

Beleidsnota Integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering

November 2020

Deze beleidsnota is opgesteld door een werkgroep, bestaande uit aantal kernpartners van de iPGA-R.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
<i>Partners</i>	4
<i>Proces</i>	4
<i>Leeswijzer</i>	4
2. Uitgangspunten	5
3. Algemene beginselen.....	6
4. Wetenschappelijk kader.....	6
4.1 <i>Stand van de wetenschap</i>	7
4.2 <i>Inbedding van de iPGA-R</i>	7
4.2.1 <i>De iPGA-R in een proces van radicalisering</i>	8
4.2.2 <i>Triggerfactoren: keerpunten en katalysatoren</i>	8
4.2.3 <i>Groepsdynamiek</i>	10
4.2.4 <i>Deradicalisering of disengagement.....</i>	10
4.2.5 <i>Effectieve interventies</i>	10
4.3 <i>Aanhaken bij wetenschappelijke ontwikkelingen</i>	11
5. Werken op basis van actualiteit	11
5.1 <i>Begrippen en categorieën</i>	12
5.2 <i>Doelgroepen.....</i>	12
6. Doel van de iPGA-R.....	13
7. Stappen om het doel van de iPGA-R te bereiken.	13
7.1 <i>Informatiegaring.....</i>	13
7.2 <i>Integraliteit</i>	14
7.3 <i>Regie.....</i>	14
7.4 <i>Interventies</i>	14
7.4.1 <i>Interventies op leefgebieden.....</i>	14
7.4.2 <i>Interventies op gedrag</i>	15
7.4.3 <i>Interventies op de omgeving.....</i>	15
8. Instroom en uitstroom	15
8.1 <i>Uitgangspunten voor instroom.....</i>	15
8.2 <i>Uitgangspunten voor de regiefase.....</i>	15
8.3 <i>Uitgangspunten voor uitstroom</i>	16
9. Slotoverweging.....	16

1. Inleiding

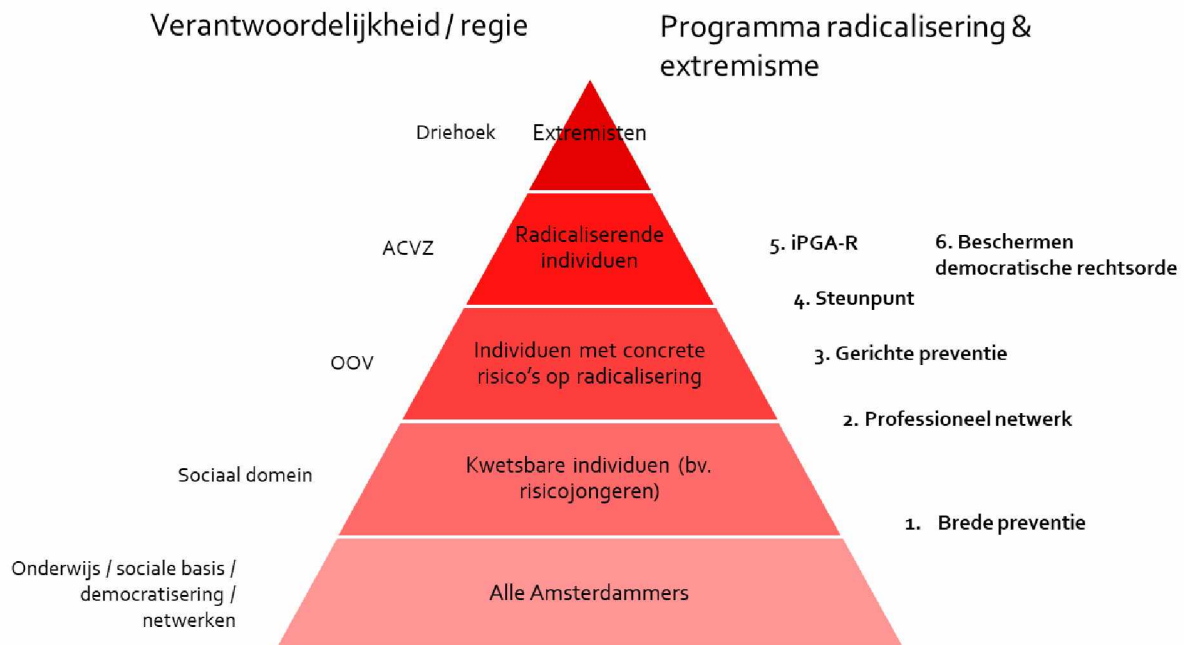
Deze *Beleidsnota Integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering* beschrijft de uitgangspunten en onderbouwing van de integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering (vanaf nu: iPGA-R) en de beleidskeuzes die hieruit volgen. De beleidsnota is bedoeld voor alle partners van de iPGA-R en wordt vastgesteld door de Stuurgroep Veiligheid en Zorg.

De iPGA-R is een onderdeel van het Amsterdamse Programma Radicalisering en Extremisme. In de *Raadsbrief Radicalisering van 25 januari 2019* zijn voor dit Programma de volgende drie doelstellingen vastgelegd:

- Het versterken van de democratische veerkracht van de stad,
- Het signaleren en tegengaan van radicalisering en extremisme,
- Het voorkomen van en bieden van bescherming tegen extremistisch gedrag en terroristisch geweld.

Het Programma Radicalisering en Extremisme strekt zich uit van de brede sociale basis tot aan de aanpak van extremistisch gedrag. Belangrijke aandacht is er voor preventie en het verankeren van aandacht voor radicalisering onder professionals. Pas wanneer er daadwerkelijk sprake is van individuen die radicaliseren richting extremisme en een veiligheidsrisico vormen, komt de iPGA-R in beeld. De iPGA-R is toegankelijk voor inwoners van de Amsterdam-Amstelland gemeenten.

De figuur hieronder toont schematisch het Programma en de positie van de iPGA-R daarbinnen.



In 2016 heeft de iPGA-R de huidige vorm gekregen. In dat jaar is de al langer bestaande casusaanpak radicalisering omgevormd naar een integrale persoonsgerichte aanpak. Andere iPGA's zoals de Top600 hebben daarvoor model gestaan. Destijds zijn de kaders van de aanpak vastgelegd in het document *Uitvoeringskader casuïstiekaanpak radicalisering*.¹

¹ *Uitvoeringskader casuïstiekaanpak radicalisering* (januari 2016)

Partners

De iPGA-R valt onder een samenwerkingsverband in de regio Amsterdam-Amstelland dat is ingericht in het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ). De kernpartners van de iPGA-R zijn, naast de Amsterdam-Amstelland gemeenten: het Openbaar Ministerie, de Politie-eenheid Amsterdam-Amstelland, de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland. Binnen gemeente Amsterdam nemen deel de directies GGD, WPI en OOV. Deze partners zijn allen vertegenwoordigd in de werkgroep die deze beleidsnota heeft opgesteld. Vanuit de gemeente is input geleverd door het AcVZ, WPI, de GGD en OOV (tevens penvoerder). Daarnaast is input geleverd door de NCTV en een aantal externe experts.²

In de Nationale Contraterrorismestrategie is de inzet van het kabinet en de lokale partners voor de aanpak van terrorisme en extremisme bepaald. Onderdeel hiervan is een multidisciplinair casusoverleg in alle betrokken gemeenten dat is gericht op het voorkomen van extremisme en op deradicalisering van diegenen die er reeds extremistische denkbeelden op nahouden. Deze multidisciplinaire aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lokale veiligheids- en zorginstanties. Het voeren van de regie op de integraliteit van de aanpak is een verantwoordelijkheid die bij de gemeente rust.³

Proces

In de Stuurgroep Veiligheid en Zorg van 16 december 2019 is een probleemanalyse besproken van knelpunten en uitdagingen in de iPGA-R. De Stuurgroep heeft daarop de opdracht gegeven om de iPGA-R door te ontwikkelen met een (nieuw) beleidskader en een (uit het beleidskader voortkomende) herinrichting van het uitvoeringskader.⁴

De belangrijkste knelpunten uit de probleemanalyse die in opdracht van de Stuurgroep Veiligheid en Zorg in deze beleidsnota geadresseerd moeten worden, zijn:

1. *Doel van de iPGA-R:* Wat is het centrale doel van de iPGA-R? Op welke veiligheidsrisico's richt de aanpak zich?
2. *Doelgroep:* Welke doelgroep(en) volg(en) daaruit? Welk handelingsperspectief is er bij personen zonder problemen op specifieke leefgebieden, zonder strafrechtelijk kader, en met een hoog veiligheidsbewustzijn?
3. *Persoonsgericht of breder:* 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?
4. *Beoordeling:* 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 dreigingsbeeld?

Leeswijzer

Deze beleidsnota is onderdeel van een groter beleidskader voor de integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering (iPGA-R). De nota staat daarom niet op zichzelf, maar dient beschouwd te worden in samenhang met onderstaande stukken. Voor al deze documenten geldt dat ze periodiek bijgewerkt zullen worden, als omstandigheden of ervaringen daarom vragen. Ten behoeve van de bruikbaarheid van deze beleidsnota is ervoor gekozen om zaken die in de andere stukken worden bepaald of besproken, niet hier te behandelen. Waar nodig zal verwezen worden naar de samenhang met de volgende stukken:

- Het *Convenant integrale Persoonsgerichte Aanpak voorkoming radicalisering en extremisme* van de regio Amsterdam-Amstelland (maart 2019)

² Zie hoofdstuk 4

³ Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020

⁴ De Stuurgroep heeft ook opdracht gegeven tot het direct oppakken van een aantal urgente punten. Dit is in een apart traject reeds gedaan en valt daarmee buiten de scope van deze notitie.

Het Convenant bepaalt de definities van de belangrijkste begrippen zoals radicalisering en extremisme, beschrijft de taken, verantwoordelijkheden en grondslagen waarop kernpartners persoonsgegevens kunnen delen, de inrichting en werkwijze van alle overlegstructuren van de iPGA-R, de voorwaarden voor gegevensverwerking en de informatieplicht jegens opgenomen personen.

- Het *Uitvoeringskader iPGA-R*

Het Uitvoeringskader beschrijft het instroomproces, de beoordeling, het voeren van regie en het uitstroomproces.

- Het *Handelingskader iPGA-R*

Het handelingskader iPGA-R beschrijft de concrete, praktische handvatten voor het dagelijkse handelen van een regisseur.

- Het *Dynamisch Beoordelingskader iPGA-R*

Het Beoordelingskader is een leidraad voor duiding van signalen met betrekking tot radicalisering en de beoordeling van in- of uitstroom van een persoon. Ook kan het beoordelingskader gebruikt worden om de voortgang in een casus te toetsen.

- Het *Stedelijk Beeld Radicalisering*.

Het Stedelijk Beeld beschrijft trends en ontwikkelingen met betrekking tot radicalisering in Amsterdam. Het maakt geen deel uit van het beleidskader, maar dient als inhoudelijke toetssteen voor het Programma Radicalisering en Extremisme en daarmee ook de iPGA-R.

2. Uitgangspunten

Voorafgaand aan het opstellen van deze beleidsnota heeft de Stuurgroep Veiligheid en Zorg onderstaande uitgangspunten vastgesteld:

- De iPGA-R heeft als doel de kans op extremistisch geweld vanuit ideologie door personen uit de aangesloten gemeenten te verkleinen en richt zich dus niet op het voorkomen van radicalisering (uitgewerkt in hoofdstuk 6 van deze beleidsnota).
- De iPGA-R volgt maatschappelijke trends en ontwikkelingen en is niet beperkt tot één of enkele ideologieën (uitgewerkt in hoofdstuk 5).
- De iPGA-R is voor personen waar redelijkerwijs zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid op basis van extremistisch gedachtegoed. Personen die daar weliswaar kwetsbaar voor lijken of gerelateerd problematisch gedrag vertonen maar waar geen (risico op) geweldsbereidheid is, vallen daar niet onder (uitgewerkt in hoofdstuk 6).
- De iPGA-R is een integrale aanpak vanuit zorg en veiligheid samen. Alleen wanneer er bij een persoon zowel problemen op leefgebieden als (een risico) geweldsbereidheid zijn kan deze opgenomen worden in de iPGA-R (uitgewerkt in hoofdstuk 7).
- De iPGA-R blijft een persoonsgerichte aanpak, die zich op individuen richt. Interventies kunnen zich ook richten op personen of familieleden in de directe leefomgeving van een persoon die in de iPGA-R is opgenomen. Ingrijpen in groepen, netwerken of op sleutellocaties valt niet onder

de iPGA-R wanneer het doel daarvan anders is dan gericht op de persoon die in de iPGA-R is opgenomen (uitgewerkt in hoofdstuk 7).

- De kernpartners van de iPGA-R hebben een plicht om signalen over personen, groepen of fenomenen die niet leiden tot opname van een casus in de iPGA-R, door te geleiden. De nadere uitwerking van dit uitgangspunt valt buiten de scope van deze beleidsnota.

3. Algemene beginselen

Voor de iPGA-R gelden algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Radicalisering is een complex, ongestructureerd en fluïde fenomeen dat vaker niet dan wel tot extremisme en veiligheidsrisico's leidt. Omdat voor de iPGA-R, anders dan bijvoorbeeld de Top600, bovendien geen harde in- en uitstroomcriteria gelden (bijvoorbeeld een bepaald x aantal strafbare feiten en/of zorgmeldingen) maar opname in de iPGA-R wel een grote inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van een persoon vraagt juist de iPGA-R des te meer om een zorgvuldige en met waarborgen omklede besluitvorming. Hierbij gelden met nadruk de volgende beginselen:

- *Proportionaliteit en subsidiariteit*: het ingeschatte veiligheidsrisico rond een persoon moet van dien aard zijn dat opname in de iPGA-R gerechtvaardigd is. Daarbij moet onderbouwd kunnen worden dat minder ingrijpende interventies geacht worden onvoldoende effect te hebben.
- *Rechtszekerheidsbeginsel en verbod op willekeur*: personen mogen niet zonder gedegen onderbouwing worden opgenomen in de iPGA-R.

Daarnaast gelden specifiek voor de iPGA-R door de Stuurgroep Veiligheid en Zorg vastgestelde beginselen van Integraliteit en een Zorgplicht.

- *Integraliteit*: De iPGA-R is een integrale aanpak vanuit zorg en veiligheid samen. Alleen wanneer er bij een persoon zowel problemen op leefgebieden als zorgen over (een risico) op geweldbereidheid zijn, kan deze opgenomen worden in de iPGA-R.
- *Zorgplicht*: De kernpartners van de iPGA-R hebben een plicht om signalen over personen, groepen of fenomenen die niet leiden tot opname in de iPGA-R, door te geleiden.⁵

4. Wetenschappelijk kader

Bij het opstellen van deze beleidsnota is gezocht naar aansluiting bij inzichten uit de praktijk en wetenschap met betrekking tot verschijningsvormen en bestrijding van extremisme, het beoordelen van radicalisering en ervaringen uit eerder beleid. Voor de bredere inzet van het Programma Radicalisering en Extremisme van de gemeente (zie 'Inleiding') wordt op regelmatige basis wetenschappelijke toetsing gezocht.⁶ De uitgangspunten en een conceptversie van deze beleidsnota zijn getoetst bij externe experts en wetenschappers.⁷ Wat in deze paragraaf wordt weergegeven is deels een weergave van literatuuronderzoek en deels een weergave van de mondelinge input van deze experts.

⁵ Deze verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de partij die het signaal 'op tafel' legt. Hoe dit verder werkt, valt buiten de scope van deze beleidsnota en wordt nog nader uitgewerkt.

⁶ Dit gebeurt onder meer door het uitvoeren van evaluaties van interventies, het raadplegen van de denktank radicalisering en extremisme die de gemeente heeft ingesteld en door wetenschappelijke ontwikkelingen te volgen.

⁷ Input voor de uitgangspunten is gehaald bij ^{5.1.2.e} (Universiteit Leiden) en ^{5.1.2.e} (^{5.1.2.e}). Zij hebben voornamelijk input gegeven op trends en ontwikkelingen. Een conceptversie van de beleidsnota is voorgelegd aan ^{5.1.2.e} (NCTV), ^{5.1.2.e} (UvA) en ^{5.1.2.e} (Universiteit Leiden). Zij hebben, naast een reflectie op de conceptversie, input gegeven op wat er bekend is over de effectiviteit van interventies en over onderzoek naar de relatie tussen psychische problemen en radicalisering.

4.1 Stand van de wetenschap

De ultieme vraag die in het kader van de iPGA-R gesteld wordt, is: hoe kan het risico dat een persoon die radicaal gedachtengoed aanhangt (of die radicaliseert), overgaat tot extremistisch geweld, zoveel mogelijk verkleind worden? Het antwoord op die vraag zou een effectief handelingskader bieden in de context van de iPGA-R, maar is helaas niet makkelijk te geven.

Terwijl veel verschillend onderzoek naar terrorisme, extremisme en radicalisering wordt gedaan, kan over het geheel worden gesteld dat het een problematisch onderzoeksveld is.⁸ Dat heeft voornamelijk te maken met een gebrek aan bronnen: er zijn nou eenmaal niet grote groepen terroristen voorhanden om onderzoek bij te doen. Daarbij is het makkelijker om achteraf onderzoek te doen naar hoe bijvoorbeeld een aanslag is voorbereid en heeft plaatsgevonden, dan om de optelsom te maken welke factoren op individueel niveau een doorslaggevende rol hebben gespeeld om tot terrorisme over te gaan. In het algemeen geldt dat geopolitieke dynamiek goed in kaart te brengen is (bijvoorbeeld opkomst en ondergang van ISIS) en dat dit ook op groepsniveau (bijvoorbeeld bij de Hofstadgroep) goed kan, maar dat dit vrijwel niet te doen is met betrekking tot persoonlijke drijfveren.⁹ Nog moeilijker is de vraag waardoor een extremist uiteindelijk niet tot terroristische activiteiten is overgegaan en wat dus effectieve interventies zijn geweest.

Uit wetenschappelijke literatuur komt dan ook geen éénduidig beeld van het fenomeen radicalisering. Er bestaan wetenschappelijke modellen voor radicaliseringsprocessen, maar een vaste kanttkening die daarbij wordt geplaatst is dat radicalisering richting extremisme grillig verloopt, per individu verschilt en dat er ook extremisme kan optreden terwijl daar nauwelijks (of zelfs geen) aantoonbaar proces van radicalisering aan vooraf is gegaan.¹⁰ Radicaliseringsmodellen hebben dan ook geen voorspellende waarde op casusniveau maar zijn er meer om de overheid houvast te geven om haar beleidsmatige inzet te bepalen.¹¹

De wetenschap biedt dus geen uitsluitel op de vraag hoe en wanneer radicalisering overgaat in extremisme en op welke specifieke factoren op individueel niveau de overheid zich zou moeten richten om dit te voorkomen. Voor het maken van het beleid voor de iPGA-R kan niet volledig worden gevaren op boven elke twijfel verheven wetenschappelijk onderbouwde inzichten. Dit hoeft echter niet in de weg te staan van beleidskeuzes. De Rijksoverheid erkent deze onzekerheid en maakt eveneens dezelfde keus. Ze stelt dat daarom ook dat 'in elke casus zorgvuldig gekeken moet worden naar de achterliggende oorzaken van risicogedrag. Vanuit dat inzicht in achterliggende oorzaken zal vervolgens, in iedere casus, bezien moeten worden welke aanpak en interventies nodig zijn. Dat vergt een persoonsgerichte, integrale aanpak en vereist nauwe samenwerking en inzet van verschillende instanties en disciplines.'¹²

4.2 Inbedding van de iPGA-R

Ondanks de bovengenoemde onzekerheden kunnen er wel degelijk onderbouwde aannames worden gedaan om de iPGA-R op te baseren. Allereerst kan ten behoeve van beleidsontwikkeling een helder model van radicaliseringsprocessen gehanteerd worden. Ten tweede kunnen er een aantal factoren worden geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn bij radicalisering.¹³ Ten derde mag er vertrouwen zijn

⁸ Zie voor een korte bloemlezing van de staat van het onderzoek én een onderbouwing van dit standpunt: B.A. De Graaf, 'Terrorisme- en radicaliseringsstudies. Een explosief onderzoeksveld.' in *Justitiële verkenningen* 3/17 (augustus 2017) 8-30.

⁹ Een voorbeeld van een onderzoek waar wel een bredere groep personen onder de loep is genomen is: Anton Weenink, *De Syriëgangers* (april 2019). Zie ook Bart Schuurman, *Becoming a European Homegrown Jihadist: A Multilevel Analysis of Involvement in the Dutch Hofstadgroup, 2002-2005*. (Amsterdam 2018).

¹⁰ Een terugkerend voorbeeld is dat van

¹¹ De Graaf, 'Terrorisme- en radicaliseringsstudies' 22. Een uitgebreide bespreking van verschillende waardesets om het proces van radicalisering te duiden is te vinden in Liesbeth van der Heide et al., *The Practitioner's Guide to the Galaxy - A Comparison of Risk Assessment Tools for Violent Extremism* (Den Haag september 2019)

¹² Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten (2020) 6

¹³ Feddes, A. R., Nickolson, L., & Doosje, B. *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces* (Amsterdam 2015).

dat het doen van bepaalde interventies kan bijdragen aan het voorkomen van extremistische gedragingen.¹⁴ Deze drie elementen worden hieronder besproken. Op basis van deze drie elementen kan het kader worden bepaald waarbinnen de iPGA-R wordt ingezet.

4.2.1 De iPGA-R in een proces van radicalisering

Zoals in de voorgaande paragraaf wordt gesteld, biedt een model voor een proces van radicalisering een goed handvat voor het afbakenen van de inzet van de iPGA-R. Onderstaand *Preventie classificatiemodel* van Amy-Jane Gielen is hiervoor ontwikkeld.¹⁵



Het model maakt onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie. *Primaire preventie* gaat in beginsel over het vergroten van algemene en specifieke weerbaarheid bij groepen en het stimuleren van positieve identiteitsvorming. Dit is onderdeel van breder beleid van de gemeente, maar valt buiten de reikwijdte van de iPGA-R. *Secundaire preventie* is gericht op personen die al daadwerkelijke signalen en risico's van radicalisering richting extremisme vertonen. De iPGA-R komt hier kijken, maar het is niet gezegd dat iedere persoon die op deze manier in beeld komt ook opgenomen moet worden in de iPGA-R (zie hoofdstuk 6 van deze nota en verder). *Tertiaire preventie* is gericht op de-radicalisering of disengagement van geradicaliseerde individuen. De iPGA-R start als het ware bij secundaire preventie en loopt door in tertiaire preventie.

4.2.2 Triggerfactoren: keerpunten en katalysatoren

In een studie die in 2015 is uitgevoerd in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, in een samenwerking tussen de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en de Universiteit van Amsterdam, is onderzocht wat triggerfactoren zijn in het radicaliseringsproces en hoe kennis over deze triggerfactoren aanknopingspunten kan bieden voor lokaal beleid.¹⁶ Triggerfactoren worden hierin gedefinieerd als 'gebeurtenissen die aanwijsbaar een (verdere) (de-)radicalisering bij een persoon in gang zetten'. Deze kunnen weer worden onderscheiden in *keerpunten*, gebeurtenissen die ertoe leiden dat mensen open

¹⁴ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 51 (December 2019) 9. In dit DTN wordt geconcludeerd dat vooral repressieve maatregelen jihadisten met name op de korte termijn hinderen in hun onderlinge contact en activiteiten.

¹⁵ Amy-Jane Gielen, Rol gemeenten in integrale aanpak radicalisering (Den Haag, 2 juni 2015). Deze afbeelding is overgenomen van <https://magazines.socialestabiliteit.nl/socialestabiliteit/2020/10/een-concreet-model-om-radicalisering-te-voorkomen> (zoals opgezocht op 5 november 2020).

¹⁶ Allard R. Feddes et al., *Triggerfactoren in het Radicaliseringsproces* (september 2015). Deze paragraaf is gebaseerd op dit onderzoek.

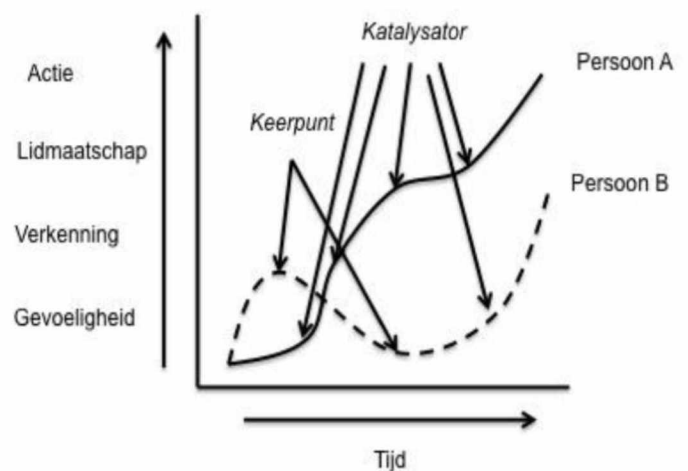
komen te staan voor een nieuwe ideologie of een nieuw wereldbeeld en *katalysatoren*, gebeurtenissen die een ingezette beweging versterken of juist verzwakken. Zowel keerpunten als katalysatoren kunnen leiden tot (verdergaande) radicalisering als tot deradicalisering.

Bijzondere aandacht is al er decennia voor psychopathologie in relatie tot radicalisering.¹⁷ Het is niet zo dat terrorisme is voorbehouden aan personen met psychische problemen, maar onder geradicaliseerde personen zijn wel relatief veel psychische klachten. Het is niet eenvoudig te bepalen of de psychische problemen de factor zijn die uiteindelijk kunnen leiden tot extremistische gedragingen en als dat al zo zou zijn, dan moet dat altijd in relatie worden gezien tot andere factoren zoals sociaal-economische, politieke of andere omgevingsfactoren.¹⁸ Verschillende psychische problemen hebben verschillende effecten en het is ook mogelijk dat in gevallen psychische problemen juist personen weerhouden van extremistische activiteiten. Met betrekking tot de iPGA-R kan dan ook geconcludeerd worden dat psychische problemen een factor kunnen zijn. Dat verschilt per persoon. Daarom is het belangrijk hier zicht op te krijgen. De behandeling hiervan is altijd maatwerk en hiervoor moeten de juiste professionals betrokken worden.

Fases

Binnen een proces van radicalisering kunnen vaak verschillende stadia worden onderscheiden. Allereerst *gevoeligheid*: een persoon is gevoelig voor radicalisering, bijvoorbeeld door een lage weerbaarheid. Ten tweede *verkenning*: een persoon gaat actief op zoek naar informatie over radicale groepen of ideologieën en begint de wereld door dat radicale perspectief te bekijken. Ten derde *lidmaatschap*: een persoon voelt zich onderdeel van een radicale groep en mogelijk neemt de bereidheid tot geweld toe. Ten vierde *actie*: een persoon onderneemt actie, zoals het voorbereiden of uitvoeren van een daad van geweld. In feite is hier vaak al sprake van extremisme.

In de praktijk gaat radicalisering zelden zo procesmatig en overzichtelijk als dit model doet voorkomen. Het proces kan versnellen, vertragen of omkeren en fases kunnen worden overgeslagen. Het hiernaast weergegeven model laat zien hoe een proces van radicalisering bij twee verschillende (fictieve) personen eruit kan zien. Dit model illustreert welke verschillende uitwerkingen de keerpunten en katalysatoren kunnen hebben bij twee verschillende personen. De verticale as laat zien welke fases de personen in dit proces doormaken.



Niveaus

Triggerfactoren kunnen worden ingedeeld in op drie niveaus. Allereerst het *microniveau*, het persoonlijke niveau dat te maken heeft met identiteit en persoonlijke gevoelens van vernedering en discriminatie. Ten tweede het *mesoniveau*, het groepsniveau dat gaat over de invloed van een ander persoon of groep op het individu, zoals een netwerk, die iemand ertoe kan aanzetten zich bij een extremistische groep aan te sluiten. Ten derde het *macroniveau*, het maatschappelijke en internationale niveau waarbij gebeurtenissen op nationaal of mondiaal niveau het radicaliseringsproces beïnvloeden. Te denken valt aan een oorlog ver weg waarbij een bepaalde groep (perceptief) slachtoffer is.

¹⁷ Zie voor een recent overzicht van studies Paul Gill et al., *Systematic Review of Mental Health Problems and Violent Extremism* (september 2020)

¹⁸ Zainab Al Zattar et al., *Extremism, Radicalisation & Mental Health: Handbook For Practitioners* (2019)

Voedingsbodem

De vatbaarheid voor extremistische opvattingen heeft te maken met de aanwezigheid van een voedingsbodem daarvoor die bestaat uit verschillende persoonlijke en contextuele factoren.¹⁹ Hierbinnen kunnen weer drie verschillende dimensies worden onderscheiden waarin de voedingsbodem zich kan manifesteren. Ten eerste de *sociale dimensie* die gaat over de mate waarin een persoon zich thuis voelt in de samenleving. Denk hierbij aan gevoelens van discriminatie en achterstelling. Ten tweede de *religieuze dimensie* die gaat over de mate waarin personen zich verbonden voelen aan een religie en welke invloed deze religie in hun leven inneemt. Ten derde de *politieke dimensie* die gaat over het vertrouwen (of juist het ontbreken daarvan) dat personen hebben in de Nederlandse instituties, zoals politiek, media en politie. Al deze elementen kunnen afzonderlijk maar ook gezamenlijk en elkaar beïnvloedend leiden tot een voedingsbodem voor radicalisering. Het is vrijwel altijd een complex samenspel met tal van verschillende typen invloeden.

4.2.3 Groepsdynamiek

In de laatste jaren is er meer inzicht gekomen in de invloed van groepsdynamieken met betrekking tot extremisme.²⁰ Zo kunnen vriendschapsbanden, sociale, cognitieve en emotionele effecten van een gezamenlijk proces van radicalisering een grote invloed hebben op de individuele betrokkenheid. De dynamiek die het bijvoorbeeld geeft om zich als groep gezamenlijk af te keren van de samenleving kan een grotere rol spelen in de keuze hiertoe dan een ideologie. Zo'n gemeenschappelijk afkeer leidt ertoe dat de afzonderlijke leden steeds minder in aanraking komen met meningen en normen die in tegenspraak zijn met die welke gelden binnen de groep, wat radicalisering richting extremisme kan versnellen. *Peer pressure* kan er daarbij toe leiden dat groepsleden zich bepaalde opvattingen en gedragingen eigen maken en is een belangrijke barrière voor deradicalisering en disengagement: als afstand nemen van bepaalde opvattingen leidt tot verstoting uit de groep is het moeilijk dit te doen.

4.2.4 Deradicalisering of disengagement

Een terugkerende discussie is of deradicalisering een doel zou kunnen zijn van beleid. Deradicalisering is het wijzigen van iemands overtuigingen waardoor die de aangehangen extremistische ideologie verwerpt en meer gematigde opvattingen gaat aanhangen. Of dit daadwerkelijk plaatsvindt bij een individu is onmogelijk met zekerheid vast te stellen.²¹ Iemand kan zich als volledig gederadicaliseerd presenteren, maar ondertussen nog even overtuigd zijn van extremistische opvattingen. Er zijn gevallen bekend waar een persoon zich in het kader van een persoonsgerichte aanpak voorbeeldig presenteerde, maar achter de schermen bezig was met het voorbereiden van terroristische acties. Een realistischer en in ieder geval beter meetbaar doel is het inzetten op disengagement: het wijzigen van iemands gedrag door bijvoorbeeld te stoppen met extremistische uitingen of het afstand nemen van groeperingen of netwerken met extremistische ideologieën.

4.2.5 Effectieve interventies

Wetenschappelijk onderbouwen wat de meest effectieve persoonsgerichte interventies zijn in het kader van radicalisering is bijna onbegonnen werk. Op basis van het gestelde in de voorgaande paragraaf kan er echter toch richting worden bepaald in de doelen van interventies. Vooral in het afgelopen decennium is het vertrouwen gegroeid in het inzetten op het vergroten van veerkracht of weerbaarheid bij kwetsbare personen door het inzetten van interventies op het gebied van zorg.²² De basisgedachte van

¹⁹ Feddes, Nickolson & Doosje, 2015, 96

²⁰ Bart Schuurman, *Becoming a European Homegrown Jihadist. A Multilevel Analysis of Involvement in the Dutch Hofstadgroup, 2002- 2005* (Amsterdam 2015), zie voornamelijk hoofdstuk 6 'Group dynamics I: Initiating and sustaining involvement' 123-146

²¹ Angel Rabasa et al., *Deradicalizing Islamist Extremists* (2010)

²² Paul Mutsaers et.al., *Preventing radicalization and polarization: A literature review of policies, priorities, programs, and partnerships for youth at risk* (2019) 3 e.v.

deze aanname is dat door het welzijn van personen te verhogen, de vatbaarheid voor de negatieve dynamiek van extremistische opvattingen kleiner wordt. In dat licht is het goed om aandacht te hebben voor de beschermende factoren in het leven van een persoon: het hebben van bijvoorbeeld diverse sociale contacten, een gezin, baan of opleidingsplek of een zinvolle tijdsbesteding.²³ Het inzetten op versterking van beschermende factoren in diens leven kan bijdragen aan het voorkomen dat extremistische overtuigingen bij een persoon groeien. In dat licht kan het ook nuttig zijn om interventies gericht op disengagement in te zetten die leiden tot het afstand nemen van extremistische groeperingen of netwerken.

Het is makkelijker om te onderbouwen wat de effecten zijn van interventies op het gebied van veiligheid. In DTN 51 concludeerde de NCTV dat vooral repressieve maatregelen jihadisten met name op de korte termijn hinderen in hun onderlinge contact en activiteiten.²⁴

4.3 Aanhaken bij wetenschappelijke ontwikkelingen

Het veld van radicaliserings- extremisme en terrorismestudies heeft niet te lijden onder gebrek aan belangstelling en met regelmaat verschijnen er nieuwe studies met nieuwe inzichten en aanbevelingen. Het is goed de iPGA-R dan ook met een zekere regelmaat langs de wetenschappelijke lat te leggen. Dit gebeurt door bij de beoordeling van nieuwe fenomenen aan te haken bij inzichten van anderen. Bovendien brengen we periodiek enkele wetenschappers bij elkaar om te reflecteren op de iPGA-R vanuit nieuwe maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen.

De meeste veranderingen zullen verwerkt kunnen worden in het *Dynamisch Beoordelingskader*. Het evalueren en updaten hiervan gebeurt onder andere met behulp van de AIVD en NCTV, met ervaringen van externe experts en aan de hand van onderzoek. Het leidt ook tot aanbeveling om per casus in de aanpak heldere doelen vast te stellen en te evalueren of deze gehaald worden. Hiernaast kan geprobeerd worden om onderzoekers de kans te geven inzichten uit de iPGA-R en daarmee samenhangende activiteiten te halen die tot een breder begrip van fenomenen leiden. Uiteraard gelden hierbij voorwaarden voor bescherming van gevoelige informatie die in acht moeten worden genomen.

5. Werken op basis van actualiteit

Het uitgangspunt is dat de iPGA-R maatschappelijke trends en ontwikkelingen volgt en niet beperkt is tot één of enkele ideologieën. Net als het Programma Radicalisering en Extremisme volgt de iPGA-R actuele problemdiagnoses.

Op basis van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en met input van de kern- en overige partners van de iPGA-R, organisaties uit het sociaal domein en meerdere gemeente-onderdelen, stelt de gemeente periodiek een *Stedelijk Beeld Radicalisering* op, waarin trends, ontwikkelingen en incidenten met relatie tot radicalisering worden verzameld. Dit document, waarin ook rapportages van de iPGA-R worden verwerkt, is een toetssteen voor de inzet vanuit het Programma Radicalisering en Extremisme en daarmee ook voor de iPGA-R. Het *Dynamisch Beoordelingskader* van de iPGA-R is, zoals de titel zegt, dynamisch en kan uitgebreid of aangepast worden aan maatschappelijke ontwikkelingen of wanneer nieuwe extremistische overtuigingen zich aandienen. Het toetsen van het Dynamisch Beoordelingskader iPGA-R aan actuele trends en ontwikkelingen verbetert de afweging of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ten gevolge van opname in de iPGA-R, in verhouding staat tot het ingeschatte veiligheidsrisico. Hiermee worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit invulling gegeven

²³ Feddes, A. R., & Gallucci, M. A Literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalisation interventions. *Journal for Deradicalization*, 5 (2015) 1-27

²⁴ ²⁴ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 51 (December 2019) 9. In dit DTN wordt geconcludeerd dat vooral repressieve maatregelen jihadisten met name op de korte termijn hinderen in hun onderlinge contact en activiteiten.

Door inzichten en ervaringen uit de praktijk te verwerken in een gezamenlijk en objectief informatiebeeld en het *Beoordelingskader* hieraan te toetsen, wordt gewaarborgd dat beoordelingen over in- en uitstroom binnen de iPGA-R aansluiten bij maatschappelijke trends en ontwikkelingen.

5.1 Begrippen en categorieën

In het *Convenant iPGA-R* is vastgesteld dat de definities van radicalisering en extremisme die gehanteerd worden dezelfde definities zijn die de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) hanteert.²⁵

- *Radicalisering*: Het (persoonlijke) proces waarin sprake is van een groeiende bereidheid om diepingrijpende veranderingen in de samenleving na te streven of deze te ondersteunen.
- *Extremisme*: Het actief nastreven en/of ondersteunen van diepingrijpende veranderingen in de samenleving die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde. Hierbij worden ondemocratische methodes niet geschuwd en kan sprake zijn van gewelddadige en niet-gewelddadige methodes.

In de *Raadsbrief Radicalisering van 25 januari 2019* is vastgelegd dat het Programma Radicalisering en Extremisme de volgende drie categorieën van extremisme hanteert:

- *Religieus*, zoals islamitisch of jihadistisch extremisme.
- *Politiek*, zoals links of rechts-extremisme.
- *Maatschappelijk*, zoals dierenrechten- of milieuextremisme.²⁶

In deze beleidsnota worden verder de volgende definities voor de iPGA-R vastgesteld:

- *Extremistisch geweld*: uit extremistische motieven uitgevoerde acties om doelbewust fysieke schade toe te brengen aan mensen en/of zaken.
- *Gewelddadigheid*: het gebruik van extremistisch geweld verheerlijken en/of niet afwijzen, dreigen met het toepassen van of voorbereidende handelingen verrichten voor extremistisch geweld of anderen hiertoe aanzetten.

5.2 Doelgroepen

In het *Uitvoeringskader voor de Casuïstiekaanpak* van 2016 lag de focus op de personen waar op dat moment het grootste veiligheidsrisico vanuit ging, zoals uitreizigers naar of terugkeerders uit jihadistisch strijdgebied die daar verbleven bij jihadistische groeperingen.²⁷ Dit neemt niet weg dat sindsdien ook personen uit andere (ideologische) categorieën zijn opgenomen in de iPGA-R.

In deze beleidsnota wordt ervoor gekozen om de iPGA-R niet op voorhand te beperken tot bepaalde vormen van extremisme maar aan te laten sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Welke maatschappelijke ontwikkelingen dat zijn, volgt steeds uit de meest recente versie van het *Stedelijk Beeld Radicalisering* en het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*. Wanneer bepaalde kenmerken van personen in de iPGA-R daarom vragen (bijvoorbeeld uitgereisd waar geen contact mee is) of wanneer nieuwe vormen van extremisme zich aandienen (bijvoorbeeld bij single-issue extremisten) dan wordt in het *Uitvoeringskader* vastgelegd hoe hiermee moet worden omgegaan. De iPGA-R is dus wat betreft doelgroepen dynamisch.

²⁵ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/over-de-aivd/inlichtingenwoordenboek>

²⁶ Recent zijn er zorgen over radicalisering op basis van complottheorieën of verzet tegen bepaalde aspecten van overheidsbeleid (Zie DTN 52). Deze zouden ook kunnen leiden tot politiek of maatschappelijk extremisme.

²⁷ Dit sluit aan bij de definities van terugkeerders en uitreizigers die de NCTV hanteert.

6. Doel van de iPGA-R

De iPGA-R is onderdeel van de inzet die de overheid op verschillende terreinen doet om het risico op extremistisch geweld te reduceren. Binnen de lokale context en met gebruikmaking van de informatiepositie die de kernpartners van de iPGA-R hebben, wordt een gemeenschappelijk beeld gecreëerd en ingezet op gezamenlijk bepaalde interventies om de kans dat in de iPGA-R opgenomen personen tot extremistisch geweld overgaan, te verkleinen.

Van opname in de iPGA-R kan daarom alleen sprake zijn bij personen waar redelijkerwijs zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid op basis van extremistisch gedachtegoed. Of dit zo is, moet worden onderbouwd aan de hand van het *Beoordelingskader*. Aangezien de iPGA-R een integrale aanpak is vanuit zorg en veiligheid, geldt als voorwaarde dat zowel interventies op leefgebieden als op gedrag mogelijk moeten zijn om het doel te behalen. Het is belangrijk om het onderscheid te maken dat het voorkomen van radicalisering geen doel van de iPGA-R is, maar dat streven naar deradicalisering en disengagement van een persoon wel manieren kunnen zijn om het gevaarsrisico te verminderen dat personen op termijn overgaan tot het plegen van extremistisch geweld.

Personen die weliswaar kwetsbaar lijken voor radicalisering richting extremisme of gerelateerd problematisch gedrag vertonen, maar waar geen zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid, komen niet in aanmerking voor opname in de iPGA-R. Voor deze personen hebben de partners van de iPGA-R wel een zorgplicht die hierboven is omschreven. Hoe deze zorgplicht wordt ingevuld wordt uitgewerkt buiten de scope van deze beleidsnota.

7. Stappen om het doel van de iPGA-R te bereiken.

In elke casus die in de iPGA-R wordt opgenomen moet zorgvuldig gekeken worden naar zowel de factoren die bij de betreffende persoon leiden tot zorgen over een risico op geweldsbereidheid als naar de beschermende factoren die hem daarvan kunnen weerhouden. Dit gebeurt aan de hand van het *Beoordelingskader*. Vanuit dat inzicht zal vervolgens besloten moeten worden welke aanpak en interventies nodig zijn en of deze het gewenste effect hebben. De uitgangspunten hiervoor worden hieronder beschreven.

7.1 Informatiegaring

Informatiegaring met betrekking tot de iPGA-R dient drie doelen: onderbouwing of een persoon moet worden opgenomen in de iPGA-R, monitoring van de effecten van een plan van aanpak en bewaking van de legitimiteit van opname in de iPGA-R. Hierbij dient zowel aandacht te zijn voor de risicofactoren als voor de beschermende factoren die het gevaarsrisico verminderen dat iemand richting extremisme gaat.

Voorafgaand aan opname van een persoon in de iPGA-R wordt een dossier opgesteld door de Weegploeg (voorheen IVG-R). Dit is een overleg, bestaande uit de vertegenwoordigers van de kernpartijen, dat de taak heeft signalen omtrent radicalisering te verzamelen, per casus een dossier op te stellen en dit te duiden. De melding wordt voorbereid met advies aan het PTO-R. Het PTO-R kan vervolgens de Burgemeester adviseren tot instroom te besluiten.

Na de opname van een persoon in de iPGA-R kunnen volgens de afspraken in het *Convenant* de kernpartners gegevens met elkaar delen. Hiermee kan worden gemonitord of de beoogde resultaten van een plan van aanpak en dus de iPGA-R dichterbij komen, maar ook om te bepalen of het dreigingsbeeld dat de gemeente heeft actueel is en bestaande handelingsperspectieven voor regisseurs voldoende zijn. Uitvoerders van interventies hebben daarom een verantwoordelijkheid signalen door te geven. Het is de taak van de regisseur om tijdens opname van een persoon in de iPGA-R doorlopend informatie te verzamelen en te zorgen dat de partners van de iPGA-R informatie over deze persoon met elkaar delen. De verzamelde informatie kan worden gedeeld aan de hand van het *Beoordelingskader*. De doorlopende

informatiegaring tijdens de opname van een persoon in de iPGA-R dient ten slotte om te beoordelen of opname in de aanpak gelegitimeerd blijft of dat tot uitstroom moet worden besloten.

7.2 Integraliteit

De iPGA-R is een integrale aanpak vanuit zorg en veiligheid samen. Alleen wanneer er bij een persoon zowel problemen op leefgebieden als zorgen over (een risico op) geweldbereidheid zijn is een integrale aanpak toepasbaar. De informatie die hierover moet worden verzameld, moet dus inzicht geven in de aanwezigheid van problemen op leefgebieden en de aanwezigheid van zorgen over (een risico op) geweldsbereidheid. Bij de uitvoering van het plan van aanpak moeten de verschillende partners van de iPGA-R samenwerken om zowel de problemen op leefgebieden als de zorgen op veiligheidsgebied weg te verminderen.

7.3 Regie

Een persoon die in de iPGA-R wordt opgenomen, komt in regie. Dit betekent dat een regisseur een plan van aanpak voor deze persoon opstelt en coördineert dat dit wordt uitgevoerd. In het plan van aanpak staan het doel van de persoonsgerichte, integrale benadering en de hiertoe door partijen en eventueel betrokken externe casuspartijen te treffen maatregelen. Dat een persoon in regie komt, rechtvaardigt de gegevensdeling tussen de verschillende kernpartners die is vastgelegd in het *Convenant*. Tijdens de regie geldt dat er wordt ingezet op informatiegaring over de persoon en het delen van signalen tussen de kernpartners, dat er vanuit een vooraf gezamenlijk bepaalde strategie wordt samengewerkt tussen de kernpartners en dat er interventies worden ingezet op leefgebieden en veiligheid. De verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot regie zijn vastgesteld in het *Convenant*. Hoe een regisseur zijn taken moet uitvoeren, staat in het *Uitvoeringskader*.

7.4 Interventies

Tijdens de opname moeten er interventies kunnen worden ingezet op zowel leefgebieden als op veiligheid. Deze moeten bovendien gecombineerd kunnen worden ingezet en regie op de samenhang van verschillende interventies moet mogelijk zijn. Het bepalen van de juiste interventies is maatwerk, verschilt per casus en is vaak een kwestie van uitproberen wat wel en niet werkt. In deze beleidsnota worden de kaders gegeven waarbinnen interventies moeten passen. Naast interventies die vanuit leefgebieden of veiligheid op de persoon kunnen worden gedaan, kunnen er ook interventies op de omgeving van de persoon worden gedaan. Het wetenschappelijk kader in hoofdstuk 4 geeft een onderbouwing van onderstaande uitgangspunten.

7.4.1 Interventies op leefgebieden

Ten eerste kunnen interventies worden gedaan op leefgebieden. De informatiegaring binnen de iPGA-R moet inzicht geven in factoren die op persoonsniveau kunnen leiden tot een versnelling van het radicaliseringsproces. Het inzicht bijvoorbeeld dat radicalisering in veel gevallen voorziet in behoeftes rondom identiteitsvorming, rechtvaardigheid of (persoonlijke) zingeving leidt ertoe dat kan worden ingezet op praktische of psychische hulp, zinvolle tijdsbesteding, het creëren van maatschappelijk perspectief of het ontwikkelen van activiteiten en contacten die bijdragen aan het gevoel een maatschappelijke bijdrage te kunnen leveren. Deze maatregelen liggen vooral op het werkterrein van de GGD, de Directie Werk, Participatie en Inkomen (WPI) en andere partijen uit het sociaal domein.

Wanneer een persoon na detentie in de samenleving terugkeert, geldt een gecontroleerde re-integratie. Daarbij kan erop worden ingezet dat hij niet in oude gewoontes vervalt of op sociale relaties terugvalt die aanvankelijk hebben bijgedragen aan het radicaliseringsproces. Dit geldt ook voor terugkeerders die niet in detentie hebben gezeten.

7.4.2 Interventies op gedrag

Ten tweede kunnen de interventiepartners stappen zetten om het veiligheidsrisico bij een persoon te verminderen. Dwingende maatregelen met dit doel komen met name voort uit strafrecht en bestuursrecht en liggen derhalve voornamelijk op het werkterrein van de politie, het Openbaar Ministerie, de minister van veiligheid en justitie, Reclassering Nederland en de Burgemeester.

7.4.3 Interventies op de omgeving

Interventies op de omgeving van een persoon kunnen zowel interventies op leefgebieden als interventies op begrenzing van gedrag zijn. Radicalisering naar extremismeradicalisering vindt zelden geïsoleerd plaats: er is bijna altijd sprake van een problematische sociale omgeving en de invloed van groepsdynamieken op individuele radicaliseringsprocessen kan groot zijn. Indien een persoon onderdeel uitmaakt van een groepering van extremistische signatuur kan bijvoorbeeld worden ingezet op het beperken van de invloed die de persoon heeft op anderen in de groep of het netwerk. Andersom kan worden ingezet op het beperken van de invloed die een groep of netwerk heeft op de persoon. Interventies kunnen zich ook richten op personen of familieleden in de directe leefomgeving van een persoon die in de iPGA-R is opgenomen, bijvoorbeeld als versterking van de beschermende factor die zij kunnen zijn om extremisme te voorkomen.

Belangrijk is om wel vast te houden aan het principe dat de iPGA-R persoonsgericht is: het ingrijpen in groepen, netwerken of op sleutellocaties valt niet onder de iPGA-R wanneer het doel daarvan anders is dan gericht op de persoon die in de iPGA-R is opgenomen.

Wanneer er zorgen of signalen zijn over personen die in de omgeving verkeren van een persoon die is opgenomen, dan hebben de partners van de iPGA-R de zorgplicht om deze elders te beleggen. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van het familiesteunpunt van het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE). Hoe dit verder werkt, valt buiten de scope van deze beleidsnota en wordt nog nader uitgewerkt.

8. Instroom en uitstroom

De iPGA-R kent verschillende fases en beslismomenten. In dit hoofdstuk staan de uitgangspunten hiervoor beschreven. De relevante beslisbevoegdheden staan beschreven in het *Convenant* en procesbeschrijvingen staan beschreven in het *Uitvoeringskader*.

8.1 Uitgangspunten voor instroom

Het besluit tot opname van een persoon in de iPGA-R wordt genomen door de Burgemeester van Amsterdam op advies van het PTO-R, zoals is bepaald in art. 6.30 *Convenant iPGA-R*. Het PTO-R schat aan de hand van het *Dynamisch Beoordelingskader iPGA-R* in of over een persoon dusdanige signalen zijn dat er redelijkerwijs zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid zoals gedefinieerd in deze beleidsnota en of er interventies op leefgebieden mogelijk zijn. In het art. 6.29 *Convenant iPGA-R* staat beschreven hoe het PTO-R deze inschatting moet doen.

8.2 Uitgangspunten voor de regiefase

Tijdens de regiefase geldt het in hoofdstuk 6 van deze beleidsnota omschreven doel van de iPGA-R. Op basis van een Integraal Plan van Aanpak worden interventies gedaan om te voorkomen dat opgenomen personen overgaan tot extremistisch geweld aan de hand van de stappen zoals beschreven in hoofdstuk 7.

De iPGA-R hanteert als periode voor de regiefase twee jaar, waarna een herbeoordeling volgt op basis van signalen en informatie die op de twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling zijn verzameld. Hierbij wordt ook in aanmerking genomen of er nog steeds interventies op leefgebieden mogelijk zijn. Op basis van de herbeoordeling kan het PTO-R besluiten tot verlenging van opname in de regiefase. Verlenging geldt wederom voor een periode van twee jaar. Uiteraard kan de regisseur op basis van uitstroomcriteria

de casus eerder laten uitstromen en dit voorleggen aan het ITAT-R en PTO-R. Er is geen maximum aan het aantal verlengingen.

8.3 Uitgangspunten voor uitstroom

Het besluit tot uitstroom van een persoon wordt genomen door de Burgemeester. Het PTO-R adviseert de Burgemeester hierover, zoals is bepaald in art. 6.30 *Convenant iPGA-R*. Het PTO-R kan dit op elk moment tijdens de regiefase doen, als aan de hand van het *Dynamisch Beoordelingskader iPGA-R* en op basis van signalen geconcludeerd kan worden dat er niet langer redelijkerwijs zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid zoals gedefinieerd in deze beleidsnota. Indien bij een herbeoordeling niet op basis van signalen en informatie die in de twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling zijn verzameld kan worden onderbouwd dat er nog steeds redelijkerwijs zorgen zijn over (een risico op) geweldsbereidheid en interventies op leefgebieden mogelijk zijn om dit risico te verkleinen, adviseert het PTO-R de persoon uit te laten stromen. Dit geldt ook wanneer er na twee jaar geen herbeoordeling plaats vindt of kan vinden omdat er geen signalen over de persoon zijn die jonger dan twee jaar zijn.²⁸ Door verplicht elke twee jaar op basis van recente informatie en op basis van een objectieve set criteria te herbeoordelen of bij persoon een risico op geweldsbereidheid bestaat en interventies op leefgebieden mogelijk zijn, wordt invulling gegeven aan de beginselen rechtszekerheid en het verbod op willekeur.

Personen die uitgestroomd zijn kunnen op elk moment opnieuw instromen in de iPGA-R. Hiervoor gelden de criteria voor instroom.

9. Slotoverweging

Deze beleidsnota is samengesteld door de leden van de werkgroep iPGA-R met input uit de hoek van wetenschap, uitvoering en andere expertise. De werkelijkheid is altijd weerbarstiger dan in beleid valt te vatten en maatschappelijke fenomenen zijn aan continue verandering onderhevig. Getracht is een beleid op te stellen dat voor een langere periode houvast geeft voor de uitvoering van de iPGA-R. Na vaststelling van dit beleid volgt de uitvoering en het voornemen is om eind 2022 te evalueren hoe dit beleid in de praktijk is uitgevoerd en aan de hand daarvan deze beleidsnota aan te scherpen.

Een belangrijk aandachtspunt is om die evaluatie en update te laten samenvallen met evaluatie van de andere stukken die gezamenlijk het beleidskader voor de iPGA-R vormen en te bezien of deze in samenhang met elkaar functioneren.

²⁸ Een bijzondere categorie is die van uitreizigers waarover geen recente informatie is binnengekomen en waarbij de mogelijkheid bestaat dat deze overleden is. Interventies op leefgebieden is in dat geval niet mogelijk, dus de betreffende persoon zal moeten uitstromen uit de iPGA-R. Volgens de zorgplicht die als uitgangspunt is vastgesteld, moet monitoring van de casus elders belegd worden. De uitwerking van die zorgplicht valt buiten de scope van deze beleidsnota. Wanneer nieuwe informatie over de persoon binnenkomt, is het uiteraard mogelijk deze weer opnieuw in de iPGA-R te laten instromen.