsagenda aangeduid als online seksuele misdrijven tegen kinderen (OSMK). Er is sprake van een sterke toename van meldingen van seksuele misdrijven, waarbij steeds vaker zaken aan het licht komen waarbij één dader heel veel slachtoffers maakt.

Doelstellingen politie

1. Aantal interventies beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en transnationaal seksueel kindermisbruik

Afspraak: Jaarlijks pleegt de politie 600 interventies, daarvan zijn er 130 in de A-categorie en 20 in de B-categorie. Dit betreft zowel strafrechtelijke als alternatieve interventies.

	2027	2028	2029	2030
A: Vervaardigers en misbruikers	130	130	130	130
B: Sleutelfiguren en netwerken	20	20	20	20
C: Bezitters/verspreiders/downloaders	–	–	–	–
Totaal	600	600	600	600

Toelichting: De cijfers in de tabel staan voor het aantal uit te voeren interventies voor beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en transnationaal seksueel kindermisbruik. Het streven is er vanwege het maatschappelijk effect telkens op gericht om 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.

2. Voorlichting slachtoffers

Afspraak: De politie draagt bij aan de voorlichting aan slachtoffers over de mogelijkheden zich te melden bij organisaties die hen kunnen helpen, bijvoorbeeld met het offline halen van beeldmateriaal. De politie doet dit bijvoorbeeld door het ondersteunen van deze hulporganisaties of het gezamenlijk uitvoeren van voorlichtingscampagnes.

3. Kennisontwikkeling politieteams buitenland

Afspraak: De politie draagt bij aan trainingen en kennisontwikkeling van politiediensten in het buitenland voor de bestrijding en aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

4. Grootschalige onderzoeken en OM-verdachten OSMK

Afspraak: Gedurende de looptijd van deze Veiligheidsagenda gelden de volgende kwantitatieve afspraken over het aantal grootschalige onderzoeken naar online seksuele misdrijven tegen kinderen en het aantal OM-verdachten van online seksuele misdrijven tegen kinderen en het aantal grootschalige onderzoeken naar online seksuele misdrijven tegen kinderen.

	2027	2028	2029	2030
Grootschalige onderzoeken naar OSMK	10	10	15	15
OM-verdachten OSMK	85	100	110	120

Toelichting: Het opsporen en vervolgen van daders die veel slachtoffers hebben gemaakt, zorgt voor een grote maatschappelijke impact en voorkomt dat deze daders in de toekomst meer slachtoffers maken. Daarom is er een kwantitatieve afspraak gemaakt voor het aantal uit te voeren grootschalige onderzoeken.

3.2 Ondermijning en georganiseerde criminaliteit

Introductie van het thema

Georganiseerde criminaliteit en de daarmee gepaarde ondermijnende effecten tasten op sluipende en vaak onzichtbare wijze de rechtsstaat aan en vormen een dreiging voor de nationale veiligheid. Uit het Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland 2026 blijkt dat georganiseerde criminaliteit diep verankerd is in onze samenleving. Criminele samenwerkingsverbanden (csv's) schuwen het gebruik van geweld en intimidatie niet, met liquidaties, explosies en het intimideren, bedreigen en corrumperen van bestuurders en andere ambtsdragers. Ook is criminele inmenging zichtbaar in het bedrijfsleven. Tegelijkertijd wordt crimineel geld via complexe (internationale) structuren witgewassen en/of geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven, waardoor oneerlijke concurrentie ontstaat. Jongeren worden online of op straat geronseld voor criminele klussen, terwijl productielocaties voor drugs midden in woonwijken de leefomgeving in gevaar brengen. De internationale drugshandel is nog steeds een belangrijk verdienmodel. Daarnaast richten csv's zich ook op andere verdienmodellen en schetst het Dreigingsbeeld dat zij alternatieven kunnen bieden voor 'maatschappelijke voorzieningen' die voor burgers en bedrijven onvoldoende toegankelijk of beschikbaar zijn. Denk aan huisvesting, zorg of leningen.

Het dreigingsbeeld geeft inzicht in de schade die daardoor ontstaat en de manier waarop criminelen kwetsbaarheden in onze maatschappij misbruiken. De schade is merkbaar op verschillende niveaus, van lokaal, regionaal, nationaal tot internationaal. Het belang van een robuuste, integrale aanpak is daarom onmiskenbaar. Deze brede aanpak krijgt mede vorm binnen het verband van het Strategisch Beraad Ondermijning en de Ministeriële Taskforce Ondermijning, die een aanjagende en agenderende rol vervult. In een brede maatschappelijke coalitie worden de krachten gebundeld om alle relevante partners bij de bestrijding van ondermijning te mobiliseren.

De aanpak van georganiseerde criminaliteit is gericht op het verminderen van de schadelijke effecten voor de maatschappij, langs de lijnen van voorkomen en doorbreken tot bestraffen en beschermen. Met deze aanpak wordt beoogd de schade te beperken door Nederland minder aantrekkelijk te maken voor (internationale) georganiseerde criminaliteit en ondermijning en door de weerbaarheid in Nederland te vergroten. De systeemkwetsbaarheden waar criminelen gebruik van maken worden weggenomen. Dit vraagt om een samenhangende, integrale aanpak waarin oog is voor zowel de repressieve als de preventieve kant, in het perspectief van de problematiek en de uiteenlopende verschijningsvormen. De politie heeft in deze integrale aanpak een cruciale rol, die niet los kan worden gezien van de inspanningen van andere partners.

De inzet van de politie binnen de integrale aanpak dient verschillende doelen. Ten eerste beoogt de inzet van de politie een normerend en afschrikkend effect. Door een geloofwaardige repressieve, strafrechtelijke aanpak van criminele netwerken en door te laten zien dat criminaliteit niet loont, wordt Nederland minder aantrekkelijk voor de georganiseerde criminaliteit. Het opsporen en bestraffen van criminelen op machtsposities en facilitators en het doorbreken van rolmodelgedrag dragen hieraan bij. Ten tweede draagt de politie bij aan het verstoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning door samen met partners in gelegenheidsstructuren te interveniëren. Een belangrijke opgave is het doorbreken van het criminele verdienmodel door het opsporen, terugdringen en afpakken van criminele geldstromen. Ten derde draagt de politie bij aan het voorkomen van georganiseerde

criminaliteit en ondermijning. Zo is de politie een belangrijke partner in de aanpak Preventie met Gezag. De politie heeft tot slot een belangrijke signalerende en adresserende functie. De politie heeft een unieke kennis- en informatiepositie over de aard, ernst en omvang van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Door overkoepelende fenomeenanalyses en risicobeelden actief onder de aandacht te brengen bij partners binnen de brede aanpak stelt de politie ook andere organisaties in staat hun rol in de brede aanpak te vervullen.

Doelstellingen politie

1. Aanpak criminele samenwerkingsverbanden

Afspraken:

a. Jaarlijks worden 1750 csv's via de strafrechtelijke weg aangepakt. Het betreft onderzoeken op onder andere de (internationale) handel in drugs, witwassen en geweld, zowel in de offline als de online wereld. De ontwikkelingen vragen om meer focus op de digitale component van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Bij de duiding van het resultaat wordt aandacht besteed aan de gekozen mix van verschillende soorten strafrechtelijke onderzoeken waarbij gedacht kan worden aan langdurige onderzoeken tot aan zogenoemde 'korte klappen'.

	2027	2028	2029	2030
Aantal aangepakte csv's	1750	1750	1750	1750

b. De politie verkent wat benodigd is om binnen de registratie, monitoring en rapportage van aangepakte csv's te kunnen differentiëren naar relevante kenmerken. Door de toenemende digitalisering verplaatst een significant deel van de criminele activiteiten naar digitale omgevingen. Dit vraagt om beter inzicht in de problematiek, zodat hier gericht op gestuurd kan worden. Daartoe maakt de politie in ieder geval jaarlijks inzichtelijk en waar mogelijk kwantificeerbaar in welke mate opsporing en handhaving plaatsvindt op online uitingsvormen van georganiseerde criminaliteit, zoals bijvoorbeeld de online handel in verboden middelen en het online ronselen van jeugd.
c. De politie versterkt haar signalerende en adviserende rol binnen het kader van de brede bestrijding van ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Dit vraagt van de politie om van fenomeenniveau tot het niveau van concrete casuïstiek de integrale samenwerking en de bestuursrechtelijke en fiscale aanpak in oogschouw te nemen om zo andere partners in positie te brengen om hun rol in de brede aanpak te vervullen. Daarbij wordt verkend hoe de bijdrage van de politie aan de integrale aanpak beter inzichtelijk gemaakt kan worden. De politie doet dit door met betrokken partners gezamenlijk te onderzoeken op welke indicatoren de registratie gestart of verbeterd kan worden en dit op basis van de uitkomsten van de verkenning in de praktijk te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal door de politie ingebrachte RIEC[4]-signalen die geleid hebben tot het starten van een RIEC-casus, het aantal bestuurlijke rapportages aan gemeenten die geleid hebben tot bestuurlijke interventies en het aantal strafrechtelijke onderzoeken die in samenhang met een RIEC-samenwerking zijn uitgevoerd en hebben geleid tot een interventie. Doel is om te komen tot een stevigere basis voor sturingsinformatie, onder meer als input voor mogelijke doelstellingen in de volgende Veiligheidsagenda. In de periode 2027-2030 wordt de voortgang hierop gemonitord en wordt kwalitatief, en waar mogelijk kwantitatief, gerapporteerd op de bijdrage van de politie in de integrale aanpak in het jaarverslag.

Toelichting: Een focus op de aanpak van csv's is benodigd omdat csv's adaptief en fluïde zijn en opportunistisch inspelen op gelegenheden die de samenleving biedt. Zorgelijke ontwikkelingen zijn het misbruiken van sociale voorzieningen (zoals bij ondermijning in de zorg), de toenemende digitalisering van criminele geldstromen (waaronder het gebruik van crypto-valuta), het ronselen van de jeugd (onder andere via social media) en de handel van verboden middelen via internet (zoals polydrugshandel via websites). Deze ontwikkelingen benadrukken dat de huidige tijd vraagt om meer focus op de digitale component van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Zij zijn daarbij in staat om snel en makkelijk activiteiten en een crimineel verdienmodel te vervangen en andere infrastructuren te gebruiken om dezelfde doelen te bereiken. Hierbij opereren csv's als 'misdaadondernemingen' in misdaadmarkten waar vraag en aanbod bij elkaar komen. Csv's bieden alternatieven voor maatschappelijke behoeften die vanuit legale organisaties en de overheid

4 Tien regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) ondersteunen deelnemers zoals politie en gemeenten bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

onvoldoende beschikbaar zijn. De rol van georganiseerde criminaliteit neemt toe door onder meer manipulatie van besluitvorming en taakuitoefening. Illegale opbrengsten vinden bovendien een weg in de reguliere economie. Tegelijkertijd kan de samenleving door eigen kwetsbaarheden grip verliezen op deze dynamiek. De grote wendbaarheid die bij georganiseerde criminaliteit zichtbaar is, maakt een effectieve aanpak extra complex.

2. Aanpak criminele geldstromen

Afspraken:

a. De politie zet in op een jaarlijks stijgende beslagdoelstelling van met criminaliteit verdiend vermogen. Beslagleggen werkt, want zodra beslag is gelegd op vermogen kunnen criminelen daar niet meer over beschikken en het niet inzetten voor criminele doeleinden.

	2027	2028	2029	2030
Beslag (in miljoenen €)	235	250	265	280

Daarnaast is het afpakken van luxegoederen een manier om criminele rolmodellen aan te pakken. Hier gaat een preventieve werking van uit, omdat duidelijk wordt gemaakt dat misdaad niet loont. Voor de aanpak van doorgroeiers in de georganiseerde criminaliteit en al gevestigde criminele rolmodellen is het belangrijk dat jongeren niet tegen winstgedreven criminelen opkijken en hun voorbeeld volgen. De politie focust zich in de periode 2027-2030 extra op het verstoren van het rolmodelgedrag van winstgedreven criminelen.

b. De politie neemt in elk onderzoeks- of projectvoorstel een financiële paragraaf op en hanteert een landelijk kwalitatieve standaard voor deze financiële paragraaf. Daarnaast is afgesproken om het vermogensdossier in ondermijningsonderzoeken met afpakpotentieel structureel in te bedden. In het vermogensdossier is aandacht voor het leggen van beslag en staat financieel rechercheren centraal ten behoeve van het verstoren van criminele geldstromen en succesvolle incasso door het CJIB.

Toelichting: Een belangrijk onderdeel van de aanpak van ondermijning en de georganiseerde misdaad is het effectief opsporen en verstoren van criminele geldstromen en het afpakken van crimineel vermogen. Daardoor wordt voorkomen dat crimineel geld verdiend kan worden en dat het illegaal verdiende geld in het legale circuit komt of blijft rondcirkelen. Geld is niet het enige doel van criminaliteit. Door een criminele carrière kan rijkdom worden vergaard, wat kan leiden tot een aanzienlijke invloedssfeer en status van criminele rolmodellen voor jongeren in de wijk. Geld is daarnaast ook het middel waarmee het criminele systeem in stand wordt gehouden. Zonder geld immers geen inkopen, geen bedrijfsinvesteringen, geen corruptie of gekochte loyaliteit. Netwerken van ondergrondse bankiers spelen een grote rol. De aanpak van deze netwerken verdient daarom prioriteit. Daarbij is noodzakelijkerwijs aandacht voor het internationale aspect. Naast cash verplaatsen criminelen in toenemende mate hun vermogen via blockchain middels cryptovaluta. Om te kunnen traceren, beslagleggen en verbaliseren blijft de politie investeren in specialistische kennis en toepassing die in de organisatie wordt ingebed. Daarnaast is ook hier een integrale aanpak en samenwerking met partners als FIOD, Belastingdienst, FIU en CJIB van belang. In november 2026 is de EU-richtlijn 2024/1260 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (EU-Confiscatierichtlijn) in werking getreden. De politie heeft middelen ontvangen om de nieuwe mogelijkheden hiervan te kunnen uitvoeren en benutten. Het doel hiervan is meer en effectiever beslagleggen en afpakken ter verstoring van de criminele verdienmodellen.

3.3 Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Introductie van het thema

Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld hebben ingrijpende gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van vrouwen en kunnen leiden tot nog ernstigere schendingen van fundamentele mensenrechten. De gevolgen van huiselijk geweld zijn groot. Slachtoffers en nabestaanden ervaren dikwijls fysieke, psychische en/of seksuele gevolgen. Ook hebben ze later meer kans op verslaving, werkloosheid, sociaaleconomische problemen of crimineel gedrag. Huiselijk geweld kan in uitzonderlijke gevallen uitmonden in femicide of suïcide van slachtoffers.

Deze Veiligheidsagenda richt zich binnen dit thema op geweld tegen vrouwen als onderdeel van de bredere aanpak van huiselijk geweld, inclusief kindermishandeling. Huiselijk geweld omvat al het geweld dat binnen afhankelijkheidsrelaties in huiselijke kring plaatsvindt. Binnen deze context moet het begrip 'huiselijke kring' ruim worden opgevat. Het gaat dan niet alleen om huidige gezins- en familieleden, maar ook om personen met wie een nauwe gezinsrelatie heeft bestaan, zoals ex-partners. Daarnaast maakt ook ouderenmishandeling onderdeel uit van huiselijk geweld.

Hoewel de afgelopen jaren al veel is gedaan om de aanpak van huiselijk geweld te verbeteren, is het aantal slachtoffers van huiselijk geweld in Nederland nog steeds hoog. Uit de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024 blijkt dat ongeveer 1,3 miljoen personen van 16 jaar of ouder in 2024 slachtoffer zijn geweest van een of meerdere vormen van huiselijk geweld, van wie bijna een miljoen maandelijks, wekelijks of dagelijks. De meest voorkomende vorm van huiselijk geweld was psychisch geweld, gevolgd door fysiek geweld en stalking door een ex-partner. Verder blijkt uit de cijfers dat vrouwen vaker slachtoffer zijn van (fataal) geweld dat plaatsvindt binnen afhankelijkheidsrelaties in huiselijke kring dan mannen. Het CBS becijferde dat tussen 1996 en 2024 gemiddeld 54 vrouwen per jaar werden gedood. In 75% van de gevallen gebeurde dat door een (ex-)partner of familielid.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie uitgesproken om te komen tot een duidelijkere en daadkrachtigere aanpak van geweld tegen vrouwen zodat vrouwen en meisjes overal veilig kunnen zijn. Hiermee worden slachtoffers beschermd en worden plegers aangepakt. Een aanzienlijk deel van het geweld tegen vrouwen vindt plaats binnen de huiselijke kring. De inzet van de politie op huiselijk geweld is daarom niet alleen van belang voor de veiligheid binnen gezinnen en relaties, maar vormt ook een essentieel onderdeel van het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Vanwege de impact op slachtoffers en de maatschappij worden huiselijk geweld zaken, evenals high impact crime-zaken, met urgentie behandeld binnen de politieorganisatie. Dit is ook van belang in relatie tot de afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt. Het Verdrag van Istanbul verplicht landen maatregelen te nemen om actief beleid te voeren op het gebied van preventie, bescherming van slachtoffers en vervolging van daders. Ook in de EU-richtlijn 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, die medio juni 2027 moet zijn geïmplementeerd, is vastgelegd dat lidstaten maatregelen moeten nemen om geweld tegen vrouwen te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders effectief te vervolgen.

Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld kenmerken zich vaak door een patroon van verschillende vormen van geweld. De omgeving, zorgprofessionals of de politie zien geregeld signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, maar dergelijke geïsoleerde signalen laten zelden het hele probleem zien. De politie kan een sleutelrol hebben bij het vroegtijdig signaleren van onveilige situaties, het stoppen van (dreigend) geweld en het waarborgen van de veiligheid. Daarom is het van groot belang dat bij meldingen zorgvuldig wordt onderzocht of er sprake is van een patroon van huiselijk geweld. Wanneer dergelijke patronen niet tijdig worden herkend of vastgelegd, bestaat het risico dat geweld voortduurt of verder escaleert. Een adequate registratie en snelle en betrouwbare uitwisseling van informatie met partners binnen het zorg- en strafdomein zijn daarbij essentieel. Door gegevens vanuit de politieregistratie en vanuit partnerorganisaties samen te brengen, ontstaat een vollediger beeld van de situatie, waardoor risico's en patronen eerder aan het licht komen en sneller passende interventies kunnen worden ingezet.

Doelstellingen politie

1. Verbetering regie op zorg- en veiligheidscasuïstiek

Afspraak: Binnen de looptijd van de Veiligheidsagenda realiseert en borgt de politie in alle basisteams de regie en coördinatie op de zorg- en veiligheidscasuïstiek.

Toelichting: De politie werkt nauw samen met Veilig Thuis, het OM, de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en de Raad voor de Kinderbescherming volgens de aanpak Veiligheid Voorop!. Om beter uitvoering te kunnen geven aan de afspraken die in Veiligheid Voorop! zijn gemaakt, werkt de politie aan de verbetering en professionalisering van de regie op zorg- en veiligheidscasuïstiek binnen de basisteams. Dit betreft geen ketenregie, maar zorgt voor afstemming en overzicht binnen de politie op relevante casuïstiek gerelateerd aan huiselijk geweld (naast huiselijk geweld bijvoorbeeld ook richting mensen met verward en onbegrepen gedrag). Binnen de eenheden waar de regie en coördinatie op de zorg- en veiligheidscasuïstiek reeds is ingericht, is sprake van een duidelijke winst als het gaat om kwaliteit en effectiviteit. Taken die eerder versnipperd werden opgepakt, komen nu samen en worden meer in samenhang en door de juiste partijen opgepakt.

Hierdoor wordt de kennis en deskundigheid van professionals binnen de basisteams, die werkzaam zijn op het gebied van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, verder versterkt. Daarnaast draagt deze aanpak eraan bij dat afzonderlijke meldingen en incidenten beter in samenhang worden bezien, waardoor onderliggende patronen eerder zichtbaar worden en niet langer uitsluitend als losse gebeurtenissen worden behandeld. Dit stelt basisteams beter in staat om vroegtijdig signalen van structureel geweld te herkennen en ook als zodanig te registreren waardoor meer samenhang en inzicht ontstaat in zaken van (vermoedelijk) huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit meer complete beeld van de situatie wordt gedeeld en inhoudelijk afgestemd met betrokken organisaties zodat passende interventies binnen het zorg- en het strafdomein kunnen worden ingezet.

2. Het vergroten van de strafrechtelijke inzet bij verdachten van huiselijk geweld

De politie zet in op betere registratie en beoordeling van incidenten van huiselijk geweld waardoor eerder kan worden overgegaan tot (strafrechtelijke) interventies. Vroegtijdig (strafrechtelijk) ingrijpen bij signalen van huiselijk geweld kan verdere escalatie tot ernstiger geweld voorkomen.

Afspraken:

a. Het is de verwachting dat bij een hoger percentage van de incidenten huiselijk geweld sprake is van een strafbaar feit. De politie zet zich in op meer vroegtijdige signalering van strafbare feiten binnen het totaal van alle incidenten met een huiselijk geweld-indicatie. Dit percentage kent een groeipad oplopend naar 48% in 2030.

	2027	2028	2029	2030
Aandeel strafbare feiten van alle huiselijk geweld incidenten	31,5%	37%	42,5%	48%

b. De politie levert in 2027 9.925 OM-verdachten van huiselijk geweld aan. Dit aantal kent een groeipad binnen de looptijd van de Veiligheidsagenda tot 13.000 OM-verdachten in 2030.

	2027	2028	2029	2030
Aantal OM-verdachten	9.925	10.950	11.975	13.000

Toelichting: In de aanpak van huiselijk geweld gaan interventies op het gebied van zorg en straf hand in hand zodat recht wordt gedaan richting slachtoffers én daders. Het is daarom ook van belang dat de politie, naast de melding aan Veilig Thuis, meer gaat inzetten op strafrechtelijke vervolging. Hiermee komt er meer nadruk te liggen op het normeren en bestraffen van de daders.

Deze afspraken richten zich erop dat basisteams huiselijk geweld vaker en sneller als strafbaar feit leren herkennen en een strafrechtelijk onderzoek starten. Wanneer basisteams hierin een verbeterslag maken, met daarbij oog voor de integrale aanpak, worden de mogelijkheden voor het tijdig inzetten van interventies vergroot. Bovendien wordt hiermee meer recht gedaan aan het slachtoffer door het daadwerkelijk strafrechtelijk aanpakken van de pleger. Op dit moment classificeert de politie een kwart van alle incidenten waarbij sprake is van huiselijk geweld als strafbaar feit. De verwachting is dat het vergroten van de deskundigheid binnen de basisteams ertoe zal leiden dat het aantal zaken van huiselijk geweld vaker binnen het strafrecht zullen worden afgedaan.

Deze toename van geregistreerde misdrijven zal resulteren in meer instroom bij het OM van verdachten voor huiselijk geweld. De verwachting is dat de toename van het aantal als strafbaar feit geregistreerde incidenten niet één op één zal leiden tot meer ingezonden OM-verdachten. De aanwezigheid van opsporingsindicaties, kansrijkheid en de bewijsbaarheid van de zaak zijn mede van invloed op de realisatie van deze doelstelling.

3.4 Mensenhandel

Introductie van het thema

Mensenhandel is een ernstige schending van de grond- en mensenrechten van het betreffende slachtoffer. Het gaat om ernstige problematiek met een grote maatschappelijke impact, waarin uitbuiting, afhankelijkheid, en in sommige gevallen financiële structuren, georganiseerde misdaad en migratie samenkomen. Onder mensenhandel vallen verschillende vormen van uitbuiting. Het kan gaan om seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting, maar ook om de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken, bij illegale adoptie en gedwongen orgaanverwijdering. Waar de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) primair verantwoordelijk is voor de opsporing van arbeidsuitbuiting, is de politie dat voor de opsporing van de andere vormen van uitbuiting. De trend zoals deze in de vorige Veiligheidsagenda is benoemd, zet door: uitbuiting vindt meer online plaats, daders en slachtoffers zijn steeds jonger en ook zijn jongeren steeds vaker slachtoffer van criminele uitbuiting.

Het is lastig om volledig zicht op de omvang van het probleem te krijgen: daders en slachtoffers bewegen zich tussen regio's, en in veel gevallen ook internationaal. Daarnaast speelt mensenhandel zich af in de verborgenheid en slachtoffers zijn vaak niet in staat of bang om zelf aangifte te doen. Mensenhandel is daardoor een klassiek "haaldelict": de opsporing moet proactief op zoek naar mensenhandelaren en hun slachtoffers. Deze proactieve opsporing kost veel capaciteit en vraagt om specifieke expertise, die georganiseerd is binnen de Teams Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (TMM) van de afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Daarbij is goede intelligence en eenheidsoverstijgende samenwerking een belangrijke randvoorwaarde voor proactieve opsporing.

Naast repressie en bestraffing zijn preventie, voorlichting en bewustwording minstens zo belangrijk. De samenwerking met gemeenten en andere publieke en private partners is hierin essentieel. Gemeenten spelen daarbij een sleutelrol, onder meer bij bestuurlijke interventies, vergunningverlening, toezicht en handhaving en bij opvang en zorg. Om deze samenwerking te laten slagen is actieve wederzijdse informatiedeling tussen de politie en ketenpartners binnen de geldende kaders cruciaal; zo ontstaat beter zicht op het aantal daders en slachtoffers, de verschillende uitbuitingsvormen en de werkwijzen van criminelen.

In deze Veiligheidsagenda zet de politie specifiek in op het versterken van de aanpak van criminele uitbuiting met daarin extra aandacht voor minderjarigen, omdat zij steeds vaker het slachtoffer zijn van criminele uitbuiting. Daarnaast wordt de proactieve, informatie-gestuurde opsporing geïntensiveerd evenals de internationale samenwerking, wat moet leiden tot een betere informatiepositie. De per definitie beperkte capaciteit van de politie wordt op die wijze ingezet om het grootst mogelijk maatschappelijk effect te bereiken voor de aanpak van mensenhandel.

Doelstellingen politie

1. Versterkte aanpak criminele uitbuiting

Afspraken:

a. De politie geeft voorlichting aan de basisteams, de (districts)rechercheteams en overige relevante afdelingen over de signalen en aanpak van criminele uitbuiting.
b. De politie ontwikkelt een landelijk uniforme werkwijze ten aanzien van de aanpak van criminele uitbuiting als vorm van mensenhandel.

Toelichting: Het aantal geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting is de laatste tijd sterk gestegen en dat vraagt om een versterkte aanpak van deze vorm van mensenhandel. Vooral het aantal minderjarige slachtoffers stijgt, onder wie jongeren die (online) worden geronseld om drugs te verhandelen of 'uit te halen', geweldsdelicten te plegen, explosieven te plaatsen of hun pinpas te moeten afstaan voor katvangersdoeleinden. Ook internationaal groeit dit probleem. Criminele uitbuiting blijft vaak verborgen door angst voor geweld of chantage en doordat slachtoffers niet worden herkend—ook niet door henzelf. Dit vereist versterking van signalering, herkenning en werkwijzen in opsporingsonderzoeken binnen de gehele politieorganisatie en strafrechtketen. Deze onderzoeken worden in eerste instantie uitgevoerd door het team dat het onderzoek naar het gronddelict doet.

Het uitgangspunt is dat bij minderjarige verdachten altijd wordt gekeken naar signalen van mensenhandel om mogelijk slachtofferschap te onderkennen. In de voorlichting aan basisteams en de versterkte, uniforme werkwijze rond criminele uitbuiting is expliciet aandacht voor het non-punishment beginsel. Het non-punishment beginsel maakt het mogelijk om slachtoffers van mensenhandel die in hun mensenhandel situatie strafbare feiten hebben moeten plegen niet te vervolgen en/of geen straf op te leggen.

2. Aantal OM-verdachten mensenhandel

Afspraak: De politie levert 220 OM-verdachten van mensenhandel in 2027 aan met een groeipad vanaf 2028 van 5 OM-verdachten per jaar.

	2027	2028	2029	2030
Aantal OM-verdachten	220	225	230	235

Toelichting: Verwacht wordt dat de versterkte aanpak van criminele uitbuiting en de inwerkingtreding van de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel leiden tot meer door de politie aangeleverde OM-verdachten mensenhandel[5]. Randvoorwaardelijk voor het groeipad is dat deze inwerkingtreding plaatsvindt per januari 2027. De groeiambitie veronderstelt daarnaast meer OM-verdachten bij criminele uitbuiting, dankzij investeringen in signalering en aanpak volgens een landelijke, uniforme werkwijze.

Naast criminele uitbuiting spoort de politie ook daders van andere vormen van uitbuiting op. De concrete aandacht voor het opsporen van criminele uitbuiting mag niet ten koste gaan van de opsporing van andere vormen van uitbuiting, zoals seksuele uitbuiting. Dit wordt gemonitord via de jaarlijkse verantwoording over de Veiligheidsagenda. Uiteraard is het niet de bedoeling dat disproportionele verdringing plaatsvindt van het aantal OM-verdachten op seksuele uitbuiting, gezien de ernstige schending van lichamelijke integriteit in zaken van seksuele uitbuiting.

3. Versterken proactieve, informatie-gestuurde opsporing

Afspraak: Alle regionale politie-eenheden houden minimaal vier keer per jaar een proactieve actiedag om signalen mensenhandel op te sporen, waarvan zij er minimaal twee eigenstandig organiseren. Dit kan zowel gericht zijn op uitbuiters als op facilitators of afnemers (klanten).

Toelichting: Slachtoffers melden zich vaak niet uit angst, afhankelijkheid of schaamte, waardoor signalen versnipperd en slecht zichtbaar zijn. Daarom is een proactieve, informatie-gestuurde aanpak nodig: gericht zoeken met (digitale) opsporingsmiddelen, zowel om anders gemiste signalen op te halen als om op basis van bekende hotspots of potentiële verdachten gericht te interveniëren. Door vroeg te signaleren en data en intelligence beter te combineren kan de politie sneller ingrijpen en kan het OM waar mogelijk eerder vervolgen om verdere uitbuiting te voorkomen.

Bij eigenstandig te organiseren actiedagen wordt lokaal de meest effectieve inzet bepaald, bijvoorbeeld met een webcrawler, lokprofielen en virtual agents. De andere twee proactieve actiedagen kunnen ook door de politie-eenheid zelf worden georganiseerd dan wel worden ingevuld via deelname aan landelijke, bovenregionale of internationale acties (zoals hackathons). Het doel is om steeds te komen tot een concrete (strafrechtelijke) interventie waarbij, afhankelijk van het doel van de actie, kan worden samengewerkt met gemeenten en andere relevante partners.

4. Versterken internationale samenwerking

Afspraak: De politie intensiveert de internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel door:

- Het aantoonbaar verbeteren van de informatie-uitwisseling met buitenlandse opsporingspartners. Het uitgangspunt is dat bij onderzoeken met een link naar het buitenland relevante informatie wordt gedeeld met Europol en/of andere lidstaten zodat dwarsverbanden met het buitenland gelegd kunnen worden.
- Het al dan niet aan de hand van internationale dwarsverbanden, structureel versterken van opsporingsonderzoeken en interventies met of in het buitenland. Hiervoor is het randvoorwaardelijk dat de opsporing naast lokaal en bovenregionaal, ook landelijk wordt opgepakt.

5 Betreft OM-verdachten op grond van artikel 273f, 273fa en 273fb Sr. Deze artikelen zien op het kerndelict mensenhandel, of raken daaraan, en geven mede gestalte aan de strafbaarstelling van mensenhandel.

Toelichting: Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend, met daders die internationale netwerken, digitale platforms en verschillen in wetgeving benutten. Internationale samenwerking is daarom cruciaal voor beeldvorming, informatie-uitwisseling en gezamenlijke opsporingsonderzoeken. De politie investeert in samenwerking met herkomst- en transitlanden via gezamenlijke onderzoeken en actieweken, capaciteitsversterking waar nodig en preventie. De ambitie is om deelname aan EMPACT, Europol en andere verbanden beter om te zetten in concrete operationele resultaten.

Deze brochure is een uitgave van
het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Oktober 2026