

Aan de Gemeenteraad

Onderwerp:

Rapport Externe Expert Commissie Radicalisering, Extremisme en Polarisatie

Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?

Bijgevoegd vindt u het rapport van de Externe Expert Commissie (EEC) van het programma Radicalisering, Extremisme en Polarisatie 2018-2022. Het college wil, voordat ingegaan wordt op de inhoud van het rapport, de EEC bedanken voor hun secure, diepgravende analyse van het programma. Het college omarmt de hoofdconclusies in het rapport en de lessen die hieruit te trekken zijn. In deze brief reflecteren wij op de inhoud van het rapport. Het is een waardevolle exercitie geweest om diepgaand te spreken over het programma Radicalisering, Extremisme en Polarisatie en de inzichten uit deze gesprekken toe te passen in de praktijk

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/begroting/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Aanpak Radicalisering, Extremisme en Polarisatie
- Jaarrapportage Radicalisering, Extremisme en Polarisatie 2021

Toelichting:

Proces EEC

Op 2 juli 2019 is de *'Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie'* ingesteld. De commissie heeft als taak gekregen de gemeente *'gevraagd en ongevraagd van aanbevelingen te voorzien over de Rotterdamse aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie'*. Daarbij is de commissie gevraagd om verder te kijken dan de huidige aanpak: *'is de Rotterdamse aanpak voldoende toegerust op maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeente afkomen?'* De commissie is de volgende vragen voorgelegd:

- A. Doet Rotterdam binnen de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie de goede dingen?
- B. Doet ze dit ook op de goede, meest effectieve manier?

- C. Is de Rotterdamse aanpak voldoende toegerust op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen?

De commissie zet in het verslag uitgebreid uiteen op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Op ambtelijk niveau zijn in de loop van het onderzoek verschillende malen bijeenkomsten bijgewoond om toelichting te geven op de hetgeen wij op papier hebben staan. Zo is de commissie meegenomen in de werkwijze van het team Radicalisering, Extremisme en Polarisatie.

Bevindingen van de commissie

De commissie diept in het rapport een aantal onderdelen uit. Deze worden hieronder uitgelicht met een reactie vanuit het college.

Het werkveld en taakopvatting

De commissie schetst de complexiteit van het werkveld. De commissie merkt daarbij op, dat opgepast moet worden om beleid in Rotterdam niet standaard vanuit de veiligheidsbril te willen bezien. De commissie stelt vast dat het programmateam Radicalisering, Extremisme en Polarisatie gedreven werkt aan de uitdagingen in de stad. De commissie stelt in het rapport: *“Meer nog dan de bestudeerde documenten geven teammedewerkers in de diverse gesprekken die de commissieleden met hen hebben gevoerd blijk van een groot commitment: zij zijn gericht op het bereiken van duurzame resultaten met de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie. De commissie constateert dat de medewerkers beschikken over een resultaatgerichte houding en zich open en lerend opstellen.”* Daarbij heeft de commissie de kanttekeningen dat er van de lokale overheid steeds meer wordt verlangd dat zij zicht heeft op inwoners en gedragingen van individuen. Daar heeft de gemeente echter geen wettelijke basis voor. Daarnaast merkt de commissie op dat de taak die bij het team belegd is, in een complex werkveld ligt. In dat werkveld zijn veel spelers actief en hebben veel partijen invloed. Dit overstijgt vaak de taak, bevoegdheden en invloed die een lokale overheid heeft.

Het college herkent de betrokkenheid van het team bij de uitvoering van het programma en waardeert de inzet. Het college is het met de commissie eens dat het werkveld de grenzen van het gemeentelijke mandaat overstijgt. Wij hebben daarom goede samenwerking met (veiligheids-)partners. Als lokale overheid zijn wij volgend waar het gaat over landelijke of internationale ontwikkelingen op het gebied van radicalisering, extremisme en polarisatie. Rotterdam is een stad waar veel gemeenschappen dicht op elkaar leven. In het kader van de leefbaarheid, van een ontspannen samenleving, maar ook in het kader van openbare orde en veiligheid vindt dit college het van groot belang om dicht op de samenleving te acteren. We zijn niet bang om te pionieren in dit werkveld, door samenwerkingen aan te gaan met onze partners en om als lokale overheid ook goed beeld te hebben en te houden. Het college is het met de commissie eens dat een goede taakopvatting met de daarbij behorende middelen (financieel en juridisch) bij alle partners in het werkveld daarom van groot belang is. De gemeente heeft niet de rol van inlichtingendienst en ambieert die rol ook niet.

Het netwerk sleutelpersonen

De commissie geeft aan dat bij de analyse van de werkzaamheden rondom het netwerk van sleutelpersonen de commissie een steeds verder gaande verschuiving vanuit het team naar gericht informatie opvragen signaleert. Hiermee worden

sleutelpersonen meer en meer als verstrekker van informatie ten behoeve van openbare orde aangelegenheden gebruikt, wat niet rechtmatig is. De commissie wijst op het risico dat als gevolg daarvan mogelijk afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen in de sleutelpersonen binnen hun gemeenschap. Ook gaat de aandacht voor 'uitvragen' mogelijk ten koste van aandacht voor signalen die sleutelpersonen *uit eigen beweging* afgeven over wat er leeft binnen hun gemeenschap of omgeving. En daarmee laat de gemeente kansen liggen om via het netwerk het sociale kapitaal binnen Rotterdamse gemeenschappen te benutten voor de uitdagingen waar de stad zich voor gesteld ziet. De commissie meent dat de gemeente er goed aan doet om de doelen van de aanpak niet louter te herformuleren, maar fundamenteel te herzien. De commissie adviseert om het netwerk te gebruiken binnen een langetermijnstrategie waarbinnen sleutelpersonen samenwerken aan het versterken van sociaal kapitaal en het positief bespreekbaar helpen maken van maatschappelijke vraagstukken.

Het college is het eens met de conclusie van de commissie om goed te kijken naar de wijze van het beheren van het sleutelpersonennetwerk en op welke plek in de organisatie dat het best georganiseerd kan worden. Het college is voornemens om de huidige invulling van het netwerk sleutelpersonen tegen het licht te houden. Moeten we het doel van het netwerk sleutelpersonen aanpassen? Waar kunnen we dit versterken, en hoe doen we dat? Kunnen we slimmere verbindingen leggen intern? Hoe geven we het beheer van het netwerk vorm? Hier zal in de vernieuwde aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie verder vorm aan worden gegeven. Deze vernieuwde aanpak komt in het tweede kwartaal richting de gemeenteraad.

Het college licht graag toe hoe zij zelf aankijkt tegen de samenwerking met het sleutelpersonennetwerk. De nadruk ligt wat ons betreft niet op het 'gericht' informatie vergaren. De nadruk die de commissie hierop legt doet ons inzien niet volledig recht aan de dagelijkse praktijk. Zoals eerder beschreven vindt het college het van belang om dicht op de samenleving te acteren. Niet vanuit de vergaderkamer besluiten nemen, maar op basis van wat er in de samenleving speelt. Met behulp van het netwerk sleutelpersonen worden de sfeer en sentimenten in de stad in beeld gebracht. De opmerking dat het netwerk wellicht meer ingezet kan worden om het sociaal kapitaal uit de gemeenschappen te activeren vindt het college een interessante gedachte. Het college vindt het sleutelpersonennetwerk een waardevol element in de aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie. Naar aanleiding van de conclusie van de commissie is het college van mening dat het goed is om hernieuwde uitgangspunten van het sleutelpersonennetwerk goed te formuleren zodat voor iedereen het doel en de werkwijze duidelijk is.

Het casusoverleg

Naast het sleutelpersonennetwerk heeft de commissie ingezoomd op de het casusoverleg zoals dat binnen de aanpak is georganiseerd. De commissie zet vraagtekens bij de rechtmatigheid van de informatie-inwinning over personen en organisaties door het team ten behoeve van het casusoverleg. Bovendien vindt de commissie dat dit niet binnen de taak van de gemeente past. De gemeente heeft, aldus de commissie, in het casusoverleg tot taak de regiefunctie te vervullen, te weten het zorgdragen voor afstemming tussen partijen die deelnemen aan het overleg. De gemeente lijkt inmiddels het inwinnen van informatie om 'het dreigingsplaatje compleet te krijgen' ook als taak te zien, ten onrechte, zo meent de commissie.

Het team beantwoordt aan vragen van 'bovenaf' (denk aan de vraag naar informatie-inwinning vanuit de politiek) of continueert gangbare en aanbevolen praktijken die door andere actoren zijn aangedragen. Daarnaast staat de commissie stil bij het risico dat ambtenaren lopen bij het zelf contact hebben met personen die besproken worden in het casusoverleg.

Het college pakt de conclusie met betrekking tot de rol van de gemeente in de PGA serieus op. De conclusie die de expertcommissie trekt over het casusoverleg kan niet los gezien worden van de blijvende behoefte aan een uitgekristalliseerd wettelijk kader vanuit het Rijk voor de persoonsgerichte aanpak radicalisering. Het college en in het bijzonder de burgemeester, heeft dit onderwerp meermaals bij de minister onder de aandacht gebracht. Tegelijkertijd lopen alle gemeenten die acteren op dit onderwerp aan tegen de vertraging van de invoering van deze nieuwe wet 'Persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten'. Tot invoering van nieuwe wetgeving wordt gewerkt volgens het modelconvenant radicalisering.

De nieuwe wet ziet toe op regievoering vanuit de gemeente. Het college staat achter dat voornemen. De uiteindelijke formulering van de nieuwe wet zal leidend zijn voor de wijze waarop de gemeente deze regievoering kan invullen. Vanuit de kennis en kunde die aanwezig is bij de gemeentelijke organisatie is in dat gat gestapt. Intern is reeds een gesprek gaande over rolopvatting en taakverantwoordelijkheid op het gebied van de persoonsgerichte aanpak. Dit gesprek is ook onderdeel van de vorming van het nieuwe programma radicalisering, extremisme en polarisatie dat u voor de zomer ontvangt.

Wat betreft het risico dat de commissie constateert ten aanzien van ambtenaren die contact hebben met geradicaliseerde individuen, wil het college benadrukken dat de veiligheid van de professionals die dit doen, voorop wordt gesteld. Daarom wordt altijd aandacht besteed aan eventuele risico's bij huisbezoeken of gesprekken elders. Tijdens het casusoverleg wordt dan ook besproken wie van de ketenpartners dit het best kan doen en op welke wijze. De professionals hebben een achtergrond waardoor zij hier ervaring in hebben en gewend zijn om risico inschattingen te maken bij contact met geradicaliseerde individuen.

Aanbevelingen

Rechtmatigheidstoets

- a. een rechtmatigheidstoets te laten uitvoeren op de activiteiten van het Team Risicogroepen door een externe partij;
- b. het kennisniveau te verhogen bij medewerkers over de juridische kaders waarbinnen zij dienen te handelen en de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke afbreukrisico's als zij zich niet aan deze kaders houden.

Het college onderschrijft deze aanbevelingen. Er is daarom gestart met een DPIA (data protection impact analyse) op de persoonsgerichte aanpak radicalisering van het Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR). Onder begeleiding van een externe jurist worden risico's van gegevensverwerking in kaart gebracht en voorstellen gedaan voor mitigerende maatregelen. Hier wordt niet alleen gekeken naar het juridische begrip "rechtmatigheid", maar ook naar de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke, alsmede de ethische aspecten hiervan. De bewustwording en kennis van betrokken collega's over de juridische kaders worden tijdens dit traject al vergroot.

Nadat de DPIA voor het MAR is afgerond, is het voornemen om ook op andere onderdelen binnen de aanpak en met externe partners een DPIA-traject te doorlopen. Eventuele mogelijke verbeteringen om het werk nog zorgvuldiger en transparanter te doen, worden doorgevoerd. Verder wordt door middel van scholing, intervisie en agendering in teamoverleggen continu aan deze aanbevelingen gehoor gegeven.

Netwerk sleutelpersonen

- a. De commissie beveelt aan de fundamentele keuze te maken om het netwerk van sleutelpersonen te benutten ter versterking van het sociale kapitaal van gemeenschappen en hiertoe te focussen op hetgeen sleutelpersonen uit eigen beweging doorgeven over wat er leeft binnen hun gemeenschap of buurt.

Het college benadrukt het belang en de waarde van het netwerk sleutelpersonen. De wijze waarop de commissie het netwerk typeert doet wat ons betreft niet volledig recht aan de samenwerking die er is met het netwerk. Tegelijkertijd ziet het college ook de meerwaarde die het netwerk kan hebben op de wijze waarop de commissie deze beschrijft. Dit wordt meegenomen in de vorming van de nieuwe aanpak rondom dit thema.

Het college wil de meerwaarde van het netwerk ten aanzien van het 'meten' van sfeer en sentimenten in de stad behouden, de wederkerige relatie met het netwerk borgen en het sociaal kapitaal dat de sleutelpersonen vertegenwoordigen vergroten. In de vorming van de nieuwe aanpak wordt stilgestaan bij de vraag op welke wijze het beheren van het netwerk sleutelpersonen het best vormgegeven kan worden om hieraan te kunnen voldoen.

Rol gemeente casusoverleg

- a. De politiek-bestuurlijke leiding van de gemeente Rotterdam dient de noodzaak voor een snelle wettelijke borging van de rol van de gemeente in het casusoverleg binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Rijnmond te agenderen in de daarvoor beschikbare gremia.
- b. Leden van het Team Risicogroepen doen zelf onderzoek naar personen die (mogelijk) in aanmerking komen om in het casusoverleg te worden besproken. Zij spreken daartoe ook met betrokkenen. De commissie adviseert deze onderzoeken niet langer uit te voeren. Bij deze vorm van informatie-inwinning kan de rechtmatigheid ervan in het geding zijn. Bovendien is in het wetsvoorstel de positie van de gemeente beperkt tot de regierol.

Het college, in het bijzonder de burgemeester, agendeert dit onderwerp geregeld in de bestuurlijke gremia die daarvoor zijn. Daarnaast wordt op ambtelijk niveau dit onderwerp ook regelmatig met verschillende partners besproken. Bovendien wordt Rotterdam meegenomen in de vorming van de wet die deze borging moet regelen. Over de tweede aanbeveling op dit onderwerp verschilt het college enigszins van opvatting. Het college hecht er belang aan dat het als serieuze gesprekspartner op het zorg- en veiligheidsdomein ook een eigenstandige inschatting kan maken van de situatie betreffende een casus. Zondermeer geen beeld meer schetsen over een casus is wat dit college betreft dan ook niet aan de orde. In de vernieuwde aanpak is het college voornemens om heldere kaders te stellen rondom de persoonsgerichte aanpak en de taakopvatting van de gemeente. Op dit moment wordt hierover nog met externe partners het gesprek over gevoerd. Dit rapport is daarbij een waardevolle onderlegger.

Effectiviteit

- a. Benut de aanwezige kennisbronnen beter en doe dit gezamenlijk met andere gemeenten en de nationale overheid.
- b. Ga aan de slag met een 'verandertheorie' om meer voortschrijdend inzicht te verwerven in de onderliggende vooronderstellingen omtrent de werking van interventies, hun impact op de samenleving, de eventuele spanningen tussen verschillende interventies en mogelijkheden tot synergie.

Het college is altijd voorstander om aanwezige kennisbronnen nog beter te benutten. Tegelijkertijd merkt het college op dat er binnen het Team Risicogroepen al veel aandacht wordt besteed aan deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld door samenwerking aan (wetenschappelijke) onderzoeken, het organiseren van kenniscaroussels en korte lijnen met wetenschappers, ministeries en onderzoeks- en kennisinstituten.

Voor de vernieuwde aanpak wordt de tweede aanbeveling omarmd. Aan de hand van deskundigen wordt gekeken hoe onderwerpen in een 'verandertheorie' vormgegeven kunnen worden. Daarbij worden doelen niet in steen gebeiteld voor over vier jaar, maar vindt continu lerende evaluatie plaats. Daarmee wordt de aanpak steeds aangescherpt en toegespitst op dan geldende inzichten. Maar ook de gemeenteraad kunnen we dan beter inzicht geven in de werking en opbrengsten die de verschillende inzet op thema's binnen dit werkveld opleveren.

Het vervolg

Het college is de externe expertcommissie erkentelijk voor het werk dat verzet is. De expertcommissie wordt ook als adviseur gehoord bij de vorming van de vernieuwde aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie. Het college neemt veel van de aanbevelingen over van de expertcommissie. Soms is door de tijd van het onderzoek en de actualiteit ook al een start gemaakt op verbeteringen op bepaalde thema's. Simultaan aan dit rapport ontvangt u ook het laatste jaarverslag radicalisering, extremisme en polarisatie van de huidige aanpak. In de vorming van de vernieuwde aanpak zijn de conclusies en aanbevelingen van dit rapport als onderligger onderdeel van het proces. Daarnaast wordt uiteraard bij een bespreking door uw raad of commissie die input ook meegenomen in dat proces.

Financiële en juridische consequenties/aspecten bij afstel project

N.v.t.

Juridische consequenties: aan te passen (beleids-)kaders

N.v.t.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb