



Memo

Aan Stuurgroep Veiligheid en Zorg
Van 5.1.2,e
CC
Datum 16 december 2019
Onderwerp Probleemanalyse iPGA-R

Gevraagd besluit

- A. *Bespreken van de probleemanalyse*
- B. *Het geven van een opdracht tot het direct uitvoeren van urgente aanpassingen*
- C. *Het geven van een opdracht tot doorontwikkeling van de aanpak iPGA-R, gebaseerd op de knelpunten en de daaruit voortkomende vragen die in deze probleemanalyse zijn benoemd*

Inleiding

Het beleid en de uitvoering van de iPGA-R zijn in 2016 vastgesteld, toen de reeds bestaande casusaanpak (vanuit de driehoek) omgevormd is naar een integrale persoonsgerichte aanpak (met de Top600 als voorbeeld). In 2019 is de iPGA-R versterkt door deze steviger aan het AcVZ te verbinden, o.a. door een convenant, vakontwikkeling, een verbeterd beoordelingskader, een nieuwe overlegstructuur en een pool van casusregisseurs vanuit de kernpartners. Hoewel deze versterkingen de aanpak aanzienlijk hebben verbeterd, zijn hierdoor (gaandeweg) ook een aantal knelpunten in de aanpak duidelijk geworden, die eerder nog niet zichtbaar waren. Daarnaast is het vraagstuk van radicalisering nu anders dan in 2016, wat zorgt voor nieuwe uitdagingen. In de nu voorliggende probleemanalyse worden deze aan u voorgelegd.

Deze probleemanalyse is, in meer gedetailleerde vorm¹, besproken in het PTO-R, het CTO, de driehoek en het Directeurenoverleg AcVZ. In deze gremia is besloten deze analyse aan de Stuurgroep Veiligheid en Zorg voor te leggen met de intentie om een opdracht tot doorontwikkeling van de aanpak iPGA-R op te halen. Tegelijkertijd geeft de analyse zicht op enkele urgente aanpassingen. Daarom wordt ook gevraagd om de opdracht om deze urgente aanpassingen te doen.

¹ In eerdere versies werd deze memo een "plan van aanpak doorontwikkeling iPGA-R" genoemd. Deze bevatte daarvoor echter te weinig en nog niet breed genoeg gedragen oplossingsrichtingen.

A. Knelpunten / uitdagingen

De afgelopen maanden zijn diverse gesprekken gevoerd met de iPGA-R kernpartners en met externe deskundigen. Ook zijn er analyses gemaakt van de huidige casuïstiek en is er kritisch naar het functioneren van de huidige aanpak gekeken. Er is een nieuw beoordelingskader opgesteld, dat heeft geholpen om problemen met de oude wijze van beoordeling in beeld te krijgen. Uiteindelijk komen er drie overkoepelende knelpunten naar voren:

1. ***Kenmerken van de doelgroep ‘geradicaliseerden’***

5.1.2,d



2. ***De opkomst van radicalisering vanuit andere ideologieën***

Naast jihadisme, dat nog steeds de grootste dreiging vormt, spelen er steeds meer zaken met rechtsextremisme, linksextremisme en ‘single issue’ extremisme (zoals milieu- en dieren extremisme). Ondanks dat radicaliseringsprocessen vanuit deze ideologieën niet wezenlijk anders lijken dan radicaliseringsprocessen in het jihadistisch extremisme, stelt dit toch andere eisen aan de iPGA-R. Zo is er bij deze vormen vaker sprake van een grijs gebied tussen activisme (soms buitenwettelijk) en extremisme. Het vereist op alle niveaus in de aanpak (van casusregisseur tot PTO-R) kennis en inzicht in deze vormen van extremisme. Casusregisseurs moeten bovendien in staat zijn om met zeer verschillende personen contacten aan te gaan, bijvoorbeeld omdat verschillende groepen verschillend tegen de overheid aankijken.

3. ***Ervaringen met de huidige iPGA-R***

De organisatie en inrichting van de iPGA-R is sterk gebaseerd op de Top600 aanpak. Nu blijkt dat niet alle processen een-op-een kunnen worden overgenomen. Zo vereist de beoordeling van een radicaliserings-casus (wel of niet instromen) andere (en andersoortige) informatie dan van een bassidossier van de Top600, en is die informatie vaak niet of niet direct beschikbaar. Ook kunnen niet altijd dezelfde interventies ingezet worden; enerzijds omdat radicalisering een bijzondere doelgroep is, anderzijds omdat het aantal kernpartners in de iPGA-R beperkt is.

² (potentiele) uitreizigers, vrijdelde uitreizigers, terugkeeders, ronselaars, overig radicaal.

Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

Gremia en processen kunnen beter op de aard van de iPGA-R worden ingericht, waarbij niet alles identiek aan de Top600 hoeft te zijn. Tegelijkertijd is de kwaliteit, aansturing en ophanging van de casusregisseurs in de iPGA-R juist minder sterk dan bij de Top600. Hier is weer behoefte aan een professionaliseringslag, en mogelijk een kleinere, meer gespecialiseerde pool van regisseurs.

B. Opdracht voor urgente aanpassingen

De bovenstaande probleemanalyse bevat een aantal urgente punten die direct kunnen (of moeten) worden aangepakt. Denk daarbij bv. aan het professionaliseren van het Meld- en Advies Punt en de Informatie Verzamel Groep (informatieverzameling en beoordeling van de instroom), of het verbeteren van de kwaliteit van de basisdossiers. Het programmteam radicalisering is momenteel bezig met de uitvoering van het verbeteren van deze urgente punten in samenwerking met het PTO-R.

Op het gebied van monitoring, een al eerder door partners aangegeven urgent knelpunt, is reeds een eerste kwartaalmonitor opgeleverd. De iPGA-R zal samen met het AcVZ deze monitor, evenals een real-time dashboard, verder gaan uitwerken.

Daarbij geldt:

- Knelpunten die het huidige werkproces belemmeren worden direct opgepakt en verbeterd.
- Omwille van de efficiëntie worden urgente aanpassingen vanuit het PTO-R geaccordeerd. Deze aanpassingen kunnen uiteindelijk in de, door de Stuurgroep vastgestelde, definitieve doorontwikkeling weer gewijzigd worden.

C. Opdracht tot doorontwikkeling

De bovenstaande knelpunten vragen om een doorontwikkeling van de iPGA-R. Belangrijke vragen die hierin aan bod moeten komen zijn (o.a.):

- Wat is het centrale doel van de iPGA-R? Op welke veiligheidsrisico's richt de aanpak zich? Hoe, wanneer en door wie worden deze risico's ingeschat? Blijft daarbij het uitgangspunt "personen met een hoog risico op het overgaan tot geweld" centraal staan?
- Welke doelgroep(en) volg(en) daaruit? Is de risico inschatting voor elke doelgroep (bv links, rechts, jihadistisch) hetzelfde? Waar ligt de grens bij het grijze gebied tussen activisme en extremisme?
- Welk handelingsperspectief is er bij personen zonder problemen op specifieke leefgebieden, zonder strafrechtelijk kader, en met een hoog veiligheidsbewustzijn?
- Blijft de aanpak primair gericht op individuen, of moet er meer ingespeeld worden op problematische invloeden rondom deze personen (bv netwerken of locaties)? Op welke wijze zou dit vorm kunnen krijgen?
- Hoe geven we de verantwoordelijkheid voor de kinderen van subjecten in de aanpak verder vorm?
- Hoe kan gewaarborgd worden dat de aanpak flexibel in kan blijven spelen op nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe doelgroepen, nieuwe (of nieuw in beeld gekomen) problematische invloeden, of ontwikkelingen in het landelijke / internationale dreigingsbeeld?

Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

- Wat betekent dit voor de casusregisseurs? Hoe moeten deze worden opgeleid, ondergebracht en gefaciliteerd met genoeg kennis en toegang tot de juiste interventies, contacten met specialisten en inzicht in de diverse vormen van radicalisering?
 - o Dit punt betekent enerzijds iets voor het profiel van de casusregisseur waar vanuit de aanpak op moet worden ingezet, maar anderzijds ook iets voor de partners in de iPGA-R die zich hebben gecommitteerd aan het inzetten van regisseurs die aan dat (gezamenlijk vastgestelde) profiel voldoen, inclusief de wijze van aansturing en onderbrengen.
- Hoe kan het hele proces van melding tot uitstroom zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingericht, inclusief de juiste informatie beschikbaar hebben op het juiste moment?

Beoogde resultaat

Indien de Stuurgroep Veiligheid en Zorg overgaat tot een opdracht tot doorontwikkeling van de aanpak iPGA-R, zal op deze vragen antwoord gezocht worden langs twee wegen: een doorontwikkeling van het beleidskader en een (uit het beleidskader volgende) herinrichting van het uitvoeringskader.

Het beleids- en uitvoeringskader uit januari 2016 en de notitie iPGA-R 4.0 uit februari 2019 zullen de basis vormen waarop in deze doorontwikkeling kan worden voortgeborduurd.

Het **beleidskader** zal zich op de volgende onderdelen richten:

- Actuele beschrijving van de problematiek van radicalisering en extremisme in Amsterdam, en de daarbij behorende doelgroepen en (problematische) invloeden. In de vorm van een fenomeenanalyse, zie onder
- Wenselijkheid van een persoonsgerichte aanpak versus alternatieven, Inclusief mogelijke aansluiting(en) bij de inzet op problematische invloeden
- Doelen & uitgangspunten van de aanpak (incl. veiligheidsrisico's)
- Flexibiliteit tbv nieuwe ontwikkelingen

Het **uitvoeringskader** bevat de volgende onderdelen:

- De overlegstructuur waarin wordt gewerkt
- De rol, het profiel en de organisatie van de casusregisseur(s)
- De werkwijze, processen en de methodische handleiding
- Alternatieve strategieën om bij individuen in de aanpak de gestelde doelen te bereiken

De uiteindelijke doorontwikkeling, inclusief het nieuwe beleidskader en uitvoeringskader, zal uiteraard aan de Stuurgroep Veiligheid en Zorg voorgelegd worden.

De fenomeenanalyse

Als onderdeel van het nieuwe beleidskader wordt een eerste scan gemaakt van het fenomeen radicalisering in Amsterdam, op basis van de beschikbare informatie en beelden van de betrokken partijen.

Het is echter wenselijk om dit ook grondig en diepgaand te doen 5.1.2.d

5.1.2.d

5.1.2.d Dit is echter een arbeidsintensief traject, waarop niet gewacht kan worden met de doorontwikkeling van het beleid. Daarom stellen we voor om, na afronding van het beleidskader, een uitgebreidere fenomeenanalyse uit te voeren. De verwachting is dat dit circa een half jaar kost.

Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

We betrekken wetenschappers bij de doorontwikkeling, zodat de meest recente wetenschappelijke inzichten als basis kunnen dienen.

Uitgangspunten bij de doorontwikkeling

De uitvoering van de opdracht tot doorontwikkeling zal plaatsvinden terwijl het werk (in- en uitstromen van casussen, regievoeren op casussen, etc.) gewoon doorgaat. De volgende uitgangspunten worden daarbij gehanteerd:

- Er mogen geen veiligheidsrisico's ontstaan omdat er een doorontwikkeling plaatsvindt. Als er in een casus veiligheidsrisico's zijn dan moet daarop gehandeld worden. Indien nodig kan de casusregisseur de casus opschalen naar het ITAT-R en eventueel PTO-R.
- De doorontwikkeling mag geen vrijbrief worden om geen acties meer in te zetten op een casus. Als de regisseur een gebrek aan handelingsperspectief ervaart, agendeert hij de casus voor het ITAT-R.
- In- en uitstroom van een casus moet ten alle tijden duidelijk, transparant, objectief en goed gedocumenteerd zijn.