

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
T.a.v. Zijne Excellentie De heer M. van Rijn
Parnassusplein 5
2500 EJ Den Haag

Driebergen-Rijsenburg, 1 februari 2016

Onderwerp: Advies Augeo naar aanleiding van 7e voortgangsrapportage Geweld in afhankelijkheidsrelaties en de daarin voorgestelde wijzigingen in de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld

Hooggeachte heer Van Rijn,

Op 9 februari a.s. bespreekt de Tweede Kamer ingrijpende voorstellen die zijn aangekondigd in de 7^e Voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties. Middels een registratieplicht in stap 5 van de meldcode zou Veilig Thuis volgens de voortgangsrapportage op de hoogte moeten komen “van elke situatie waarin een professional tot de conclusie komt dat huiselijk geweld of kindermishandeling niet uitgesloten kan worden”. Dit vergt een wetwijziging.

Ook is voorgesteld dat Veilig Thuis “signalen van burgers voor zover mogelijk verwerkt als melding, ook als deze melding niet onmiddellijk tot nadere vervolgstappen leidt (onderzoek of doorgeleiden naar het lokale veld).”

Standpunt Augeo

Wij waarderen deze inzet van staatssecretaris Van Rijn om verbeteringen te realiseren in het signaleren en melden van kindermishandeling. Tegelijkertijd constateren wij een aantal risico's bij de voorgestelde aanpak, waaronder zorgmijding door ouders, overbelasting van Veilig Thuis, drempelverhoging voor advies vragende burgers en weerstand onder signalerende professionals.¹ Ook diverse beroepsorganisaties wijzen de Staatssecretaris hierop.

Daarom meent Augeo dat aan de huidige verbetervoorstellen een andere invulling gegeven moet worden, met minder risico's voor ouders en kinderen en meer kansen op goede resultaten en draagvlak onder professionals.

Samengevat geven wij hiertoe de volgende adviezen:

¹ Onderbouwing van deze argumenten tegen een meldplicht zijn te lezen in de brief “Reactie van de Kinderombudsman en Augeo Foundation op het advies ‘We missen kinderen’ van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik” van 13 november 2015. <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/20151113CieVWinzakemeldplichtkindermishandeling.pdf>

Samenvatting advies Augeo

1. Voer geen “algemene registratieplicht” in voor de vele situaties waarin kindermishandeling niet is uitgesloten bij stap 5 van de meldcode. Expliciteer in plaats daarvan in de meldcodes van de beroepsgroepen in welke hoog-risicosituaties een melding/consultatie bij Veilig Thuis een vereiste is, en hulp (volgens de eigen beroepsstandaarden) niet georganiseerd dient te worden zonder registratie van persoonsgegevens bij Veilig Thuis.
2. Ga niet over tot het registreren van adviesvragen van burgers als melding. Maak in plaats daarvan tijdens de adviesprocedure een verbeterde screening op herhaalde veiligheidsrisico's mogelijk.
3. Investeer in Veilig Thuis, om de radarfunctie en de adviesfunctie te versterken (dit betreft juridische, inhoudelijke en mogelijk ook financiële investeringen)
4. Bevorder de implementatie van de bestaande meldcode met het in de praktijk effectief gebleken combinatie pakket van signaleringsprocedures, inspectietoezicht en training. Dit met name in die sectoren die achterblijven, zoals het onderwijs.

Met deze voorstellen verschuift het accent van verplichte registratie in de vele situaties waarin kindermishandeling niet is uitgesloten, naar een voorgeschreven melding in hoog-risico situaties. Zowel de beroepsgroepen, als de Veilig Thuis organisaties ontwikkelen in onze voorstellen, helderheid rondom hun criteria voor het doen van een melding, het aannemen van een melding en het omzetten van een advies in melding.

In voorbereiding op deze brief hebben wij de afgelopen weken met bijna tien brancheorganisaties, Veilig Thuis medewerkers, de Taskforce, de inspectie, VWS, Defence for Children en de Kinderombudsman overleg gevoerd. Wij proeven in deze gesprekken bereidheid om de benadering zoals wij die schetsen in deze 4 adviezen, nader te onderzoeken.

Graag werken wij deze adviezen in het navolgende deel van deze brief gedetailleerder uit.

Toelichting advies Augeo

Advies 1: Voeg expliciete meldcriteria toe aan stap 5 van de meldcode. Behoud de optie om in stap 5 van de meldcode hulp te organiseren voor een gezin zónder verplichte registratie bij Veilig Thuis.

Naar schatting, o.a. op basis van de prevalentiestudies, ontmoeten professionals tienduizenden gezinnen waarbij zij na het doorlopen van de eerste 4 stappen van de meldcode, kindermishandeling niet kunnen uitsluiten, maar ook niet overtuigd zijn van het tegendeel. Vaak omdat het situaties betreft waarin voor de professional geen zichtbare letsels of kindproblemen waarneembaar zijn, maar zij wel toekomstige schade verwachten. (Volgens de prevalentiestudie van 2008 zou dit in 53% van de gevallen van kindermishandeling het geval zijn.) In het huidige voorstel van de staatssecretaris en de Taskforce, zouden al deze gezinnen geregistreerd worden, met name om tot extra actie te komen wanneer er meer meldingen over het betreffende gezin binnenkomen. Een melding of registratie roept echter vrijwel per definitie langdurig weerstand en ontkenning op bij ouders, zeker in “twijfel-situaties”. Zij accepteren dan geen hulp of veel later hulp.

Wij pleiten daarom voor het aan stap 5 van de meldcode toevoegen van een zeer beperkt aantal meldcriteria: dit zijn helder omschreven ernstige gezinssituaties waarin een professional volgens de eigen beroepsstandaard nooit zonder consultatie en/of melding bij

Veilig Thuis hulp zou mogen organiseren voor een gezin. In deze situaties wordt de professional via de meldcode van zijn beroepsorganisatie voorgeschreven het gezin te melden/registreren bij Veilig Thuis, óók wanneer de professional na overleg met Veilig Thuis zelf hulp organiseert voor het gezin. Dit impliceert bovendien dat Veilig Thuis, wanneer een professional melding maakt van deze ernstige gezinsfactoren, (mede)verantwoordelijkheid op zich neemt bij het organiseren van hulp en monitoren van de effecten.

Een voorbeeld van een meldcriterium zou kunnen zijn “letsels die medische zorg behoeven bij ouders en/of kinderen ten gevolge van huiselijk geweld”. Een ander mogelijk meldcriterium zou kunnen zijn “revictimisatie gezinsleden of herhaald plegerschap in gezin” of “ernstige en chronische verslavingsproblematiek ouder(s)”. Dit zijn voorbeelden van ouder- en/of kindsignalen die wijzen op mogelijke ernstige veiligheidsrisico's en/of chroniciteit van veiligheidsrisico's in een gezin, waardoor het onwenselijk is dat Veilig Thuis niet betrokken zou zijn bij een door een professional georganiseerd hulptraject. In dit soort hoog-risico situaties mag een professional volgens de huidige Wet Meldcode het beroepsgeheim doorbreken op basis van een zogeheten conflict van plichten. Op deze manier lijkt er voor dit advies geen wetswijziging nodig.

Wij willen op deze plek nadrukkelijk geen voorstel doen ten aanzien van de inhoud van de exacte meldcriteria. De voorbeelden uit de vorige alinea dienen enkel ter illustratie van de gedachtegang. In onze optiek zouden juist experts, brancheorganisaties en Veilig Thuis deze in omvang beperkte set van meldcriteria (minder dan 10) met elkaar moeten opstellen. Het ontwikkelproces van deze meldcriteria zou in onze optiek niet langer dan een half jaar in beslag mogen nemen, gezien het feit dat dit proces deels al in gang is gezet met de kindcheck en in de publiek-private samenwerkingsovereenkomst die met de huisartsen is afgesloten.

Voor situaties die niet onder de nog te formuleren meldcriteria vallen, geldt dat professionals deze eveneens kunnen melden bij Veilig Thuis, wanneer deze volgens de stappen 1 t/m 4 van de meldcode meldingswaardig blijken. Echter, in deze situaties blijft in ons voorstel ook de mogelijkheid bestaan om (eerst) vrijwillig hulpverlening in te zetten zónder een registratie/melding bij Veilig Thuis, alvorens naar zwaardere middelen wordt gegrepen. Dit bevordert de vertrouwensrelatie van cliënten met hun hulpverlener.

Advies 2: Maak het technisch en juridisch mogelijk dat Veilig Thuis bij adviesvragen kan controleren of het betreffende kind eerder geïdentificeerd is als slachtoffer van huiselijk geweld. Behoud de mogelijkheid voor zowel burgers als professionals om laagdrempelig advies te vragen zonder registratie van kindgegevens.

Het eerder meemaken van huiselijk geweld is veruit de grootste risicofactor op het meemaken van toekomstig geweld.

- Tot 55 % van alle meldingen bij Veilig Thuis zijn hermeldingen (Polak et al., 2013).
- Anderhalf jaar na een melding heeft 50% van de kinderen nog steeds te maken met excessief gezinsgeweld.
- Ieder jaar verblijven 3000 kinderen in de Vrouwenopvang na het meemaken van huiselijk geweld; deze kinderen hebben gemiddeld 11 risicofactoren op het meemaken van toekomstig huiselijk geweld². In 2013 was slechts een klein deel van deze kinderen via meldingen van de Vrouwenopvang bekend bij Veilig Thuis.
- Jaarlijks staan zo'n 30.000 kinderen onder toezicht, waarvan er grofweg 15.000 (in veelal risicovolle situaties) thuis wonen. Deze kinderen zijn niet per definitie allemaal bekend bij Veilig Thuis. Adviesvragers als leerkrachten en burens blijken vaak niet op de hoogte van deze ondertoezichtstelling.

² <http://www.opvang.nl/site/item/veilige-toekomst-voor-kinderen-in-de-vrouwenopvang>

Ondanks deze cijfers over chroniciteit van het probleem kinderen mishandeling, blijft het bij de 46.000 adviesvragen die Veilig Thuis ontvangt, onbekend of het een van de tienduizenden kinderen betreft die al eerder is geïdentificeerd als een kind wiens veiligheid en welzijn ernstig bedreigd zijn (geweest). Immers, bij adviesvragen worden geen persoonsgegevens uitgewisseld. Wij vinden dat zowel Veilig Thuis als de professional (in stap 4 van de meldcode) dan geen goede afweging kan maken.

Het huidige voorstel van de staatssecretaris om bij adviesvragen van burgers voortaan kindgegevens te registreren, veronderstelt dat wanneer adviesvragen van verschillende mensen over hetzelfde kind aan elkaar gekoppeld worden, er meer mishandelde kinderen op de radar komen. Echter, wij vinden het gezien de data over chroniciteit en revictimisatie, belangrijker dat 1 enkel signaal van een kind dat al eerder slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, niet aan de radar ontsnapt. Een “vaag” signaal van een buurman zou anders gewogen moeten worden als het om een van de tienduizenden kinderen gaat waarvan verschillende organisaties feitelijk al weten dat het kind een bijzonder hoog risico loopt op het (herhaald) meemaken van onveilige gezinssituaties, ook al is het maar 1 signaal. Veilig Thuis zou dan niet moeten wachten of er wellicht nog meer (“vage”) signalen komen alvorens in actie te komen. Daarnaast vrezen wij dat registratieplichten de drempel om contact op te nemen met Veilig Thuis voor burgers kunnen verhogen.

Wij stellen daarom het volgende alternatief voor. Maak het, tenminste voor burgers, juridisch mogelijk dat zij bij een adviesvraag eenzijdig informatie mogen verschaffen aan Veilig Thuis. Dit betekent dat de adviesvrager de optie krijgt om de naam en de geboortedatum van een kind te verstrekken aan Veilig Thuis, zonder dat Veilig Thuis deze persoonsgegevens direct registreert. Vervolgens zou het ICT-technisch mogelijk gemaakt moeten worden dat Veilig Thuis, tijdens het telefoongesprek met de adviesvrager, kan bezien of het kind voorkomt in de eigen Veilig Thuis bestanden, bekend is bij de Raad voor de Kinderbescherming of eerder heeft verbleven in de Vrouwenopvang. De adviesvrager wordt over de uitkomsten van deze check niet geïnformeerd. Wanneer het een nog onbekend kind betreft, volgt de normale adviesprocedure en worden de persoonsgegevens van het kind niet geregistreerd (tenzij Veilig Thuis op basis van de inhoud van de adviesvraag een melding noodzakelijk acht).

Wanneer het kind waarover advies wordt gevraagd, bekend blijkt te zijn bij Veilig Thuis, de vrouwenopvang of De Raad, wordt de adviesvrager uitgelegd dat Veilig Thuis op basis van de zorgen van de adviesvrager de verantwoordelijkheid over wil nemen en de adviesvraag als een melding aanneemt. Immers, Veilig Thuis weet dan dat het gaat om een kind met een mogelijk hoog-risico op het meemaken van herhaald geweld; het melden en registreren van de kindgegevens is op deze basis gerechtvaardigd. Veilig Thuis zou bij adviesvragen over kinderen waarvan al eerder is vastgesteld dat zij hoge risico's hebben op het meemaken van kindermishandeling, vervolgens altijd zelf contact moeten opnemen met het betreffende gezin en de betrokken hulpverleners zoals de gezinsvoogd.

Met deze oplossing blijft het laagdrempelige karakter van Veilig Thuis voor adviesvragers behouden, doordat niet per definitie de gegevens van de gezinnen waar advies over wordt gevraagd, worden opgenomen in een databestand. In de bijlagen is een schema opgenomen dat ons voorstel ten aanzien van de adviesprocedure verduidelijkt.

Zoals gesteld vergt dit voorstel een juridische aanpassing. Enerzijds aan de kant van Veilig Thuis. Veilig Thuis medewerkers mogen nu tijdens een adviesvraag geen kindgegevens opnemen en dus niet controleren of het kind al bekend is in de eigen Veilig Thuis organisatie. In de praktijk doen diverse Veilig Thuis medewerkers dit tijdens een adviesvraag nu “illegaal” en enkel in de database van de Veilig Thuis organisatie.

Anderzijds vergt ons voorstel ook juridische aanpassingen aan de kant van de adviesvrager: deze zou de optie moeten krijgen om, tijdens een adviesvraag kindgegevens aan Veilig Thuis te verstrekken, welke echter alleen worden geregistreerd als uit een check blijkt dat het een hoog-risicosituatie betreft.

Naast een juridische aanpassing vergt dit voorstel echter ook een ICT-technische investering. Zo heeft de individuele medewerker van Veilig Thuis nu geen directe toegang tot digitale gegevens over kinderen die actueel onder toezicht staan. Nu wordt via een tijdrovende procedure en alleen na een melding achterhaald of een bij Veilig Thuis gemeld kind ook bekend is bij De Raad. Ook zijn de gegevens van slechts een deel van de kinderen die jaarlijks in de vrouwenopvang verblijven, bekend bij Veilig Thuis. Kind-gegevens vanuit De Raad, de vrouwenopvang en de verschillende Veilig Thuis organisaties zouden voor deze maatregel gekoppeld moeten worden.

Ook vergt dit voorstel inhoudelijke procesverbeteringen bij Veilig Thuis. Bij een adviesvraag over een kind dat al onder toezicht staat of eerder slachtoffer is geweest, kan de verantwoordelijkheid niet geheel bij de signaleerder blijven, en zal Veilig Thuis de eigen rol verder moeten verduidelijken in bijvoorbeeld het Handelingsprotocol.

Advies 3: Investerings in Veilig Thuis om de radarfunctie en de adviesfunctie te versterken.

Zie ook het bijgevoegde schema in bijlage 1. ter nadere explicitering.

Een serie maatregelen kan genomen worden om de radarfunctie van Veilig Thuis te versterken. Hiermee doelen we enerzijds op het technisch en juridisch mogelijk maken van een check op herhaald slachtofferschap (radarfunctie) zoals beschreven onder maatregel twee. Daarnaast zijn ook diverse procesverbeteringen voorstelbaar, zoals (niet uitputtend):

- Uitwerken van een richtlijn voor de “rappelfunctie” van Veilig Thuis. Met de rappelfunctie wordt de veiligheid en het herstel van 20.000 gemelde kinderen tot een jaar na melding opgevolgd door Veilig Thuis. Deze cruciale rappelfunctie is te globaal en vrijblijvend uitgewerkt in het huidige handelingsprotocol Veilig Thuis.
- Binnen de werkprocedures van Veilig Thuis de drempel voor het aannemen van een melding verlagen.
- Realiseren dat in de werkwijze van Veilig Thuis eenmaal aangenomen meldingen enkel onder zeer strikte voorwaarden kunnen worden omgezet in adviesvragen, in lijn met de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur.

Advies 4: Implementatie van de bestaande meldcode bevorderen door het in de praktijk effectief gebleken combinatie pakket in te voeren

De afgelopen tien jaar is het aantal meldingen en adviesvragen bij Veilig Thuis verdubbeld. De huidige meldcode is met name effectief gebleken in die sectoren waar de volgende acties zijn ondernomen:

- a) adequate training met een groot bereik onder de beroepsgroep
- b) screeningsprocedures en/of afgebakende meldingscriteria (zie maatregel 1 in dit document)
- c) druk vanuit inspectie, overheid of organisatie management.

Deze combinatie van drie factoren is de afgelopen jaren bijvoorbeeld gerealiseerd in de ziekenhuissector met als resultaat dat zij over 5000 extra kinderen per jaar advies vragen of melding doen bij Veilig Thuis.

Wij stellen voor goed te analyseren in welke beroepsgroepen relatief te weinig zou worden gemeld of advies gevraagd bij Veilig Thuis, om vervolgens in deze beroepsgroepen middels dit combinatiepakket praktijkverbeteringen te realiseren.

Op dit moment werken bijvoorbeeld de huisartsen en de GGZ-sector aan de realisatie van dit pakket. De huidige voortgangsrapportage beschrijft de inzet van dit combinatiepakket nog niet in bijvoorbeeld de sectoren kinderopvang en onderwijs, terwijl hier de implementatie van de meldcode nog achterloopt.

Samenvatting

Wij stellen voor om de huidige verbetervoorstellen op de volgende manier een andere invulling te geven:

- Behoud de optie voor professionals om in stap 5 van de meldcode hulp te organiseren voor een gezin zónder een verplichte registratie bij Veilig Thuis; echter in een aantal expliciet omschreven hoog-risicosituaties kan via de meldcode van de beroepsgroep voorgeschreven worden wanneer een melding/consultatie bij Veilig Thuis een vereiste is, en hulp niet georganiseerd dient te worden zonder registratie van persoonsgegevens bij Veilig Thuis
- Laat adviesvragen hun anonieme karakter deels behouden, maar breidt deze uit met een brede check waarin bekeken wordt of een kind reeds eerder bekend is geraakt bij Veilig Thuis, De Raad of de vrouwenopvang met ernstige risico's op onveilig opgroeien.
- Investeer in procesverbeteringen bij Veilig Thuis waarmee de monitoring van mishandelde kinderen en de adviesfunctie verbetert.
- Bevorder de implementatie van de huidige meldcode in beroepsgroepen die relatief weinig melden bij Veilig Thuis.

In bijlage 2 treft u een schematische weergave van de voorgestelde adviezen van Augeo aan. Indien u verdere toelichting wenst, zijn wij daar graag toe bereid.

Met vriendelijke groet,

Mariëlle Dekker
Directeur Augeo

Gemma Kobessen
Bestuursvoorzitter Augeo

Bijlagen:

1. Stroomschema bij advies 2
2. Samenvatting advies Augeo