



Memo

Aan Stuurgroep Veiligheid en Zorg
Van 5.1.2.e 5.1.2.e, 5.1.2.e (AcVZ)
Datum 6 februari 2019
Onderwerp iPGA-R: werkwijze en overlegstructuur (4.0)

1. Inleiding

Een belangrijk onderdeel van het radicaliseringsbeleid van de gemeente Amsterdam is de integrale Persoonsgerichte aanpak Radicalisering (iPGA-R). De iPGA-R is een onderdeel van het radicaliseringsbeleid van de gemeente Amsterdam en kent drie pijlers, democratische veerkracht, signaleren en tegengaan en beschermen. Onder de 2^e pijler (signaleren en tegengaan) valt de iPGA-R en deze sluit goed aan bij de reeds bestaande persoonsgerichte aanpakken die Amsterdam en de Amstelland gemeenten samen met hun partners uitvoeren vanuit het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ). Om optimaal gebruik te kunnen maken van de door de jaren heen opgebouwde samenwerking tussen deze partners is de iPGA-R bij het AcVZ ondergebracht. Met daarbij de intentie om zoveel als mogelijk de werkwijze (het regiemodel) te volgen die daar voor de iPGA's ontwikkeld is. Uiteraard wordt daarbij nadrukkelijk rekening gehouden met de inhoudelijk verschillen tussen de thema's van de AcVZ-programma's, waarbij het afbreukrisico en de afwijkende vorm van instroom (obv signalen en risico's ipv gepleegde strafbare feiten) voor radicalisering de belangrijkste verschillen zijn. Hieronder volgt een voorstel voor de vernieuwde structuur van de iPGA-R, conform de werkwijze AcVZ, waarmee de aanpak zo robuust en effectief mogelijk wordt neergezet.

2. Uitgangspunten

Bij de nieuwe structuur worden de volgende gezamenlijk vastgestelde uitgangspunten gehanteerd:

1. Persoonsgerichte aanpak conform het regiemodel van het AcVZ, tenzij hier om inhoudelijke redenen van afgeweken moet worden;
2. Gelijkwaardige samenwerking tussen alle partijen (uiteraard met inachtneming van een ieders eigen taken en bevoegdheden, zoals bv bij strafrechtelijke onderzoeken);
3. Maak zoveel mogelijk gebruik van de bestaande (landelijke) voorzieningen;
4. Interventies worden zoveel mogelijk uitgevoerd door staande organisaties;
5. Blijven innoveren: zowel bij de vak-ontwikkeling (aangeboden vanuit AcVZ) als bij de in te zetten instrumenten, gezien de continue ontwikkelingen op het terrein van radicalisering en extremisme. Hier zal ook de wetenschap bij worden betrokken.

Belangrijke aandachtspunten die specifiek bij het thema Radicalisering spelen zijn daarbij:

- De politiek bestuurlijke gevoeligheid van het thema door de link met terrorisme alsmede de aandacht van media en publiek. Dit vraagt om sterke bestuurlijke dekking.

- Het ontbreken van harde instroomcriteria maakt dat extra zorgvuldigheid nodig is bij het hanteren van het beoordelingskader (waarmee beoordeeld wordt of iemand in de aanpak komt). Het vraagt om veel ervaring en inhoudelijke expertise zodat het besluit zoveel mogelijk 'geobjectiveerd' kan worden en uitlegbaar is. Inhoudelijke duiding speelt een belangrijke rol bij zowel triage als uitvoering.
- De wijze waarop radicalisering en extremisme wordt gepercipieerd (door de samenleving dan wel door individuen) is continu aan verandering onderhevig. Dit vraagt van personen die zich met deze thematiek bezighouden om actief bewustzijn van het eigen normatieve kader waarin uitingen en gedragingen worden beoordeeld. En op de hoogte zijn van nieuwe wetenschappelijke inzichten.
- Instroom dient een continu proces te zijn omdat er vanuit de actualiteit snel gehandeld moet kunnen worden, en omdat er een direct risico uit kan gaan van geradicaliseerde personen.

3. Informatie uitwisseling

Voor de iPGA-R zal begin 2019 een convenant getekend worden. Dit convenant is gebaseerd op het landelijke modelconvenant Radicalisering, met daarin verwerkt de AcVZ-structuur. Alle verwerking van persoonsgegevens (dus alle uitwisseling van informatie) vindt plaats op basis van dit convenant. De kernpartijen van het convenant zijn:

- Amstelland gemeenten (voor Amsterdam de afdelingen OOV, WPI & GGD)
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Reclassering
- Raad voor de Kinderbescherming

Deze kernpartijen (ook wel kernpartners genoemd) kunnen regisseurs leveren, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in de iGPA-R en zijn vertegenwoordigd in de centrale (sturende) gremia van de iPGA-R (PTO-R, ITAT-R, IVG). Indien blijkt dat, nadat de situatie in een casus echt duidelijk is, een van de partijen geen enkele doelbinding heeft bij de betreffende casus, sluit deze partij niet meer aan bij verdere inhoudelijke besprekingen van die casus (volgens het principe van doelbinding¹). Alle overige organisaties die mogelijk betrokkenheid zouden kunnen hebben bij casuïstiek, kunnen als casuspartij (ook wel casuspartner genoemd) het convenant tekenen, en kunnen vervolgens op basis van concrete betrokkenheid per casus aansluiten.

Juridisch is het zo dat alle partijen die doel of middelen leveren als verwerkingsverantwoordelijk worden aangemerkt in de AVG. Oftewel: elke partij die regisseurs levert is verantwoordelijk voor de (informatieverwerking van de) aanpak. Die verantwoordelijk komt tot uiting in (oa.) deelname aan het PTO-R.

4. Werkproces en overlegstructuur

De verschillende processen en overlegstructuren in de iPGA-R worden hieronder beschreven in de volgorde waarin een melding binnenkomt en het onderstaande traject doorlopen wordt:

¹ Doelbinding betekent in deze dat de wettelijke taken of doelen van de betreffende organisatie overlappen met de doelstellingen van de aanpak (en concreet met een bepaalde casus) zodat de betreffende organisatie informatie mag verwerken die in het kader van de aanpak verzameld zijn. Oftewel: jeugdzorg heeft doelbinding als er minderjarigen in de casus voorkomen.

Samenvatting werkproces/ overlegstructuur iPGA-R:

- Het Meldpunt Radicalisering beantwoordt adviesvragen direct en stuurt alle serieuze meldingen door naar de IVG.
- IVG verzamelt informatie, toetst deze aan het beoordelingskader en adviseert PTO-R (over instroom en regie-organisatie).
- PTO-R stuurt op de iPGA-R, bereid de besluiten van de burgemeester over in- en uitstroom voor, bepaalt welke organisatie regie neemt en stelt pva's vast.
- ITAT-R adviseert inhoudelijk op de plannen van aanpak (in- en uitstroom en voortgang).
- UVO voert de casusregisseur met, in de praktijk betrokken, professionals omtrent het pva.

4.1 Meldpunt Radicalisering

De afkorting 'MAP' (hieronder verder te noemen meldpunt) blijft vooralsnog ongewijzigd. Bemand door casusregisseurs van de gemeente Amsterdam.

Meldingen over (potentiele) radicalisering komen vanuit professionals of burgers of binnen bij het meldpunt². Adviesvragen worden direct afgehandeld (door een casusregisseur van de desbetreffende gemeente) om de melder te helpen bij duiding en welke vervolgstappen of interventies er mogelijk zijn. Meldingen die binnenkomen worden door het meldpunt aan een eerste duiding onderworpen, volgens een door deskundigen ontwikkeld landelijk beoordelingskader.

Indien een melding leidt tot een vermoeden van radicalisering, wordt deze doorgezet naar de Informatie Verzamel Groep (na een check door politie/OM of er geen bewaren zijn vanuit de opsporing).

4.2 Informatie Verzamel Groep (IVG)

Voorheen 'voorportaal'. Deelnemers: informatie- en inhoudsspecialisten vanuit alle kernpartners (Gemeente (OOV, GGD, WPI), Politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming), en een 5.1.2.e vanuit het programma. Voorzitter is de 5.1.2.e iPGA-R.

Bij de IVG komen alle meldingen binnen die door het meldpunt zijn doorgezet. Daarnaast komen hier de meldingen binnen die rechtstreeks van een van de kernpartners komen. Voorafgaand en tijdens de IVG wordt bij alle kernpartner informatie ingewonnen. Met behulp van deze informatie wordt het signaal getoetst aan het (landelijk) beoordelingskader. De IVG stelt op basis daarvan een advies op over het al dan niet opnemen van de casus (= de uitgewerkte melding) in de iPGA-R en welke kernpartners regie zou kunnen voeren. En welke casuspartners (eventueel) nog meer relevant zouden kunnen zijn op basis van een inhoudelijke betrokkenheid en interventies. Dit advies wordt opgesteld voor het Programmeerteam Overleg Radicalisering (PTO-R).

Gezien de sterke overeenkomsten met de reeds bestaande IVG binnen het AcVZ kan daar zoveel mogelijk aansluiting bij gezocht worden.

4.3 Programmeerteam Overleg Radicalisering (PTO-R)

Voorheen 'regieoverleg'. Deelnemers: operationeel leidinggevenden van de regisseurs van alle kernpartners (Gemeente (OOV, GGD, WPI), Politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming), een 5.1.2.e vanuit het programma, 5.1.2.e. Het PTO-R wordt voorgezeten door 5.1.2.e

Het PTO-R voert de centrale operationele sturing op de iPGA-R. In dit overleg kan 5.1.2.e iPGA-R richting geven aan de iPGA-R samen met vertegenwoordigers van alle kernpartners, die ieder zelf weer direct kunnen sturen op de casusregisseurs die vanuit hun organisatie ingezet worden.

² Meldingen of signalen vanuit de kernpartners (Gemeente, Politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming) kunnen ook in een later stadium binnenkomen, zie daarvoor de IVG.

Het PTO-R geeft richting aan de iPGA-R, door de besluiten (van de burgemeester) over alle in- en uitstroom voor te bereiden, de plannen van aanpak formeel vast te stellen, te fungeren als (de)escalatieplatform, trends, knelpunten en systeemfouten te zien en aan te pakken, interventies te beoordelen en innoveren (bestaande en nieuwe), bijzondere en/of vastgelopen casuïstiek inhoudelijk te bespreken (daar waar regisseur(s) en het ITAT-R er zelf niet uitkomen), en regisseurs te faciliteren. Een bijzondere rol van het PTO-R is dat 5.1.2.e iPGA-R en 5.1.2.e in nauwe samenwerking met het PTO-R, de informatiepositie van burgemeester en driehoek bewaakt daar waar het gaat om gevoelige en/of bijzondere casuïstiek.

Gezien de bijzondere en soms beladen aard van de casuïstiek (en de hoge mate van aandacht vanuit politiek, publiek en media) is het belangrijk dat de plannen van aanpak, opgesteld door de casusregisseurs, formeel worden vastgesteld door het PTO-R. Hiermee neemt het PTO-R de verantwoordelijkheid voor de inhoud hiervan over van de casusregisseurs. Deze verantwoordelijkheid komt, conform werkwijze AcVZ, overigens ook tot uiting in het uiteindelijk (na ITAT-R) accorderen van elk plan van aanpak door de leidinggevende (en daarmee tevens PTO-R lid) van de regisseur.

Om het PTO-R zo effectief mogelijk te laten sturen op de aanpak worden de casus-inhoudelijke taken van het PTO-R echter zoveel mogelijk uitbesteed aan IVG (toetsing beoordelingskader en regie) en ITAT-R (inhoudelijke toetsing plan van aanpak). Hierin zitten inhoudelijk specialisten vanuit alle kernpartners en een 5.1.2.e die namens het PTO-R het inhoudelijke handwerk doen. Omdat het PTO-R altijd het uiteindelijke besluit neemt (danwel het besluit van de burgemeester voorbereid) kan daar altijd inhoudelijke casuïstiek vanuit IVG of ITAT-R geagendeerd worden, door elke deelnemer. De ervaring is daarbij (oa. vanuit Top600, Top400) dat de bespreking van casuïstiek in een PTO geleidelijk aan een formaliteit wordt, afhankelijk van de professionalisering van de ondersteunende gremia (ITAT-R en IVG). Daarmee kan het PTO-R zich ook steeds beter op casus-overstijgende zaken richten. De formele rol (vaststellen plannen van aanpak) blijft uiteraard.

4.4 Integraal Toets- en Advies Team (ITAT-R)

Voorheen 'ITAT-R' (ongewijzigd). Deelnemers: inhoudsspecialisten vanuit alle kernpartners (Gemeente (OOV, GGD, WPI), Politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming), en een 5.1.2.e vanuit het programma. Voorzitter is 5.1.2.e iPGA-R.

Bij alle casuïstiek die nieuw in de aanpak instroomt, wordt door de regisseur een integraal plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak wordt getoetst (oa op effectiviteit en integraliteit) en waar mogelijk verrijkt in het ITAT-R. In overleg kan de casusregisseur een interventiepleger (uit de eigen organisatie of van een casuspartij) meenemen bij het bespreken van de casus. Deze toetsing vindt ook plaats bij elk voorstel voor uitstroom uit de aanpak, en bij periodieke voortgangsbesprekingen van het plan van aanpak. Zo houdt het ITAT-R, namens het PTO-R, vinger aan de pols bij alle casuïstiek, en voorkomen we dat cases 'uit het zicht' raken omdat er bv langere tijd geen veranderingen zijn. Het PTO-R vertrouwt in beginsel op de kennis en inzicht van het ITAT-R, maar kan plannen van aanpak altijd nog zelf inhoudelijk bespreken indien zij dat nodig acht.

Het ITAT-R is een inhoudelijk overleg, waar specialisten gezamenlijk met de regisseur kijken of het plan van aanpak echt integraal is, en meedenken of alle mogelijkheden die elke partner kan bieden volledig benut wordt. Immers, regisseurs kunnen niet van alle betrokken organisaties alle mogelijke interventies kennen, terwijl juist bij de iPGA-R elke mogelijke optie bij elke mogelijke partner overwogen zou moeten worden. Het ITAT-R zorgt er bovendien voor dat de lijn die de regisseur uitzet in het plan van aanpak gedeeld wordt door alle partners. Zo ontstaat het sterkst mogelijke plan van aanpak, waar alle partijen zich in herkennen.

De specialisten uit het ITAT-R kunnen hun rol alleen goed vervullen als zij kunnen nagaan of de casus binnen de eigen organisatie bekend is en (zodoende) kunnen bezien welke interventies effect zouden kunnen hebben ('Hoe ging de vorige taakstraf?', 'Is er een openstaande zaak?', 'Is er een screening geweest?'). Namen en gegevens worden daarom gedeeld. Daar waar op dit punt al zekerheid bestaat over het gebrek

aan doelbinding van een bepaalde kernpartner (dit geldt voor alle kernpartners) kan de casus aan het eind geagendeerd worden, zonder de kernpartij(en) die op zeker geen doelbinding hebben³.

Gezien de sterke overeenkomsten met het reeds bestaande ITAT-R binnen het AcVZ kan daar zoveel mogelijk aansluiting bij gezocht worden.

4.5 Uitvoerdersoverleg (UVO)

Regisseurs worden geacht in elke casus regelmatig een uitvoerdersoverleg te beleggen, waarin alle bij de casus betrokken uitvoerders gezamenlijk overleggen over de voortgang van het plan van aanpak. Hierbij kunnen zowel kernpartners als casuspartners met doelbinding aansluiten.

4.6 Afbouwen en uitstroom

Als alle doelen in het plan van aanpak zijn behaald en/of een persoon niet meer thuis hoort in de iPGA-R, stelt de regisseur in samenspraak met de betrokken partners (uit PTO-R of ITAT-R) een afbouwvoorstel (nog periodiek blijven monitoren voor een periode van minimaal 3 maanden) of een afsluitvoorstel (uitstroom uit de iPGA-R) op. In beide gevallen zal een 'warme' overdracht binnen de reguliere hulpverlening worden verzorgd. Het voorstel wordt geagendeerd voor het ITAT-R en het PTO-R. Indien ook in deze gremia geadviseerd wordt om de casus af te sluiten, wordt een afsluitbrief opgesteld. Deze wordt in alle gevallen voorgelegd aan de burgemeester, die beslist over de uitstroom en eindverantwoordelijk is. De beoordeling van uitstroom uit de iPGA-R gebeurt in principe volgens hetzelfde beoordelingskader als de instroom, en deze (verzoek tot beoordeling uitstroom) kan geagendeerd worden op initiatief van zowel de regisseur als het PTO-R.

4.7 Directeurenoverleg (DO) en Stuurgroep Veiligheid en Zorg (SG)

Alle integrale persoonsgerichte aanpakken in het AcVZ, en daarmee ook de iPGA-R, worden aangestuurd vanuit de Stuurgroep Veiligheid en Zorg. Het gaat daarbij zowel om beleid als om casuïstiek. Besluiten in de Stuurgroep worden voorbereid in het Directeurenoverleg van het AcVZ.

In een aantal gevallen is het mogelijk dat de te bespreken ontwikkelingen ook, of zelfs juist, voor de driehoek en/of het CTO⁴ van belang zijn. Per situatie zal (door de ^{5.1.2,e} en ^{5.1.2,e} ^{5.1.2,e}) bekeken worden welk onderwerp in welk gremium (stuurgroep of driehoek) besproken zal worden.

4.8 Positie reclassering

Voor alle integrale aanpakken geldt dat de reclassering in opdracht van het Openbaar Ministerie (OM) of de rechtbank haar taken uitvoert. Het betreft dus altijd een justitieel kader waar het OM leidend is. Dit wijkt af van andere casuïstiek waar het gezamenlijke plan van aanpak leidend is. In praktijk kan dit betekenen dat de reclassering, in opdracht van het OM, af moet wijken van een bestaand plan van aanpak. Onderbouwing hiervan kan niet altijd gedeeld worden met de ketenpartners. De reclassering zal in deze gevallen zoveel als mogelijk rekening houden met de koers die binnen de aanpak uitgezet is.

5. Overige bijzonderheden t.o.v. andere aanpakken

5.1 Verhouding iPGA-R tot bestuur en driehoek

Gezien het hoge afbreukrisico van de casuïstiek in de iPGA-R is het van belang om korte lijnen te houden met zowel de burgemeester als de driehoek (via het CTO). Bijzondere of opvallende casuïstiek of interventies, en opvallende trends of inzichten vanuit de iPGA-R worden vanuit het programma voorgelegd

³ In de praktijk zal dit waarschijnlijk vooral gelden voor de Raad voor de Kinderbescherming, daar waar reeds zekerheid bestaat over de afwezigheid van minderjarigen in een casus.

⁴ Contra Terrorisme Overleg, een overleg van driehoekspartijen Gemeente, Politie en OM.

aan de burgemeester, en via deze aan de driehoek. Hier kan besluitvorming plaats vinden die een (mogelijk) besluit in het PTO-R overstemt. Daarnaast heeft de HOvJ een eigenstandige rol als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Specifieke gevoelige interventies ^{5.1.2,d}

^{5.1.2,d} worden zo aan de burgemeester voorgelegd, en zware (en politiek-gevoelige) interventies zoals de TWBMT⁵ worden zo voorgelegd aan de driehoek.

Een dergelijke korte lijn heeft de iGPA-R ook met de burgemeesters van de Amstelland gemeenten, waar dezelfde lijn gevolgd wordt indien het casuïstiek in een Amstellandgemeente betreft.

5.2 Uitzonderingen mbt opname in de iPGA-R

Het is mogelijk dat een van de kernpartners (in de praktijk met name politie en OM) aangeeft informatie te hebben die invloed heeft op casuïstiek, die echter (nog) niet met andere partijen gedeeld kan worden.

^{5.1.2,i}

^{5.1.2,e}

^{5.1.2,e}

⁵ Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorisme