

Kenmerk	W13.16.0446/III
Datum advies	10 maart 2017
Vindplaats	Staatscourant 2017, nr. 46221

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen om te bewerkstelligen dat gevallen van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel vermoedens daarvan altijd bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemeld, met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 4 januari 2017, no.2017000010, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen om te bewerkstelligen dat gevallen van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel vermoedens daarvan altijd bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemeld, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt dat in de verplichte meldcode een afwegingskader moet worden opgenomen op grond waarvan deskundige beroepsbeoefenaren (hierna: professionals) in staat zijn om te beoordelen of sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling. Indien er sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling geldt de verplichting deze gevallen te melden bij Veilig Thuis. Het afwegingskader wordt in overleg met de voor die professionals relevante beroepsgroep opgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent de ernst van de problemen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Niettemin heeft de Afdeling opmerkingen over het ontwerpbesluit die van dien aard zijn dat zij adviseert het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden. De Afdeling zet vraagtekens bij de meerwaarde van de radarfunctie van Veilig Thuis in dit verband. De Afdeling adviseert verder om, indien de doorbreking van de geheimhoudings- of zwijgplicht gehandhaafd blijft, eerst de toepasselijke wetgeving aan te passen. Ook is het de vraag of de meldplicht gezien de nadelen die hieraan kleven, effectief zal zijn in de strijd tegen kindermishandeling en huiselijk geweld. Om de effectiviteit te kunnen bepalen, adviseert de Afdeling een ex-ante evaluatie uit te voeren voordat het besluit tot stand wordt gebracht.

## 1. Inleiding

De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (*zie noot 1*) verplicht organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaars die beroepshalve te maken hebben met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling om over een meldcode te beschikken en het gebruik ervan te bevorderen. De meldcode leidt de professional in 5 stappen door het proces vanaf het moment dat hij signalen opvangt die hem doen vermoeden dat er sprake zou kunnen zijn van huiselijk geweld of kindermishandeling tot aan het moment dat hij een beslissing neemt over het al dan niet doen van een melding en/of het inzetten van noodzakelijke hulp. De meldcode ondersteunt professionals bij het maken van deze afweging. De meldcode moet door de organisatie zelf worden opgesteld. Het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Besluit meldcode) benoemt slechts elementen die een meldcode minimaal dient te bevatten. In de praktijk wordt veelal gebruikgemaakt van het Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. (*zie noot 2*)

Om zicht te krijgen op het gebruik van de meldcode heeft de Staatssecretaris van VWS twee onderzoeken laten uitvoeren. (*zie noot 3*) Uit het onderzoek onder artsen blijkt dat artsen over het algemeen goed bekend zijn met de verplichting om te werken met de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (83%). Het merendeel van de artsen vindt dat de meldcode (heel) veel ondersteuning biedt, omdat deze structuur geeft en helpt bij het maken van een zorgvuldige afweging omtrent het doen van een melding bij Veilig Thuis (*zie noot 4*) en bij het motiveren van deze beslissing. Artsen voelen zich door de verplichting om de stappen te volgen gerechtvaardigd om actie te ondernemen, hoewel men ook bang is om de vertrouwensband met patiënten te schaden. Het doen van een melding wordt als een uiterste stap ervaren en wordt indien niet nodig ook niet wenselijk geacht vanwege de impact op alle betrokkenen. Daarnaast geven artsen aan enige terughoudendheid te voelen om te melden, omdat ze dan geen zicht meer hebben op hoe de casus verder opgepakt wordt. (*zie noot 5*)

Uit het onderzoek dat is uitgevoerd door de Inspectie VenJ blijkt dat alle reclasseringsorganisaties, justitiële inrichtingen en Halt een (centrale) meldcode hebben. Een aantal van de justitiële inrichtingen is echter niet op de hoogte van de aanwezigheid van deze meldcode. Slechts twee van 61 meldcodes blijken te voldoen aan alle eisen uit het Besluit meldcode. Het gebruik van de meldcode is bij alle organisaties een aandachtspunt. (*zie noot 6*)

In de zevende voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties kondigt de Staatssecretaris van VWS mede op basis van deze onderzoeken maar ook op basis van andere stukken een aantal maatregelen aan dat de effectiviteit van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling moet versterken. (*zie noot 7*) Deze maatregelen richten zich op:

- 1.het intensiveren van het gebruik van de meldcode en de kindcheck en het bevorderen van een betere informatie-uitwisseling;
- 2.het minder vrijblijvend maken van stap 5 van de meldcode door deze aan te vullen met een registratievereiste en een aanscherping werkwijze Veilig Thuis;
- 3.verbetering en doorontwikkeling van de werkwijze Veilig Thuis.

Ten einde de punten twee en drie te realiseren, heeft de Staatssecretaris van VWS advies aan de heer Sprokkereef gevraagd. In zijn advies concludeert de heer Sprokkereef dat een effectieve aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling vraagt om het systematisch

werken aan veiligheid in huiselijke kring. Hiertoe dienen (ernstige) signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling systematisch te worden vastgelegd bij de Veilig Thuis-organisaties die hiermee een zogenoemde 'radarfunctie' krijgen. Voor het realiseren van de radarfunctie dient de ruimte die de huidige meldcode biedt om ofwel zelf hulp te organiseren, ofwel een melding te doen bij Veilig Thuis, bij ernstige gevallen te vervallen. Na wijziging van de meldcode zullen professionals nog steeds zelf invulling kunnen geven aan veiligheidsinterventies, zorg en behandeling. Zij zullen echter, bij ernstige casus, hiervan ook altijd melding moeten maken bij Veilig Thuis. (zie noot 8) Dit advies vormt de basis van de wijzigingen zoals deze zijn opgenomen in het ontwerpbesluit.

De Afdeling onderkent de ernst van de problemen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Niettemin heeft de Afdeling opmerkingen over het ontwerpbesluit die van dien aard zijn dat zij adviseert het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden. Ter onderbouwing hiervan gaat de Afdeling in het onderstaande eerst in op de meerwaarde van de radarfunctie van Veilig Thuis in dit verband, die de grondslag vormt voor het onderhavige ontwerpbesluit. Verder gaat de Afdeling erop in dat het ontwerpbesluit als ver strekkend gevolg heeft dat het in zaken van ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling niet meer aan de professional is om af te wegen of het noodzakelijk is zijn beroepsgeheim te doorbreken, maar hij verplicht is te melden bij Veilig thuis. Dit heeft een aantal consequenties, dat onder 3 nader zal worden uitgewerkt. In punt 4 wordt ingegaan op de effectiviteit van een meldplicht. Gezien de nadelen die hieraan kleven, is het de vraag of het instrument effectief zal zijn in de strijd tegen kindermishandeling en huiselijk geweld. Ten slotte stelt de Afdeling in punt 5 de kwalificatie "ernstig" aan de orde.

## **2. Meerwaarde radarfunctie**

Aan het advies van de heer Sprokkereef ligt de analyse ten grondslag dat niet is verzekerd dat signalen van professionals uit verschillende sectoren worden gecombineerd. Verschillende signalen die bij afzonderlijke professionals bekend zijn, komen niet, of niet tijdig, bij elkaar. Dit staat een scherp inzicht in de aard van de problematiek en de keuze van de juiste interventie in de weg. Een combinatie van signalen kan tot een ander oordeel over de veiligheid leiden, tot een andere weging en tot ander professioneel handelen. (zie noot 9) Zijn analyse is gebaseerd op onder meer rapporten van de Inspectie jeugdzorg/Samenwerkend Toezicht Jeugd/Sociaal Domein en de Onderzoeksraad voor veiligheid. (zie noot 10)

### **a. VIR**

De Afdeling merkt op dat het gebrek van het combineren van signalen van professionals uit verschillende sectoren een langlopend en hardnekkig probleem is. Vergelijkbare problemen lagen ten grondslag aan bijvoorbeeld het introduceren van de Wet verwijnsindex risico's jeugdigen (VIR). De memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel merkt op: "Er is een groot aantal instanties en professionals, dat elk vanuit hun eigen invalshoek werkt aan problemen van of met jeugdigen. Om te komen tot effectieve interventies voor jeugdigen met problemen, is het van groot belang dat professionals hun activiteiten afstemmen en waar nodig samenwerken. (...) De verwijnsindex moet een belangrijke bijdrage leveren aan het samenbrengen van professionals die een risico signaleren bij één bepaalde jeugdige." (zie noot 11)

Uit de evaluatie van de VIR blijkt dat de meerwaarde ervan beperkt is. (zie noot 12) Knelpunten die de meerwaarde beperken zijn dat veel matches van twee of meer meldingen

over hetzelfde gezin of dezelfde persoon niet of nauwelijks relevante informatie opleveren omdat de gezinnen al in beeld zijn. De vraag rijst waarom het melden van ernstige kindermishandeling of ernstig huiselijk geweld bij Veilig Thuis wel de meerwaarde zou hebben van tijdige matching van signalen van verschillende professionals. Daarbij komt dat een melding er niet toe hoeft te leiden dat Veilig Thuis de verantwoordelijkheid voor de zaak overneemt. Als de professional die heeft gemeld, zelf de noodzakelijke hulp kan regisseren, zal Veilig Thuis de verantwoordelijkheid niet overnemen; op deze gronden rijst ook nu, net als bij de VIR, de vraag naar de meerwaarde van de melding.

**b. *Vertragende schakel in lokale aanpak?***

De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdhulp inclusief de toeleiding naar het zogeheten gedwongen kader. Als er sprake is van een (ernstige) bedreiging van een kind en een kindbeschermingsmaatregel overwogen moet worden, verwijst de gemeente naar de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Hierover zijn tussen de gemeenten en de RvdK op het niveau van de 42 jeugdhulpregio's samenwerkingsafspraken gemaakt. In vrijwel alle 42 jeugdhulpregio's worden deze zaken onder verantwoordelijkheid van de gemeenten besproken en wordt nagegaan of er in het vrijwillig kader nog mogelijkheden zijn. Is dit niet het geval dan doet de RvdK onderzoek en worden er afspraken gemaakt over het volgen van de veiligheid van het kind tijdens het raadsonderzoek. Voorkomen moet worden dat in deze zaken de verplichte meldcode een extra (vertragende) stap wordt tussen het indienen van een verzoek tot onderzoek bij de RvdK door het lokale veld (wijkteam/Centrum voor Jeugd en Gezin). Verplicht melden bij Veilig Thuis, een bovenlokale organisatie, kan op dit punt verwarrend en vertragend werken. Dit gaat mogelijk ten koste van de snelheid en inschakeling van noodzakelijke hulp. (zie noot 13) Het is ook om deze reden de vraag wat de meerwaarde van de radarfunctie is binnen het gedecentraliseerde stelsel van jeugdhulp.

**c. *Signaleren ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld***

Ten slotte merkt de Afdeling in dit verband op dat het in de praktijk heel moeilijk blijkt de signalen van ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld te herkennen en te duiden. Zonder herkenning en duiding van de signalen kan een professional niet tot het oordeel komen dat er sprake is van ernstige kindermishandeling of huiselijk geweld. Het is noodzakelijk dat professionals hierop uitgebreid getraind worden en dat er binnen de betreffende organisatie steeds aandacht voor is. In dit opzicht valt er nog veel te winnen voordat een nieuw instrument overwogen wordt.

**d. *Conclusie***

In het licht van al het bovenstaande adviseert de Afdeling van het besluit af te zien, tenzij de meerwaarde van het ontwerpbesluit alsnog dragend kan worden gemotiveerd.

**3. *Wettelijk beroepsgeheim versus meldplicht***

In het ontwerpbesluit is volgens de Staatssecretaris van VWS geen meldplicht opgenomen maar een verplichting voor de beroepsgroep om een norm op te stellen om te bepalen welke ernstige gevallen van geweld en mishandeling gemeld moeten worden bij Veilig Thuis. Binnen de beroepsgroep bepaalt men zelf in welke situatie er gemeld moet worden. (zie noot 14)

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit meer regelt dan een verplichting om een norm te stellen, juist omdat het ontwerpbesluit bij overschrijding van die norm de verplichting oplegt dat er gemeld moet worden. Hierdoor is het niet meer aan de professional om af te

wegen of het noodzakelijk is zijn beroepsgeheim te doorbreken. Deze verplichting kan naar het oordeel van de Afdeling derhalve gekwalificeerd worden als een meldplicht.

Het is daarmee de vraag hoe de meldplicht uit de meldcode zich verhoudt tot het beroepsgeheim. Een professional is meestal gebonden aan een wettelijk beroepsgeheim of heeft een zwijgplicht. (zie noot 15) De Afdeling gaat ervan uit dat, wanneer het onderhavige besluit geldt, een professional via het tuchtrecht aangesproken kan worden als er geen melding is gemaakt van ernstige kindermishandeling of huiselijk geweld. Daarnaast is evenwel het wettelijke beroepsgeheim of de zwijgplicht van toepassing. Daarmee kan de professional in een conflict van plichten terecht komen. Hij of zij kan goede redenen hebben op grond van zijn beroepsgeheim of zwijgplicht om niet te melden. Hij of zij breekt dan wel de code.

De Afdeling merkt op dat het wettelijk beroepsgeheim of de zwijgplicht in stand blijft terwijl in lagere regelgeving hierop een inbreuk wordt gemaakt door een meldplicht te introduceren. Dit leidt tot grote onduidelijkheden voor de professional in de praktijk.

De Afdeling adviseert om deze reden eerst de toepasselijke wetgeving aan te passen door een uitzondering op de geheimhoudingsplicht of zwijgplicht op te nemen.

#### **4. Effectiviteit meldplicht**

Uit de wetsgeschiedenis van de wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling blijkt dat bewust is afgezien van het introduceren van een meldplicht. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is ingegaan op de redenen hiervoor. De volgende argumenten zijn naar voren gebracht:

- Toepassing van een meldplicht door professionals gaat voorbij aan het zelfbeschikkingsrecht ofwel de autonomie van het slachtoffer. Bij een meldplicht maakt de professional geen afweging, maar meldt meteen wat hij ziet zonder overleg met slachtoffer of cliënt.
- Wanneer artsen te maken hebben met een meldplicht, ervaren zij druk van de wet. Zij hebben het gevoel de controle kwijt te raken om zelf zorgvuldig te kunnen overwegen welke stappen nodig zijn in het belang en ter bescherming van het slachtoffer;
- Invoering ervan gaat gepaard met nadelige gevolgen, zoals de overbelasting van het systeem en onnodig stigmatiserende onderzoeken, zonder duidelijke pluspunten voor hulp aan en bescherming van het kind en het gezin. (zie noot 16)

In die memorie van toelichting is ook opgemerkt dat het doorvoeren van een meldplicht als daarvoor de noodzaak ontbreekt, de toets aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet zou kunnen doorstaan in het bijzonder ten aanzien van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. (zie noot 17)

Zowel in de evaluatie van de VIR als in de evaluatie van de meldcode zijn aanwijzingen te vinden dat bovengenoemde problemen mogelijk zullen ontstaan en in het bijzonder ten aanzien van de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en cliënt. Zo wordt in de evaluatie van de VIR geconstateerd dat de belangrijkste reden voor professionals om af te zien van een melding is dat zij ouders en/of de jeugdige moeten informeren over de melding (volgens 26% van alle meldingsbevoegden; o.a. vanwege handelingsverlegenheid van de professional en angst de vertrouwensband te schaden). (zie noot 18) In de evaluatie van de verplichte meldcode wordt naar voren gebracht dat artsen het doen van een melding als een uiterste

stap ervaren en, indien niet nodig, ook niet wenselijk achten vanwege de impact op alle betrokkenen. Als zich dergelijke problemen voordoen, draagt de meldplicht naar het oordeel van de Afdeling niet bij aan de bestrijding van kindermishandeling en huiselijk geweld en is in zoverre derhalve niet effectief.

Voorts wordt in de reactie van verschillende beroepsverenigingen op een concept van het onderhavige besluit hierover opgemerkt: "We hebben als beroepsverenigingen twijfels over de effectiviteit van de voorgestelde meldplicht en grote zorgen over de negatieve effecten die deze kan hebben op de vertrouwensrelatie en de bereidheid hulp te zoeken. We vragen ons ten sterkste af of de meldplicht voor het effect gaat zorgen dat we willen. Mocht toch besloten worden tot deze wijziging van het Besluit, dan zal de professional daarover in ieder geval voorafgaand en tijdens het hulptraject in alle openheid met cliënten moeten spreken. Het borgen van de vertrouwensrelatie valt, ook in ernstige gevallen, onder de professionele verantwoordelijkheid van professionals. Zij zijn daarop aan te spreken op grond van hun beroepscode. Wij vragen hiervoor aandacht." (*zie noot 19*) Ook hieruit blijkt dat onder professionals twijfel is ook over de effectiviteit van de meldplicht.

Naar het oordeel van de Afdeling is er geen reden om aan te nemen dat de consequenties zoals hierboven genoemd wezenlijk anders zullen zijn als de meldplicht in de meldcode wordt opgenomen en niet in de wet. Niet gebleken is dat de bezwaren tegen een meldplicht zoals hierboven genoemd niet van toepassing zullen zijn. Hierdoor zal de meldplicht in zoverre niet bijdragen aan de bestrijding van kindermishandeling en huiselijk geweld en is zij in zoverre niet effectief.

Om deze reden adviseert de Afdeling van het besluit af te zien, tenzij dragend gemotiveerd kan worden dat de praktijk thans zodanig is gewijzigd dat de bezwaren die er vrij kort geleden toe hebben geleid af te zien van een wettelijke meldplicht, thans niet meer aan de orde zijn.

Ten einde de effectiviteit van het ontwerpbesluit te kunnen bepalen geeft de Afdeling in overweging om niet alleen een impactanalyse (*zie noot 20*) uit te voeren om alle effecten in kaart te brengen, maar ook een ex-ante evaluatie die de werking van het ontwerpbesluit in de praktijk in kaart brengt. De uitkomsten van de ex-ante evaluatie kunnen ertoe leiden dat voorkomen wordt dat een nieuw instrument in het leven wordt geroepen dat achteraf gezien zijn doel voorbij schiet.

#### **5. De kwalificatie "ernstig"**

In het ontwerpbesluit is de verplichting opgenomen om in de meldcode een afwegingskader op te nemen op grond waarvan professionals in staat zijn om te beoordelen of sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling. Het afwegingskader dient in overleg met voor de professionals relevante beroepsgroepen te worden opgesteld. Verwacht wordt dat de beroepsgroepen in de praktijk model-afwegingskaders zullen opstellen, die door de personen en instanties die de meldcode moeten opstellen, overgenomen worden. Het kabinet zal de beroepsgroepen hierbij ondersteunen. (*zie noot 21*) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Doordat de relevante beroepsgroepen zelf de afwegingskaders zullen opstellen, zullen er verschillen ontstaan in wat de beroepsgroepen definiëren als ernstige kindermishandeling of huiselijk geweld. In de verschillende adviezen die zijn uitgebracht over het ontwerpbesluit wordt gewezen op het gebrek aan duidelijkheid wanneer er sprake is van ernstige

kindermishandeling of huiselijk geweld en de noodzaak van harmonisatie tussen de afwegingskaders. (zie noot 22) De verschillen in definities kunnen naar het oordeel van de Afdeling onder omstandigheden leiden tot willekeur bij de meldingen, omdat de ene beroepsgroep de ernst van de kindermishandeling of huiselijk geweld anders definieert dan de andere.

Aangezien "ernstig" een kernbegrip in het ontwerpbesluit is, adviseert de Afdeling in het voorstel ten minste de indicatoren op te nemen die de ernst van de kindermishandeling of huiselijk geweld bepalen en bij gebreke hiervan van het besluit af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 20 juni 2017**

### **1. Meerwaarde radarfunctie**

Anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling), ben ik van mening dat de radarfunctie van Veilig Thuis wel degelijk een belangrijke meerwaarde heeft.

Huiselijk geweld en kindermishandeling betreft - helaas - problematiek die vaak jaren duurt. Het risico op herhaald slachtofferschap is groot. Eerder geweld is de belangrijkste voorspeller voor toekomstig geweld in huiselijke kring. Om de ernst van huiselijk geweld en kindermishandeling zo goed en vroeg mogelijk in te kunnen schatten, is het van belang dat een zo volledig mogelijk beeld wordt verkregen van de aard en ernst van de problematiek. Op dit moment komen signalen over (eerder) huiselijk geweld en kindermishandeling niet op een consequente wijze samen. Aldus wordt ook niet over een langere periode gemonitord om te zien hoe een casus zich ontwikkelt en of de veiligheid structureel geborgd is. Het is van belang het langdurige karakter van de problematiek en het hoge risico op herhaald slachtofferschap te onderkennen, om huiselijk geweld en kindermishandeling effectief aan te kunnen pakken.

In navolging van het advies van de heer Sprokkereef zijn het kabinet en de Tweede Kamer van mening dat het wenselijk is dat meer signalen over huiselijk geweld en kindermishandeling samenkomen en dat, als de veiligheid in het geding is, actie wordt ondernomen. Het ligt voor de hand deze 'radarfunctie' te beleggen bij de Veilig Thuis-organisaties, omdat dit goed aansluit bij de werkzaamheden die de Wmo 2015 voor Veilig Thuis voorziet. Nu huiselijk geweld en kindermishandeling zowel kinderen als volwassenen betreffen, is bovendien van belang dat de werkzaamheden van Veilig Thuis zien op de veiligheid van kinderen en volwassenen. Dat maakt ook dat Veilig Thuis afzonderlijke signalen over verschillende leden uit hetzelfde gezin kan combineren. In de nota van toelichting bij het besluit is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, nader ingegaan op de meerwaarde van de radarfunctie.

#### **a. VIR**

De Afdeling merkt op dat het gebrek van het combineren van signalen van professionals uit verschillende sectoren een langlopend en hardnekkig probleem is. Vergelijkbare problemen lagen ten grondslag aan bijvoorbeeld het introduceren van de Wet verwijzindex risico's

jeugdigen (VIR). De Afdeling geeft aan dat uit de evaluatie van de VIR blijkt dat de meerwaarde ervan beperkt is, wat de vraag met zich brengt waarom het melden van ernstige kindermishandeling of ernstig huiselijk geweld bij Veilig Thuis wel de meerwaarde zou hebben van tijdige matching van signalen van verschillende professionals. Temeer daar dit er niet toe hoeft te leiden dat Veilig Thuis de verantwoordelijkheid voor de zaak overneemt.

De radarfunctie van Veilig Thuis en de VIR zijn twee verschillende instrumenten. Beide beogen signalen bij elkaar te brengen, maar de signalen die het betreft en de consequenties van het bijeenbrengen zijn verschillend. De VIR is (enkel) een digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. Naast signalen als kindermishandeling kunnen bijvoorbeeld middelengebruik of schoolverzuim reden zijn voor een melding in de VIR. In de VIR staat alleen geregistreerd dat er een melding is gedaan. Professionals hebben vervolgens de mogelijkheid met elkaar in contact te treden als sprake is van een match. Er wordt vanuit de VIR geen informatie overgedragen aan de betrokken professionals en een match is geen garantie dat actie wordt ondernomen.

Een melding van een (vermoeden van een) ernstige situatie bij Veilig Thuis leidt tot contact met de melder en een veiligheidstoets. Deze meldingen betreffen kindermishandeling of huiselijk geweld. Het is de bedoeling dat de melding wordt verrijkt met de informatie die mogelijk bij Veilig Thuis reeds bekend is over de betrokkene of andere gezinsleden en met de informatie van de organisaties die Veilig Thuis raadpleegt voor een check. In het advies van dhr. Sprokkereef worden hierbij de volgende organisaties genoemd: de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, reclasseringsorganisaties en organisaties voor vrouwenopvang. Voor ernstige situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling vindt het kabinet het belangrijk dat een goede inschatting wordt gemaakt van de veiligheidssituatie zodat zonodig (aanvullende) actie kan worden ondernomen door Veilig Thuis. Dit maakt dat de melding bij Veilig Thuis meerwaarde heeft ten opzichte van een melding in de VIR.

#### **b. Verdragende schakel in lokale aanpak?**

Voorts stelt de Afdeling dat het verplicht melden van ernstige kindermishandeling bij Veilig Thuis verwarrend en vertragend kan werken in die situaties waarin de RvdK in overleg met de gemeenten wordt ingeschakeld. Gelet op de samenwerkingsafspraken in vrijwel alle 42 jeugdhulpregio's tussen gemeenten en de RvdK vraagt de Afdeling wat de meerwaarde is van de radarfunctie binnen het gedecentraliseerde stelsel van jeugdhulp.

Zowel de gemeentelijke Veilig Thuis-organisaties als de RvdK vormen belangrijke schakels in de aanpak van kindermishandeling. Beide organisaties hebben specifieke bevoegdheden met het oog op het benodigde onderzoek naar de veiligheid van een kind. Veilig Thuis onderzoekt of sprake is van kindermishandeling en zorgt voor de toeleiding naar (vrijwillige) hulpverlening. Veilig Thuis kan ook onderzoek door de RvdK vragen. De RvdK onderzoekt of een kind zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en of de ouders de noodzakelijke hulp om die bedreiging weg te nemen niet of onvoldoende accepteren. In dat geval verzoekt de RvdK aan de kinderrechter om het kind onder toezicht te stellen of om het gezag van de ouders te beëindigen (gedwongen kader). In de samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten en de RvdK is afgesproken dat zaken rechtstreeks door gemeenten of door hen daartoe gemachtigde instellingen bij de RvdK kunnen worden gemeld. Deze mogelijkheid van een rechtstreeks verzoek tot onderzoek aan de RvdK blijft, ook na wijziging van het Besluit meldcode, bestaan. Dit geldt evenzeer voor de samenwerkingsafspraken



tussen Veilig Thuis en de politie en het OM. Ook het inschakelen van deze organisaties, als sprake is van signalen die een redelijk vermoeden van een strafbaar feit behelzen, blijft na wijziging van het besluit aangewezen.

In situaties waarin een onderzoek bij de RvdK loopt, kan Veilig Thuis de RvdK van informatie voorzien over mogelijk eerder bekende signalen. Een melding bij Veilig Thuis op basis van het afwegingskader mag niet tot vertraging leiden als de RvdK reeds betrokken is. In het kader van het uitwerken van de radarfunctie wordt hierover overleg gevoerd tussen Veilig Thuis en de RvdK.

### ***c. Signaleren ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld***

Ten slotte merkt de Afdeling in dit verband op dat het in de praktijk heel moeilijk blijkt de signalen van ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld te herkennen en te duiden. Het is volgens de Afdeling noodzakelijk dat professionals hierop uitgebreid getraind worden en dat er binnen de betreffende organisatie steeds aandacht voor is. De Afdeling is van mening dat er nog veel te winnen is voordat een nieuw instrument overwogen wordt.

De Afdeling merkt terecht op dat professionals getraind moeten worden om signalen te herkennen zodat zij de stappen van de meldcode goed weten toe te passen. Daartoe zijn door professionals diverse signaleringsinstrumenten ontwikkeld. Ook zijn er diverse richtlijnen opgesteld met informatie over het signaleren van kindermishandeling en huiselijk geweld. Bovendien is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in lesmateriaal met het oog op de benodigde training van professionals. Dit kan door organisaties en instellingen, die immers zijn gehouden om de deskundigheid van hun professionals te bevorderen, worden ingezet.

Het kabinet zal beroepsgroepen ondersteunen bij het opstellen van de afwegingskaders en de implementatie daarvan. Doel is immers dat professionals de kennis in de praktijk (kunnen) toepassen. Gelet hierop geeft het kabinet meer tijd voor beroepsgroepen om het afwegingskader op te stellen en om professionals voldoende tijd te geven er mee te leren werken. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is voorliggend besluit zo gewijzigd, dat het op 1 januari 2019 in werking zal treden. Met de aandacht in de praktijk voor het signaleren van kindermishandeling en huiselijk geweld, het ondersteuningsprogramma en de uitgestelde inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit, wordt naar mijn mening voldoende tegemoet gekomen aan de opmerking van de Afdeling dat er nog veel te winnen is voordat een nieuw instrument wordt overwogen.

## **2. Wettelijk beroepsgeheim versus meldplicht**

De Afdeling is van mening dat met de voorgestelde wijziging een meldplicht wordt geïntroduceerd zonder dat de daarvoor vereiste wettelijke basis om de uit het beroepsgeheim voortvloeiende zwijgplicht te doorbreken, aanwezig is. Zij adviseert die basis eerst te creëren.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is besloten om af te zien van de verplichting om in de meldcodes op te nemen dat (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling bij Veilig Thuis gemeld dient te worden, indien de toepassing van het afwegingskader leidt tot de conclusie dat sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling. In plaats daarvan is in het nieuwe artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit meldcode geregeld dat in de meldcodes een afwegingskader moet worden opgenomen dat de professionals in staat moet stellen te beoordelen of sprake

is van (een vermoeden van) dusdanig ernstig geweld of ernstige kindermishandeling, dat een melding bij Veilig Thuis aangewezen is. Artikel 2, tweede lid, onderdeel e, geeft de professional vervolgens de keuze om te melden of niet.

De afwegingskaders (in bepaalde beroepsgroepen aangeduid als richtlijnen of professionele standaarden) zullen in de praktijk door de beroepsgroepen van professionals worden opgesteld. Een professional volgt het afwegingskader van zijn beroepsgroep. Daarbij geldt dat in principe een melding wordt gedaan indien toepassing van het afwegingskader heeft uitgewezen dat sprake is van (een vermoeden van) dusdanig ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dat een melding aangewezen is. Niet melden zou betekenen dat afgeweken wordt van het afwegingskader, hetgeen dan uiteraard toetsbaar moet zijn. Van een meldplicht is derhalve geen sprake meer. Heeft een professional een (vermoeden van) een minder ernstige vorm van huiselijk geweld of mishandeling, dan zal het afwegingskader niet uitwijzen dat een melding aangewezen is. De professional kan desgewenst naar eigen inzicht al dan niet een melding doen bij Veilig Thuis.

Artikel 5.2.6 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) geeft de professionals de bevoegdheid om (een vermoeden van) huiselijk geweld of kindermishandeling bij Veilig Thuis te melden, in weervil van een (medisch) beroepsgeheim voorzover dat van toepassing is.

### **3.Effectiviteit meldplicht**

De Afdeling is van oordeel dat eerdere bezwaren tegen een meldplicht, zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, nu ook van toepassing zijn op onderhavig besluit. De Afdeling adviseert daarom af te zien van het besluit en een ex-ante evaluatie van de werking van het ontwerpbesluit uit te voeren.

Met de voorgestelde wijziging zoals uiteengezet onder punt 2., is geen sprake meer van een meldplicht. Daarmee behoeft de opmerking van de Afdeling op dit punt geen bespreking.

### **4.De kwalificatie "ernstig"**

Aangezien "ernstig" een kernbegrip in het ontwerpbesluit is, adviseert de Afdeling in het voorstel ten minste de indicatoren op te nemen die de ernst van de kindermishandeling of huiselijk geweld bepalen.

Het kabinet wil professionals de ruimte bieden om zelf invulling te geven aan hun afwegingskader, zodat het maximaal aansluit bij de aard van de desbetreffende professie. Het is belangrijk dat beroepsgroepen een norm vaststellen die voor hun achterban als relevant en behulpzaam wordt ervaren. Zoals in de nota van toelichting bij het besluit is aangegeven, voorziet het kabinet in een ondersteuningsprogramma dat (ook) kennis over relevante indicatoren met het oog op de ernst van de kindermishandeling of het huiselijk geweld verzamelt en ter beschikking stelt aan beroepsgroepen. Belangrijke indicatoren, waaraan de Afdeling refereert, zijn of sprake is van acuut gevaar en/of van structurele onveiligheid. Deze indicatoren en andere relevante informatie worden opgenomen in de documentatie die aan de beroepsgroepen beschikbaar wordt gesteld zodra het besluit is vastgesteld.

Verder heeft het ondersteuningsprogramma tot doel om uitwisseling tot stand te brengen

tussen de beroepsgroepen bij het opstellen van de afwegingskaders. Beoogd wordt om in overleg met beroepsgroepen een clustering van beroepsgroepen te maken zodat harmonisatie tussen vergelijkbare beroepsgroepen tot stand kan komen. Met inzet van het ondersteuningsprogramma, dat in overleg met de beroepsgroepen verder ingericht wordt, wordt de invulling van het afwegingskader door beroepsgroepen gerealiseerd. Hiermee wordt willekeur, die volgens de Afdeling kan ontstaan, voorkomen. In het ondersteuningsprogramma zal ook afstemming gezocht worden met de betrokken inspecties in verband met de vormgeving van het toezicht.

## **5. Overig**

In de praktijk zullen de diverse beroepsgroepen de afwegingskaders opstellen. Daarom is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de zinsnede te schrappen waarin stond dat het afwegingskader 'in overleg met' de voor de professionals relevante beroepsgroep zou worden opgesteld (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit verplichte meldcode en de overeenkomende artikelonderdelen van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen).

Ik moge U hierbij 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) Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling), Stb. 2013/142.

(2) Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, geactualiseerde versie 2016.

(3) Rapportage onderzoek onder artsen naar de werking van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, BMC-onderzoek, juni 2015, en Meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling, Inspectie Veiligheid en Justitie, oktober 2015, publicatienummer: 88499. Zie ook: Kamerstukken II 2015/16, 28 345, nr. 153, blz.3-4.

(4) Het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) zijn per 1 januari 2015 samengevoegd tot het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK). In de praktijk wordt hiervoor de naam "Veilig Thuis" gehanteerd.

(5) Rapportage onderzoek onder artsen naar de werking van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, blz. 2, 4 en 5.

(6) Meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling, Inspectie Veiligheid en Justitie, blz. 5.

(7) Kamerstukken II 2015/16, 28 345, nr. 153, blz. 5.

(8) Jan-Dirk Sprokkereef, Aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis, 3 oktober 2016, blz. 3-4.

(9) Ibid., blz. 2.

(10) Ibid., eindnoot 2 en 3, blz. 13.

(11) Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, blz. 1-2.

(12) Evaluatie verwijzindex risicojongeren, Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijzindex risicojongeren: de VIR, DSP-groep, 17 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 28 345, nr. 136, blz. 11.

- (13) Reactie Raad voor de Kinderbescherming op wijziging Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, 22 november 2016.
- (14) Kamerstukken II 2016/17, 28 345, nr. 171, blz. 18.
- (15) Voor medisch hulpverleners, die individuele gezondheidszorg verlenen, zoals artsen en verpleegkundigen zijn artikel 88 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en artikel 7:457 Burgerlijk Wetboek van toepassing. Voor beroepskrachten in de jeugdzorg is de zwijgplicht specifiek geregeld in artikel 7.3.11 van de Jeugdwet. Voor medewerkers van de lokale sociale (wijk)teams gelden de privacybepalingen van de Jeugdwet en de Wmo 2015. De vertrouwensinspecteurs in het onderwijs kennen een eigen bepaling over de omgang met hun zwijgplicht in artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht.
- (16) Kamerstukken II 2011/12, 33 062, nr. 3, blz. 7-8.
- (17) Blz. 7 en blz. 18-21.
- (18) Evaluatie verwijzindex risicojongeren, Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijzindex risicojongeren: de VIR, 17 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 28 345, nr. 136.
- (19) Gezamenlijke reactie van NVO, NIP, VKJP, NVRG, NVP, NVGzP, VPeP, BPSW, VGct, VEN en P3NL, 23 november 2016, blz. 2.
- (20) In het Algemeen Overleg van 12 oktober 2016 heeft de Staatssecretaris van VWS erkend dat het om een grote verandering voor alle betrokkenen gaat, die niet moet worden onderschat. Hierbij heeft hij toegezegd een impactanalyse te laten uitvoeren in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om de gevolgen in te schatten (Kamerstukken II 2016/17, 28 345, nr. 171, blz. 18-19).
- (21) Toelichting, paragraaf Aanleiding tot wijziging van het Besluit meldcode.
- (22) Zie onder meer: advies GGZ-Nederland, reactie artsencoalitie (KNMG) en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 314 kB\)](#)