

Vergaderjaar 2008–2009

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN, EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2008

Inleiding

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat geweld in de privésfeer op grote schaal voorkomt; het gaat om een van de omvangrijkste geweldsvormen in onze samenleving. Dit wordt onderstreept door de volgende cijfers:

- Naar schatting is 45% van de Nederlandse bevolking zelf ooit slachtoffer geworden van niet-incidenteel huiselijk geweld¹.
- Naar schatting worden jaarlijks ruim 100 000 kinderen in Nederland verwaarloosd of mishandeld².
- Er wonen in Nederland ongeveer 16 000 meisjes en 34 000 vrouwen afkomstig uit risicolanden, waar vrouwelijk genitale verminking op grote schaal voorkomt.

Om deze geweldsvormen zoveel mogelijk te voorkomen of in elk geval terug te dringen, is vroege signalering belangrijk. De slachtoffers moeten in beeld zijn om het geweld snel te kunnen stoppen, zodat ze weer een normaal leven kunnen oppakken. Helaas wordt er nog te weinig gemeld. Zo blijkt bijvoorbeeld dat maar ongeveer 12% van alle huiselijk geweld zaken bij de politie gemeld wordt³. Uit het recente onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg bleek dat slechts 4% van het totale aantal meldingen van kindermishandeling bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, afkomstig is uit ziekenhuizen⁴.

Uit deze onderzoeken blijkt dat de antennes van professionals nog te weinig ontwikkeld zijn om signalen van geweld en mishandeling te herkennen en dat zij niet altijd weten hoe te handelen. Het gaat ons erom dat die antennes worden ontwikkeld. Het gebruik van een meldcode blijkt dit te bevorderen en daarom zijn wij voornemens een meldcode die betrekking heeft op al deze vormen van geweld en mishandeling, wettelijk verplicht te stellen. Dit voornemen hebben wij in de brief van 9 september

¹ Van Dijk e.a., Huiselijk geweld. Aard, omvang en hulpverlening, Intomart, 1997.

² Van IJzendoorn e.a. Aard en omvang kindermishandeling, 2007.

³ Henk Ferwerda, Met de deur in huis. Omvang, aard, achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, september 2007.

⁴ Inspectierapport, Afdeling spoedeisende hulp van ziekenhuizen signaleert kindermishandeling nog onvoldoende: gebroken arm nog te vaak een ongelukje, 2008.

2008 (Kamerstukken 2007–2008, 28 345, 31 013, 30 388, nr. 71) reeds aangekondigd.

Met deze brief informeren wij u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister en de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, over de uitwerking van de voorgenomen verplichting van een meldcode voor huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, kindermishandeling en vrouwelijke genitale verminking. Eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking zijn – respectievelijk – specifieke vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemakshalve spreken wij in deze brief over huiselijk geweld en kindermishandeling. Daar waar specificatie gewenst is, zullen de verschillende geweldsvormen apart worden benoemd. Ook in de uitwerking van de voorgenomen wettelijke regeling en de implementatie daarvan wordt met die specificatie rekening gehouden.

De verplichting zou – wat ons betreft – onder het kwaliteitskader van instellingen moeten vallen. Dit kader kan per sector verschillen. Wij gaan in deze brief in op wat de verplichting zou moeten inhouden, voor welke sectoren die zou moeten gelden en hoe wij toezicht en handhaving vorm zouden willen geven.

2. Een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

2.1 Inhoud van een meldcode

Een meldcode is een stappenplan waarin wordt aangegeven hoe de professional, al dan niet binnen een instelling werkzaam, behoort om te gaan met het signaleren en het melden van huiselijk geweld of kindermishandeling ter ondersteuning van zijn/haar besluitvorming om wel of niet te melden.

2.2 Doel van de verplichting van een meldcode

Het doel van de verplichting is dat sneller en adequater wordt ingegrepen bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat het geweld stopt. Dit kan worden bereikt door het consequent toepassen van een meldcode waardoor vroegsignalering van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt verbeterd. Met de verplichting om te werken met een meldcode weten instellingen en professionals welke stappen zij moeten zetten als zij geweld signaleren. Dat biedt houvast.

2.3 Enkele belangrijke uitgangspunten

- De in te voeren verplichting sluit zoveel mogelijk aan bij het professioneel handelen bij het signaleren van geweld. Hiermee wordt een beroep gedaan op de instellingen en de professional in het kader van het bieden van kwalitatief verantwoorde zorg. Een instelling is daarbij verantwoordelijk voor het creëren van een veilige omgeving voor de professional, zodat hij kan handelen na signalering.
- Wij zullen voorstellen dat de wet slechts minimumeisen zal stellen waaraan een meldcode moet voldoen. Instellingen en zelfstandige professionals zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een meldcode. Daarbij hoeven niet alle acties door de signalerende professional zelf te worden gezet, binnen de instelling kunnen taken worden verdeeld. De wijze waarop een en ander feitelijk vorm krijgt, wordt door de instelling zelf bepaald. Wij zullen daarnaast ook trachten dat de voorgenomen wet zo min mogelijk administratieve lasten met zich meebrengt voor de instellingen.
- De beoogde wettelijke verankering van de verplichting een meldcode

te hanteren vormt een sluitstuk voor goede vroegsignalering. Het valt of staat met een gedegen implementatie- en stimuleringsstraject. Vooruitlopend op de verplichtstelling zullen de verschillende sectoren/branches daarom gestimuleerd worden om actief een meldcode op te stellen en niet te wachten tot er een wettelijke verplichting is.

2.4 De sectoren

Voor zover wij nu kunnen voorzien zou een verplichte meldcode kunnen gaan gelden in de volgende sectoren:

- *Gezondheidszorg*: bijvoorbeeld artsen, verpleegkundigen, verloskundigen, tandartsen, fysiotherapeuten, kraamzorg en geestelijke gezondheidszorg psychologen
- *Onderwijs/kinderopvang*: bijvoorbeeld onderwijspersoneel, kinderopvangpersoneel en leerplichtambtenaren.
- *Maatschappelijke ondersteuning, sport en AWBZ*: bijvoorbeeld algemeen maatschappelijk werkers, (thuis)zorgmedewerkers, welzijnswerkers en personeel in de sport, MEE consultants, peuterspeelzaalpersoneel.
- *Jeugdzorg*: bijvoorbeeld medewerkers van bureau jeugdzorg, gedragswetenschappers, en medewerkers van zorgaanbieders.
- *Justitie*: bijvoorbeeld reclasseringswerkers, groepswerkers van de Justitiële Jeugdinrichtingen.
- *Politie*: werkt al enige tijd met het protocol huiselijk geweld, gebaseerd op aanwijzingen van het Openbaar Ministerie over huiselijk geweld. Voor de politie vervult dit protocol huiselijk geweld de rol van meldcode zoals de voorgestelde meldcode voor bovenstaande sectoren zou kunnen gaan gelden. Nagegaan wordt hoe dit protocol huiselijk geweld van de politie zich verhoudt tot, en kan bijdragen aan, de ontwikkeling van de meldcode voor de overige sectoren. Rekening zal worden gehouden met de effecten van een verplichte meldcode op de werklust van de politie.

2.5 Verplichting voor de instellingen

Wat ons betreft zou de verplichting voor instellingen moeten bestaan uit twee onderdelen:

- 1) *instellingen dienen te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Zoals gezegd moeten de instellingen deze zelf vaststellen. In de wet zal worden bepaald wat een meldcode in ieder geval moet bevatten. Wij denken aan de volgende stappen:*
 - signalering;
 - gesprek met betrokkene;
 - collegiale toetsing;
 - melding bij het Advies- en Steunpunt huiselijk geweld of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling;
 - hulp op gang brengen;
 - nazorg;
 - wijze van vastleggen.
- 2) *instellingen dienen er zorg voor te dragen dat het gebruik van een meldcode door de professionals binnen de instelling geborgd is.*

2.6 Verplichting voor zelfstandig werkende professionals

Voor zelfstandig werkende professionals zoals huisartsen, zouden – wat ons betreft – dezelfde verplichtingen moeten gelden als voor instellingen: beschikken over een meldcode, daarvan gebruikmaken en hun kennis terzake op peil houden. Zij zouden daarvoor gebruik kunnen maken van meldcodes en richtlijnen van hun beroeps- of brancheorganisatie.

2.7 Toezicht en handhaving

Voor het toezicht op en de handhaving van de verplichting over een meldcode te beschikken en deze te gebruiken zijn wij voornemens zoveel mogelijk aan te sluiten bij het toezicht dat reeds op de betreffende sectoren wordt gehouden. De inspectie zou erop moeten toezien dat de instelling kan aantonen dat zij over een meldcode beschikt en goed beleid voert dat het gebruik ervan borgt.

Het stappenplan van een meldcode is tevens een toetssteen bij incidenten. Vindt er een incident plaats met ernstige afloop, dan beoordeelt de Inspectie of de bij het incident betrokken professionals datgene hebben gedaan wat er op grond van hun professie van hen verwacht mocht worden.

3. Randvoorwaarden

Om ervoor te zorgen dat de voorgenomen verplichting leidt tot een meldcode waarmee in de praktijk het doel van vroegsignalering bereikt kan worden, is het nodig om voor een aantal randvoorwaarden te zorgen.

3.1 Meldrecht huiselijk geweld

Om een einde te maken aan de bij professionals levende onzekerheid of zij in verband met een melding van huiselijk geweld hun beroepsgeheim mogen doorbreken, zal in het wetsvoorstel ook een expliciet meldrecht worden opgenomen, analoog aan het meldrecht voor kindermishandeling in de Wet op de jeugdzorg. Ook dan blijft de afweging om al dan niet te melden aan degene die aan het beroepsgeheim gebonden is. Het meldrecht vrijwaart hem echter van aansprakelijkheid voor de gevolgen van het doorbreken van het beroepsgeheim, mits hij dit zorgvuldig heeft gedaan. Wij benadrukken dat het niet om een meldplicht gaat. Onze argumenten om niet tot invoering van een meldplicht over te gaan zijn uiteengezet in de brief van 9 september 2008.

3.2 Meldpunt huiselijk geweld

Voor het melden van kindermishandeling bestaat het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wet op de jeugdzorg. Voor het melden van huiselijk geweld bestaat geen wettelijk meldpunt. Wel zijn, in het kader van de stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld (ASHG)¹ de ASHG's ingericht in de 35 centrumgemeenten. Hier wordt huiselijk geweld doorgaans gemeld. Deze ASHG's zijn gemeentelijk georganiseerd, waarbij iedere gemeente heeft gekozen voor een eigen inrichting en werkwijze. Daarmee is nog niet gegarandeerd dat voor meldingen van huiselijk geweld een meldpunt bestaat, terwijl dat voor een bruikbare meldcode wel noodzakelijk is. Daarom zijn wij voornemens in de beoogde wettelijke regeling hierin te voorzien.

Omdat de meldpunten ook daadwerkelijk actie moeten kunnen ondernemen naar aanleiding van een melding, zullen zij naast de nu reeds bestaande adviestaken, onderzoeksbevoegdheid krijgen en mogelijkheden om hulp te starten en feedback te geven aan de melder. Hierbij kan worden aangesloten bij de reeds bestaande infrastructuur van 35 ASHG's in de centrumgemeenten.

3.3 Samenwerking tussen AMK en ASHG

Vanuit de integrale en systeemgerichte benadering vinden wij het essentieel dat de samenwerking tussen de AMK's en de ASHG's goed geborgd

¹ Staatscourant 20 juli 2004, nr. 136/pag. 16.

is. De samenwerking heeft met name betrekking op het uitwisselen van gegevens en de afstemming, als het gaat om de opvolging van de melding en daarop volgend de hulpverlening. In de praktijk is vaak sprake van overlap van meldingen. Bij het AMK komen ook meldingen binnen van kinderen of jongeren die getuige zijn van geweld in het gezin. Het ASHG weet bij een melding van huiselijk geweld of er kinderen betrokken zijn. Wij zullen ervoor zorg dragen dat de twee meldpunten in staat zijn om goed samen te werken.

4. Wetgevingstraject

De regering is voornemens om een voorstel tot een *Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* in te dienen, waarin zowel de verplichting van een meldcode wordt geregeld, als het meldrecht en het meldpunt huiselijk geweld. Daarbij zal goede afstemming plaats vinden met de lopende trajecten in het kader van de Verwijsindex Risicjongeren, de Centra voor Jeugd en Gezin en voor onderwijs de Zorg- en Adviesteams. Wij zijn voornemens het wetsvoorstel in het najaar van 2009 gereed te hebben voor advisering door de Raad van State.

5. Implementatie- en stimuleringstraject

Het kabinet is al eerder begonnen met de aanpak van de problematiek van huiselijk geweld, eerdergerelateerd geweld, kindermishandeling en vrouwelijke genitale verminking. Uw Kamer heeft in 2007 daarover de beleidsbrief «Beschermd en weerbaar»¹ van de staatssecretaris van VWS en het Actieplan aanpak Kindermishandeling² van de minister voor Jeugd en Gezin en de minister van Justitie ontvangen. Recent heeft de minister van Justitie u het Plan van aanpak Huiselijk geweld³ toegezonden. Een gemeenschappelijk element in de aanpak van deze vormen van geweld is het stimuleren van goede vroegsignalering opdat het slachtoffer vroegtijdig wordt geholpen en daarmee het geweld stopt.

Ten behoeve van de implementatie van het voorgenomen voorstel tot de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, willen wij aandacht besteden aan onder andere: handreikingen zoals een basis-model meldcode, voorlichting over het beroepsgeheim, vroegsignalering in de opleidingen en deskundigheidsbevordering van professionals. De minister van Onderwijs heeft in oktober 2008 de werkconferentie «Leren signaleren» georganiseerd. Tijdens de conferentie is geïnventariseerd hoe de aandacht voor geweld structureel kan worden verankerd in de beroepsopleidingen voor professionals. Tot slot willen wij benadrukken dat een wettelijke verplichting om een meldcode te gebruiken noodzakelijk is, maar niet afdoende. Goede voorlichting over het belang van het signaleren en het krachtig stimuleren van het gebruik van een meldcode blijven noodzakelijk.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 51.

² «Kinderen Veilig Thuis», Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 62.

³ «De volgende fase», Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 70.