

Memo

Aan Stuurgroep Veiligheid en Zorg
CC 5.1.2,e en 5.1.2,e
Van 5.1.2,e en 5.1.2,e
Datum 24 januari 2022
Onderwerp Bevindingen Commissie van Toezicht iPGA-R

Geachte leden van de Stuurgroep Veiligheid en Zorg,

Bijgaand treft u het rapport met de bevindingen van de Commissie van Toezicht over de iPGA-R. In dit memo wordt beschreven op welke wijze de iPGA-R voornemens is om opvolging te geven aan de aanbevelingen.

Aanleiding

Op 16 november 2020 heeft de Stuurgroep Veiligheid en Zorg besloten een Commissie van Toezicht (CvT) voor de iPGA-R in te richten. De opdracht van de commissie is om te beoordelen of er binnen de iPGA-R zorgvuldig met de belangen van individuen wordt omgegaan. De iPGA-R grijpt in op de persoonlijke levenssfeer van de personen in de aanpak. De Stuurgroep achtte het daarom van belang om een externe en onafhankelijke commissie te laten oordelen over de zorgvuldigheid van de aanpak. Met haar onderzoek draagt de CvT bij aan de legitimiteit van de iPGA-R.

De commissie heeft de relevante documentatie bestudeerd en gesprekken gevoerd met tal van betrokkenen bij de aanpak. Daarnaast heeft de commissie een tiental dossiers onderzocht. De commissie is in januari 2021 gestart en heeft onderzoek gedaan tot december 2021. Er moet nog bepaald worden door de Stuurgroep of de commissie nog langer in functie blijft, en zo ja, met welke opdracht.

Gevraagd:

1. Kennismaken van de bevindingen in het onderzoeksrapport en van de ambtelijke reactie op deze bevindingen.
2. Instemmen met de wijze waarop binnen de iPGA-R opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen.
3. Bespreken van het wel/niet structureel inzetten van een Commissie van Toezicht.
4. Instemmen met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de gemeenteraad.

Ad 1. Bevindingen van de commissie en reactie

De commissie concludeert dat de iPGA-R *"in het algemeen gekenmerkt wordt door een zorgvuldig opgesteld beleid en een zorgvuldige vormgeving van de aanpak, van een hoog kwaliteitsniveau. De nieuwe documenten van de aanpak (beleidsnota, uitvoeringskader, handelingskader, allen opgesteld in 2019 en 2020) leggen een stevige bodem onder de uitvoering van de aanpak, mede vanwege de toevoeging van een wetenschappelijk kader. Het gros van de kenmerken van*

de aanpak – de selectiecriteria, interventies, besluitvorming en samenwerking en informatie-uitwisseling – is goed doordacht, logisch en navolgbaar. Op papier is de aanpak goed vormgegeven. (pagina 28) Ook over de uitvoering van de aanpak is de commissie over het algemeen positief. *“De commissie concludeert dat de belangen van individuen in de aanpak in het algemeen voldoende worden geborgd.”*(pagina 29).

Op pagina 16 tot en met 27 schetst de commissie gedetailleerd haar bevindingen, op pagina 28 tot en met 30 geeft de commissie haar conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen.

De meeste bevindingen en conclusies worden herkend door het PTO-R en het Directeuren-overleg Veiligheid en Zorg. Zij zijn blij met de overall positieve conclusie van de commissie en vinden dat de bevindingen en aanbevelingen nuttige handvatten geven om de aanpak verder te verbeteren.

Op een aantal punten is nader gesproken met de commissie en acht het PTO-R het van belang om een kanttekening te plaatsen:

- Betrokkenheid NCTV bij casuïstiek. De commissie constateert dat in een enkel geval de NCTV betrokken was bij de beoordeling of een persoon moest worden opgenomen in de aanpak. Het PTO-R herkent deze situatie uit het verleden, maar constateert dat op dit moment de NCTV niet meer bij deze beslissing betrokken is. Alleen de acht kernpartners (OOV, AM-gemeenten, WPI, GGD, Politie, OM, RN, RvdK) nemen deel aan de gesprekken over individuele casussen. De NCTV sluit alleen aan bij een uitvoeringsoverleg over een casus als de NCTV een expliciete taak heeft (bv. m.b.t. het opleggen van een maatregel uit de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen). Ook is afgesproken dat de NCTV niet deelneemt aan het besloten deel van de PTO-R vergaderingen dat over casuïstiek gaat. Het risico op rolonzuiverheid dat de commissie op dit punt constateerde is daarmee weggenomen.
- De commissie geeft aan de indruk te hebben gekregen dat een enkele casus is opgenomen om een evenwicht tussen verschillende categorieën van personen in de aanpak aan te brengen. Het PTO-R herkent dit niet en is zich zeer bewust dat het streven naar een 'valse balans' geen reden mag zijn om een persoon op te nemen in de aanpak. Wel herkent het PTO-R dat in een aantal casussen het erg complex is om een risico op geweldsbereidheid aan te tonen, en dat op dit punt verdere verbetering mogelijk is (zoals besproken bij aanbeveling 1).
- Binnen de aanpak achten wij integraliteit van belang en daarom vinden wij alle betrokkenheid, kennis en expertise van alle kernpartners een meerwaarde. Ondanks dat er bijvoorbeeld in een casus geen sprake is van kinderen of een uitkering, dan blijft de meerwaarde dat de RvdK en WPI in dit geval meedenken en mee adviseren.

Ad 2. De opvolging die we geven aan de aanbevelingen

Er zijn vijf aanbevelingen meegegeven voor de aanpak en die zijn allen uitvoerbaar. Hieronder geeft het PTO-R aan hoe ze de aanbevelingen wil uitvoeren.

Aanbeveling 1: Maak expliciet(er) welke redenering wordt gehanteerd in het vaststellen van geweldsbereidheid.

De commissie: *“onderstreept nogmaals het belang van het bewaken van het risico op geweldsbereidheid. In sommige casussen zag de commissie dat het begrip werd opgerekt, om daarmee*

de opname van een persoon in de aanpak te legitimeren. De commissie adviseert om in het werkproces, bijvoorbeeld het dynamisch beoordelingskader, te expliciteren op basis van welke informatie het risico op geweldsbereidheid geconstateerd is. De commissie raadt aan hierbij ook aan te geven welk soort geweldsbereidheid er geconstateerd wordt. Om het begrip geweldsbereidheid scherp te blijven afbakenen, ziet de commissie het als noodzakelijk dat er explicieter wordt beschreven op basis van welke informatie en welke soort geweldsbereidheid (verheerlijken, niet afwijzen, dreigen, anderen aanzetten) wordt geconstateerd. Op deze manier is het begrip geweldsbereidheid niet alleen expliciet aanwezig, maar ook beter navolgbaar en kunnen deze passages in het dynamisch beoordelingskader ook als aanleiding dienen om met elkaar in gesprek te gaan."

Het PTO-R acht het opvolgen van deze aanbeveling van groot belang. Het PTO-R herkent dat de afweging of sprake van een risico op geweldsbereidheid zeer complex is. Nadere uitwerking van dit begrip en het bijbehorend proces draagt bij aan het eenduidiger maken van deze afweging.

Het PTO-R is voornemens de volgende acties in gang te zetten:

- Om één of meerdere expertsessies (met externe deskundigen en wetenschappers) te organiseren om het begrip risico op geweldsbereidheid nader uit te werken.
- Het beoordelingskader te evalueren (evaluatie loopt al) en de uitkomsten van de expertsessies daarin mee te nemen. Op basis daarvan scherpen we het beoordelingskader en het proces verder aan.
- Trainingen op het gebied van geweldsbereidheid en gevaarsrisico om meer kennis en expertise hierover in "huis" te halen.

Aanbeveling 2: Geef gedurende het proces duidelijker aan welke mogelijkheden burgers hebben in het kader van rechtsbescherming

De commissie stelt: "Door bij aanvang en aan het einde van de aanpak duidelijk te zijn over de mogelijkheden die burgers hebben in het kader van rechtsbescherming, biedt de overheid helderheid over het proces van de iPGA-R en straalt ze expliciet uit dat gemeente en kernpartners zorg dragen voor de belangen van haar burgers. De commissie beveelt daarom aan om bij aanvang van opname in de aanpak in de notificatiebrief expliciet de mogelijkheden van rechtsbescherming op te nemen, en daarbij ook specifiek te zijn over welke instanties voor wie relevant zijn (bijvoorbeeld sociaal raadsliden en/of het Juridisch Loket)."

Het PTO-R staat welwillend tegenover het expliciet benoemen van de mogelijkheden van rechtsbescherming in de notificatiebrief. Op dit moment versturen we zowel bij in- als uitstroom een brief en wijzen de personen op hun rechten. De mogelijkheid om tegen opname in de aanpak in bezwaar te gaan benoemen we niet in de notificatiebrief, want er is geen besluit in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Het PTO-R is voornemens om samen met de juristen de volgende actie in gang te zetten:

- Onderzoeken (waar relevant in samenspraak met de andere persoonsgerichte aanpakken binnen het AcVZ) van de mogelijkheden om dit beter te formuleren in de notificatiebrieven, bijvoorbeeld door expliciet te verwijzen naar het juridisch loket of sociale raadsliden en te benoemen dat dit onafhankelijke partijen zijn. Dit doen we in samenwerking met de andere persoonsgerichte aanpakken.

Aanbeveling 3: Verstevig de relatie met bestaande gremia en de interne checks and balances

De commissie: "raadt aan om te bekijken of er meer verbinding kan worden gelegd met bestaande interne gremia, zoals de FG en de CPA. De commissie ziet de toegevoegde waarde van het bekijken of de iPGA-R structureel ingebed kan worden in dergelijke bestaande structuren. Er is op moment van schrijven binnen de iPGA-R geen gebruik gemaakt van de interne organisatorische maatregelen om specifieke belangen te borgen en/of tegenspraak te organiseren. Wel heeft de commissie begrepen dat eerste stappen zijn ondernomen. Om de aanpak verder te optimaliseren en professionaliseren raadt de commissie allereerst aan om de relatie met bestaande interne gremia, zoals de FG en CPA, te verstevigen. Hiervoor zou het behulpzaam kunnen zijn een kennismakingsmoment te organiseren met de FG van de gemeente Amsterdam, de FG's van kernpartners en een kennismaking met de CPA."

Het PTO-R onderschrijft de toegevoegde waarde van een steviger verbinding met de verschillende privacy-gremia. Hiervoor is al een aantal stappen gezet. Zo is er ten behoeve van de DPIA contact met de FG van de gemeente Amsterdam geweest en het convenant iPGA-R is op 13-12-2018 ter advisering voorgelegd aan de CPA (Commissie Persoonsgegevens Amsterdam). Dat advies is daarna ook opgevolgd. Er is op dit moment inderdaad geen contact met de FG's van de kernpartners.

Het PTO-R is voornemens om de volgende actie in gang te zetten:

- Een kennismaking met de functionarissen gegevensbescherming van de kernpartners organiseren en bespreken wanneer we elkaar waar kunnen vinden.

Aanbeveling 4: Maak met kernpartners afspraken over registratie, integrale afhandeling klachten, afhandeling van AVG-verzoeken of eventuele rechtszaken

De commissie stelt: "Op een aantal vlakken ontbreken integrale afspraken tussen de kernpartners. Zo zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt met kernpartners over registratie in andere systemen dan het gezamenlijk registratiesysteem. Afspraken over de registratie van instroom, uitstroom en het gebruik van de informatie die ontstaat door deze registraties, ontbreken. De commissie denkt dat het noodzakelijk is om één lijn te trekken en met kernpartners duidelijke afspraken te maken over wanneer er wel en wanneer er geen sprake mag zijn van registratie in andere systemen dan de gezamenlijke registratie. Met name bij de uitstroom moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat zij, wanneer zij de iPGA-R 'verlaten' hebben, zij ook (zo goed mogelijk) uit de registraties van de kernpartners verdwenen zijn.

Eenduidigheid in de afhandeling van klachten en AVG-verzoeken kan bijdragen aan de transparantie over de werkwijze richting burgers, en kan ook bijdragen aan de interne samenwerking. De commissie moedigt partijen dus aan om in gesprek te gaan over de registratie en als resultaat daarvan overkoepelende afspraken te maken met de kernpartners, deze op schrift te stellen en vast op te nemen in de reguliere werkwijze, bijvoorbeeld door deze te verankeren in de bijbehorende documenten van de iPGA-R".

Het PTO-R omarmt deze aanbeveling en deze aanbeveling komt ook terug in de DPIA (Data Protection Impact Assessment, (een instrument om vooraf de privacyrisico's van een gegevensverwerking in kaart te brengen).

Het PTO-R is voornemens om in samenwerking met de juristen de volgende acties in gang te zetten:

- De wijze waarop personen in de aanpak gebruik kunnen maken van hun rechten explicieter beschrijven en de personen hierop wijzen.
- De komende maanden nadere afspraken maken tussen de kernpartners over de reikwijdte van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid en klachtenafhandeling. Elke organisatie zoekt dit eerst intern uit, want iedere organisatie heeft hierin zijn eigen wet en regelgeving. Daarna bespreken we hoe we dit als integrale aanpak oppakken en vastleggen. Deze nadere afspraken worden naast de opvolging maatregelen DPIA ook vastgelegd in een bijlage bij de beleidsnota.

Aanbeveling 5: Definieer minimaal een volgend 'meetmoment' om de aanpak opnieuw te toetsen

De commissie stelt: Zoals eerder is aangegeven, is er binnen de stuurgroep discussie geweest over de vraag of de commissie eenmalig of structureel zou moeten zijn, waarbij vooralsnog is besloten om de commissie een eenmalige opdracht te verstrekken. De commissie is van mening dat het te prijzen is dat de kernpartners van de iPGA-R een dergelijk gevoelige praktijk hebben laten toetsen. De commissie hoopt dat andere gemeenten het voorbeeld van Amsterdam volgen, om zo het leren te bevorderen.

Of een commissie van toezicht eenmalig of permanent zou moeten zijn, is voorwerp van politiek-bestuurlijke afweging, waarbij de belangen van rechtsbescherming, transparantie en democratische verantwoording moeten worden afgewogen tegen de administratieve lasten die een dergelijk onderzoek met zich mee brengt. De commissie wil niet in die afweging treden, maar is wel van mening dat het minimaal belangrijk is om een volgend meetmoment af te spreken, om te toetsen of de aanbevelingen uit deze rapportage in de praktijk zijn opgevolgd. Een dergelijk terugkerend leermoment zou bovendien ook de mogelijkheid bieden om te kijken welke consequenties verschillende wetsvoorstellen, bijvoorbeeld het Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten, wanneer deze zijn aangenomen, voor invloed hebben op de aanpak. De commissie ziet mogelijkheden om daar vanuit een vorm van toezicht aan bij te dragen. Een volgende 'onderzoeksronde' zou een goede optie kunnen zijn, en zou minder arbeidsintensief vormgegeven kunnen worden dan deze eerste cyclus.

Het PTO-R herkent de waarde van een onafhankelijke externe toetsing zoals nu uitgevoerd door de Commissie van Toezicht. Het PTO-R is het met de commissie eens dat een nieuwe onderzoeksronde kan helpen om te onderzoeken in hoeverre aanbevelingen zijn overgenomen en nieuwe wetgeving is geïmplementeerd. Bij een nieuw toets moment is de juiste timing van belang; het opvolgen van de aanbevelingen en het implementeren van aanpassingen vergt enige tijd, nieuwe wetgeving wordt waarschijnlijk in de zomer van 2022 aangenomen. Het PTO-R laat de beslissing al dan niet structureel inzetten van de commissie aan de Stuurgroep.

Ad 3. Bespreken van het wel/niet structureel instellen van een Commissie van Toezicht

Ad 4. Aanbieden van het rapport aan de gemeenteraad

We zien geen bezwaren in het delen van deze rapportage met de gemeenteraad. De commissie heeft de rapportage zodanig opgesteld dat deze geen inzicht geeft in de werkwijze. En de privacy van personen in de aanpak kan door publicatie niet in het geding komen. Aan het rapport wordt dan een bestuurlijke reactie toegevoegd, in lijn met de hierboven geformuleerde punten. Tevens zal er in overleg met alle kernpartners één woordvoeringslijn en communicatiestrategie gehanteerd worden, waarin OOV het voortouw in neemt.