

Regierol van gemeenten bij de aanpak van kindermishandeling

Een documentenstudie naar de stand van zaken en aandachtspunten



BMC

In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Mei 2014

Dit rapport is opgesteld door BMC, onderzoeks- en adviesbureau voor de publieke sector.

drs. Krijn Pons

dr. Ischa van Straaten

Myrte de Jong, MSc

Willemijn van Kalmthout, MSc

Simone Troost, MSc

Projectnummer: 107637

Correspondentienummer: DH-2205-3867

Inhoud

Regierol van gemeenten bij de aanpak van kindermishandeling	1
1. Inleiding	1
<i>Stand van zaken aanpak kindermishandeling</i>	1
<i>Het onderzoek</i>	1
<i>Geen beleidsevaluatie maar globaal beeld</i>	1
<i>Leeswijzer</i>	2
2. Bevindingen en aandachtspunten	3
<i>Samenwerking met ketenpartners en tussen gemeenten</i>	3
<i>Preventie en signalering kindermishandeling</i>	3
<i>Inzicht in problematiek en hulpaanbod gemeenten</i>	3
<i>Status AMHK-vorming</i>	3
3. Algemene indruk	18
<i>Veel taken tegelijk</i>	18
<i>AMHK regio's en inrichting eerst</i>	18
<i>De rest moet nog op stoom komen</i>	18
4. Onderzoeksverantwoording	19
<i>Documenten</i>	19
<i>Interviews sleutelfiguren</i>	19
<i>Terugkoppelsessie</i>	20
Bijlage 1. Factsheet per jeugdzorgregio	21

1. Inleiding

De Jeugdwet die per 1 januari 2015 in werking treedt, geeft gemeenten de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van kindermishandeling. Waar gemeenten tot nu toe vooral taken hadden bij het voorkomen van kindermishandeling en de aanpak van huiselijk geweld, zijn ze straks verantwoordelijk voor het hele spectrum van preventie, signalering, het stoppen en het bieden van hulp en nazorg rond kindermishandeling. Daarnaast zijn gemeenten wettelijk verplicht om in regioverband een Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) in te richten. In dit AMHK gaan de huidige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) en Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG) samen.

Stand van zaken aanpak kindermishandeling

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vindt het (samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie) belangrijk dat de aanpak van kindermishandeling continu op de agenda van gemeenten blijft staan. Onder andere heeft het daarvoor het 'Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig'' opgesteld. Het Ministerie van VWS is benieuwd naar de wijze waarop de aanpak van kindermishandeling in de voorbereiding van gemeenten bij de inrichting van het nieuwe stelsel wordt vormgegeven. Daarom is BMC gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de huidige stand van zaken bij gemeenten op het gebied van de aanpak van kindermishandeling. Het uiteindelijke doel is in kaart brengen welke ondersteuning gemeenten eventueel nodig hebben om hen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid

in het nieuwe jeugdstelsel op het gebied van de aanpak van kindermishandeling op te pakken.

Het onderzoek

Om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken bij gemeenten op het gebied van kindermishandeling heeft BMC ruim 200 recente regionale en gemeentelijke beleidsstukken op het vlak van jeugd en kindermishandeling geanalyseerd. De analyse heeft systematisch en per regio plaatsgevonden om zo een zo evenwichtig mogelijk landelijk beeld van de stand van zaken te geven. Naast de documentenanalyse is met een aantal sleutelfiguren gesproken over hun indrukken van de huidige stand van zaken bij gemeenten. In hoofdstuk 4 is een verantwoording van de uitvoering van onderzoek en de methode opgenomen.

Geen beleidsevaluatie maar globaal beeld

Het Ministerie van VWS vroeg ons enkel beleidsdocumenten te analyseren, zodat we gemeenten voor dit onderzoek niet hoefden te belasten. Dat betekent dat de resultaten een weergave zijn van de stand van zaken bij gemeenten *voor zover beschreven en beschikbaar*. De meest actuele documenten bleken niet altijd van recente datum, omdat nieuw beleid nog in ontwikkeling is.

Aanvullend is daarom gesproken met sleutelfiguren, werkzaam in relevante centrale functies en programma's, over de bevindingen. Zij vullen het beeld dat de documenten geven aan.

Deze combinatie van gesprekken met sleutelfiguren en de documentenanalyse schetst een goed globaal beeld van de wijze waarop de aanpak van kindermishandeling wordt meegenomen met de inrichting van het nieuwe stelsel.

Mogelijke oplossingen

De resultaten van het onderzoek zijn in deze rapportage opgenomen. Het Ministerie van VWS wil, waar nodig in samenwerking met de VNG, gemeenten behulpzaam zijn door het bieden van ondersteuning bij de ontwikkeling van een effectief en efficiënt beleid voor de aanpak van kindermishandeling. Aan de hand van de analyse en in gesprek met de sleutelfiguren was het mogelijk om suggesties te formuleren in de vorm van mogelijke oplossingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de bevindingen van de documentenanalyse en verwoorden we aan de hand van vier thema's aandachtspunten en mogelijke acties. De bevindingen, aandachtspunten en acties zijn bondig verwoord. In hoofdstuk 3 schetsen we de algemene stand van zaken bij gemeenten op het gebied van de aanpak van kindermishandeling. In hoofdstuk 4 beschrijven we de verantwoording van het onderzoek.

2. Bevindingen en aandachtspunten

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen. In vier thema's worden tien aandachtspunten één voor één besproken:

- **Samenwerking met ketenpartners en tussen gemeenten**
- **Preventie en signalering kindermishandeling**
- **Inzicht in problematiek en hulpaanbod gemeenten**
- **Status AMHK-vorming**

Aan ieder aandachtspunt koppelen we mogelijke oplossingen voor het betreffende aandachtspunt. Voor de genoemde oplossingen ter ondersteuning is gelet op het volgende:

- De oplossing laat de regierol bij gemeenten. Zij zijn wettelijk verantwoordelijk en zijn momenteel bezig beleid te vormen vanuit hun wettelijke taken.
- De oplossing is op relatief korte termijn realiseerbaar.
- In de oplossingen is aandacht besteed aan mogelijke ondersteuning door het Ministerie van VWS in samenwerking met de VNG.
- De suggesties die in deze rapportage worden gedaan voor ondersteuning door VWS en de VNG liggen met name in de sfeer van stimuleren, bewustwording en informeren.

SAMENWERKING MET KETENPARTNERS EN TUSSEN GEMEENTEN

- Is benoemd welk(e) gemeente/samenwerkingsverband de regierol heeft? Hoe ziet deze regierol er uit?
- Welke partners worden betrokken bij voorkomen, signaleren, stoppen en beperken schade bij kindermishandeling?
Zijn per betrokken organisaties taken en verantwoordelijkheden benoemd?
- Zijn er afspraken over het uitwisselen van privacygevoelige informatie en registratie van digitale dossiervorming?

SAMENWERKING

AANDACHTSPUNT 1: DE REGIEROL VAN GEMEENTEN BIJ LOKALE AANPAK VAN KINDERMISHANDELING IS NIET EXPLICIET BESCHREVEN

BEVINDINGEN

REGIEROL DOORGAANS NIET EXPLICIET BENOEMD

AMHK-VORMING HEEFT VOORRANG

In de huidige lokale en regionale beleidsdocumenten is veelal niet helder gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is bij de aanpak van kindermishandeling. Voor het oppakken van de regierol door gemeenten speelt mee dat de aanpak van kindermishandeling deels in de transitie jeugd en deels in de Regioaanpak Veilig Thuis een plaats krijgt. Dit biedt kansen voor beleid maar is tegelijkertijd complex. De regiovisies Veilig Thuis zijn op veel plaatsen nog in ontwikkeling. De focus in de aanpak van kindermishandeling richt zich momenteel vooral op de AMHK-vorming. Voor deze vorming is de regie over het algemeen helder belegd bij de regionale samenwerkingsverbanden. De rol van de gemeenten op de lokale taken van de aanpak van kindermishandeling en de aansluiting van de lokale taken op de regionale taken zijn echter nog niet voldoende beschreven.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

ONTBREKEN VAN SLUITENDE AANPAK EN AFSTEMMING VERANTWOORDELIJKHEDEN

De vraag is of gemeenten inzicht hebben in de lokale taken in relatie tot regionale taken en of zij voldoende toegerust zijn om hun lokale taken (met name preventie en nazorg) rondom de aanpak van kindermishandeling uit te voeren. Als deze taken niet voldoende helder zijn belegd, kan dit er toe leiden dat mishandeling voortduurt met zelfs ernstige incidenten tot gevolg. Indien de lokale en regionale regierol tussen gemeenten in de aanpak niet is afgestemd, zal niet duidelijk zijn wie in geval van incidenten bestuurlijk verantwoordelijk is. Gemeenten kunnen onvoldoende aandacht hebben voor de lokale aansluiting op het AMHK en het oppakken van de verantwoordelijkheid na betrokkenheid van het AMHK. Het AMHK kan pas optimaal functioneren, wanneer het lokale voorveld en de specialistische hulp hier goed op afgestemd is. *Zie ook het hieraan gerelateerde aandachtspunt 6.*

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

BEWUSTZIJN CREËREN OVER DE LOKALE VERANTWOORDELIJKHEDEN

AFSTEMMEN EN VASTLEGGEN REGIEROLLEN IN REGIOVISIE VEILIG THUIS

Bij gemeenten moet bewustzijn gecreëerd worden dat zij in de aansluiting op de regionaal belegde taken de regie op de lokale taken helder moeten beleggen. Zonder lokale visie en beleid op de aanpak van kindermishandeling is heldere afstemming met bovenlokale voorzieningen niet mogelijk.

De verwachting is dat de afbakening lokaal – regionaal veelal in de regiovisies wordt opgepakt. In de ondersteuning van gemeenten bij de vorming van een regiovisie en AMHK zou expliciet aandacht moeten zijn voor de lokale regierol en afstemming van verantwoordelijkheden.

BEVINDINGEN

WEINIG EXPLICIETE AFSPRAKEN OVER INFORMATIE-UITWISSELING BIJ KINDERMISHANDELING

LANDELIJKE STANDAARDEN ZIJN NOG IN ONTWIKKELING

Beleidsplannen benoemen weinig over afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling rondom kindermishandeling. Enkele gemeenten noemen de Verwijsindex en als het gaat om informatie-uitwisseling rond signaleren en melden ook de meldcode (zie ook aandachtspunt 6).

Veel jeugdzorgregio's willen gaan werken met dossiers die (in meer of mindere mate) samen met het gezin worden opgesteld en bijgehouden. Hoe deze dossiers bij risicovolle situaties, zoals kindermishandeling, toegepast worden, wordt weinig benoemd. Wettelijke kaders bieden houvast.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

ONDUIDELIJKHEID INFORMATIE-UITWISSELING TUSSEN KETENPARTNERS

AFHANKELIJKHEID VAN TIJDPAD VAN DE ONTWIKKELING VAN LANDELIJKE SYSTEMEN

Door het ontbreken van duidelijke afspraken over informatie-uitwisseling lopen ketenpartners het risico relevante informatie te missen en langs elkaar heen te werken in de aanpak van kindermishandeling. Daarnaast kan de informatie-uitwisseling een uitdaging worden, wanneer (het hele gezin, of een deel daarvan) naar een andere regio verhuist.

Gemeenten zijn voor het faciliteren van informatie-uitwisseling onder andere afhankelijk van de nieuw te ontwikkelen ICT-systemen. Deze zullen naar alle waarschijnlijkheid niet per 1 januari 2015 operationeel zijn. Ook is nog niet bekend op welke wijze bestaande dossiers overgezet kunnen worden naar het nieuwe systeem. Er wordt door de ontwikkelaars naar oplossingen gezocht.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

AFSPRAKEN OVER INFORMATIE-UITWISSELING VASTLEGGEN IN EEN CONVENANT

CONTINUE BEKENDHEID GEVEN AAN STAND VAN ZAKEN ICT-OPLOSSINGEN

In aanvulling op informatie die in het kader van de meldcode wordt uitgewisseld, moeten gemeenten afspraken vastleggen met ketenpartners over informatie-uitwisseling. Kennis en goede voorbeelden hiervan (en de juridische aspecten) kunnen gemeenten met elkaar delen. Ook kunnen zij voortbouwen op hun ervaringen met andere wettelijke kaders voor gegevensuitwisseling, zoals in het kader van huiselijk geweld of nazorg aan ex-gedetineerden. Voor afspraken binnen het huidige juridische kader kunnen gemeenten gebruikmaken van het model privacy convenant van de Veiligheidshuizen. Dit convenant kan, onder andere door het Ministerie van VWS en de VNG meer onder de aandacht worden gebracht.

SAMENWERKING

AANDACHTSPUNT 3: DE KETENPARTNERS DIE BETROKKEN WORDEN BIJ DE AANPAK VAN KINDERMISHANDELING STAAN NIET AFZONDERLIJK BESCHREVEN

BEVINDINGEN

KETENPARTNERS VOOR AANPAK KINDERMISHANDELING ZELDEN BENOEMD

TAKEN NIET VERDEELD TEN AANZIEN VAN PREVENTIE, SIGNALEREN, STOPPEN EN SCHADE BEPERKEN

In de geanalyseerde beleidsplannen van gemeenten worden de ketenpartners soms benoemd. Echter, de ketenpartners die betrokken zijn bij de aanpak van kindermishandeling worden in slechts enkele beleidsplannen specifiek benoemd. Daar waar wel ketenpartners benoemd worden, is niet expliciet gemaakt in welke fase van de aanpak kindermishandeling zij betrokken zijn (preventie, signalering, stoppen en/of beperken schade). In het kader van de Regioaanpak Veilig Thuis zijn regio's bezig met het opstellen van een regiovisie. Op het moment van het onderzoek zijn pas enkele regiovisies beschikbaar. In deze regio's zien we dat de ketenpartners betrokken worden bij het opstellen van de regiovisie en als partners hierin benoemd worden. De onderzoekers nemen aan dat de ketenpartners ook in de andere regio's bekend zijn en betrokken worden bij de totstandkoming van de regiovisie.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

TAKEN EN ROLLEN NOG NIET HELDER VOOR TE BETREKKEN PARTNERS

Een mogelijk knelpunt is dat gemeenten de taken en rollen bij de aanpak van kindermishandeling voor de ketenpartners onvoldoende helder hebben beschreven. Het risico bestaat dat hierdoor verantwoordelijkheid door de partners niet of niet snel genoeg genomen wordt.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

OVERZICHT VAN TE BETREKKEN KETENPARTNERS PER FASE

Een mogelijke oplossing voor gemeenten is het maken van een spelers- en krachtenveldanalyse conform stap 1 in de handleiding Regioaanpak Veilig Thuis, waarbij per fase, direct en indirect betrokkenen bij de aanpak worden benoemd. Dit geeft gemeenten inzicht in welke ketenpartners nog toegevoegd moeten worden om een sluitende keten te vormen in de aanpak van kindermishandeling.

INZICHT IN PROBLEMATIEK EN HULPAANBOD GEMEENTEN

- Heeft de gemeente zicht op de aard en aantallen van de doelgroep?
- Is het huidig hulpaanbod beschreven?

BEVINDINGEN

AANTALLEN MELDINGEN AMK
EN PREVALENTIE ZIJN BEKEND

De hulpverlening moet op lokaal en regionaal niveau kunnen inspelen op deze problematiek en intensiteit en waar nodig maatwerk leveren. Dit is belangrijk om veilige en effectieve hulp te organiseren. De nieuwe rol van gemeenten vereist inzicht hierin.

FOCUS OP CIJFERS, AARD VAN
PROBLEMATIEK IS NIET
BESCHREVEN

Cijfers over meldingen bij het AMK zijn beschikbaar en bekend bij gemeenten. Ook vinden we in enkele documenten schattingen op basis van landelijke prevalentiecijfers. Inzicht in de aard van de problematiek en intensiteit van het geweld blijkt niet uit de documenten die voor dit onderzoek bestudeerd zijn.

MOGELIJKE
KNELPUNTEN

ONDERSCHATTING
PROBLEMATIEK/
RISICOGROEPEN

Zonder kennis over de aard van de problematiek bestaat het risico dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de lokale aard van de problematiek en de zwaarte en breedte van het benodigde hulpaanbod. Sociale wijkteams richten zich bijvoorbeeld op integrale zorg voor multiprobleemgezinnen, terwijl kindermishandeling in alle lagen van de bevolking voorkomt.

ZONDER DEZE KENNIS IS
INKOOP VAN JUISTE
HULPAANBOD LASTIG

Onvoldoende kennis over de aard van de problematiek kan leiden tot inkoop van hulp die niet aansluit bij de problematiek. De sleutelfiguren in dit onderzoek signaleren dat inzet van hulp zonder analyse van de problematiek in toenemende mate voorkomt.

MOGELIJKE
OPLOSSINGEN

KENNISONTWIKKELING BIJ
VERANTWOORDELIJKE
AMBTENAREN, ONDER
ANDERE MET BEHULP VAN
HUIDIGE ZORGAANBIEDERS

Gemeenteambtenaren kunnen hun kennis verder ontwikkelen door beschikbare literatuur te raadplegen en praktijkkennis op te halen bij de huidige zorgaanbieders. Om inkoop van de juiste zorg te realiseren is het goed om kennis te hebben over de variëteit, aard en complexiteit van de problematiek.

Ook de activiteiten rondom de Week van de Kindermishandeling in november 2014 zouden optimaal benut kunnen worden ter versterking van het kennisniveau.

BEVINDINGEN

HULPAANBOD NIET SPECIFIEK VOOR AANPAK KINDERMISHANDELING BESCHREVEN

EEN PLAN OM TE KOMEN TOT AANBOD AANPAK KINDERMISHANDELING ONTBREEKT

Het huidige hulpaanbod voor jeugd is bij een minderheid van de beleidsplannen beschreven. Het aanbod rondom kindermishandeling wordt hierin nergens als afzonderlijk onderdeel beschreven.

Veel gemeenten denken al wel na over hoe zij het toekomstige aanbod van (jeugd)zorg in hun gemeente willen vormgeven. Kindermishandeling is hier echter vaak niet in opgenomen. We zien in slechts enkele gevallen plannen hoe gemeenten willen komen tot effectieve hulp rond kindermishandeling in hun regio en/of gemeente.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

NIET GENOEG HULP ROND AANPAK KINDERMISHANDELING

INKOOP VAN INEFFECTIEVE HULP ROND KINDERMISHANDELING

Als gemeenten nog niet weten hoe ze zorg rond kindermishandeling gaan inkopen of wat ze gaan inkopen, dan ontstaan er twee mogelijke knelpunten.

Onbekendheid met het huidige en beschikbare hulpaanbod voor gevallen van kindermishandeling vergroot de kans dat er niet voldoende hulp wordt ingekocht. Daarnaast vergt het inkopen van goede zorg een gedegen inkoopproces. Het gebrek aan plannen over hoe aanbod rond kindermishandeling (met veiligheid erbij) hier een plek in krijgt, kan leiden tot het inkopen van ineffectieve hulp rond kindermishandeling.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

KENNIS VERMEERDEREN OVER EFFECTIEVE AANPAK

VIA INKOOPVOORWAARDEN LOKALE INFORMATIE OVER EFFECTIVITEIT VERGAREN

HANTEER 'OUTCOME-CRITERIA' VAN HET RIJK.

Basiskennis over effectieve programma's is landelijk beschikbaar (bijvoorbeeld via het NJI). Analyse en vergelijking van de gegevens op regionale of landelijke schaal kan bijdragen aan kennisvermeerdering van de verantwoordelijke ambtenaren over effectiviteit. De Monitor Aanpak Kindermishandeling van het NJI is hier een voorbeeld van.

Via inkoopovereenkomsten kunnen gemeenten van hun zorgaanbieders informatie vereisen die zicht geeft op de aard van de problematiek rondom kindermishandeling en de effecten van de geboden zorg. Een basisset van indicatoren ('outcome-criteria') voor gemeenten wordt op korte termijn ontwikkeld door het Rijk en de VNG. Gemeenten kunnen hierbij aansluiten.

PREVENTIE EN SIGNALERING KINDERMISHANDELING

- Op welke wijze wordt preventie en signalering van kindermishandeling vormgegeven?
- Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de wettelijke meldcode?

PREVENTIE EN SIGNALERING

AANDACHTSPUNT 6: LOKAAL BELEID TEN AANZIEN VAN PREVENTIE EN SIGNALERING KINDERMISHANDELING IS NIET BESCHREVEN

BEVINDINGEN

PREVENTIE VAAK JEUGDZORGBREED GENOEMD, MAAR WEINIG CONCREET

MELDCODE ONDERDEEL VAN BELEID

FOCUS LIGT MOMENTEEL STERK OP AMHK-VORMING

Preventie vormt binnen veel van de huidige jeugdplannen van (samenwerkende) gemeenten een centrale pijler. Zoals ook vermeld in aandachtspunt 3 ontbreekt concrete uitwerking meestal nog. Specifiek over de preventie, maar ook over de signalering van kindermishandeling vinden we in de bij ons bekende documenten niets terug.

De meldcode wordt vaak genoemd, maar een concrete toepassingswijze wordt niet beschreven.

Zoals ook bij andere aandachtspunten reeds vermeld, lijkt de aandacht momenteel voornamelijk uit te gaan naar de vorming van de AMHK's en minder naar preventie en signalering.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

PREVENTIE- EN SIGNALERINGSBELEID ONVOLDOENDE VORMGEGEVEN

Het streven is dat de AMHK's per 1 januari 2015 operationeel zijn (conform de Focuslijst Transitie Jeugd). Hierdoor ligt er veel nadruk op het proces van meldingen. Het risico ontstaat dat preventie en signalering nu nog onvoldoende aandacht krijgen. Uit het veld zijn er signalen dat het bewustzijn op het gebied van (oorzaken van en aanwijzingen voor) kindermishandeling bij gemeenten naar de achtergrond verdwijnt. Daarmee vermindert de aanjagende rol van gemeenten richting professionals in zorg, kinderopvang en onderwijs sinds het programma Regionale Aanpak Kindermishandeling (RAAK) is beëindigd.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

PUBLICATIES OVER PREVENTIE

CONTINUE VOORLICHTING

MELDCODE VEREISEN IN SUBSIDIEVOORWAARDEN EN OPDRACHTVERSTREKKING

De financiële verantwoordelijkheid is een extra stimulerende factor voor gemeenten om het preventie- en signaleringsbeleid van kindermishandeling goed vorm te geven.

Bewustzijn van het belang van preventief beleid bij gemeenten is cruciaal. Met publicaties, bijvoorbeeld het onlangs verschenen rapport van de Kinderombudsman, kan hiervoor aandacht gevraagd worden. Bewustzijn is echter een proces van een lange adem. Continue aandacht vanuit de ondersteunende (landelijke) programma's en beschikbare handreikingen zijn daarom belangrijk.

Voor de meldcode geldt dat gemeenten vanuit hun subsidieverstrekkinge rol eisen rondom signalering (bijvoorbeeld via scholing) aan organisaties en samenwerkingsverbanden kunnen stellen.

BEVINDINGEN

DEFINITIES NIET VEEL TERUG
TE VINDEN IN PLANNEN

MOGELIJK SMALLE BLIK OP
PLEGERPROFIEL

Er zijn momenteel nog weinig regiovisies voor de aanpak van kindermishandeling opgesteld of beschreven plannen voor het AMHK beschikbaar. De aanwezige documenten gaan soms in op het begrip kindermishandeling, maar een echte definitie ontbreekt geregeld.

De context van kindermishandeling wordt geregeld beschreven als een proces tussen ouder en kind, terwijl de term kindermishandeling ook mishandeling door bekenden of onbekenden van de familie omvat waar sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. De wettelijke definities bieden hierover overigens wel voldoende helderheid.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

TE SMAL PREVENTIEF EN
SIGNALEREND BELEID EN
INEFFECTIEVE
BEHANDELING

Indien de verschillende vormen van kindermishandeling niet helder in beeld zijn, is het niet goed mogelijk gericht beleid te voeren en kan begripsverwarring binnen de keten ontstaan. Beleid gericht op preventie en signalering kan hierdoor ontoereikend worden en de behandeling van specifieke gevallen van kindermishandeling ineffectief.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

VOORLICHTING VIA
HANDREIKINGEN

In de handreiking die het Ministerie van VWS op korte termijn verder aanvult op www.voordejeugd.nl kan aandacht besteed worden aan de definitie van kindermishandeling, met de nadruk op de genoemde onderdelen die bij gemeenten vaak nog over het hoofd worden gezien.

In de handleiding Regioaanpak Veilig Thuis worden de definities en de verschillen tussen kindermishandeling, geweld in huiselijke kring en geweld in afhankelijkheidsrelaties goed weergegeven.

STATUS AMHK-VORMING

- Hebben gemeenten een visie opgesteld over het AMHK? Wie zijn hierbij betrokken?
- Is er een inrichtingsplan voor het AMHK beschikbaar?

BEVINDINGEN

DE INRICHTING VAN DE ORGANISATIE VINDT IN EEN AANTAL GEMEENTEN PLAATS ZONDER BESCHREVEN VISIE OF PLAN

In een klein aantal regio's is al een start gemaakt met de inrichting van het AMHK voordat de betrokken gemeenten een gezamenlijke visie hebben geformuleerd. Deze visies zijn niet beschreven in de stukken, terwijl verdere inrichtingsstappen al wel beschreven staan.

Ook zien we dat veel regio's niet beschikken over een plan voor de inrichting van het AMHK (wat ook nog niet verwacht mag worden op basis van het spoorboekje Transitie Jeugd en de bijbehorende focuslijst), maar al wel stappen voor de inrichting aan het nemen zijn. De sleutelfiguren die voor dit onderzoek gesproken zijn, vermoeden dat deze stappen worden overgeslagen vanwege tijdsdruk.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

EEN AMHK ZONDER EEN DUIDELIJKE, GEDRAGEN VISIE

De visievorming in de aanpak van kindermishandeling en het opstellen van een inrichtingsplan wordt vaak overgeslagen. De meeste gemeenten zijn meestal direct overgegaan tot de daadwerkelijke inrichting van het AMHK. Dit zorgt weliswaar voor de noodzakelijke snelle vormgeving van het AMHK, maar kan leiden tot een AMHK-organisatie die de meerwaarde van het samenwerken tussen zorg en veiligheid niet maximaliseert. In de praktijk kunnen samenwerkingsproblemen ontstaan, omdat uitvoerende partijen mogelijk niet langs dezelfde uitgangspunten hun werk inrichten en doen. In de samenwerking met ketenpartners kan dit leiden tot onduidelijke positionering en rolverwarring.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

STEL ALSNOG EEN GEZAMENLIJKE VISIE VAST

Een gedragen visie draagt in belangrijke mate bij aan een goed functionerende organisatie. Het is daarom van belang dat gemeenten een gezamenlijke visie rond aanpak kindermishandeling opstellen. Dit vergemakkelijkt de positionering en inrichting van de organisatie, omdat verwachtingen zijn afgestemd. Voorbeelden van andere regio's kunnen ter inspiratie gebruikt worden.

BEVINDINGEN

ORGANISATIE WAAR AMHK ONDERGEBRACHT WORDT VEELAL NOG ONBEKEND

SOMMIGE REGIO'S BEHOUDEN VOORLOPIG HUIDIGE STRUCTUUR

In de meeste regio's is nog geen besluit genomen waar het AMHK ondergebracht zal worden. De verwachting is wel dat deze regio's hierover op korte termijn een besluit zullen nemen. Veel regio's lijken de eerste helft van 2014 te gebruiken voor de besluitvorming omtrent positionering van het AMHK en het najaar van 2014 voor de implementatie.

Een aantal regio's hebben ervoor gekozen alleen een geïntegreerde frontoffice te houden en voor de backoffice de huidige structuur voorlopig aan te houden vanwege het korte tijdsbestek waarin het AMHK gerealiseerd moet worden. Dit is de minimumvariant uit de Focuslijst Transitie Jeugd. Zij zijn voornemens om op een later moment een beter onderbouwde keuze te maken voor de organisatievorm.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

KORT TIJDSBESTEK OM AANSLUITING OP HET LOKALE VELD GOED TE ORGANISEREN EN TE BORGEN

Het AMHK moet door de regio's op korte termijn, namelijk voor 1 januari 2015, gerealiseerd worden. Daarmee bestaat het risico dat de aandacht vooral uitgaat naar de structuur van de organisatie op regionaal niveau en minder naar de inhoud en noodzakelijke aansluitingen op het lokale veld (gemeenten en uitvoerende organisaties). Uitvoering van taken in de aanpak van kindermishandeling en het nemen van verantwoordelijkheden kan bij onbekendheid over de aansluiting van regionale en lokale taken in het geding komen.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

GEFASEERDE AANPAK: REALISEER WEL FRONTOFFICE, NEEM DE TIJD VOOR VERDERE INRICHTING

Alleen het vormen van de nieuwe AMHK-organisatie maakt nog niet dat de hele aanpak van kindermishandeling in de regio goed geregeld is. Het is van belang deze gedegen op te zetten. Als er onvoldoende tijd resteert om het AMHK zodanig te realiseren, is het verstandig te kiezen voor een gefaseerde aanpak met als eerste stap het opzetten van een geïntegreerde frontoffice voor het AMHK (zie ook de Focuslijst Transitie Jeugd). Hierdoor ontstaat er meer tijd om een AMHK op te zetten dat rust op een gedragen visie met duidelijke aansluitingen op het lokale veld en specialistische hulp.

BEVINDINGEN

HET IS ONHELDER OF DE STRAF- EN ZORGETEN BETROKKEN ZIJN

In enkele regiovisies leken politie en OM betrokken te worden. Het is echter op basis van de stukken onduidelijk hoe bij gemeenten en in de regio's straf- en zorgketen betrokken worden bij de inrichting van het AMHK.

MOGELIJKE KNELPUNTEN

BESTUURLIJKE AFSPRAKEN NIET OP TIJD GEREED OF ONTOEREIKEND

Idealiter is de visie op het AMHK vastgelegd in een beleidsplan (hetzij beleidsplan AMHK, hetzij regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling). Is in een regio deze stap overgeslagen, dan kunnen bestuurlijke afspraken over de aansluiting van de straf- en zorgketen bij de inrichting van het AMHK vertraging opleveren. De aanpak van kindermishandeling is dan niet optimaal geborgd.

ONVOLDOENDE AFSTEMMING TUSSEN STRAF- EN ZORGETEN

Het risico bestaat dat er onvoldoende afstemming is tussen de straf- en zorgketen als het gaat om kindermishandeling indien zij niet betrokken zijn bij de inrichting van het AMHK.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN

VNG TREEDT IN LANDELIJK OVERLEG MET HET OM EN DE POLITIE

Zorg voor een beleidsplan AMHK waarbij OM en politie zijn betrokken. Een uitdaging hierbij is de centraal georganiseerde politie terwijl lokale beleidsvrijheid belangrijk is om de decentralisaties tot hun recht te laten komen. Gemeenten hebben behoefte aan kaders waarbinnen ze de AMHK kunnen vormgeven met politie en OM. De VNG onderzoekt welke vragen rondom de samenwerking met politie en OM nog openstaan en om overleg op landelijk niveau vragen.

3. Algemene indruk

Veel taken tegelijk

Gemeenten zijn, veelal in regioverband, druk bezig met de vormgeving van het (boven)lokale Jeugdbeleid. De gemeenten focusten zich in de afgelopen maanden vooral op de continuïteit van zorg, de financiering en de besluitvorming rond de positionering van de AMHK's op regionaal niveau. Naast de formele AMHK-vorming blijkt het onderwerp kindermishandeling in de formele stukken vaak geen afzonderlijk aandachtspunt. Andere gemeentelijke taken in de aanpak van kindermishandeling worden wel genoemd, maar concrete invulling van deze taken moet in de stukken nog vorm krijgen.

AMHK regio's en inrichting eerst

De vorming van de AMHK's heeft prioriteit voor gemeenten. Op een enkele uitzondering na staat voor gemeenten vast tot welke samenwerkingsregio ze behoren voor de uitvoering van het AMHK. De meeste gemeenten hebben bij het vaststellen van de samenwerkingsregio gekozen voor de schaal van de veiligheidsregio. Soms wordt gekozen voor de schaal van de jeugdzorgregio.

Enkele regio's zetten in op visievorming rondom de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld. Hierbij worden, naast de betreffende gemeenten, dan ook het huidige Steunpunt Huiselijk Geweld, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de provincie betrokken. Echter, de meeste gemeenten lijken deze stap

(in eerste instantie) over te slaan en zijn bezig met het nemen van beslissingen over de inrichting van het AMHK. De meeste regio's zorgen ervoor dat in de eerste helft van 2014 een beslissing is genomen over de organisatie waar het AMHK ondergebracht zal worden. De implementatie zal veelal in het najaar van 2014 plaatsvinden. Enkele regio's hebben ervoor gekozen om de huidige structuur voorlopig te behouden en alleen de noodzakelijke stappen te zetten om tot een AMHK te komen.

De rest moet nog op stoom komen

Zaken als ketensamenwerking, preventiebeleid en kennisontwikkeling rond kindermishandeling op lokaal niveau verdienen nog aandacht. In beleidsstukken verwijzen gemeenten veelal naar de regio- of centrumgemeente. De (regisserende) rol die gemeenten zelf hebben in de aanpak van kindermishandeling op lokaal niveau kan nog duidelijker beschreven worden. Concrete invulling van een integrale aanpak van kindermishandeling moet nog op stoom komen. We verwachten dat de vorming van de regiovisies Aanpak Veilig Thuis, die momenteel plaatsvindt in de regio's, een sterke stimulans zal vormen voor een inhaalslag op al deze punten.

Gemeenten lijken zich bewust van de noodzakelijke ketenaansluiting van het AMHK op de rest van het sociaal domein, maar verdere concretisering zien we in de beschikbare beleidsstukken nog niet terug.

4. Onderzoeksverantwoording

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op een analyse van (concept)beleidsdocumenten van gemeenten of regio's, aangevuld met interviews met enkele sleutelfiguren uit het veld. Begin 2015 staat een vervolgonderzoek gepland dat van dezelfde methodiek uitgaat.

Documenten

Per Jeugdzorgregio is een factsheet gehanteerd, waarin gegevens over de regio als geheel en gegevens van een centrum- en niet-centrumgemeente uit de regio zijn opgenomen. De factsheet bevatte invulvelden voor de thema's zoals in de inleiding besproken. In bijlage 1 is de factsheet opgenomen. Iedere jeugdzorgregio heeft dus een ingevulde factsheet. Dit was de basis voor de analyse van de bevindingen.

Voor het invullen van deze factsheets is in eerste instantie uitgegaan van:

- de beleidsplannen die beschikbaar waren vanuit de Transitie-monitor Jeugd (van het Transitiebureau jeugd);
- de beschikbare regiovisies bij het ondersteuningsprogramma Regioaanpak Veilig Thuis.

Deze documenten zijn aangevuld met andere documenten voor zover deze online beschikbaar waren. Hiervoor zijn we als volgt te werk gegaan:

- Per Jeugdzorgregio is gezocht naar (sub)regionale beleidsplannen Jeugd, regiovisies Aanpak Veilig Thuis, plannen voor het AMHK en de Regionale Transitie Arrangementen.
- Vervolgens is voor een centrumgemeente en een willekeurige niet-centrumgemeente in de betreffende regio gezocht naar relevante documenten (van na 2012) via steekwoorden, zoals 'aanpak', 'kindermishandeling', 'huiselijk geweld', 'AMHK' en 'beleidsplan Jeugd'. Documenten die naar voren kwamen, waren beleidsplannen, raadsstukken, conceptplannen en inkoopafspraken met de Bureaus Jeugdzorg. Indien eerder in de zoektocht al van een specifieke gemeente documenten naar boven waren gekomen, werden deze gemeenten in de analyse opgenomen.
- Tot slot zijn twaalf recente nota's Gezondheidsbeleid van diverse gemeenten doorgenomen om na te gaan of hierin over kindermishandeling werd gesproken. Dit bleek nauwelijks het geval en daarom zijn deze nota's niet nader bestudeerd als bron voor dit onderzoek.

De documenten zijn gezocht en geanalyseerd in de periode van 24 maart tot en met 4 april 2014. Veel documenten zijn integraal bestudeerd. Andere documenten zijn op basis van een reeks steekwoorden, relevant voor de genoemde thema's, doorzocht. In totaal zijn meer dan 200 documenten geanalyseerd.

Interviews sleutelfiguren

Naast de documentenanalyse is met enkele sleutelfiguren een interview gehouden over de thema's die ook in de factsheets

terugkeren. Hen is gevraagd of zij vanuit hun eigen taak en ervaring een indruk konden geven van de huidige stand van zaken bij gemeenten.

Het betrof de volgende personen:

- Mevrouw Ten Berge, senior medewerker inhoud, Nederlands Jeugdinstituut.
- Mevrouw Van Driesten, dossierhouder aanpak huiselijk geweld/aanpak kindermishandeling, VNG.
- De heer Pattje, projectleider Ondersteuningsprogramma AMHK, VNG.
- Mevrouw Loonstra en Mevrouw Koppenaal-de Lange, accountmanagers Jeugd van het Ministerie van VWS.

Terugkoppelsessie

Tijdens een gezamenlijke sessie medio april is daarna met de sleutelfiguren gesproken over de bevindingen op basis van de

documentenstudie en de individuele interviews, waarbij we de volgende vragen langsliepen:

- *Worden de aandachtspunten herkend?*
- *Wat zijn mogelijke gevolgen hiervan?*
- *Welke oplossingen zijn beschikbaar voor dit aandachtspunt en welke hiervan zijn goed door het Ministerie van VWS op te pakken?*

Bij deze bijeenkomst was tevens mevrouw Lucardie (project aanpak kindermishandeling, Ministerie van VWS) aanwezig.

Dit rapport is opgesteld aan de hand van alle verzamelde informatie en de input van de sleutelfiguren voor mogelijke oplossingen van de bevonden aandachtspunten. Deze worden in het rapport aangeduid als 'aanbevolen acties'.

Bijlage 1. Factsheet per jeugdzorgregio

Onderstaande tabel is gebruikt om de gegevens uit de documenten per regio vast te leggen en te analyseren.

THEMA'S	INDICATOREN	VRAGEN
Betrokken gemeenten:		
Algemeen stand van zaken Informatie die je niet kwijt kunt onder de specifieke items, maar die wel informatie geven over de stand van zaken.		
Samenwerkingsverbanden	Ketenpartners	Welke partners worden betrokken bij voorkomen, signaleren, stoppen en beperken schade?
	Informatie-uitwisseling	Zijn er afspraken over het uitwisselen van privacygevoelige informatie en registratie/digitale dossiervorming?
	Regierol	Is benoemd welke gemeente/regionaal samenwerkingsverband de regierol heeft? Hoe ziet deze regierol eruit?
	Taakverdeling	Zijn per betrokken organisatie in het samenwerkingsverband taken en verantwoordelijkheden benoemd?
	Meldcode en signalering	Heeft de gemeente iets vermeld over de meldcode?
Hulpaanbod	Inzicht in de doelgroep	Heeft de gemeente zicht op de aard van de doelgroep? En op de aantallen?
	Inzicht in huidig (gemeentelijk) hulpaanbod	Is het huidige hulpaanbod bekend/beschreven?
AMHK	Inrichtingsplannen voor het AMHK	Is er een beschrijving van de organisatiestructuur en formatie van het AMHK?
	Samenwerkingsregio's	Zijn de samenwerkingsregio's van de gemeente bekend? Zo ja, welke insteek hebben deze? AMK, SHG, veiligheid of jeugdzorgregio?
	De visievorming AMHK	Hebben gemeenten een visie opgesteld over het AMHK?
	De positionering t.a.v. Sociaal Domein	Wat komen we tegen bij AMHK over ketensamenwerking op het gebied van hulpverlening, bescherming en strafrecht?
	Betrekken SHG's, AMHK's en de provincie	Betrekken gemeenten in visievorming de SHG's, AMHK's en de provincies?