



bijlage

Verbetering registratie en beleidsinformatie
Veilig Thuis en Jeugd

Bevindingen en aanbevelingen

Contactpersoon

L.M.E.Menenti
l.m.e.menenti@
nationaalrapporteur.nl

T 06-4682 7508

S.J. Tjalsma
s.j.tjalsma@
nationaalrapporteur.nl

T 06-5287 2570

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

Onderzoeksproces

In de afgelopen periode heeft mijn bureau de door u verzochte regionale analyse van de gegevens over seksueel misbruik van de voormalige AMK's gemaakt. Hoewel hier op het oog interessante resultaten uitkwamen, bereikten mij signalen dat de registratie van de verschillende AMK's niet betrouwbaar genoeg was om deze resultaten te kunnen interpreteren. Ik heb toen besloten bij alle huidige Veilig Thuis organisaties navraag te doen naar de manier van registreren vóór 1 januari 2015. Ik kreeg uit 10 van de voormalige Jeugdzorgregio's een reactie. Mijn dank gaat uit naar de Veilig Thuis-medewerkers die tijd hebben gevonden deze vragenlijst in te vullen en mijn bureau nadere toelichting hebben geboden. Hoewel ik graag een completer beeld had gehad, was dit genoeg om te concluderen dat de door u verzochte analyse helaas niet gepubliceerd kan worden.

Registratie

Hieronder zet ik uiteen welke problemen in de registratie bestaan en waarom deze mij beletten deze analyse uit te voeren. Naast onderstaande breng ik u graag ook bekende inconsistenties nogmaals onder de aandacht.¹

Dubbeltellingen

Het belangrijkste probleem zijn de dubbeltellingen van AMK-dossiers die betrekking hadden op hetzelfde kind/gezin. Over één zaak konden naast elkaar adviezen, consulten en onderzoeken bestaan. Dit was een landelijk probleem. Deze dubbeltellingen betekenen allereerst dat ik niet inzichtelijk kan maken hoeveel kinderen zijn gemeld bij de toenmalige AMK's. Daarnaast gingen AMK's verschillend om met de mogelijkheid om binnen één zaak op te schalen van consulten naar onderzoeken (waarmee een dubbeltelling vermeden kon worden): sommige deden dit wel, andere maakten een nieuw dossier aan. Hierdoor is niet inzichtelijk te maken welk aandeel van de zaken onderzocht wordt, en ook niet hoe regio's hierin verschillen.

Organisatievorm

Zoals bekend maakten de AMK's deel uit van de Bureaus Jeugdzorg (BJZ). Hoe dit invloed had op AMK-werkprocessen en registratie, verschilde. Zo gingen in een aantal regio's bepaalde meldingen (bijvoorbeeld zorgmeldingen van de politie)

¹ Zie Nationaal Rapporteur (2014), pp. 151, 152, 163.

rechtstreeks naar BJZ, waardoor deze niet bij het AMK terechtkwamen. Ook was de meldingendienst soms gecombineerd tussen BJZ en AMK, waarbij het kon voorkomen dat BJZ-medewerkers en AMK-medewerkers ieder in hun eigen systeem (respectievelijk IJ en KITS) registreerden. Dit introduceerde een zekere willekeur in de registratie, waardoor niet alle meldingen in de AMK-registratie terechtkwamen. In andere regio's werden meldingen van gezinnen waarbij al jeugdbescherming betrokken was bij BJZ geregistreerd, en andere meldingen bij het AMK. Dit zijn weliswaar bekende en begrijpelijke regionale variaties in gekozen organisatievorm, ze maken een vergelijking tussen regio's moeilijker.

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

Constaten

De gehanteerde criteria voor het beschouwen van kindermishandeling als 'geconstateerd' of 'niet geconstateerd' liepen uiteen. Kindermishandeling 'niet geconstateerd' zou volgens de toenmalige landelijke registratieafspraken² moeten betekenen dat de gemelde vermoedens kunnen worden bevestigd noch ontkracht. In sommige gevallen leek de interpretatie echter te zijn dat dit betekent dat de vermoedens weerlegd waren.

Helpen

De uiteindelijke taak van het AMK na het onderzoeken van vermoedens van kindermishandeling was het zo nodig inschakelen van adequate hulp. Dit werd geregistreerd als 'overdracht'. Dit kon betekenen dat professionele hulpverlening voor de kindermishandeling was ingeschakeld maar dit leek bij sommige regio's ook te kunnen betekenen dat de omgeving van het kind, bijvoorbeeld school, consultatiebureau of huisarts, alert was gemaakt. Dit is een groot verschil in vorm van interventie, en dus in het te verwachten effect, en maakt dit gegeven moeilijk te interpreteren.

Een andere mogelijke geregistreerde vorm van interventie is het inschakelen van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Uit de vragenlijsten bleek dat een situatie waarin het AMK een zaak aan RvdK wil overdragen, maar de RvdK deze niet aanneemt op veel verschillende manieren geregistreerd werd.

Samenvattend

In *Op goede grond* presenteerde ik de aanpak van seksueel geweld als een serie beslissingen. Bovenstaande punten leiden mij tot de conclusie dat over alle belangrijke beslissingen die bij de AMK's lagen, namelijk **melden, onderzoeken, constateren** en **helpen** geen interpreteerbare vergelijking tussen het beleid van de verschillende regio's valt te maken. Sterker, zij leiden mij tot de conclusie dat ik deels op de analyse van AMK-gegevens in *Op goede grond* moet terugkomen: de daarin gerapporteerde resultaten over het percentage onderzochte zaken kan ik op basis van de analyse van de AMK-regio's niet staven. Ook de bevindingen over interventie verdienen enige nuancering.

² KITS Registratie Werkgroep (2006). Registratie in KITS. Aanvullende landelijke afspraken.

Ik beval u in 2014 aan 'te investeren in een goede en uniforme handleiding voor registratie voor de toekomstige AMHK's, en medewerkers optimaal te trainen in het gebruik ervan'.³ Bovenstaande bevindingen onderstrepen de noodzaak van die aanbeveling. Het probleem is overigens niet nieuw: in 2006 publiceerde de Landelijke Overleg Bureauhoofden van het AMK het document 'Registratie in KITS: Aanvullende landelijke afspraken' omdat zij constateerden dat 'de betrouwbaarheid van een hoeveelheid gegevens uit KITS onbetrouwbaar is' (sic).⁴ Eerder uit mijn rapport en nu uit de ontvangen antwoorden op de vragenlijsten blijkt dat dit probleem in de periode tot aan 1 januari 2015 nog altijd niet was verholpen.

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

³ Nationaal Rapporteur (2014), p 304.

⁴ KITS Registratie Werkgroep (2006), p. 2.

Aanbevelingen

Bovenstaande bevindingen leiden mij tot de conclusie dat ik mijn wettelijke taak, het rapporteren over aard en omvang van seksueel geweld tegen kinderen, niet kan vervullen waar het de toenmalige AMK's betreft. Inmiddels zijn de taken van de AMK's door de Jeugdwet en Wmo 2015 ondergebracht bij de gemeentelijke advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK, hierna: Veilig Thuis) en vindt registratie (binnenkort) plaats in verschillende registratiesystemen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een Model Handelingsprotocol en een Programma van Eisen voor registratiesystemen opgesteld met het doel tot de ontwikkeling van een uniforme werkwijze en registratie. Het Rijk (VWS en VenJ) heeft het Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK (hierna: Informatieprotocol) opgesteld voor uniforme levering van gegevens aan het CBS.⁵ Inmiddels blijken de geteste registratiesystemen (nog) niet te voldoen aan alle vereisten in voornoemde documenten.⁶ Gezien de diversiteit in registratiesystemen verwacht ik voornamelijk niet dat er bij de Veilig Thuis-organisaties een grotere uniformiteit in de werkwijze en registratie tot stand komt dan vóór 1 januari 2015 het geval was. Daarom is het noodzakelijk dat ik de voor mijn mandaat benodigde informatie vanaf dit jaar zal kunnen halen uit de beleidsinformatie zoals de Veilig Thuis-organisaties die moeten aanleveren aan het CBS.⁷

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

- 1. Ik beveel u, samen met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de VNG, aan om de Veilig Thuis-beleidsinformatie op uniforme wijze tot stand te laten komen. Hiervoor is het nodig te investeren in goede en inhoudelijk consistente registratie, en in nauwe samenwerking tussen alle Veilig Thuis-organisaties om handelings- en registratieprotocollen, werkprocessen en registratiesystemen te uniformeren.*

Een landelijk inhoudelijk consistente registratie is niet alleen noodzakelijk voor wie beleidsinformatie nodig heeft: wanneer een gezin waarin mogelijk kindermishandeling speelt uit een regio vertrekt is het voor de bescherming van kinderen belangrijk dat Veilig Thuis-organisaties gegevens aan elkaar en aan ketenpartners kunnen overdragen. Hiervoor is een consistente registratie wel noodzakelijk, maar niet voldoende: het is ook belangrijk dat gegevensuitwisseling digitaal en efficiënt kan plaatsvinden.

Meldingen naar aanleiding van adviezen

Veilig Thuis kan aan adviesvragers het advies geven om een melding te doen. Het advies kan dan direct worden omgezet in een melding, maar er kan ook (op een later tijdstip) een nieuwe melding worden aangemaakt. In dat laatste geval is niet uit de registratie af te leiden of die melding voortkomt uit een eerder advies over hetzelfde kind/gezin en of er dus sprake is van een dubbeltelling: Veilig Thuis mag bij adviezen immers geen gezinsgegevens registreren. Voor de kwaliteit van registratie en beleidsinformatie is het nodig dat Veilig Thuis kan registreren of een melding al dan niet voortkomt uit een eerder gegeven advies. Hiermee kunnen dubbeltellingen worden voorkomen, kan beter inzicht worden verkregen in de mate waarin contacten met Veilig Thuis leiden tot een melding en wordt de beleidsinformatie daarmee relevanter.

⁵ Art. 4.2.12 Wmo 2015, art. 4.3.2 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015

⁶ VNG, Rapportage gebruikerstest ICT voor Veilig Thuis (2015).

⁷ Art. 4.3.1 Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

2. *Ik beveel u, samen met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de VNG, aan om de Veilig Thuis-registratie en het Informatieprotocol zo in te richten dat uit de gegevens voor beleidsinformatie opgemaakt kan worden welke meldingen voortkomen uit eerder advies.*

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

Melding niet omzetten in advies, maar behandelen als melding

Veilig Thuis-organisaties kunnen net als de voormalige AMK's een contact in eerste instantie aannemen als een melding, maar toch niet opvolgen door onderzoek of overdracht. Zo'n melding zetten zij om in een advies.⁸ De gemelde persoonsgegevens worden dan vernietigd: adviezen mogen immers geen gegevens van het gemelde kind of gezin bevatten. Echter, een melding is 'Het kenbaar maken aan het AMHK van een situatie of vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling met vermelding van de persoonsgegevens van de direct betrokkene(n)'.⁹ Doordat de mogelijkheid bestaat een melding om te zetten in een advies wordt de betekenis van 'melding' in het informatieprotocol ondergraven.

Hierdoor gaat informatie verloren. Ten eerste het gegeven dat er gemeld is. Hierdoor kan ik niet rapporteren over het aantal mensen dat vermoedens van seksueel misbruik aan Veilig Thuis meldt, een belangrijke beslissing in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Ten tweede gaan voor Veilig Thuis gegevens verloren over het kind/gezin en over een vermoede situatie van kindermishandeling en seksueel misbruik. Wanneer iemand anders een nieuwe melding doet over hetzelfde kind/gezin, is bij Veilig Thuis niet bekend dat er eerdere meldingen zijn geweest. Het kunnen koppelen van die meldingen zou eerder aanleiding kunnen bieden tot onderzoek.

Veilig Thuis moet eenmaal aangenomen meldingen dus als meldingen behandelen en registreren. Ik pleit voor aanpassing van het Veilig Thuis Model Handelingsprotocol en Informatieprotocol en van de Veilig Thuis-werkwijze door eenmaal gemelde signalen van kindermishandeling en seksueel misbruik niet meer af te kunnen schalen tot advies, maar als melding geregistreerd te laten staan. Daarbij is het belangrijk dat Veilig Thuis de gegevens van het kind/gezin registreert zodra de contactnemer expliciet de wens uit om deze bij Veilig Thuis te melden.

Dit is om twee redenen nodig. Ten eerste om de meldpuntfunctie en daarmee de informatiepositie van Veilig Thuis beter te benutten: door koppeling van geregistreerde gezinsinformatie kan Veilig Thuis eerder besluiten een onderzoek te starten. Ten tweede om het in de beleidsinformatie gemaakte onderscheid tussen adviezen, meldingen en onderzoeken consistent door te voeren in de praktijk: zo rapporteert degene die de beleidsinformatie gebruikt, onder wie ikzelf, ook echt over de praktijk.

Deze verbetering van de informatiepositie van Veilig Thuis is wettelijk mogelijk¹⁰ en tegelijk behoudt Veilig Thuis hiermee zijn laagdrempeligheid: (anoniem) advies vragen zonder gegevens van het kind/gezin met Veilig Thuis te delen blijft immers gewoon mogelijk.

⁸ § 6.3.10 VNG-Model Handelingsprotocol Veilig Thuis.

⁹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). Beleidsinformatie AMHK Informatieprotocol.

¹⁰ Art. 5.1.6 Wmo 2015.

3. *Ik beveel u, samen met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de VNG, aan om het niet meer mogelijk te maken een reeds aangenomen melding om te zetten in een advies, en om het Model Handelingsprotocol en Informatieprotocol daartoe te wijzigen.*

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720

Aard van geweld bij advies

Een belangrijke beslissing bij de aanpak van seksueel geweld is het wel of niet onderzoeken van vermoedens. Om deze in beeld te brengen is het nodig contacten die wel en die niet tot onderzoek geleid hebben met elkaar te kunnen vergelijken. Volgens het huidige Informatieprotocol wordt de 'aard van het geweld en/of de mishandeling' (waaronder seksueel misbruik) echter wel bij meldingen en onderzoeken geregistreerd, maar niet bij adviezen. Hierdoor is niet meer uit de registratie af te leiden hoeveel adviezen over seksueel misbruik Veilig Thuis verstrekt (terwijl dit eerder nog wel mogelijk was bij de AMK-registratie). Dit maakt het onmogelijk om goed zicht te krijgen op het aantal mensen dat vermoedens heeft over seksueel misbruik en om het aantal adviezen over seksueel misbruik te vergelijken met het aantal meldingen en onderzoeken naar seksueel misbruik.

4. *Ik beveel u, samen met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, aan het Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK zodanig te wijzigen dat niet alleen voor meldingen en onderzoeken, maar ook voor adviezen wordt geregistreerd op aard van het geweld en/of de mishandeling, waaronder seksueel misbruik.*

Beleidsinformatie Jeugd: aanleiding tot interventie

Om de landelijke en gemeentelijke aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te kunnen monitoren ben ik als Nationaal Rapporteur ook afhankelijk van goede beleidsinformatie over jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Artikel 7.5.3 van het Besluit Jeugdwet bepaalt uit welke gegevens deze beleidsinformatie moet bestaan. Om (het gemeentelijk beleid ten aanzien van) jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen adequaat te monitoren, zijn de aan te leveren gegevens vooralsnog echter te minimaal. Ik acht het noodzakelijk dat ook gegevens over de problematiek van jeugdigen en/of hun ouders op uniforme wijze worden opgenomen in de beleidsinformatie. Zoals ik al aangaf in mijn consultatiereactie Uitvoeringsbesluit Jeugdwet d.d. 20 december 2013 is dit nodig om zowel kwalitatief als kwantitatief inzicht te verkrijgen in de problemen van jeugdigen en de relatie tussen de geconstateerde problemen en de inzet van jeugdhulp, kinderbescherming of jeugdreclassering.

5. *Ik beveel u, samen met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, aan de gegevens zoals bedoeld in artikel 7.4.1 Jeugdwet aan te vullen met de gegevens over de problematiek van de jeugdige en/of diens ouders die aanleiding gaf tot het inzetten van jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering. Dit houdt ook in de aard van meldingen bij Veilig Thuis (jeugdbescherming) en het door de jeugdige gepleegde delict (jeugdreclassering). Ik beveel aan dit vast te leggen in artikel 7.5.3 Besluit Jeugdwet en in het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd (als bijlage bij de Regeling Jeugdwet).*

Tot slot

Mijn wettelijke taak is te rapporteren over aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op dit moment kan ik deze taak niet naar behoren vervullen waar het gaat om de werkwijze van Veilig Thuis en voor onderzoek naar de inzet van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering tegen seksueel geweld tegen kinderen. Ik doe u, en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de VNG, daarom vijf aanbevelingen die hier verandering in kunnen brengen. Dit zijn:

- 1. het investeren in goede en landelijk consistente registratie door Veilig Thuis zodat Veilig Thuis-beleidsinformatie op uniforme wijze tot stand komt;*
- 2. het zodanig inrichten van de Veilig Thuis-registratie en het Informatieprotocol dat uit de gegevens voor beleidsinformatie opgemaakt kan worden welke meldingen voortkomen uit eerder advies.*
- 3. het in het Model Handelingsprotocol en in de werkwijze van Veilig Thuis beëindigen van de mogelijkheid om meldingen om te zetten in adviezen: als men bij Veilig Thuis wil melden, moet deze melding ook als melding worden behandeld en worden geregistreerd;*
- 4. het in het Informatieprotocol Beleidsinformatie AMHK opnemen van de aard van het geweld en/of mishandeling waarover advies is gevraagd aan Veilig Thuis (waaronder seksueel misbruik);*
- 5. het in het Besluit Jeugdwet en Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd opnemen van de aanleiding voor een interventie (waaronder seksueel misbruik).*

Datum

11 september 2015

Ons kenmerk

9720