

|              |   |
|--------------|---|
| Kenmerk      | W13.02.0511/III                               |
| Datum advies | 31 januari 2003                               |
| Vindplaats   | Bijvoegsel Staatscourant 10 juni 2003, nr 108 |

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels betreffende de kwaliteit en werkwijze van advies- en meldpunten kindermishandeling, de samenwerking met de raad voor de kindbescherming en de gevallen waarin bekendmaking van de identiteit van de melder van kindermishandeling of van een vermoeden daarvan achterwege blijft (Besluit advies- en meldpunten kindermishandeling Wet op de jeugdhulpverlening).

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2002, no.02.005280, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels betreffende de kwaliteit en werkwijze van advies- en meldpunten kindermishandeling, de samenwerking met de raad voor de kindbescherming en de gevallen waarin bekendmaking van de identiteit van de melder van kindermishandeling of van een vermoeden daarvan achterwege blijft (Besluit advies- en meldpunten kindermishandeling Wet op de jeugdhulpverlening).

Dit ontwerpbesluit geeft regels voor de werkwijze en kwaliteit van een advies- en meldpunt kindermishandeling (hierna: AMK), zoals geregeld in de artikelen 34a tot en met 34e van de Wet op de jeugdhulpverlening (WJHV). Artikel 34b WJHV schrijft voor dat de werkwijze van het AMK, de samenwerking van het AMK met de raad voor de kindbescherming (hierna: RVK) en de gevallen waarin het bekendmaken van de identiteit van de persoon die de kindermishandeling of een vermoeden daarvan heeft gemeld of van de persoon van wie informatie in het kader van het onderzoek is verkregen, achterwege kan blijven, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Het ontwerpbesluit strekt hiertoe. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert in verband daarmee het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan te passen.

1. Samenhang met en wijziging van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening  
a. Volgens de toelichting op het voorgestelde artikel 7 worden in verband met de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de regelgeving, de specifieke bepalingen voor de voormalige Bureaus Vertrouwensartsen in het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening (hierna: Bkj) integraal in het ontwerpbesluit opgenomen.

De Raad merkt op dat naast de specifieke bepalingen in het voorgestelde artikel 7, de algemene bepalingen van het Bkj op het AMK van toepassing blijven. Bovendien dient voor de definitie van bereikbaarheid en beschikbaarheid in het voorgestelde artikel 7, eerste lid, alsook voor een goed begrip van het voorgestelde artikel 7, tweede lid, het Bkj te worden geraadpleegd. Op deze manier worden de specifieke bepalingen voor de in te stellen AMK's

als het ware uit het Bkj gelicht, maar blijft het raadplegen van het Bkj voor het begrip van de specifieke bepalingen noodzakelijk. De Raad ziet daarom niet dat het ontwerpbesluit op dit punt de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de regelgeving bevordert. De Raad wijst op twee alternatieven, waarmee voorkomen wordt dat twee regelingen geraadpleegd moeten worden. Het eerste is om de specifieke bepalingen uit het Bkj niet in het ontwerpbesluit over te nemen, maar om het Bkj zodanig te wijzigen dat de specifieke bepalingen voor de voormalige Bureaus Vertrouwensartsen van toepassing zijn op de AMK's. (zie noot 1) Het tweede is om de toepasselijke algemene bepalingen uit het Bkj in het onderhavige ontwerpbesluit op te nemen.

De Raad adviseert om de voorgestelde wijze waarop de specifieke bepalingen over kwaliteit en werkwijze van de AMK's worden vastgelegd, te heroverwegen.

In dit verband merkt de Raad ook op dat de noodzaak van de bepaling in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, niet duidelijk is. (zie noot 2) De hoofdstukken 2 tot en met 4 Bkj zijn in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, niet van toepassing verklaard, en het zijn van een voorziening van ambulante hulpverlening is juist van belang voor de toepassing van hoofdstuk 2 Bkj. Bovendien vloeit uit artikel 1, tweede lid, onder d, van de wet reeds voort dat een AMK binnen de jeugdzorg valt onder het type van ambulante hulpverlening (zie noot 3), zodat de voorgestelde bepaling overbodig lijkt te zijn.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 2, eerste lid, te laten vervallen.

b. Afgezien van de vraag of de specifieke bepalingen uit het Bkj in het ontwerpbesluit worden opgenomen, merkt de Raad ten aanzien van de bereikbaarheid en beschikbaarheid van het AMK, als geregeld in het voorgestelde artikel, het volgende op: Het AMK dient alle dagen van de week 24 uur bereikbaar (onmiddellijk bereikbaar voor mondeling contact) te zijn. Deze bereikbaarheid kan ook georganiseerd worden met andere AMK's, voorzieningen van ambulante hulpverlening of plaatsende instanties in de regio. De beschikbaarheid (onmiddellijk beschikbaar voor hulpverlening) kan alleen worden waargenomen door een ander AMK.

In de toelichting wordt niet uitgelegd waarom de beschikbaarheid niet, maar de bereikbaarheid wel door een andere instantie dan een AMK kan worden uitgevoerd. Beide activiteiten behoren op grond van artikel 34a, WJHV tot de taken van een AMK. Gezien de nadruk die wordt gelegd op de neutraliteit, specificiteit, herkenbaarheid en toegankelijkheid van een AMK (zie noot 4), ligt het meer in de rede ook de bereikbaarheid zo nodig door uitsluitend een ander AMK te laten waarnemen.

De Raad adviseert de gemaakte keuze nader toe te lichten.

## 2. Artikelsgewijs

a. In het voorgestelde artikel 3, tweede lid, wordt "een landelijk telefoonnummer" geïntroduceerd. Hiermee wordt, volgens de toelichting, een landelijk AMK-nummer bedoeld. Het zou de duidelijkheid ten goede komen als in de tekst van het ontwerpbesluit wordt gesproken over "het landelijke telefoonnummer van het advies- en meldpunt kindermishandeling".

Uit de tekst van deze bepaling en uit de toelichting daarop, wordt niet duidelijk wat met de aansluiting op dit landelijk telefoonnummer beoogd wordt, noch waar en waartoe dit landelijk telefoonnummer geregeld is.

De Raad adviseert op dit punt in het ontwerpbesluit en in de toelichting duidelijkheid te verschaffen.

b. Het voorgestelde artikel 4 bepaalt dat bij een AMK in ieder geval een arts aanwezig is die deskundig is op het gebied van kindermishandeling. De toelichting op dit artikel stelt dat de arts hiertoe moet voldoen aan de door de sector ontwikkelde eisen voor het specialisme "vertrouwensarts". De Raad leidt hier uit af dat het zijn van vertrouwensarts deskundigheid op het gebied van kindermishandeling impliceert. Het zou de duidelijkheid ten goede komen als de eisen die aan de op een AMK werkzame arts worden gesteld, duidelijk in het ontwerpbesluit en de toelichting daarop worden verwoord.

De Raad adviseert het ontwerpbesluit en de toelichting op dit punt aan te passen.

c. In het voorgestelde artikel 9 wordt de samenwerking met de RVK geregeld. Adviesvragers en melders van een (vermoeden van) kindermishandeling zullen zich primair tot het AMK moeten wenden. De RVK is in principe alleen toegankelijk via het AMK. Complementaire bepalingen over de werkwijze van het AMK en de RVK zijn opgenomen in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming (hierna: *Organisatiebesluit*). (zie noot 5)

In het voorgestelde artikel 9, eerste en tweede lid, wordt bepaald dat het AMK in de omschreven gevallen "een melding doet" aan de RVK. In de toelichting op dit artikel staat dat in de genoemde gevallen de desbetreffende zaak door het AMK in zijn geheel wordt overgedragen aan de RVK en het AMK niet langer de verantwoordelijkheid voor de zaak draagt. De Raad wijst erop dat in artikel 34a, eerste lid, onder d, WJHV gesproken wordt van "overdragen" aan de RVK, zij het eerst na overleg. De Raad meent dat het de duidelijkheid ten goede zou komen als in de voorgestelde bepalingen zelf duidelijk wordt dat de zaak moet worden overgedragen. In het eerste lid sluit de term "overdragen", in het tweede lid de term "doorgeleiden" wellicht beter aan bij de situatie. (zie noot 6)

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 9 en de toelichting hierop aan te passen. Indien de voorgestelde bepalingen in artikel 9 gewijzigd worden, dient ook de complementariteit van het Organisatiebesluit opnieuw te worden bezien.

d. De voorgestelde bepaling in artikel 9, tweede lid, bepaalt dat het AMK onverwijld een melding aan de RVK doet, als naar zijn oordeel sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige. Onduidelijk is of hierbij de aanvullende eis uit het voorgestelde artikel 9, eerste lid, geldt dat het gaat om een situatie waarbij een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden.

De Raad wijst in dit verband op de bepaling in het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, van het Organisatiebesluit, waarin wordt gesteld dat de RVK een melding zonder tussenkomst van een AMK in onderzoek neemt, indien er sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor een minderjarige waarbij een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden. Hieruit vloeit voort dat als een acute en ernstig bedreigende situatie zich voordoet, waarbij geen maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden, de RVK deze, conform het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, van het Organisatiebesluit, doorzendt naar het AMK. De voorgestelde bepaling in artikel 9, tweede lid, van het ontwerpbesluit komt daarmee in tegenspraak, indien hierbij niet expliciet is bedoeld dat het gaat om situaties waarbij een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden.

De Raad adviseert duidelijkheid te verschaffen over de bedoelde situatie van het voorgestelde artikel en de bepaling aan te passen, zodanig dat de bepalingen uit het ontwerpbesluit en het Organisatiebesluit nauwkeurig op elkaar aansluiten.

e. Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, bepaalt dat een AMK geen inlichtingen verstrekt

"over de herkomst van persoonsgegevens die het naar aanleiding van een melding verkrijgt van een persoon, die bij zijn werkzaamheden op het terrein van de jeugdhulpverlening of bij een instelling in een directe hulpverleningsrelatie, gericht op de opvoedingssituatie staat tot het gezin waartoe de minderjarige behoort, voor zover het verstrekken van die persoonsgegevens een bedreiging vormt of kan vormen voor de minderjarige of die persoon".

Ten eerste spreekt dit artikel over een directe hulpverleningsrelatie met "het gezin", terwijl de toelichting spreekt over "het kind". Hierdoor is niet duidelijk welke situatie bedoeld wordt. De Raad wijst erop dat in beide gevallen het anoniem blijven van deze melder/hulpverlener aangewezen kan zijn.

Ten tweede is de betekenis van de zinsnede "gericht op de opvoedingssituatie" niet duidelijk en past deze tekstueel niet op deze plaats.

Ten derde is de zinsnede "of bij een instelling" zo ruim dat onduidelijk is welke instellingen hier beoogd zijn, en wat concreet het verschil is met de personen, bedoeld in artikel 10, derde lid, "die uit hoofde van zijn beroep anderszins in een directe relatie staat tot het gezin waartoe de minderjarige behoort".

Daarnaast wordt niet toegelicht waarom alleen bij laatstgenoemde groep hulpverleners een (mogelijke) verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin grond is om geen inlichtingen te verstrekken, en dit bij de groep hulpverleners bedoeld in artikel 10, tweede lid, niet het geval is.

De Raad adviseert de onduidelijkheden bedoeld in de genoemde punten toe te lichten en de bepalingen in het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 januari 2003, no. W13.02.0511/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- Artikel 1, onder c, vervangen door: c. advies: een advies als bedoeld in artikel 34a, tweede lid, van de wet.

- In artikel 3, eerste lid, eerste volzin, is de toevoeging "in de presentatie" overbodig, nu het hier gaat om de feitelijke herkenbaarheid en toegankelijkheid van het advies- en meldpunt kindermishandeling als afzonderlijke organisatorische eenheid. Deze zinsnede daarom schrappen.

- Artikel 11, eerste lid, bepaalt dat artikel 5, derde lid, onderdeel c, van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening vervalt en de onderdelen d en e verletterd worden tot c en d. De toelichting op dit artikel vermeldt dat bij de wetwijziging OTS is nagelaten dit artikel te laten vervallen. Deze bepaling is echter reeds vervallen verklaard in artikel I, onder A, eerste lid, van het Besluit van 14 november 1995 tot wijziging van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening, het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming en intrekking van het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling (Stb.1995, 568). Artikel 11, eerste lid, daarom laten vervallen.

Nota van toelichting

- In de toelichting op artikel 8 staat dat in het voorgestelde artikel 8, eerste lid, een termijn voor het in ontvangst nemen van een melding is vastgelegd. Dit is onjuist. Het gaat over een termijn voor het nemen van een beslissing of naar aanleiding van een melding een onderzoek dient te worden ingesteld. De toelichting op dit punt aanpassen.

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 16 april 2003**

De Raad heeft een aantal opmerkingen waarop hieronder puntsgewijs wordt ingegaan.

1. Samenhang met en wijziging van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening

a. Wij hebben de suggestie van de Raad om de regeling van de kwaliteit van de advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's) in één besluit onder te brengen gevolgd, waarbij wij er voor hebben gekozen om alle kwaliteitsregels onder te brengen in het onderhavige besluit. Dit brengt mee dat het expliciet in de regeling aanmerken van een advies- en meldpunt kindermishandeling als een voorziening van ambulante hulpverlening, kan worden gemist. Het in artikel 2, eerste lid, van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit is daarom komen te vervallen.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij in de toelichting bij artikel 8 (voorheen 7) de gemaakte keuze inzake de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de AMK's nader toegelicht. In de aanvulling op de toelichting hebben wij aangegeven waarom het niet noodzakelijk is om de 24-uurs bereikbaarheid van de AMK's uitsluitend door de inzet van AMK's te realiseren, zoals dit wel het geval is voor de 24-hours beschikbaarheid.

2. Artikelsgewijs

a. Overeenkomstig het advies van de Raad van State hebben wij de tekst van artikel 3, tweede lid, (thans artikel 5, eerste lid) van het ontwerpbesluit aangepast, in die zin wordt duidelijk gemaakt dat het gaat om het landelijke telefoonnummer voor advies- en meldpunten kindermishandeling.

In aansluiting hierop hebben wij de tekst van de toelichting verduidelijkt. In de toelichting hebben wij aangegeven wat met het landelijke telefoonnummer wordt beoogd en waartoe dit is geregeld.

b. De Raad van State geeft in overweging de eisen voor het uitoefenen van het beroep van vertrouwensarts in het besluit op te nemen. Wij achten dit echter niet wenselijk omdat de eisen nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn. Het beroep van vertrouwensarts is een in de praktijk ontwikkeld specialisme, dat wil zeggen dat er voor de functie van vertrouwensarts geen afzonderlijke wettelijk erkende opleiding is. Deze wordt momenteel wel door mensen uit de praktijk in het kader van een verdergaande professionalisering ontwikkeld. Hieruit kan afgeleid worden over welke kwalificaties een vertrouwensarts dient te beschikken. In lijn met het vorenstaande is niet het besluit maar de toelichting op dit punt aangepast en verduidelijkt.

c. De Raad adviseert om de terminologie in artikel 9 (thans artikel 10) en de toelichting hierop aan te passen. Het advies van de Raad om de term "overdragen" te gebruiken, is gevolgd. Hiermee is de terminologie zoals die in de wet wordt gebruikt in overeenstemming gebracht met die van het besluit. De term "doorgeleiden" is niet gebruikt, omdat wij het niet

wenselijk vinden om een nieuwe term te introduceren, die feitelijk dezelfde betekenis heeft als overdragen. De term doorgeleiden wordt in de praktijk gebruikt om de overdracht van een melding aan te duiden, waaraan geen uitgebreid onderzoek ten grondslag heeft gelegen. De reden hiervan is dat de aangedragen feiten in de melding zo ernstig lijken, dat het direct overdragen van de melding aan de raad voor de kinderbescherming is aangewezen ten einde een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige te overwegen.

De toelichting op artikel 10 en de complementaire bepalingen in het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming zijn op de wijziging van de terminologie aangepast.

d. Ten behoeve van de duidelijkheid hebben wij, in overeenstemming met het advies van de Raad, de tekst van artikel 9, tweede lid, (thans artikel 10, tweede lid) aangevuld met "en een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden". In die gevallen waarin het AMK onverwijld een verzoek doet aan de raad voor de kinderbescherming gaat het derhalve om een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige waarbij altijd een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden. De tekst van het ontwerpbesluit sluit hiermee aan op die van het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming.

e. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State bij artikel 10 van het ontwerpbesluit (thans artikel 11) hebben we besloten de redactie en de inhoud van deze bepaling te wijzigen. Het tweede tot en met het vierde lid zijn vervangen door een nieuw tweede en derde lid. In het tweede lid wordt nu nog duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het advies- en meldpunt kindermishandeling zoveel mogelijk openheid moet betrachten over de herkomst van de inlichtingen over kindermishandeling. In het derde lid wordt een aantal belangrijke uitzonderingen op dit beginsel geformuleerd. Behalve een betere leesbaarheid is er ook een inhoudelijke wijziging aangebracht. Besloten is alle beroepsmatige hulpverleners (artsen, jeugdhulpverleners, paramedici, etc.) de mogelijkheid te bieden zich te kunnen beroepen op een verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin waartoe de minderjarige behoort.

3. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad hebben wij rekening gehouden.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Justitie, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

---

(1) Dit brengt dan ook met zich dat het voorgestelde artikel 2 gewijzigd dient te worden in die zin dat alleen artikel 5 van hoofdstuk 1 Bk niet van toepassing wordt verklaard. Voorts kunnen dan de voorgestelde wijzigingen in artikel 11, onder 2, 3, 4 en 5 achterwege blijven in die zin dat de bedoelde passages in het Bk niet hoeven te vervallen, maar de term "Bureau Vertrouwensarts" steeds wordt vervangen door: advies- en meldpunt kindermishandeling.

(2) Deze bepaling luidt: "Een advies- en meldpunt kindermishandeling wordt aangemerkt als een voorziening van ambulante hulpverlening."

(3) Dit wordt in de toelichting op het voorgestelde artikel 2, eerste lid, overigens ook al opgemerkt.

(4) Nota van toelichting, artikelsgewijs, artikel 3.

(5) De Raad van State heeft over dit Organisatiebesluit advies uitgebracht op 13 januari 2003,

no. W03.02.0491/I.

(6) Advies- en Meldpunten Kindermishandeling: Voorstel voor systeemeisen. Drs. P.A.C.M. Baeten en dr. I.J. ten Berge. NIZW, mei 1999; Voorlopig protocol van handelen bij vermoedens van kindermishandeling in afhankelijkheidsrelaties. Paul Baeten, NIZW/Expertisecentrum Kindermishandeling, 2002.