



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot 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 bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemeld

Nader Rapport

20 juni 2017

1072686-159751-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot 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 bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemeld

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 januari 2017, nr. 2017000010, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 maart 2017, nr. W13.16.0446/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt hierna ingegaan.

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 bijebrengen 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 zonedig (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 verdragend 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 kinderrechtster 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 stafbaar 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 weerwil 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,
M.J. van Rijn.*



Advies Raad van State

No. W13.16.0446/III
's-Gravenhage, 10 maart 2017

Aan de Koning

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 kindermishandeling¹ 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.²

Om zicht te krijgen op het gebruik van de meldcode heeft de Staatssecretaris van VWS twee onderzoeken laten uitvoeren.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 Thuis⁴ 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

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.



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.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.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.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.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.⁹ Zijn analyse is gebaseerd op onder meer rapporten van de Inspectie jeugdzorg/Samenwerkend Toezicht Jeugd/Sociaal Domein en de Onderzoeksraad voor veiligheid.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 verwijfsindex risico's jeugdigen (VIR). De

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.



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 verwijsindex moet een belangrijke bijdrage leveren aan het samenbrengen van professionals die een risico signaleren bij één bepaalde jeugdige.'*¹¹

Uit de evaluatie van de VIR blijkt dat de meerwaarde ervan beperkt is.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. Verdragende 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 kinderschermingsmaatregel 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.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.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

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, blz. 1–2.

¹² Evaluatie verwijsindex risicojongeren, Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex 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.



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.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.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.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).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*

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 onderwijsstoezicht.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 062, nr. 3, blz. 7–8.

¹⁷ Blz. 7 en blz. 18–21.

¹⁸ Evaluatie verwijfsindex risicjongeren, Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijfsindex risicjongeren: de VIR, 17 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 28 345, nr. 136.



*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.'*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 impactanalyse²⁰ 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.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.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,
J.P.H. Donner.*

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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot 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 bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemeld

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 23 december 2016, kenmerk 1072692-159751-WJZ, in overeenstemming met Onze Ministers van Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op de artikelen 8, derde lid, van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, 4.1.7, vierde lid, van de Jeugdwet, 3.3, derde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, 5a, vijfde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, 7b, vijfde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, 5b, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, 9a, vijfde lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 16, negende lid, van de Leerplichtwet 1969, 1.3.9, vijfde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, 5, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra, 1.21, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, 4b, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs, 3a, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, 1.51a, vijfde lid, en 2.9a, vijfde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van P.M., No. P.M.);

Gezien het nader rapport van P.M., kenmerk P.M., uitgebracht in overeenstemming met Onze Ministers van Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt vervangen door:

b. *melding*: melding aan het AMHK van huiselijk geweld of kindermishandeling of van een vermoeden daarvan;

2. In onderdeel d wordt 'waarmee' vervangen door: met wie.

3. In onderdeel f wordt 'met het oog op de veiligheid van hen' vervangen door: met het oog op de veiligheid van die minderjarigen.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met f tot c tot en met g wordt in het eerste lid na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. een afwegingskader dat is opgesteld in overleg met de voor die professionals relevante beroepsgroep, op basis waarvan de professionals het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan;

2. In het eerste lid, onderdeel c (nieuw), wordt 'inclusief vermelding van degene die eindverantwoordelijk is' vervangen door: inclusief vermelding van de functie van degene die eindverantwoordelijk is.



3. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'huiselijk geweld en kindermishandeling' vervangen door: huiselijk geweld of kindermishandeling.

4. De onderdelen d en e van het tweede lid worden vervangen door:

- d. het toepassen van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
- e. het beslissen over:
 - 1°. het doen van een melding, met dien verstande dat een melding altijd gedaan wordt indien de toepassing van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, leidt tot de conclusie dat sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel van een vermoeden daarvan, en
 - 2°. het inzetten van de noodzakelijke hulp.

ARTIKEL II

Het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel g wordt 'als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg' vervangen door: als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

2. Onder verlettering van de onderdelen i en j tot j en k, wordt na onderdeel h een onderdeel ingevoegd, luidende:

- i. *melding*: melding aan het AMHK van huiselijk geweld of kindermishandeling of van een vermoeden daarvan;

B

Artikel 2a wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot c tot en met e wordt in het eerste lid na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

- b. een afwegingskader dat is opgesteld in overleg met de voor het personeel relevante beroepsgroep, op basis waarvan het personeel het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling weegt en dat het personeel in staat stelt te beoordelen of sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan;

2. In het eerste lid, onderdeel c (nieuw), wordt 'inclusief vermelding van de degene die eindverantwoordelijk is' vervangen door: inclusief vermelding van de functie van degene die eindverantwoordelijk is.

3. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'huiselijk geweld en kindermishandeling' vervangen door: huiselijk geweld of kindermishandeling.

4. De onderdelen d en e van het tweede lid worden vervangen door:

- d. het toepassen van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
- e. het beslissen over:
 - 1°. het doen van een melding, met dien verstande dat een melding altijd gedaan wordt indien de toepassing van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, leidt tot de conclusie dat sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel van een vermoeden daarvan, en
 - 2°. het inzetten van de noodzakelijke hulp.

C

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot c tot en met e wordt in het eerste lid na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:



- b. een afwegingskader dat is opgesteld in overleg met de voor gastouders relevante beroepsgroep, op basis waarvan gastouders het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling wegen en dat hen in staat stelt te beoordelen of sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan;.

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'huiselijk geweld en kindermishandeling' vervangen door: huiselijk geweld of kindermishandeling.

3. De onderdelen d en e van het tweede lid worden vervangen door:

- d. het toepassen van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
- e. het beslissen over:
 - 1°. het doen van een melding, met dien verstande dat een melding altijd gedaan wordt indien de toepassing van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, leidt tot de conclusie sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel van een vermoeden daarvan, en
 - 2°. het inzetten van de noodzakelijke hulp.

D

Artikel 17a wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot c tot en met e wordt in het eerste lid na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

- b. een afwegingskader dat is opgesteld in overleg met de voor het personeel relevante beroepsgroep, op basis waarvan het personeel het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling weegt en dat het personeel in staat stelt te beoordelen of sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan;.

2. In het eerste lid, onderdeel c (nieuw), wordt 'inclusief vermelding van de degene die eindverantwoordelijk is' vervangen door: inclusief vermelding van de functie van degene die eindverantwoordelijk is.

3. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'huiselijk geweld en kindermishandeling' vervangen door: huiselijk geweld of kindermishandeling.

4. De onderdelen d en e van het tweede lid worden vervangen door:

- d. het toepassen van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
- e. het beslissen over:
 - 1°. het doen van een melding, met dien verstande dat een melding altijd gedaan wordt indien de toepassing van het afwegingskader, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, leidt tot de conclusie dat sprake is van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel van een vermoeden daarvan, en
 - 2°. het inzetten van de noodzakelijke hulp.

ARTIKEL III

1. Artikel I van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2018, met uitzondering van onderdeel B, onder 4, dat in werking treedt met ingang van 1 juli 2018.
2. Artikel II van dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inhoud Besluit meldcode

De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Stb. 2013, 142, verder genoemd Wet verplichte meldcode) verplicht organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren in een aantal sectoren om een meldcode op te stellen en het gebruik ervan te bevorderen. Het oogmerk van de wet is dat op die manier organisaties en hun medewerkers alsmede zelfstandige beroepsbeoefenaren voorbereid zijn op en weten hoe te handelen bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. In het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Stb. 2013, 324, verder genoemd Besluit meldcode) is vastgelegd welke elementen een meldcode ten minste moet bevatten. Op die manier wordt de uniformiteit van de verschillende meldcodes geborgd. Een meldcode moet vijf stappen bevatten. Deze stappen beogen dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt, voordat eventueel wordt overgegaan tot een melding. Ook maken zij duidelijk op welke wijze wordt omgegaan met signalen van (mogelijk) huiselijk geweld of kindermishandeling. In het besluit zijn de stappen als volgt geformuleerd¹:

1. het in kaart brengen van de signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling;
2. collegiale consultatie en zo nodig raadplegen van Veilig Thuis of een deskundige op het gebied van letselduiding;
3. een gesprek met de cliënt;
4. het wegen van het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling en bij twijfel altijd raadplegen van Veilig Thuis, en
5. beslissen: zelf hulp bieden of hulp organiseren dan wel melden bij Veilig Thuis.

De volgorde van de stappen is niet dwingend. Waar het om gaat is dat de professional op enig moment in het proces alle stappen heeft doorlopen, voordat hij besluit om een melding te doen. Ook kunnen stappen soms twee of drie keer worden gezet.

Aanleiding tot wijziging van het Besluit meldcode

In de afgelopen jaren is de aandacht voor huiselijk geweld en kindermishandeling onverminderd groot gebleven. Er zijn diverse maatregelen genomen om de aanpak te verbeteren. Zo is in juli 2013 de Wet verplichte meldcode in werking getreden. De voormalige advies- en meldpunten kindermishandeling en de steunpunten huiselijk geweld zijn bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) tot één organisatie omgevormd, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK, in deze toelichting verder aangeduid met de inmiddels in de praktijk gehanteerde term Veilig Thuis). Dankzij de decentralisatie is de aanpak van huiselijk geweld en de aanpak van kindermishandeling nu meer in één hand bij gemeenten. Tegelijkertijd is geïnvesteerd in het scholen van professionals.

Deze maatregelen laten onverlet dat de effectiviteit van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling kan worden verbeterd. Inspectierapporten onderstrepen het belang van een compleet beeld van de problematiek en het herkennen van patronen.² In de Voortgangsrapportage Geweld in afhankelijkheidsrelaties van januari 2016³ werd daarom voorgesteld stap vijf van het stappenplan van de meldcode een registratievereiste bij Veilig Thuis te laten bevatten. Naar aanleiding van reacties op dit voorstel en het overleg met de Tweede Kamer⁴ hebben de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Veiligheid en Justitie in het voorjaar van 2016 de heer Sprokkereef⁵ gevraagd een advies uit te brengen.⁶ Het advies 'Aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis' (3 oktober 2016)⁷ is door het kabinet omarmd omdat hiermee invulling wordt gegeven aan de wens de effectiviteit van de aanpak te vergroten en veiligheid duurzaam te realiseren.⁸ Het advies is door de Tweede Kamer met een aantal organisaties besproken tijdens een hoorzitting op 10 oktober 2016 en is tijdens een algemeen overleg op 12 oktober 2016⁹ breed

¹ In de wet en in het Besluit meldcode wordt de term AMHK (Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) gehanteerd. Op initiatief van de VNG is in juli 2014 besloten om in de praktijk de term Veilig Thuis te gebruiken. In de toelichting van dit besluit wordt hierbij aangesloten.

² Casusonderzoek Zuid-Holland, onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg, november 2015; Calamiteiten Amsterdam, Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen, Samenwerkend Toezicht Jeugd, september 2015.

³ Kamerstukken II 2015/16, 28 345 nr. 153.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 015 nr. 122.

⁵ Dhr. Sprokkereef is voormalig vice-voorzitter van zowel Jeugdzorg Nederland als de Taskforce Kindermishandeling en Seksueel Misbruik en oud-bestuurder van Samen Veilig Midden-Nederland.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 28 345 nr. 165.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 28 345 nr. 170.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 28 345 nr. 170.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 28 345 nr. 171.



gesteund. Voorliggende algemene maatregel van bestuur (amvb) realiseert een belangrijk onderdeel uit het advies, namelijk de verplichting 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 en de verplichting zulke gevallen bij Veilig Thuis te melden. Degenen die de meldcode vaststellen dienen een afwegingskader op te stellen, dit in de meldcode op te nemen en de kennis en het gebruik van de meldcode en derhalve ook van het afwegingskader bij de professionals die voor hem werken, te bevorderen. Het afwegingskader dient echter wel 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.

Inhoud van het advies 'Aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis'

De conclusie van het advies is dat een systematische werkwijze in de huidige praktijk, onder de huidige meldcode, nog ontbreekt. Bij huiselijk geweld en kindermishandeling is sprake van problematiek met een veelal langdurig karakter. Het risico op herhaling is groot. Om te komen tot duurzame veiligheid in huiselijke kring is het daarom van groot belang om signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling in samenhang te bezien. Daarmee kan de aard en ernst beter worden geduid en kan worden beoordeeld welke interventie nodig is. Het advies constateert dat het ontbreekt aan een overkoepelende radar waar signalen van ernstige gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling bijeen worden gebracht. De Veilig Thuis-organisaties zijn bij uitstek in de positie om een dergelijke radarfunctie te vervullen. Daarvoor dienen professionals (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling systematisch te melden bij Veilig Thuis. De Veilig Thuis-organisaties kunnen daarmee nog beter hun verbindende en coördinerende rol vervullen. Zij voeren een veiligheidstoets uit en zorgen voor structurele beoordeling en waar nodig voor monitoring over een langere periode. Het advies spreekt over het realiseren van een radarfunctie voor Veilig Thuis. Hiervoor is een aantal aanbevelingen opgenomen die zich zowel richten op de werkwijze van Veilig Thuis als op het aanscherpen van de verplichte meldcode.

Wat betreft het aanscherpen van de verplichte meldcode, stelt het advies dat het noodzakelijk is dat signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling vanaf een nader te bepalen mate van ernst worden gedeeld met en vastgelegd door Veilig Thuis. Het advies stelt voor om betrokken professionals te verplichten om in de eigen beroepsgroep een norm op te stellen, die omschrijft wanneer vanwege de aard en ernst (mate van onveiligheid) het melden bij Veilig Thuis tot de professionele verantwoordelijkheid wordt gerekend. Ook als de professional ervoor kiest om in stap vijf zelf hulp te organiseren teneinde veiligheid te realiseren. Het organiseren van hulp of (medische) zorg is geen garantie dat de veiligheid verzekerd is. Door ernstige gevallen, waarbij een groot veiligheidsrisico bestaat, te melden bij Veilig Thuis, kan Veilig Thuis de regie op veiligheid nemen. Voor het opstellen van de norm geldt dat bestaande wet- en regelgeving (waaronder de verplichte kindcheck¹⁰) en internationale verdragen kaderstellend zijn. Het melden wordt daarmee verbonden aan het oordeel van een beroepsgroep. Aan dit deel van het door het kabinet en de Tweede Kamer onderschreven advies wordt in onderhavig besluit uitvoering gegeven.

Inhoud van de wijzigingen

Het Besluit meldcode bevat een aantal elementen waaraan een meldcode ten minste moet voldoen, zoals het op te nemen stappenplan. Om uitvoering te geven aan het advies wordt een element toegevoegd, namelijk dat de meldcode een afwegingskader (de hierboven genoemde norm) moet bevatten. Een afwegingskader op basis waarvan een professional het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling weegt. Dat kader stelt hem in staat te beoordelen of sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling zodanig dat melden bij Veilig Thuis vereist is.

De toepassing van het afwegingskader wordt voorgeschreven in stap vier van het stappenplan van de meldcode. Professionals hebben de mogelijkheid om een op de beroepsgroep geëigend kader te hanteren dat past bij de kennis van de professionals en de situaties waarmee zij te maken hebben. Een leraar, bijvoorbeeld, heeft een andere deskundigheid en ziet andere signalen dan een maatschappelijk werker, een arts of een reclasseringsambtenaar. Het formuleren van een basisnorm, zoals in het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 12 oktober 2016 werd gesuggereerd, ligt daarom niet voor de hand. Teneinde de beroepsgroepen goed te kunnen ondersteunen, wordt door het kabinet voorzien in een ondersteuningsprogramma.

In dit programma wordt de kennis over effectief bewezen signalen en risicofactoren verzameld. Zo werd in het algemeen overleg gewezen op de risicofactoren zoals die aan de orde zijn bij de kindcheck (verslavingsproblematiek van een ouder, bepaalde vormen van psychische problematiek, huiselijk

¹⁰ Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, art. 2, eerste lid onderdeel e.



geweld). Deze kennis over risicofactoren en mogelijk andere ernstige signalen die voor alle beroepsgroepen relevant kunnen zijn, kan dienen als een basis voor het opstellen van het afwegingskader en zal bij de beroepsgroepen worden ingebracht door het ondersteuningsprogramma. Verder faciliteert het programma de onderlinge uitwisseling van afwegingskaders tussen beroepsgroepen, om zodoende de samenhang te bevorderen. Gelet op de kennis van Veilig Thuis en het feit dat Veilig Thuis de ontvanger is van de meldingen, wordt het Netwerk Veilig Thuis actief bij het ondersteuningsprogramma betrokken, ook in het contact met de beroepsgroepen. Met de Jongerentaskforce wordt overlegd omdat zij ervaringsdeskundig zijn.

Stap vijf van het stappenplan wordt zodanig aangepast, dat niet langer sprake is van enkel een keuze tussen hulp organiseren of melden bij Veilig Thuis. Het is de bedoeling dat als uit het afwegingskader blijkt dat sprake is van (vermoedens van) ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, in ieder geval een melding wordt gedaan bij Veilig Thuis, maar eveneens hulp kan worden georganiseerd. Bij een melding bepaalt Veilig Thuis in overleg met de professional of ook handelen van Veilig Thuis nodig is naast de hulp die de professional mogelijk al in gang heeft gezet. Informatie over de betrokkene wordt door Veilig Thuis vastgelegd. Hierdoor kan bij nieuwe meldingen de voorgeschiedenis worden meegewogen. In alle gevallen waarin geen sprake is van een (vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, blijft de professional de keuze houden om te melden bij Veilig Thuis of zelf hulp te organiseren.

Voorliggend wijzigingsbesluit past de eerste drie stappen uit het stappenplan niet aan.¹¹ Professionals worden nog steeds geacht bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling de signalen in kaart te brengen. Om vervolgens in overleg met collega's (dit kan ook een aandachtsfunctionaris zijn), Veilig Thuis of een letsedeskundige de signalen goed te kunnen duiden. Stap drie behelst het gesprek met de cliënt. Aangezien openheid een belangrijke grondhouding is in de verschillende vormen van dienstverlening aan de cliënt, wordt in het stappenplan zo snel mogelijk contact gezocht met de cliënt om de signalen te bespreken. In het geval van kwetsbare ouderen kan het gesprek met naasten worden gevoerd. In het geval van kinderen, is het belangrijk dat de professional niet alleen het gesprek voert met de ouders maar ook met het kind zelf. Tenzij dat vanwege zijn jeugdige leeftijd echt niet mogelijk of te belastend voor hem is. Soms zal het vermoeden door het gesprek worden weggenomen, dan zijn de volgende stappen van het stappenplan niet nodig.

Regeldrukeffecten

Als gevolg van dit besluit is het nodig dat personen en organisaties hun meldcode aanpassen, en een afwegingskader ontwikkelen dan wel het bestaande afwegingskader aanpassen waar nodig. Het huidige besluit voorziet in stap vier van de meldcode ook reeds in het wegen van het risico op en de aard en de ernst van het huiselijk geweld of de kindermishandeling. Het nieuwe afwegingskader is hier een aanvulling op en biedt de professional meer houvast. Het kabinet voorziet in ondersteuning van beroepsgroepen bij het opstellen of aanpassen van het afwegingskader, dat vervolgens door de personen en organisaties die een meldcode dienen te hebben, kan worden overgenomen. Dit vergt dus een incidentele inspanning. In de Wet meldcode is eerder uitgegaan van 10.000 organisaties in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke dienstverlening, langdurige zorg, jeugdhulp en justitie. Deze organisaties dienen een afwegingskader op te stellen. Er wordt rekening gehouden met 8 uur inzet van een hoogopgeleide kenniswerker (€ 54) en 2 uur inzet van een hoogopgeleide professional (€ 75). Het totaaloverzicht van de eenmalige regeldrukkosten van het besluit komt daarmee op € 5,8 miljoen in het jaar 2017. De aanpassing leidt voor professionals niet op structurele basis tot een toename van administratieve lasten. Het besluit leidt ook niet tot een toename van administratieve lasten voor burgers.

Reacties op het ontwerpbesluit

Via (internet)consultatie zijn 38 reacties ingediend. Ook hebben de betrokken toezichthouders een uitvoeringstoets gedaan. Het merendeel van de instanties en personen die hebben gereageerd, oordeelt positief over de voorgenomen wijziging. De meeste reacties zijn onder te brengen in vijf thema's, die zich veelal concentreren op de uitvoering van het besluit. Zij hebben niet geleid tot aanpassing van het besluit zelf, met uitzondering van de inwerkingtreding van de toepassing van het afwegingskader door professionals. In de toelichting zijn enkele passages verduidelijkt naar aanleiding van de reacties.

Het eerste thema gaat over de afbakening van wat ernstig huiselijk geweld en ernstige kindermishandeling is. Daarbij wordt gewezen op het ongewenste risico dat alleen gefocust wordt op fysieke mishandeling. De definitie van zowel huiselijk geweld als kindermishandeling ziet echter op alle vormen: fysieke en psychische mishandeling, fysieke en psychische verwaarlozing en seksueel

¹¹ Het voorstel in het advies 'Aanscherping en verbetering van de Meldcode en werkwijze Veilig Thuis' om in stap twee van het stappenplan aan Veilig Thuis de mogelijkheid te bieden om een check uit te voeren vergt een aanpassing in de Wmo 2015 en vergt geen aanpassing van het onderhavige Besluit meldcode.



geweld. In geval van ouderenmishandeling wordt in de praktijk ook financiële uitbuiting daartoe gerekend. Voor het bepalen van de ernst bij de vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling is ook de duur en frequentie (chroniciteit) van belang. Deze elementen zullen bij het opstellen van de afwegingskaders waar nodig onder de aandacht worden gebracht door het ondersteuningsprogramma (zie ook verder in deze paragraaf).

Het tweede thema betreft het afwegingskader. Naast begrip voor het feit dat er verschil in signalering, kennis en mogelijkheden tot hulpverlening is tussen beroepsgroepen, wordt ook gevraagd om beschikbare kennis over hoge risico's en signalen te delen omdat diversiteit in afwegingskaders discussie kan geven bij samenwerking tussen verschillende professionals en bij het contact met Veilig Thuis. Dit kwam ook naar voren bij de uitvoeringstoetsen. Een aantal partijen is voor het hanteren van een basisnorm en voor een verplichting om Veilig Thuis te betrekken. Het kabinet wil het opstellen van een afwegingskader door de beroepsgroepen laten verrichten en daar geen verdere verplichtingen aan koppelen. Wel zal er met het ondersteuningsprogramma voor worden gezorgd dat de kennis die er is over hoge risico's en signalen die wijzen op ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, onder de aandacht wordt gebracht bij alle beroepsgroepen. Ook zal de onderlinge uitwisseling worden gefaciliteerd, teneinde de samenhang tussen afwegingskaders te stimuleren. Het Netwerk Veilig Thuis zal daarbij als belangrijke partij betrokken worden. De kennis van Veilig Thuis alsmede de rol van Veilig Thuis bij ernstige casuïstiek is immers onmiskenbaar.

Dit is ook belangrijk in verband met het derde thema: de aandacht die wordt gevraagd voor ondersteuning bij het opstellen van het afwegingskader en tijd en ruimte voor implementatie en scholing. Het eerdergenoemde programma zal de beroepsgroepen ondersteunen bij de implementatie en de uitvoering van de afwegingskaders (in overleg met beroepsgroepen en het Netwerk Veilig Thuis). Dit programma loopt van 2017 tot en met in elk geval eind 2018. Hierbij worden ook de verschillende inspecties betrokken in verband met de vormgeving van het toezicht. Door meerdere partijen en in de uitvoeringstoetsen is gevraagd om meer tijd voor het opstellen van het afwegingskader en de inwerkingtreding van het besluit, ook met het oog op de implementatie. Met de inzet van het ondersteuningsprogramma wil het kabinet de beroepsgroepen zodanig faciliteren dat het afwegingskader op 1 januari 2018 gereed kan zijn. Om de professionals vervolgens de tijd te geven vertrouwd te raken met het toepassen van het afwegingskader, is het besluit aangepast door aanvullend te regelen dat de toepassing van het afwegingskader per 1 juli 2018 in gaat.

Het vierde thema betreft de taken en positie van Veilig Thuis. Hierbij gaat het niet alleen om de zorg of er voldoende capaciteit is om een mogelijke toename van meldingen te verwerken. Het gaat ook om onderwerpen als samenwerking en regie, de laagdrempeligheid en deskundigheid. Zoals in deze toelichting kort is aangegeven, maakt de wijziging van het Besluit meldcode onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen dat zich richt op de radarfunctie van Veilig Thuis. Dit betreft een apart traject waarin nadrukkelijk wordt gekeken naar de consequenties van de voorstellen op de werkwijze van Veilig Thuis met een impactanalyse. Deze impactanalyse zal begin 2017 beschikbaar komen. Op basis daarvan wordt een verder implementatie- en uitvoeringsplan opgesteld, parallel aan het ondersteuningsprogramma voor de beroepsgroepen. Daarnaast loopt tot medio 2017 het VNG-project Veilig Thuis 'De basis op orde'.

Het laatste thema dat door een aantal partijen nadrukkelijk naar voren is gebracht, betreft het spreken met kinderen. In het voortgezet algemeen overleg van 13 oktober 2016 heeft de staatssecretaris van VWS hier ook met de Tweede Kamer over gesproken. De staatssecretaris heeft de motie Bergkamp en Kooiman¹² hierover overgenomen en toegezegd dit thema onderdeel te laten zijn van de verdere uitwerking. Dit zal gebeuren via het hierboven genoemde ondersteuningsprogramma. De Jongeren-taskforce wordt daarbij betrokken.

Inwerkingtreding

De ontwikkeling van een afwegingskader dat gedragen wordt door de beroepsgroep vergt tijd. In voorliggend besluit is daarom bepaald dat de beroepsgroepen die onder de werking van de Wet verplichte meldcode vallen per 1 januari 2018 verplicht zijn over een dergelijk afwegingskader te beschikken. Tot 1 juli 2018 is er tijd voor de betrokken organisaties die een afwegingskader hebben vastgesteld, hun professionals vertrouwd te maken hiermee te werken.

Inzake het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen worden momenteel andere wijzigingen voorbereid, naast de wijzigingen in het onderhavige besluit. Hierdoor ontstaat er een samenloop van aanpassingen. Om te waarborgen dat de juiste wijzigingen op het gewenste moment in werking treden, wordt de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen bij koninklijk besluit geregeld.

¹² Kamerstukken 2016/17, 31 839, nr. 552.



Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

De wijzigingen in artikel 1 van het Besluit meldcode betreffen een taalkundige verbetering (onderdeel d) en enkele verduidelijkingen (onderdelen b en f).

Onderdeel B

Op grond van de – in de aanhef van dit wijzigingsbesluit te vinden – wetsartikelen waarop het Besluit meldcode is gebaseerd, dienen de in de wetsartikelen aangeduide personen en instanties een meldcode vast te stellen en de kennis en het gebruik daarvan bij degenen die voor hen werken (hier ook wel ‘de professionals’ genoemd) te bevorderen. De meldcode dient te voldoen aan de eisen die het Besluit meldcode worden gesteld.

De toevoeging van een nieuw onderdeel b aan artikel 2, eerste lid, van het Besluit meldcode leidt ertoe dat de meldcodes een afwegingskader dienen te bevatten waarmee degenen die met de meldcode werken na kunnen gaan of sprake is van (een risico op) huiselijk geweld of kindermishandeling, welke aard dat geweld of die mishandeling heeft of zou kunnen hebben en wat de ernst ervan is of zou kunnen zijn. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, kan zo’n afwegingskader per beroepsgroep verschillen. De wijze waarop signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling kunnen worden gewogen, zal verschillen per beroepsgroep. Deze bepaling schrijft daarom ook voor dat het afwegingskader dient te worden opgesteld in overleg met de voor de betreffende professionals relevante beroepsgroep. Met de term ‘beroepsgroep’ wordt hier bedoeld op een organisatie van professionals die beroepsmatig vergelijkbare werkzaamheden verrichten en die zich (mede) ten doel stelt om, bijvoorbeeld door middel van het geven van adviezen en kwaliteitskaders aan de professionals, de beroepsuitoefening te verbeteren. De verplichte meldcode geldt voor een groot aantal sectoren. De wijze waarop de daarin werkzame personen zich als beroepsgroep georganiseerd hebben, kent een grote variëteit.

De wijziging van het eerste lid, onderdeel c (nieuw), betreft een verduidelijking. Niet de namen van degenen die eindverantwoordelijk zijn voor de beslissing over het doen van een melding moeten in een meldcode opgenomen worden, maar de functies van degenen die daarvoor eindverantwoordelijk zijn. Dit sluit beter aan bij de praktijk.

Ook de wijziging van het tweede lid, onderdeel a, betreft een verduidelijking. Uiteraard dienen de bedoelde signalen niet slechts in kaart te worden gebracht indien deze zowel huiselijk geweld als kindermishandeling betreffen, maar ook indien zij huiselijk geweld of kindermishandeling betreffen.

Het nieuwe onderdeel d, van het tweede lid, van het Besluit meldcode (stap vier van het stappenplan) is inhoudelijk gelijk aan het vorige maar is anders geformuleerd omdat het eerste lid, onderdeel b (nieuw), nu de verplichting bevat in de meldcode een afwegingskader op te nemen. Was in stap vier eerst geregeld dat een afweging dient te worden gemaakt, nu regelt stap vier dat het afwegingskader moet worden toegepast. Afwegen blijft derhalve wat in stap vier moet gebeuren, zij het dat dat dan wel met gebruik van het afwegingskader dient te geschieden. Omdat Veilig Thuis gedurende alle stappen kan worden geraadpleegd, is de mogelijkheid daartoe niet meer expliciet in stap vier vermeld. Uit onderdeel e van het tweede lid van het Besluit meldcode (stap 5 van het stappenplan) vloeit voort dat de meldcode bepaalt dat beslist moet worden over het al dan niet melden bij Veilig Thuis (subonderdeel 1) en over het al dan niet inzetten of voortzetten van hulp (subonderdeel 2). Daarbij geldt ingevolge subonderdeel 1 dat in de meldcode moet staan dat in ieder geval gemeld dient te worden indien toepassing van het afwegingskader tot de conclusie leidt dat sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling. In andere gevallen dient degene die met de meldcode werkt zelf te besluiten of hij een melding bij Veilig Thuis doet. Daarnaast dient de professional te besluiten of hulp moet worden ingezet (stap vijf, subonderdeel 2). Het nieuwe onderdeel e voorziet in de mogelijkheid dat zowel wordt gemeld als hulp wordt verleend. Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de beslissing of gemeld moet worden en of hulp ingezet moet worden aan de professional is. Degenen die op grond van de in de aanhef genoemde wetsartikelen een meldcode dienen vast te stellen moeten de kennis en het gebruik ervan bevorderen, maar het is niet hun taak om in ieder individueel geval over melding of hulp te besluiten. Dat behoort tot het oordeel van de professional.

Artikel II

Onderdeel A

Ten onrechte werd in artikel 1, onderdeel g, van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen



nog naar de op 1 januari 2015 ingetrokken Wet op de jeugdzorg verwezen. De verwijzing is geactualiseerd.

Onderdelen B, C en D

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel I, onderdeel B.

Artikel III

Artikel III, eerste lid, bevat de verplichting om de meldcodes uiterlijk 1 januari 2018 met het afwegingskader aangevuld te hebben. Zoals ook uit de reacties op het ontwerpbesluit is gebleken, is het wenselijk dat degenen die de meldcodes dienen vast te stellen daarna nog een half jaar hebben om het afwegingskader bij degenen die bij hen werken onder de aandacht te brengen en hen te stimuleren om het te gaan gebruiken. Dit wordt bereikt door de nieuwe stappen vier en vijf die in de meldcodes opgenomen moeten worden (artikel I, onderdeel B, onder 4) pas met ingang van 1 juli 2018 in werking te laten treden. Opgemerkt wordt dat 1 juli 2018 een deadline is. Uiteraard geldt: hoe eerder het afwegingskader wordt toegepast en derhalve in ieder geval (vermoedens van) ernstige mishandeling gemeld worden, hoe beter. De huidige stappen vier en vijf, die nog tot 1 juli 2018 blijven gelden, verhinderen dit niet.

De wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (artikel II) treedt in werking op een op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het voornemen bestaat namelijk om de bepalingen over kinderopvang en peuterspeelzaalwerk uit dat besluit met ingang van 1 januari 2018 op te nemen in een nieuw 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk'.¹³ Enkel de bepalingen over de gastouders blijven dan in het oude besluit staan, waarbij de citeertitel van het oude besluit zal worden gewijzigd in 'Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang'. Ook het 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' en het 'Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang' zullen bepalingen over meldcodes bevatten. Die bepalingen zullen materieel gelijk zijn aan hetgeen per 1 juli 2018 ingevolge het Besluit meldcode voor de overige sectoren zal gelden.

Het voornemen is om artikel II van voorliggend besluit met ingang van 1 juli 2018 in werking te laten treden indien het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen dan nog bestaat. Indien het nieuwe 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' met ingang van 1 januari 2018 in werking treedt dan zal via dit 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' worden bewerkstelligd dat de daarin opgenomen meldcodebepalingen per 1 juli 2018 materieel gelijk zijn aan artikel 2 van het Besluit meldcode zoals dat op dat moment luidt. Hetzelfde geldt dan voor de meldcodebepaling in het 'Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang'. In dat geval zal artikel II van voorliggend besluit nooit in werking treden, omdat het een besluit zou wijzigen, het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, dat op dat moment niet meer bestaat.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en

¹³ Het conceptbesluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk staat van 5 december 2016 tot 9 januari 2017 uit voor internetconsultatie.