
291

Besluit van 23 juni 2017, 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 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, en 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 10 maart 2017, No. W13.16.0446/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 juni 2017, kenmerk 1072686-159751-WJZ, 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 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 dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen;
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, 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 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 dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen;.

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, 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 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 dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen;.

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, 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 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 dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wel van een vermoeden daarvan, dat een melding is aangewezen;.

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, en

2°. het inzetten van de noodzakelijke hulp.

ARTIKEL III

1. Artikel I van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2019.

2. Artikel II van dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

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

Wassenaar, 23 juni 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

Uitgegeven de zesde juli 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inhoud Besluit verplichte 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 verplichte 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 verplichte meldcode 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 verplichte 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.

¹ In de Wet verplichte meldcode en in het Besluit verplichte 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.

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 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) dusdanig ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dat een melding bij Veilig Thuis is aangewezen. Degenen die de meldcode vaststellen dienen een afwegingskader 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 hen werken, te bevorderen. Verwacht wordt dat de beroepsgroepen in de praktijk model-afwegingskaders zullen opstellen, die vervolgens overgenomen worden door de personen en instanties in hun meldcodes. 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. Diverse rapporten¹⁰ naar aanleiding van incidenten met kinderen onderstrepen het belang van een compleet beeld van de problematiek en het herkennen van patronen. Het delen en vastleggen van informatie is daarbij van cruciaal belang. Dit geldt evenzeer voor situaties van huiselijk geweld bij volwassenen en bij ouderen. Het advies geeft aan dat bij gebrek aan het systematisch vastleggen van casussen waarbij evident sprake is van huiselijk geweld en kindermishandeling, niet over een langere periode wordt gemonitord om

² Casuonderzoek 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 De heer 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.

¹⁰ *Landelijk toezicht jeugd: Casuonderzoek Drenthe, Onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een kind*. Utrecht, Inspectie Jeugdzorg, 2016; *Samenwerkend Toezicht Jeugd/toezicht Sociaal Domein; leren van calamiteiten 2. Veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen*. STJ/TSD, mei 2016; *Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg: Casuonderzoek Zuid-Holland Zuid*, oktober 2016.

te zien hoe een casus zich ontwikkelt en of de veiligheid structureel geborgd is. Onderzoek wijst uit dat eerder geweld de belangrijkste voorspeller is voor toekomstig geweld in huiselijke kring¹¹. Het is van belang dit te onderkennen, evenals het hoge risico op herhaald slachtofferschap.

Om te komen tot duurzame veiligheid in huiselijke kring is het daarom belangrijk om signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling in samenhang te bezien. 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, omdat dit goed aansluit bij de werkzaamheden die de Wmo 2015 voor hen voorziet. Daarom stelt het advies dat professionals (vermoedens van) ernstig huiselijk geweld en ernstige kindermishandeling systematisch dienen 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 in het advies die zich zowel richten op de werkwijze van Veilig Thuis als op het aanscherpen van de verplichte meldcode:

- Als de burger de intentie heeft te melden, signalen van burgers altijd als melding opnemen;
- Check door Veilig Thuis bij adviesvragen van professionals (stap twee meldcode). Indien de beller dat wil, checkt Veilig Thuis of er over de persoon/het gezin waarover de beller advies vraagt, aanvullende informatie «op de radar» staat. Veilig Thuis betreft deze informatie bij haar advies, zonder de informatie te delen met de beller. Het gaat dan om informatie van de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, reclasseringsorganisaties en organisaties voor vrouwenopvang.
- Actieve rol bij het monitoren van veiligheid door Veilig Thuis (afhankelijk van de ernst van de problematiek);
- Ernstige signalen altijd melden bij Veilig Thuis (stap vijf van de meldcode).

Wat de laatste aanbeveling betreft, stelt het advies 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. 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 kindcheck¹²) en internationale verdragen kaderstellend zijn. Het melden wordt daarmee verbonden aan het oordeel van een beroepsgroep. Onderhavig besluit werkt dit deel van het door het kabinet en de Tweede Kamer onderschreven advies uit.

¹¹ B. Tierolf, K. Lünemann en M. Steketeer, *Doorbreken geweldspatroom vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar de effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2014.

¹² Artikel 2, eerste lid, onderdeel f (nieuw), van het Besluit verplichte meldcode.

Inhoud van de wijzigingen

Het Besluit verplichte 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 aangewezen is.

De toepassing van het afwegingskader wordt voorgeschreven in stap vier van het stappenplan van de meldcode. De beroepsgroep heeft de mogelijkheid een op de professionals geëigend kader op te stellen 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 geweld). Deze kennis over risicofactoren en mogelijk andere ernstige signalen die voor alle beroepsgroepen relevant kunnen zijn, dient 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) dusdanig ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dat een melding is aangewezen, naast de melding bij Veilig Thuis 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.

Voorliggend wijzigingsbesluit past de eerste drie stappen uit het stappenplan niet aan.¹³ Professionals worden in stap één nog steeds geacht bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling de signalen in kaart te brengen. Om vervolgens in stap twee in overleg met

¹³ 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 Besluit verplichte meldcode.

collega's (dit kan ook een aandachtsfunctionaris zijn), Veilig Thuis of een letseldeskundige 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 aangegeven zo snel mogelijk contact te zoeken 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 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 (stappen vier en vijf) niet nodig.

In 2018 wordt de Wet verplichte meldcode geëvalueerd, waarin het Besluit verplichte meldcode wordt meegenomen. Om het effect van de aanscherping van voorliggend wijzigingsbesluit te kunnen evalueren, zal drie jaar na inwerkingtreding ook dit besluit worden geëvalueerd.

Regeldrukeffecten

Als gevolg van dit besluit is het nodig dat organisaties en de zelfstandige professionals hun meldcode aanpassen, door een afwegingskader op te nemen 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 verplichte meldcode is er eerder van uitgegaan dat het 10.000 organisaties betreft in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke dienstverlening, langdurige zorg, jeugdhulp en justitie. Deze organisaties dienen een afwegingskader op te nemen in hun meldcode. 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 de jaren 2017 en 2018. 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

Het ontwerpbesluit is van 3 november 2016 tot en met 24 november 2016 opengesteld voor internetconsultatie. Op 4 november 2016 is het ontwerpbesluit naar de Tweede Kamer gestuurd, hetgeen niet tot reacties heeft geleid. De betrokken toezichthouders hebben een uitvoeringstoets gedaan. De (internet)consultatie heeft 38 reacties opgeleverd. 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. De reacties hebben, in combinatie met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, onder meer geleid tot een aanpassing van het besluit wat betreft de inwerkingtreding. De inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit verplichte meldcode is nu vastgesteld op 1 januari 2019. In de nota van toelichting zijn enkele passages verduidelijkt naar aanleiding van de reacties en het advies.

Het eerste van de vijf thema's gaat over de afbakening van wat ernstig huiselijk geweld en ernstige kindermishandeling is. Daarbij wordt gewezen op het ongewenste risico dat alleen gefocust zou worden 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 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 verderop in deze paragraaf).

Het tweede thema betreft het afwegingskader. Er is begrip voor het feit dat er verschil is in signalering, kennis en mogelijkheden tot hulpverlening tussen beroepsgroepen. In reacties wordt gevraagd om beschikbare kennis over hoge risico's en signalen te delen met en tussen de beroepsgroepen 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. De regering 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 van kennis en de afwegingskaders 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 ondersteuningsprogramma 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 voor de implementatie. Het besluit is daarom aangepast door de datum van inwerkingtreding te wijzigen naar 1 januari 2019.

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 eerder is aangegeven, vormt de wijziging van het Besluit verplichte meldcode één van de maatregelen die zich richten op de radarfunctie van Veilig Thuis. In een apart traject worden met het oog op de radarfunctie van Veilig Thuis de consequenties van de maatregelen op de werkwijze van Veilig Thuis in beeld gebracht door middel van een impactanalyse. Deze impactanalyse zal medio 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 Kooiman¹⁴ hierover overgenomen en toegezegd dit thema onderdeel te laten zijn van de verdere uitwerking in het ondersteuningsprogramma. De Jongerentaskforce wordt daarbij betrokken. Ook wordt bezien in hoeverre de richtlijnen Jeugdhulp en Jeugdbescherming aanvulling behoeven op dit punt.

Inwerkingtreding

De ontwikkeling van een afwegingskader dat gedragen wordt door de beroepsgroep vergt tijd. In voorliggend besluit is daarom bepaald dat de meldcodes per 1 januari 2019 een dergelijk afwegingskader dienen te bevatten. Inzake het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen worden momenteel andere wijzigingen voorbereid, naast de wijzigingen in het onderhavige besluit¹⁵. 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.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

De wijzigingen in artikel 1 van het Besluit verplichte 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 verplichte meldcode is gebaseerd, dienen de in de wetsartikelen aangeduide organisaties en zelfstandige professionals 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 in het Besluit verplichte meldcode worden gesteld.

De toevoeging van een nieuw onderdeel b aan artikel 2, eerste lid, van het Besluit verplichte 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. Tevens dienen de professionals met het afwegingskader vast te kunnen stellen of sprake is van dusdanig ernstig huiselijk geweld of kindermishandeling, dat een melding bij Veilig Thuis aangewezen is. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, kan het afwegingskader per beroepsgroep verschillen. Het ligt daarom voor de hand dat de voor de betreffende professionals relevante beroepsgroepen de afwegingskaders opstellen. Vanuit het rijk is voorzien in een ondersteuningsprogramma om beroepsgroepen hierbij te faciliteren. In het

¹⁴ Kamerstukken 2016/17, 31 839, nr. 552.

¹⁵ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 597, nr. B.

ondersteuningsprogramma zal ook afstemming gezocht worden met de betrokken inspecties in het kader van toezicht en handhaving.

De wijziging van artikel 2, 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 verplichte meldcode (stap vier van het stappenplan) is inhoudelijk gelijk aan het vorige. Het is wel 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 artikel 2, tweede lid, onderdeel e van het Besluit verplichte meldcode (stap vijf 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 dat in principe een melding wordt gedaan indien toepassing van het afwegingskader (ook wel als richtlijn of professionele standaard aangeduid in bepaalde beroepsgroepen) 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 dat binnen de beroepsgroep geldt, hetgeen dan uiteraard toetsbaar moet zijn. Voor professionals in de zorg is het afwegingskader te beschouwen als een professionele richtlijn, die zij bij hun beroepsbeoefening dienen te gebruiken. Indien een zaak voor de tuchtrechter komt, wordt door de tuchtrechter getoetst of de stappen van de meldcode zijn gevolgd¹⁶.

Wellicht ten overvloede wordt hier opgemerkt dat artikel 5.2.6 van de Wmo 2015 de professionals de mogelijkheid geeft om een melding bij Veilig Thuis te doen, in weerwil van hun (al dan niet medische) beroepsgeheim waar van toepassing. Daarnaast dient de professional ingevolge het nieuwe onderdeel e te besluiten of hulp moet worden ingezet (subonderdeel 2). Het nieuwe onderdeel e voorziet in de mogelijkheid dat ook wordt gemeld als hulp wordt verleend of georganiseerd door de professional zelf.

¹⁶ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 015, nr. 136: Analyse tuchtrechtspraak informatie uitwisseling in verband met (vermoedens van) kindermishandeling.

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

De wijziging van het Besluit verplichte meldcode treedt op 1 januari 2019 in werking. Uiteraard geldt: hoe eerder het afwegingskader wordt toegepast en voor professionals duidelijk is welke (vermoedens van) mishandeling dusdanig ernstig zijn dat een melding is aangewezen, hoe beter. De huidige stappen vier en vijf, die nog tot 1 januari 2019 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»¹⁷. 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. Het voornemen is om artikel II van voorliggend besluit met ingang van 1 januari 2019 in werking te laten treden indien het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen dan nog bestaat. Indien het nieuwe «Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» voor 1 januari 2019 in werking treedt, dan zal via dit «Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» worden bewerkstelligd dat de daarin opgenomen meldcodebepalingen per 1 januari 2019 materieel gelijk zijn aan artikel 2 van het Besluit verplichte 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 Sport,
M.J. van Rijn

¹⁷ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 597, nr. B.