



DE MELDFUNCTIE IN BREDER PERSPECTIEF

Adviesrapport in opdracht van het programma
Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

Adri van Montfoort
Julia Janssen

Woerden, 23 september 2024



Colofon

© **VanMontfoort**

Adri van Montfoort
Julia Janssen

Woerden, 23 september 2024

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VanMontfoort. Bij overname is bronvermelding verplicht.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	De vraag	5
1.2	Gevolgde werkwijze	6
2	Historische invalshoek: waar komen de huidige instanties vandaan?	8
2.1	Beweging en institutie	8
2.2	Waar de gecertificeerde instelling vandaan komt	9
2.3	Waar de Raad voor de Kinderbescherming vandaan komt	10
2.4	Waar Veilig Thuis vandaan komt	13
2.4.1	De beweging tegen kindermishandeling	13
2.4.2	De beweging tegen huiselijk geweld	14
2.4.3	De stelselwijzigingen van 2015	16
2.5	Conclusie historische invalshoek	18
3	Internationaal: is er een grootste gemene deler in de organisatie van de meldfunctie?	19
3.1	Meldpunt kindermishandeling is de kinderscherming	19
3.2	Decentrale uitvoering van de kinderscherming door gemeente of regio	20
3.3	Rechtsbescherming en rechtsgelijkheid door de rechter en de wet	20
3.4	Meldpunt voor huiselijk geweld: apart, of 0 tot 100?	21
3.5	Conclusie internationale verkenning	21
4	De meldfunctie en de rechtsstaat	23
4.1	Mag er een meldpunt zijn?	23
4.1.1	Inmenging door de overheid in het privéleven is verboden, tenzij...	23
4.1.2	Toestemming als basis voor vrijwillige hulp en zorg	24
4.1.3	Bemoeienis zonder toestemming vereist een wettelijke regeling	25
4.1.4	Privacy en het uitwisselen van gegevens	26
4.1.5	De meldfunctie is uitoefening van het overheidsgezag	27
4.2	Móét er een meldpunt zijn?	28
4.2.1	Verplichtingen uit internationale verdragen	28
4.2.2	Melden om het verborgen probleem te ontdekken	29
4.2.3	Wettelijke meldcode als brug tussen vrijwillige zorg en het meldpunt	29
4.2.4	Politie en justitie zijn essentieel, maar niet centraal	30
4.3	Conclusie meldfunctie en de rechtsstaat	30
5	Voor welke feiten, vermoedens en gebeurtenissen is het meldpunt?	32
5.1	Huidige doelgroepen Veilig Thuis	32
5.2	Eén meldfunctie '0 tot 100'?	32
5.2.1	Huidige situatie	32
5.2.2	Kantttekeningen bij '0 tot 100'	33



5.3	Zoveel mogelijk melden, of alleen als bevoegdheden nodig zijn? _____	35
5.4	Conclusie doelgroepen meldpunt _____	36
5.4.1	Alleen melden als onderzoek of ingrijpen vermoedelijk nodig is _____	36
5.4.2	Kindermishandeling en huiselijk geweld kunnen zowel in één als in twee meldpunten _____	37
5.4.3	Veilig Thuis kan de verantwoordelijkheid niet 'overdragen' aan lokaal team _____	37
5.4.4	Politiemeldingen moeten worden verminderd door meer lokale afhandeling _____	38
6	Positie en functies van de meldpost _____	40
6.1	Publieke organisatie, kan decentraal _____	40
6.2	Welke functies koppelen aan melding? _____	42
6.2.1	De functie advies _____	42
6.2.2	Melding en eerste beoordeling _____	42
6.2.3	Onderzoek _____	43
6.2.4	Verwijzen en andere vervolgacties _____	43
6.2.5	Inschakelen rechter voor maatregelen van kindbescherming _____	44
6.3	Conclusie organisatie van de meldfunctie _____	44
7	Balans en aanbevelingen _____	47
7.1	De optie van een herontwerp _____	47
7.2	De optie van optimaliseren _____	48
7.2.1	De werkwijze: liever casusgericht dan gezinsgericht _____	48
7.2.2	Rechtsbeschermend en transparant _____	49
7.2.3	Eenvoudig _____	50
7.2.4	Lerend _____	52
	Literatuurlijst _____	54



1 Inleiding

1.1 De vraag

Op 30 maart 2021 stuurden de minister voor Rechtsbescherming (JenV) en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming naar de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021). Het Toekomstscenario heeft tot doel de beschermingsketen bij kindermishandeling en huiselijk geweld zowel inhoudelijk als organisatorisch te verbeteren. Als nieuw begrip wordt in het Toekomstscenario het Regionaal Veiligheidsteam (RVT) geïntroduceerd. Volgens het scenario betekent dit "dat het overgrote deel van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en Veilig Thuis opgaan in de kerntaken van de te vormen Regionale Veiligheidsteams." (pag. 14).

Het Toekomstscenario bevat een routekaart om in een periode van vijf tot tien jaar te komen van de huidige situatie naar de gewenste toekomstige praktijk en inrichting. De eerste fase (2021-2025) wordt 'beproeven en ontwikkelen' genoemd. De tweede fase is 'evaluatie en besluitvorming' en de derde fase is 'landelijk implementeren en verankeren.' Op dit moment (medio 2024) bevinden we ons in het laatste deel van de eerste fase. In deze fase is een landelijke programmastructuur opgezet en zijn in totaal 11 proeftuinen aan het werk gegaan. Er is een intensieve uitwisseling van gedachten, opvattingen en teksten tussen de betrokken overheden en vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties. Er zijn rapporten opgesteld over onder meer rechtsbescherming en de positie van de Raad voor de Kinderbescherming (Van Doijeweert et al., 2024) en varianten voor het RVT (Andersson Elffers Felix, 2024). De landelijke programmagroep stelt periodiek voortgangsrapportages op en heeft in juli 2023 het Programmaplan 2023-2026 vastgesteld (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport et al., 2023a).

Wordt de wens om de praktijk en de organisatie van de beschermingsketen te verbeteren breed gedeeld, over de uitwerking en de daarbij te maken keuzes bestaat verwarring en verdeeldheid. Visies, idealen en principes lopen door elkaar met organisaties en met te maken keuzes in wetgeving, bestuurlijke verantwoordelijkheid en inrichting van de toekomstige praktijk. Het risico is hierbij dat iedereen de eigen positie ziet als principieel en de positie van de ander(en) waarneemt als handelend vanuit organisatiebelang. Dat stelt de programmagroep voor de vraag hoe de gedeelde wens tot verbetering van de beschermingsketen concreet gemaakt kan worden zonder vast te lopen in de bestaande posities. Daarbij kan het behulpzaam zijn om essentiële functies uit te werken zonder vast te zitten aan de bestaande situatie in Nederland of aan de ideologische keuzes. Hoe zou het praktisch, juridisch en inhoudelijk kunnen? Eén van de functies waarover op dit moment onduidelijkheid bestaat is de meldfunctie.

De meldfunctie wordt in het Toekomstscenario zelf getekend op de rand van het RVT. In de proeftuinen waar een fysiek team met de naam RVT is gevormd, zit de meldfunctie van Veilig Thuis niet overal in dat team (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport et al., 2023b). Er wordt verschillend gedacht over deze functie. Volgens sommigen hoort de functie volledig in het RVT. Anderen zien het als een functie tussen het lokale team, andere melders en het RVT. Ook is



wel gepleit voor “een volledig samengaan van jeugdzorg en jeugdbescherming/veiligheid” in de vorm van multidisciplinaire teams (Doreleijers, 2021). Bij de stelselwijzigingen van 2015 heeft de regering echter gekozen voor het versterken van een afzonderlijke organisatie voor de meldfunctie door het samenvoegen van het AMK en de Steunpunten Huiselijk Geweld. De gemeente is volgens de WMO, hoofdstuk 4 verplicht om een Veilig Thuis-organisatie in te richten.

Bij deze stand van zaken heeft het landelijk programmateam VanMontfoort gevraagd om een notitie te schrijven over de meldfunctie. De notitie moet helderheid geven over deze functie, welke keuzes daarbij wel en niet gemaakt kunnen worden en wat de consequenties van de keuzes zijn. Het is expliciet de opdracht om niet uit te gaan van de huidige situatie en het gaat niet om de vraag wat de wensen en opvattingen van de deelnemende instanties in het Toekomstscenario's zijn. Het gaat om informatie en analyse ten behoeve van de verdere discussie en besluitvorming.

1.2 Gevolgde werkwijze

De vraag: *'hoe kan de advies- en meldfunctie het best worden georganiseerd?'* kan op verschillende manieren worden beantwoord. Het doel van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming is het veranderen van de bestaande praktijk van de beschermingsketen. Een stelsel van (kinder)bescherming is een volledige institutie. Het is een geheel van organisaties en van ideeën, kennis, emoties, overtuigingen, beelden, wetten en regels, belangen van mensen en pragmatische manieren om met ambivalenties en onzekerheden om te gaan. Deze institutie is in de loop van de tijd ontstaan en ontwikkelt zich onder invloed van veranderingen in de overheid en in de samenleving. Wie iets aan deze bestaande institutie wil veranderen, krijgt te maken met rationele argumenten voor en tegen iedere stap, met emoties en vaste overtuigingen – en met argumenten die stoelen op emoties. Er komt invloed vanuit verschillende organisaties die ieder hun eigen logica en hun eigen taal hebben. Er komen pleidooien om 'de inhoud' voorop te zetten, en pleidooien om naar de organisaties te kijken – en pleidooien om naar de inhoud te kijken waarachter organisatiebelangen en -strategieën schuilgaan.

Er zijn uiteenlopende definities van de problemen en de oplossingen. De meeste definities zijn vaag, of worden vaag geformuleerd, omdat alleen met een vage definitie ieders instemming verkregen kan worden. Er komen pleidooien om de scope van de verandering beperkt te houden, omdat anders alles vastloopt. Er komen pleidooien om de scope verder te verbreden, omdat het probleem is dat er altijd maar naar een stukje van het geheel gekeken wordt. Enzovoort. Argumenten voor en tegen specifieke keuzes worden gekoppeld aan een perspectief: het perspectief van het kind, de ouders, omstanders die zich zorgen maken over een kind, de beroepskrachten in het sociaal werk en de methoden van sociaal werk, de maatschappij als geheel. Argumenten vanuit de pedagogiek en het sociaal werk staan naast en vaak los van argumenten vanuit het juridische domein. Het kan voorkomen dat een experimentele praktijk claimt dat er uitzonderlijk goede resultaten worden behaald door een nieuwe manier van werken, maar dat juristen stellen dat deze praktijk 'juridisch niet kan', of in strijd is met 'de rechtsstaat' of met internationale verdragen. Een tijd lang kan de opvatting dominant zijn dat de strijd tegen huiselijk geweld en kindermishandeling zo belangrijk is, dat de kosten geen argument mogen zijn. Altijd



komt er echter een moment waarop blijkt dat er schaarste is aan geld, menskracht en specifieke voorzieningen en dan is efficiëntie toch een belangrijke factor.

Bij deze stand van zaken heb ik de volgende invalshoeken gekozen om de meldfunctie te bespreken:

- Historisch: waar komen de huidige organisaties vandaan?
- Internationaal: is er een grootste gemene deler in de organisatie van de meldfunctie in de Europese Unie en de Angelsaksische wereld?
- Principieel-juridisch: (hoe) past de meldfunctie in de democratische rechtsstaat?
- Doelgroepen: alle zorgen over minderjarigen, kindermishandeling, huiselijk geweld, bescherming meerderjarigen, welke scope moet worden gekozen voor de meldfunctie?
- Positie en functies: moet de meldpost een overheidsinstelling zijn? Kan het decentraal? Welke functies horen er bij de meldfunctie?

De verschillende perspectieven of 'lenzen' om naar de meldfunctie te kijken leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Per hoofdstuk is er een concluderende paragraaf. Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de balans wordt opgemaakt.

De eerste auteur (Van Montfoort) is verantwoordelijk voor het rapport. De tweede auteur (Janssen) heeft literatuuronderzoek gedaan, bronnen verzameld, meegedacht en commentaar geleverd op het rapport. Daarom wordt in het rapport soms de ik-vorm gebruikt (Van Montfoort) en soms de wij-vorm (we hebben gezocht in de literatuur, etc.).

Waar ik een positie heb ingenomen, of een selectie heb gemaakt in de invalshoeken, is dat gebaseerd op meer dan veertig jaar ervaring in de beschermingsketen in Nederland, een enorme hoeveelheid literatuur en langdurige internationale contacten. Dat is een stevig fundament en tegelijkertijd heeft de lange ervaring mij geleerd, dat er altijd andere perspectieven mogelijk zijn. De inrichting van de beschermingsketen is verweven met de publieke en politieke discussies over de rol, positie en inrichting van de staat en dat is een oneindig voortgaande discussie. Dit rapport pretendeert dan ook geen absolute waarheid en ik heb niet de verwachting dat hiermee discussies worden beëindigd. Wel hoop ik dat dit rapport helpt om vage discussies iets scherper en concreter te maken en van daaruit heldere keuzes te maken, waardoor kinderen uiteindelijk in de praktijk iets beter worden beschermd en huiselijk geweld iets beter wordt bestreden.



2 Historische invalshoek: waar komen de huidige instanties vandaan?

In dit hoofdstuk wordt verkend in hoeverre het huidige Nederlandse stelsel te begrijpen is vanuit een historische ontwikkeling. Eerst wordt kort beschreven op welke manier ik naar de institutionele geschiedenis kijk, met name vanuit maatschappelijke en morele bewegingen. Daarna wordt het ontstaan en de ontwikkeling van de drie organisaties beschreven.

2.1 Beweging en institutie

Instellingen zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdbescherming en Veilig Thuis ontstaan vanuit maatschappelijke bewegingen (Alberoni, 1984)¹. Een maatschappelijke beweging begint vanuit onvrede met de bestaande situatie en met de (her)ontdekking van een probleem of misstand.

De beweging ontwikkelt zich rond één of enkele centrale begrippen waarmee het probleem wordt aangeduid. De volgende woorden staan centraal in elkaar deels overlappende, maar wel verschillende maatschappelijke bewegingen: verwaarloosde jeugd, pedagogische onmacht, kindermishandeling, huiselijk geweld. Of: ontoelaatbare gezinnen, asociale gezinnen, antisociale gezinnen, onmaatschappelijke gezinnen, multiprobleem gezinnen (Dercksen & Verplanke, 1987; Van Wel, 1988).

Een succesvolle maatschappelijke beweging schept een nieuwe sociale werkelijkheid. Er komen nieuwe woorden, of oude woorden (zoals kindermishandeling) krijgen een nieuwe lading. Er ontstaan nieuwe morele overtuigingen en er komen nieuwe theorieën over de omvang van 'het probleem', welke soorten of onderverdelingen er zijn, wat de oorzaken en de gevolgen zijn, en op welke manier het probleem moet worden aangepakt. Daarbij komen er ook nieuwe organisaties, eerst klein en informeel en meestal naast de bestaande instituties, maar langzaam maar zeker groter en vaster. Uiteindelijk komt er vaste financiering en wet- en regelgeving. Bij het begin van de maatschappelijke beweging is er een kleine groep pioniers die later herinnerd worden als de grondleggers ('founding fathers'). Later worden de organisaties steeds meer geleid door managers en bestuurders.

De nieuwe werkelijkheid is moreel en normatief, maar wordt steeds meer als objectief en als feitelijk gepresenteerd. Dat gebeurt mede doordat er wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd op basis van het 'grondpatroon' van de nieuwe definitie van de werkelijkheid. De aanvankelijke morele categorie (kindermishandeling) wordt steeds meer overdekt met 'objectieve' gegevens. Het wordt een verschijnsel dat kan worden onderzocht, geteld, geclassificeerd en verklaard.

¹ Deze theorie verschilt op een aantal punten van de literatuur over sociale constructie.



Vooral in de eerste fase van de beweging is er veel passie en morele overtuiging. Dat leidt ertoe dat woorden, beginselen, verklaringen en oplossingen kunnen uitgroeien tot dogma's. Het verhaal van de beweging is in meer of mindere mate heilig. Wanneer de beweging in latere fasen langzaam maar zeker institutionaliseert, worden de woorden, de beginselen en de opvattingen het grondpatroon – of: de charta, het handvest - van de nieuwe organisatie. Aan dat 'charta' mag nooit of te nimmer getornd worden.

In zekere zin zijn de bestaande organisaties op deze manier 'gestolde geschiedenis'. Dit is één van de verklaringen voor problemen in de samenwerking tussen organisaties die uit verschillende maatschappelijke bewegingen voortkomen. Nog veel sterker speelt dit wanneer er een stelselwijziging wordt voorgesteld. Een stelselwijziging houdt in dat er een herontwerp komt en dat twee of drie organisaties hun eigen charta moeten loslaten – of in ieder geval flexibel moeten maken – om te gaan praten over een nieuw, gezamenlijk verhaal. Vanaf een afstand gezien kan een herontwerp eruitzien als een volstrekt logische en simpele stap om het stelsel eenvoudiger, effectiever en efficiënter te maken en om aan te sluiten bij de actuele maatschappelijke omstandigheden. Maar zodra de charta van de organisaties ter discussie komt te staan, kan het heilig vuur van de beginfase weer ontbranden en dan komen er grote woorden. De rechtsstaat wordt bedreigd. We worden decennia teruggeworpen. De geschiedenis wordt vertrapt. Alles waar zo hard voor gestreden is, wordt weggegooid. Etc.

Uiteraard is de werkelijkheid van organisaties en van mensen in organisaties gevarieerder dan deze schets. In de loop van de tijd ontwikkelen organisaties zich, ze passen zich aan, de organisatie wordt een bron van belangen van de mensen die er werken. Het doel van deze schets is om expliciet te maken dat de organisaties die hier besproken worden een morele en emotionele kern hebben en dat daardoor op ieder moment het heilig vuur kan ontbranden en een proces van samenwerking of fusie kan vastlopen op onenigheid over een woord. Daarbij is het menselijk dat het gemakkelijker is om bezwaren bij de andere organisatie te zien als 'belangen' en bij de eigen organisatie als 'principes' dan andersom.

2.2 Waar de gecertificeerde instelling vandaan komt

Van de drie beschermingsorganisaties heeft de gecertificeerde instelling de langste voorgeschiedenis. In 1896 werd in Amsterdam de vereniging Pro Juventute opgericht onder leiding van hoogleraar strafrecht G.A. van Hamel². Het doel van de vereniging was het bestrijden van jeugdcriminaliteit. De vereniging stelde het vrij patronaat in. In taal van tegenwoordig was dit een vorm van vrijwillige ambulante begeleiding van jongeren en gezinnen.

Pro Juventute en andere verenigingen, waarvan de meeste gebaseerd waren op een godsdienstige stroming, ontwikkelden zich vanaf 1905 tot voogdijinstellingen en vanaf 1922 ook tot gezinsvoogdijinstellingen.

² Zie hierover bijvoorbeeld de Canon Zorg voor de Jeugd.

https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_jz/zoeken.php?q=Pro+Juventute&zoek.x=0&zoek.y=0



In de loop van de 20^e eeuw groeiden deze organisaties en vond een proces van professionalisering plaats.

In 1995 kregen deze instellingen een zwaardere verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering, doordat de kinderrechter op afstand van de uitvoering kwam te staan.

Op 1 januari 2005 gingen deze jeugdbeschermingsinstellingen op in het Bureau Jeugdzorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg.

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 werd het Bureau Jeugdzorg weer uit de wet geschrapt en werden de afdelingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering omgevormd tot de huidige gecertificeerde instellingen.

De verenigingen ontstonden aan het einde van de 19^e eeuw in een maatschappelijke beweging voor kinderbescherming. Deze beweging was onderdeel van een bredere beweging die de armoede en verpaupering van gezinnen in de grote steden wilde bestrijden. De verpaupering en de grote maatschappelijke ongelijkheid werden aangeduid als de sociale kwestie. Angst voor toenemende criminaliteit was hierbij een belangrijke drijfveer. De beweging voor kinderbescherming richtte zich dan ook op de preventie en het bestrijden van jeugdcriminaliteit. Tegelijkertijd was de beweging ook gericht op het belang van het kind en keerde men zich tegen een harde strafrechtelijke aanpak van minderjarigen. Men wilde opvoeden in plaats van straffen³. De kinderbescherming is ontstaan door een verbinding te maken tussen 'het kind in gevaar' en 'het gevaarlijke kind' (Donzelot, 1979).

Essentieel in de maatschappelijke context in Nederland eind 19^e en begin 20^e eeuw was de verdeeldheid tussen de religies. De overheid was veel kleiner, zwakker en armer dan tegenwoordig en de rol van particuliere, charitatieve en kerkelijke organisaties was vele malen groter dan nu. Vanuit de religieuze verdeeldheid waren er grote bezwaren tegen het onderbrengen van de kinderbescherming bij de overheid. De katholieken zeiden dat de staat Nederlands Hervormd was en daarom nooit een katholiek kind kon opvoeden. De oplossing was dat er voor iedere godsdienstige en maatschappelijke stroming eigen verenigingen kwamen. In de charta van de kinderbescherming kwam te staan dat de godsdienst van het gezin gerespecteerd moet worden en dat (gezins)voogdijinstellingen en opvoedorganisaties particuliere organisaties moesten zijn. Men wilde geen 'staatsopvoeding' (Lijphart, 1986; Van Montfoort, 1994; Van Montfoort, 2012).

2.3 Waar de Raad voor de Kinderbescherming vandaan komt

De beweging voor kinderbescherming werd tegen het eind van de 19^e eeuw zo sterk, dat de tehuizen en verenigingen gingen pleiten voor wetgeving om in te kunnen grijpen in het gezag van

³ Voor een uitgebreide beschrijving, zie o.a. Van Montfoort, 1994.



ouders⁴. Dit leidde uiteindelijk tot de Kinderwetten van 1901/1905. Het ene deel van de Kinderwetten introduceerde een apart jeugdstrafrecht, waarin (her)opvoeden een belangrijke plek kreeg en waarin werd voorgeschreven om niet alleen te kijken naar de daad, maar meer naar de dader, dat wil zeggen: de persoon van de minderjarige en de omstandigheden waarin hij of zij werd opgevoed. Het andere deel van de Kinderwetten maakte het mogelijk dat het gezag van ouders door de rechter kon worden beëindigd. Het gezag over het kind zou na de uitspraak van de rechter overgaan naar een voogdijvereniging met dezelfde geloofsovertuiging als het gezin.

Pas toen de Kinderwetten al waren aangenomen (in 1901) realiseerde men zich, dat het onduidelijk was welke instantie de gezinnen bij de rechter moest voordragen. Vanwege de godsdienstige verdeeldheid moest dit een particuliere organisatie worden, maar aan de andere kant moest deze organisatie ook de staat vertegenwoordigen. Naast de spanning tussen staat en samenleving was er ook het vraagstuk van centrale of decentrale organisatie. Enerzijds moest er landelijke eenheid zijn, vanwege de rechtsgelijkheid, en anderzijds moest de organisatie decentraal verankerd zijn. De oplossing was het instellen van 19 voogdijraden, één voogdijraad per arrondissement. De voogdijraad bestond uit burgers, waarbij de raad een afspiegeling moest zijn van de godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen in het werkgebied. Er werden burgers uit de hogere klassen benoemd: protestanten, katholieken, liberalen en socialisten. Om de burgers te ondersteunen bij het werk kreeg iedere voogdijraad een secretaris. De secretaris kwam in dienst bij het ministerie van Justitie.

In 1956 werden de Voogdijraden gereorganiseerd en omgedoopt tot de Raden voor de Kinderbescherming. In de eerste helft van de 20^e eeuw was vanuit de secretaris het bureau van de Raad ontstaan. Steeds meer werd het werk in de praktijk gedaan door het bureau. De greep van het ministerie op het werk van de Raden was alsmear groter geworden. Na de Tweede Wereldoorlog was er veel steun voor een grotere rol van de staat en werd er gepleit voor een Centraal Orgaan van waaruit de staat de vele particuliere instellingen op het terrein van opvoeden en opgroeien kon leiden. De Commissie tot reorganisatie van de voogdijraden adviseerde in 1949 de voogdijraden en de (gezins)voogdijinstellingen samen te voegen en per arrondissement een Centraal Orgaan te maken van waaruit de overheid leiding kon geven aan de particuliere instellingen in de zorg voor de jeugd. De verzuiling en de macht van de particuliere instellingen was op dat moment echter te groot om deze samenvoeging door te voeren en om de burgers uit de Raad te weren. Het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming schreef dat het 'principeel onaanvaardbaar' was dat katholieken zouden worden onderworpen aan de (Nederlands Hervormde) staat (Doek, 1978, pag. 27).

Uiteindelijk werden de Voogdijraden (burgers) omgevormd tot het College van de Raad voor de Kinderbescherming en werd het bureau in de praktijk aangeduid als 'de Raad voor de Kinderbescherming.' Al met al was de organisatie grotendeels, maar niet volledig, genationaliseerd.

Vanaf de jaren 1970 kwam er brede maatschappelijke kritiek op de hele kinderbescherming en ook op de Raden voor de Kinderbescherming. Deze kritiek was onderdeel van de maatschappelijke

⁴ "In onmacht en teleurstelling vindt de wet van 6 Februari 1901 (Staatsblad no. 62) haren oorsprong." Zo begint de Inleiding van de parlementaire geschiedenis van de Kinderwetten (De Vries & Van Tricht, 1903).



bewegingen van eind jaren zestig, waarin woorden als 'autonomie van de jongere' en 'antiautoritaire beweging' centraal stonden. Begin jaren 1980 leidde dit tot een verandering van het beleid van het ministerie van Justitie. De Raden voor de Kinderbescherming werden niet langer gezien als centraal orgaan, maar hadden voortaan een 'marginale positie' in het veld van jeugdzorg. Maatregelen van kindbescherming werden gezien als ultimum remedium en er moest veel meer aandacht gaan naar decentrale hulpverlening aan gezinnen.

Een hoofdpunt in de politieke discussies begin jaren 1980 was de vraag of de Raad voor de Kinderbescherming wel of niet hulpverleende. De beroepskrachten die met de gezinnen werkten waren maatschappelijk werkers. Decennialang was er gestreden voor het professionaliseren van het werk en de meeste medewerkers waren er trots op dat ze 'raadsmaatschappelijk werker' waren. In de media en in het parlement werd echter de redenering dominant, dat de Raad voor de Kinderbescherming een 'wolf in schaapskleren' (Hoefnagels et al., 1971) was: de gezinnen dachten dat ze hulp kregen van een maatschappelijk werker, om vervolgens te ontdekken dat ze te maken hadden met een orgaan van Justitie die hun kinderen kon afpakken. De uitkomst van deze politieke discussie was dat de medewerkers van de Raad géén hulp meer mochten verlenen en uitsluitend nog mochten worden aangeduid als 'raadsonderzoeker'.⁵

In 1996 werden de 19 Raden voor de Kinderbescherming samengevoegd tot één landelijke organisatie, voortaan de Raad voor de Kinderbescherming genoemd. De Colleges van de Raad werden afgeschaft. Anders gezegd: de burgers werden uit de kindbescherming gezet en de Raad werd volledig genationaliseerd. Vanaf dit moment is de Raad geen 'raad van burgers' meer, maar is het feitelijk de Dienst Kinderbescherming van de overheid.

Vanaf het begin in 1905 heeft deze organisatie naast de civiele kindbescherming ook taken gehad op het gebied van het jeugdstrafrecht. De kern van de visie van de 19^e-eeuwse beweging voor kindbescherming was dat 'het verwaarloosde kind' en het '(pre-)criminele kind' één en hetzelfde was. Verwaarlozing, verpaupering en geweld leidden tot een criminele ontwikkeling. In plaats van wachten tot het kind groot was en crimineel geworden was, was het beter om preventief in te grijpen en het kind een betere opvoeding te bieden. De kindbescherming is altijd een vorm van *preventie* geweest.

De taken van de Raad op het gebied van het strafrecht zijn vanaf de jaren 1980 georganiseerd in aparte teams of afdelingen.

Van oudsher heeft de Raad tot taak de rechter te adviseren in juridische procedures waar minderjarigen bij betrokken zijn. De meest omvangrijke adviestaak betreft de positie van de kinderen bij echtscheiding, tegenwoordig aangeduid als gezags- en omgangszaken. De Raad heeft eveneens taken ten aanzien van adoptie. Ook heeft de Raad op diverse punten een taak als toezichthouder ten opzichte van andere instellingen, al wordt het woord 'toezicht' niet altijd gehanteerd. De Raad heeft een 'toetsende taak' op cruciale punten van de uitvoering van de

⁵ *Notitie De Raad voor de Kinderbescherming*. Brief van de staatssecretaris van Justitie. 3 oktober 1983.

Tweede Kamer 1983-1984, 18.122, nrs. 1-2. *Vervolg-notitie De Raad voor de Kinderbescherming*. Brief van de staatssecretaris van Justitie, 24 december 1984. De Tweede Kamer 1984-1985, 18.122, nr. 20.



maatregelen van kinderscherming. Het aantal punten waarop de Raad moet 'toetsen' is in 2015 uitgebreid met de Wet Herziening Maatregelen van Kinderbescherming.

2.4 Waar Veilig Thuis vandaan komt

2.4.1 De beweging tegen kindermishandeling

Begin jaren 1960 kwamen Amerikaanse kinderartsen tot de ontdekking dat een substantieel aantal van de baby's die met botbreuken en andere verwondingen in het ziekenhuis werden opgenomen, slachtoffer waren van geweld door hun ouders of verzorgers. De publicatie van het artikel *The Battered Baby* (Kempe et al., 1962) veroorzaakte een schokgolf in de publieke opinie en bracht een beweging tegen kindermishandeling op gang. Deze beweging groeide uit tot een invloedrijke beweging, eerst in de Verenigde Staten en vervolgens in alle Westerse landen en nog breder, naar een beweging in alle delen van de wereld.

Kempe en andere voorlieden van de beweging stelden, dat de oude kinderschermingsorganisaties niet waren toegerust op het herkennen en bestrijden van kindermishandeling. Deze instanties waren te veel gericht op het voorkómen van jeugdcriminaliteit en in het algemeen te veel op het (her)opvoeden van kinderen. De wetgeving belemmerde het melden van kindermishandeling door het beroepsgeheim van artsen en andere zorgverleners en er was te weinig oog voor geweld tegen kinderen. Als reactie op deze kritiek en onder invloed van de beweging werd de oude kinderscherming overal in de Verenigde Staten gereorganiseerd en werd de wet aangepast. Al in 1966 hadden alle 50 staten een wet ingevoerd voor het melden van kindermishandeling, meestal met een meldplicht voor beroepsgroepen (Nelson, 1984).

In Nederland vond de beweging in de jaren 1960 aanvankelijk weinig weerklank. Sommige auteurs meenden dat kindermishandeling in ons land niet zo vaak voorkwam, omdat Nederland minder gewelddadig zou zijn dan Amerika (Botman, 1965). Eind jaren 1960 werd er een commissie ingesteld die moest adviseren over het beroepsgeheim van artsen en de aanpak van kindermishandeling. Deze commissie adviseerde de bestaande organisaties ongewijzigd te laten en ook de wet niet aan te passen. Als enige verandering werd voorgesteld een 'vertrouwensarts inzake kindermishandeling' aan te stellen. Dit was een soort biechtvader voor artsen die in gewetensnood kwamen doordat ze kindermishandeling zagen of vermoeden, maar ook gebonden waren aan hun beroepsgeheim.⁶ Op 1 januari 1972 werden 4 dokters aangesteld die voor het hele land de rol van vertrouwensarts kregen. Een essentieel punt vanuit institutionele geschiedenis is, dat de artsen onder geen beding in dienst wilden komen van 'de justitie'. De Raad voor de Kinderbescherming zagen ze als justitie. De ideologie van de beweging tegen kindermishandeling was 'hulp in plaats van straf' voor de ouders. De dokters werden 'aangehaakt' bij Volksgezondheid.

De vertrouwensarts werd het Bureau Vertrouwensarts (BVA) en het BVA groeide uit tot een landelijk netwerk van meldpunten. Eind 1985 werden de bureaus geprivatiseerd en werd de

⁶ Rapport van de Interdepartementale Commissie Kindermishandeling. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 1970.



Landelijke Stichting Bureaus Vertrouwensartsen inzake Kindermishandeling (LSBVK) opgericht. Iedere provincie had een regionaal of provinciaal bureau, gesubsidieerd door het ministerie van WVC. In 1996 werd de LSBVK weer opgeheven. De BVA's werden 'aangehaakt' bij een hulpverleningsinstelling of een GGD. In 2000 werd het BVA officieel omgevormd tot het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).⁷ In de AMK's werden vanaf 2003 de werkzaamheden van de Bureaus Vertrouwensartsen en de intakefunctie van de Raad voor de Kinderbescherming gebundeld. Op 1 januari 2005 werd het AMK onderdeel van het Bureau Jeugdzorg. De Wet op de Jeugdzorg van 2005 bevatte een aparte regeling voor het melden en voor de taken en bevoegdheden van het AMK.

Op 1 januari 2015 werd het Bureau Jeugdzorg uit de wet geschrapt. Het AMK werd samengevoegd met de Steunpunten Huiselijk geweld (zie hieronder) en werd omgedoopt tot Veilig Thuis. Veilig Thuis werd wettelijk geregeld in hoofdstuk 4 van de WMO.

In deze halve eeuw heeft de 'biechtvader' zich ontwikkeld tot een centraal meldpunt. Het is belangrijk om te bedenken dat een 'biechtvader', een adviseur of een steunpunt iets anders is dan een meldpunt. Wie een adviseur raadpleegt, blijft zelf verantwoordelijk voor de situatie en voor te ondernemen stappen. Dat geldt ook voor een steunpunt. Bij een meldpunt gaat echter de verantwoordelijkheid – tenminste gedeeltelijk – over van de melder naar het meldpunt. Er is dus in deze halve eeuw verantwoordelijkheid verschoven van de omstanders en de samenleving naar de staat (bevoegde instanties).

In 1972 registreerden de vertrouwensartsen in totaal 400 'meldingen'. Vanaf de jaren 1980 wordt in de landelijke registratie onderscheid gemaakt tussen meldingen en adviesvragen. In 2012 ontvingen de AMK's in totaal meer dan 60.000 meldingen en ook meer dan 60.000 adviesvragen. De registratie is in 2015 veranderd, waardoor het moeilijker is de historische lijn door te trekken. Het aantal meldingen en adviesvragen is echter wel hoog gebleven. In 2023 kwamen bij Veilig Thuis landelijk 127.340 meldingen, waarvan er 75.950 kindermishandeling betroffen. Daarnaast kregen de Veilig Thuis organisaties in 2023 ook 143.210 adviesvragen.⁸

2.4.2 De beweging tegen huiselijk geweld

De vrouwenbeweging is een brede sociale beweging waarbinnen historici verschillende golven onderscheiden. De tweede feministische golf begon eind jaren 1960 in de Westerse wereld, met een actieve rol voor de beweging in de Verenigde Staten. In de jaren 1970 kwam er in deze vrouwenbeweging meer aandacht voor mannelijke dominantie en daarop volgde de 'ontdekking' van fysiek en seksueel geweld van mannen tegen vrouwen in partnerrelaties. Dit leidde tot de oprichting van Blijf van mijn Lijf en van opvanghuizen voor mishandelde vrouwen. Waar de beweging tegen kindermishandeling aanvankelijk kindermishandeling zag als gezinsprobleem en als psychologisch probleem, werd het geweld tegen vrouwen vooral gezien als een machtsprobleem. Vanuit de vrouwenbeweging was er kritiek op het definiëren van het geweld als

⁷ Memorie van Toelichting Wijziging Wet op de Jeugdhulpverlening in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, Kamerstuk 27842, nr. 3.

⁸ <https://www.nji.nl/cijfers/veilig-thuis>.



een relatieprobleem, omdat daarmee de verantwoordelijkheid voor het geweld (mede) bij de vrouw gelegd werd. In plaats van een ongezonde relatie waar beide partners een bijdrage aan leveren werd het geweld in deze beweging gedefinieerd als machtsmisbruik door de dader met de vrouw als slachtoffer. Bij deze invalshoek past ingrijpen door politie en justitie. Geweld is immers verboden en de staat moet iedere burger beschermen tegen geweld, ongeacht of dat geweld op straat plaatsvindt of in huis.

Hoewel de rol van het strafrecht groter werd dan in de beweging tegen kindermishandeling, was ook hier al snel duidelijk dat het strafrecht een bot middel is, dat niet altijd goed uitpakt voor het slachtoffer. Te vaak lopen strafzaken vast op gebrek aan bewijs, waarna de situatie er voor het slachtoffer alleen maar slechter op geworden is. Een strafzaak duurt vele maanden tot enkele jaren en in die tussentijd is het slachtoffer niet veilig. Ook als er wel voldoende bewijs is, kan de straf in de praktijk relatief kort uitvallen en staat de dader al snel weer op straat. De hele procedure kan voor de vrouw die aangifte doet zeer belastend zijn. Het gegeven dat de vrouw in veel gevallen in een afhankelijkheidsrelatie verkeert, maakt deze beperkingen nog erger. De afhankelijkheid kan veroorzaakt worden door geld of andere materiële zaken, zoals de woning, maar ook psychologische afhankelijkheid kan een grote rol spelen, al dan niet in combinatie met de angst om de kinderen te verliezen. Sommige auteurs noemden het strafrechtelijk systeem 'de tweede aanvaller' (the second assailant) (Stanko, 1985). Veel vrouwen aarzelen over het doen van aangifte en ondernemen in de loop van de tijd verschillende pogingen om zich aan de relatie te onttrekken.

Er was meer nodig dan het strafrecht en in de bredere actie paste de oprichting van opvanghuizen en specifieke vormen van hulpverlening gericht op slachtoffers van huiselijk geweld. In dit kader ontstonden er op diverse plaatsen in Nederland vanaf de jaren 1990 Steunpunten Huiselijk Geweld, ook wel Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld genoemd. Ongeveer 20% van de meldingen bij de Steunpunten kwamen van vrouwen die slachtoffer waren van geweld in de partnerrelatie en die de relatie wilden beëindigen, of tenminste wilden dat het geweld stopte (Movisie, 2013). De Steunpunten werkten samen met politie en justitie en met diverse hulporganisaties. In de gevallen waar kinderen betrokken waren, werkten de Steunpunten samen met het AMK.

Speciale aandacht voor seksuele kindermishandeling kwam er in de jaren 1970 in de Verenigde Staten binnen de beweging tegen geweld tegen vrouwen (Armstrong, 1978). In ons land richtten vrouwen die als kind seksueel misbruik hadden ervaren de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling binnen het gezin op. Vanuit deze kring verscheen in 1983 het boek *De straf op zwijgen is levenslang* (Rijnaarts & Van Hengel, 1983). Seksuele kindermishandeling werd gezien als een van de vormen van seksueel geweld van mannen tegen vrouwen in het gezin.

In de ideologie van de beweging tegen huiselijk geweld zijn partnergeweld en kindermishandeling twee verschijningsvormen van hetzelfde machtsprobleem. Gemeenschappelijk is dat het gaat om geweld, dat plaatsvindt in een afhankelijkheidsrelatie en dat kan voortbestaan in een maatschappelijke context waarin de machtsverhoudingen ongelijk zijn en waarin niet wordt ingegrepen vanwege de beslotenheid van het gezin. Strikt genomen is het in deze visie dan ook beter om te spreken over 'huiselijk geweld, waaronder kindermishandeling.' In een ideologisch



geladen sociale beweging maken de woorden verschil, omdat ze staan voor een bepaalde probleemdefinitie en daarmee ook voor opvattingen over hoe de samenleving moet reageren.

De aanpak van partnergeweld en de aanpak van kindermishandeling raakten nog meer onderling verweven door groeiende aandacht voor kinderen die getuige zijn van partnergeweld. Uit verhalen van kinderen en van volwassenen die dit als kind hadden meegemaakt en uit onderzoek kwam naar voren dat het opgroeien in een gezin waar de ene ouder de andere ouder mishandelt, ernstige en langdurige schade voor de kinderen kan veroorzaken. Bij deze kinderen wordt een verhoogde mate van posttraumatische stressklachten, stemmingsproblemen en gedragsproblemen gezien (Bedi & Goddard, 2007) en zij hebben vaker emotionele, fysieke, sociale en academische problemen (McTavish et al., 2016). Bovendien kwam in onderzoek naar de prevalentie van geweld naar voren, dat een ouder die geweld gebruikt tegen de partner ook vaak geweld gebruikt tegen de kinderen. Zo hebben kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld een 4 keer zo grote kans om zelf mishandeld te worden (Hamby et al., 2010) en is er in gezinnen waar partnergeweld plaatsvindt een 3 tot 15 keer zo grote kans dat het kind ook fysiek mishandeld wordt (Herrenkohl et al., 2008). In de helft of meer van de gezinnen waar de ene ouder geweld gebruikt tegen de andere ouder, zijn ook de kinderen zelf slachtoffer (Dong et al., 2004; Ten Boom & Wittebrood, 2019; Augeo Foundation & Verwey-Jonker Instituut, 2018). Daarmee is er een forse overlap van de gezinnen die gemeld worden vanwege partnergeweld of vanwege kindermishandeling.

Tot 2015 werd met deze samenloop omgegaan door alle gevallen van huiselijk geweld waar ook een minderjarige in huis was door te geleiden naar het AMK.

2.4.3 De stelselwijzigingen van 2015

Eén van de veranderingen van 2015 was het uit elkaar halen van het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg had in 2005 een centrale plek gekregen in de Wet op de Jeugdzorg. Wettelijk werden de toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg, het AMK en de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering geregeld in één organisatie. Het Bureau Jeugdzorg kreeg een monopolie op de uitvoering van deze taken en mocht geen andere activiteiten ontplooiën. Het provinciebestuur kon ingrijpen in het toezicht en in het bestuur van het Bureau Jeugdzorg. In veel opzichten was de vorming van het Bureau Jeugdzorg de uitkomst van decennialange pleidooien voor het samenvoegen van instanties, het opheffen van verkokering en het realiseren van één regie op de zorg voor jeugdigen per decentraal gebied. Het bij elkaar brengen van de meldfunctie voor kindermishandeling, de toegang tot de jeugdzorg en de jeugdbescherming was een forse stap in de richting die sinds 2021 weer wordt bepleit in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. De indicatie voor specialistische jeugdzorg werd inhoudelijk hetzelfde voor jeugdigen mét en zonder maatregel van kinderbescherming.

Met de invoering van het Bureau Jeugdzorg in 2005 was het ideaal van een 'samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening' echter slechts zeer ten dele werkelijkheid geworden. De GGZ-Jeugd was uiteindelijk buiten de Wet gebleven en ook de Raad voor de Kinderbescherming bleef er buiten. Daarbij kwam verzet vanuit een deel van de zorgaanbieders, die minder greep kregen op de instroom van jeugdigen en die het Bureau Jeugdzorg als een hindernis gingen ervaren. Vanuit diverse kanten kwam al bij de start het verwijt dat het Bureau Jeugdzorg een bureaucratische

ramp was. En wellicht de belangrijkste factor in de discussies vanaf 2005 was, dat de gemeenten sterker werden ten opzichte van de provincies en een doordecentralisatie van de jeugdzorg wilden. Deze krachten leidden ertoe dat al vanaf de invoering van de Wet op de Jeugdzorg in 2005 er vernietigende kritieken kwamen vanuit de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, gemeenten, de media en zorgaanbieders. Vanuit dit negatieve sentiment was er in 2015 weinig draagvlak voor het handhaven van een 'romp' van het Bureau Jeugdzorg, bestaande uit het AMK en de Jeugdbescherming, toen eenmaal duidelijk was dat de toegang tot de specialistische jeugdhulp naar de individuele gemeenten zou gaan.

De vraag wat er moest gebeuren met de jeugdbescherming werd beantwoord met de oplossing van het neoliberalisme: jeugdbescherming werd een product dat geleverd wordt door een marktpartij. Het publiek belang werd daarbij gewaarborgd door het instellen van een systeem van certificering. Dit idee komt uit het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), dat heeft gelopen van 1994 tot 2003. Het MDW-project richtte zich op diverse onderwerpen en bevatte ook de volgende twee thema's:

- particuliere betalingen voor collectieve voorzieningen;
- certificering als alternatief voor overheidsregulering.⁹

Particuliere betalingen voor collectieve voorzieningen ging onder meer over eigen bijdragen in de jeugdzorg en over betalingen door ouders voor kinderopvang, de basis voor het toeslagensysteem. Certificering als alternatief voor overheidsregulering is in de jeugdbescherming toegepast in 2015, lang na de afloop van het MDW-project. In de Jeugdwet wordt jeugdbescherming gezien als een product dat door bedrijven (marktpartijen) geleverd kan worden. De verantwoordelijkheid van de overheid wordt gewaarborgd door de certificering. Dat is de reden dat onze jeugdbescherming tegenwoordig wordt aangeduid als gecertificeerde instelling (GI). Het definiëren van het werk van de jeugdbescherming in gestandaardiseerde producten is hierbij noodzakelijk om in een aanbesteding de inschrijvingen van concurrerende bedrijven onderling te kunnen vergelijken. Het is de vraag of deze keuze in 2015 bewust en ideologisch gedreven beleid was. Historisch gezien beweegt de kindbescherming in Nederland zich van particulier initiatief heel langzaam stap voor stap naar een overheidsdienst. De hoogtijdagen van marktwerking waren in 2015 al voorbij. Internationale vergelijking kan evenmin tot deze oplossing geleid hebben. Persoonlijk houd ik het erop dat het ontwerp van de gecertificeerde instelling een noodgreep was, een beschikbare oplossing bij gebrek aan iets anders. Al kan die hypothese natuurlijk niet onderbouwd worden met citaten in officiële documenten waarin staat: 'we hebben geen idee, dus we doen dit maar'.

Het andere vraagstuk was wat er moest gebeuren met het derde deel van het Bureau Jeugdzorg, het AMK. De internationaal gezien logisch oplossing: samenvoegen met de Raad voor de Kinderbescherming, was politiek gezien onhaalbaar, omdat de Raad voor de Kinderbescherming net als in 1989 en in 2005 buiten de stelselwijziging wilde blijven. Volledig overlaten van de meldfunctie aan de individuele gemeenten werd algemeen als onwenselijk gezien, vanwege de te kleine schaal van veel gemeenten.

⁹ MDW 1994, p. 7.



Een oplossing kwam vanuit de beweging tegen huiselijk geweld. Vanaf 2010 was er een ontwikkeling van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2013 werd de Wet verplichte meldcode ingevoerd. Daarmee was er één meldcode voor zowel kindermishandeling als partnergeweld, geweld tegen ouderen en andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Volgens de ideologie van de beweging tegen huiselijk geweld gaat het om sub-vormen van één en hetzelfde probleem. Eén meldpunt voor al deze vormen past daarin als een stap voorwaarts. Dat leidde tot het samenvoegen van het AMK en de Steunpunten Huiselijk Geweld. Dat is dus meer een vorm van reframing, van een herdefinitie van het probleem, dan een vereenvoudiging van het stelsel. Het is aannemelijk dat bij de overheid ook hier meespeelde dat men niet zo goed wist hoe het verder moest met het AMK en evenmin met de Steunpunten Huiselijk Geweld. Maar ook hiervan is vanzelfsprekend geen spoor te vinden in de officiële beleidsteksten. Uiteindelijk leidde dit tot de vorming van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK), later omgedoopt tot Veilig Thuis. Toen er een ontwerp Jeugdwet kwam stond het AMHK nog in deze wet, maar uiteindelijk werd besloten dat het melden van geweld tegen volwassenen en ouderen niet past in de Jeugdwet. Het melden van kindermishandeling werd uit de Jeugdwet gehaald en Veilig Thuis werd opgenomen in de WMO met een apart hoofdstuk 4.

2.5 Conclusie historische invalshoek

De historische invalshoek geeft een duidelijke verklaring voor het bestaande Nederlandse beschermingsstelsel. De bewegingen waar de organisaties uit zijn voortgekomen zijn allemaal internationale bewegingen. Bij de keuzes voor de organisatie hebben specifiek Nederlandse zaken een rol gespeeld. Toen de jeugdbeschermingsinstellingen en de Raad voor de Kinderbescherming ontstonden was er grote religieuze verdeeldheid in Nederland. Dat was doorslaggevend bij de keuze om de jeugdbescherming uit te voeren door particuliere organisaties op levensbeschouwelijke grondslag en eveneens lag hierin de noodzaak van een aparte organisatie die de zaken voor de rechter moest brengen, omdat deze taak destijds niet door één stroming gedaan kon worden en ook niet volledig aan de overheid overgelaten kon worden.

Vaker dan in andere landen werd en wordt in ons land bij een nieuw probleem, een nieuwe doelgroep, of een nieuwe stroming, gekozen voor het laten bestaan van alle gevestigde instanties en het toevoegen van een nieuwe. Dat is gebeurd bij het ontstaan van het Bureau Vertrouwensarts vanaf 1972 en bij de Steunpunten Huiselijk Geweld vanaf de jaren 1980.

De historische invalshoek laat ook zien, dat eenmaal gemaakte keuzes langdurig doorwerken en in de loop van de tijd kunnen leiden tot meer onderlinge verschillen, meer taken per organisatie en meer aparte regels. Na een afzonderlijke institutionalisering van meer dan een eeuw respectievelijk een halve eeuw, zijn er veel specifieke elementen per organisatie ontstaan. Los van de vraag of de historische argumenten nog gelden, of inmiddels achterhaald zijn, is er een grote mate van pad-afhankelijkheid en vergt een eventueel herontwerp een grote inspanning op alle niveaus, vanaf de politiek en de wetgever, tot en met de uitvoering.



3 Internationaal: is er een grootste gemene deler in de organisatie van de meldfunctie?

Huiselijk geweld en kindermishandeling komen in alle landen voor en de maatschappelijke reactie op deze verschijnselen wordt beïnvloed door internationale bewegingen. De bewegingen tegen kindermishandeling en tegen huiselijk geweld zijn ontstaan in de Verenigde Staten en zijn vanuit de Angelsaksische landen naar Europa gekomen. De Nederlandse rechtsstaat is onderdeel van de Europese Unie en er is een grote invloed van het Europees recht op het terrein van familie- en jeugdrecht. Daarom is het nuttig om te kijken hoe de Angelsaksische landen en (enkele) andere landen in de Europese Unie de meldfunctie hebben ingericht. In deze notitie past een korte, en verre van volledige, verkenning op enkele hoofdpunten in de inrichting van de meldfunctie in andere Westerse landen. In de uitwerking zijn er uiteraard verschillen door de specifieke omstandigheden en de institutionele geschiedenis per land, maar er is wel een grootste gemene deler op de hoofdkeuzes. In dit hoofdstuk wordt deze hoofdlijn geschetst.

3.1 Meldpunt kindermishandeling is de kinderbescherming

De beweging tegen kindermishandeling waar de huidige meldsystemen uit voortgekomen zijn, is begonnen in de Verenigde Staten. In de Verenigde Staten heeft men de oude organisaties en de wetgeving voor de kinderbescherming aangepast op de inzichten over kindermishandeling. De kinderbescherming – Child Protective Services – is de meldpost voor kindermishandeling. De kinderbeschermingsorganisatie verenigt de civiele beschermingsfuncties van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling in één organisatie. Dit is de organisatie die onderzoek doet, zo nodig de rechter inschakelt om een maatregel te vragen en de maatregelen uitvoert.

Het meldpunt kindermishandeling is onderdeel van de organisatie van de kinderbescherming. Er is één wet voor deze organisatie, de taken en bevoegdheden en de rechtspositie van de betrokkenen (de melder, de ouders, het kind, behandelaren).

Dat is iets anders dan één *team*, laat staan één *medewerker*. De organisatie van de kinderbescherming verschilt in de Verenigde Staten per staat en per regio, mede afhankelijk van de omvang van de bevolking in het gebied. Taakverdeling tussen teams voor melding, crisisinterventie, onderzoek en begeleiding is een normaal verschijnsel. Intercollegiale toetsing, multidisciplinaire besluitvorming, tegenspraak en contra-expertise zijn ingebouwd in de organisatie.

Dit kenmerk - de organisatie waar kindermishandeling gemeld wordt, is ook de organisatie die de rechter inschakelt voor maatregelen - is internationaal gezien de norm. Zo is het geregeld in de Verenigde Staten, Canada, Australië, de Scandinavische landen, Duitsland, Frankrijk, Engeland, Ierland, etc. (Baldwin & Biehal, 2016; Harlowe et al., z.d.; Vink et al., 2020; Witte et al., 2016). Afwijkende systemen hebben we bij onze korte verkenning alleen kunnen vinden in België en Nederland, waarbij het Belgische systeem weer anders is dan het Nederlandse.



De kinderschermingsorganisatie is als regel onafhankelijk van zorgorganisaties.

De mate waarin de kinderscherming zelf hulp verleent of behandelingen uitvoert, verschilt per land. Doorgaans is de regel dat de kinderscherming een vorm van social work is en in die zin hulp verleent, maar géén therapie of specialistische behandeling uitvoert.

Het Jugendamt in Duitsland is de instantie die het budget voor de jeugdhulp beheert en contracten sluit met zorgaanbieders. De meeste zorgaanbieders zijn particuliere instellingen, meestal stichtingen, vaak van oudsher werkend vanuit een religieuze achtergrond.

3.2 Decentrale uitvoering van de kinderscherming door gemeente of regio

Child Protective Services valt in de Verenigde Staten, Canada en Engeland onder de lokale autoriteit, te weten de county.

In de Scandinavische landen valt de kinderscherming onder de gemeente.

In Duitsland valt de Jugendamt in de meeste gevallen rechtstreeks onder de gemeente. In het verleden was er de regel dat voor gemeenten kleiner dan honderdduizend inwoners de Jugendamt onder de regio (Kreis) viel. Per deelstaat kan dit verschillen, maar decentrale uitvoering is overal in Duitsland de norm.

Decentrale uitvoering is eveneens de norm in Frankrijk en Ierland.

Afwijkend op dit punt is Australië, waar althans in de deelstaat West-Australië het Department of Child Protection onderdeel is van de overheid van de deelstaat.

In al deze landen is de uitvoeringsorganisatie *een overheidsinstantie*. Uitvoering door een stichting, laat staan door een bedrijf, zijn we niet tegengekomen.

Vertaald naar Nederland betekent dit, dat de organisatie moet vallen onder een gemeente, een gemeenschappelijke regeling, of bijvoorbeeld de provincie.

3.3 Rechtsbescherming en rechtsgelijkheid door de rechter en de wet

Rechtsbescherming van ouders en kinderen begint bij aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering en de opleiding van de medewerkers. Daarnaast gaat het bij de kinderscherming om ingebouwde 'checks and balances', en om rechten van de cliënten.

Hoewel het moeilijk is een exacte vergelijking te maken voor de rol van de rechter, wordt de rechter in de meeste landen gezien als de essentiële tegenspeler van de uitvoerende macht. In de Angelsaksische landen is het meer dan in Nederland gebruikelijk dat de rechter zelf onderzoek doet, getuigen hoort of een contra-expertise gelast.



Ook in Duitsland is de rechter actief als tegenwicht tegen het Jugendamt, en in België is het niet ongewoon dat de jeugdrechter zelf op locatie met een jeugdige gaat praten.

Punten waar de regering landelijke eenheid wil in de uitvoering, worden geregeld in de wet. Dat kan inhouden dat sommige bepalingen die in Nederland in een protocol of een kwaliteitskader staan, zijn opgenomen in de wet. Landelijke eenheid kan dan via de rechtspraak worden bevorderd.

Naast de rechter en de wet kan er ook een landelijk inspectie zijn. Met name in Engeland is er een sterke, landelijke inspectie. De inspectie doet onder meer onderzoek naar het functioneren van lokale organisaties van de kindbescherming.

De landelijke overheid is bij een decentrale uitvoering nog wel verantwoordelijk voor het stelsel en vaak ook voor het bepalen van de hoogte van het macrobudget voor bepaalde taken.

Deze middelen – de rechter, de wet, landelijke inspectie, budget – zorgen in de ons omringende landen voor de landelijke eenheid bij een decentrale uitvoering.

3.4 Meldpunt voor huiselijk geweld: apart, of 0 tot 100?

Literatuur over de organisatie van een meldpunt voor huiselijk geweld in diverse landen is moeilijker te vinden dan over de kindbescherming.

In lijn met het ontstaan van de beweging tegen huiselijk geweld – zie het vorige hoofdstuk – is voor deze zaken vaker de politie het eerste meldpunt. Dat geldt voor de Verenigde Staten en het geldt ook voor de Europese landen.

Wel zijn er overal in de Westerse wereld vormen ontstaan van steunpunten, meldpunten en opvanghuizen (shelters) voor volwassen slachtoffers van huiselijk of relationeel geweld. De ontstaansgeschiedenis is anders dan bij kindermishandeling en ook de opvattingen over de aanpak verschillen. Uit wat we hebben kunnen vinden, leiden we af dat het meldpunt voor huiselijk geweld volwassenen meestal een andere organisatie is dan het meldpunt kindermishandeling.

Een publicatie over Ierland laat zien dat een aantal jaren geleden daar de inrichting is gewijzigd en dat er nu een beschermingsorganisatie is waar zowel kindermishandeling als andere vormen van huiselijk geweld gemeld kunnen worden (Harlowe et al., z.d.).

3.5 Conclusie internationale verkenning

Het Nederlandse beschermingsstelsel met de afzonderlijke organisaties van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen, geregeld in verschillende wetten en vallend onder verschillende overheden, is internationaal gezien uitzonderlijk.



Argumenten voor het handhaven van het Nederlandse stelsel kunnen niet gebaseerd worden op noodzaak vanuit rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, of andere essentiële elementen van de democratische rechtsstaat, omdat een dergelijk argument zou inhouden dat de meeste landen in de Europese Unie en de Angelsaksische landen op dit punt niet zouden voldoen aan de eisen van de rechtsstaat.

Er zijn geen aanwijzingen, dat het Nederlandse systeem beter werkt dan het normale stelsel van één (kinder)beschermingsorganisatie, geregeld in één wet onder verantwoordelijkheid van één decentrale en daarachter één landelijke overheid. Heftige emoties, conflicten en kritiek op de kindbescherming zijn er in ieder land; er bestaat geen perfecte inrichting. Wel is het aannemelijk dat het Nederlandse systeem doordat er drie 'onafhankelijke' organisaties zijn, met ieder een eigen bestuurlijke inbedding, inefficiënt is. Het vergt meer medewerkers, kost meer geld, leidt tot langere doorlooptijden en is voor de gezinnen en voor de buitenwereld moeilijker te doorgronden.



4 De meldfunctie en de rechtsstaat

De historische lens geeft een verklaring waar de bestaande instituties vandaan komen en wat de hoofdpunten van de charta van elke organisatie zijn. In de loop van de tijd heeft de maatschappij zich ontwikkeld en zijn de eisen van de rechtsstaat uitgebreid.

Eenzijds is er internationaal steeds meer aandacht gekomen voor de bescherming en de rechten van kinderen, vrouwen en van iedereen die zich in een kwetsbare, afhankelijke positie bevindt. Dit heeft zich vertaald in internationale verdragen, aanbevelingen en andere regelingen van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Veel meer dan een eeuw geleden wordt er verantwoordelijkheid gelegd bij de staat om alle vormen van geweld te voorkómen, signaleren en zoveel mogelijk te stoppen.

Anderzijds worden er ook steeds meer en hogere eisen gesteld aan de uitvoering, om te voorkómen dat burgers slachtoffer worden van onnodig, onterecht of disproportioneel ingrijpen door de staat. Op dit laatste punt zijn de ervaringen van de Tweede Wereldoorlog doorslaggevend geweest voor de totstandkoming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM, 1950). Ook de autoriteit van professies, kerken en maatschappelijke organisaties is minder vanzelfsprekend geworden. De verhouding tussen de arts en de patiënt is wezenlijk veranderd van 'de dokter bepaalt wat er gebeurt' naar een in beginsel gelijkwaardige relatie met een behandelingsovereenkomst, waarin de dokter niets doet zonder toestemming van de patiënt.

Kort gezegd zijn de twee kanten van de medaille allebei sterker geworden: de staat moet vaker ingrijpen om alle vormen van geweld tegen te gaan én de staat is aan steeds meer regels en eisen gebonden. In dit hoofdstuk bespreek ik wat dit betekent voor de meldfunctie bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Mag er een meldpunt zijn, móét er een meldpunt zijn, en als er een meldpunt is, welke eisen worden er vanuit de principes van de democratische rechtsstaat aan deze functie gesteld?

4.1 Mag er een meldpunt zijn?

4.1.1 *Inmenging door de overheid in het privéleven is verboden, tenzij...*

Eén van de beginselen van de democratische rechtsstaat is, dat de overheid zich niet met het privéleven van mensen mag bemoeien. Voor de jeugdbescherming is de belangrijkste bepaling op dit punt artikel 8 van het EVRM. Omdat dit artikel essentieel is, geef ik het hier integraal weer:

"Artikel 8 – Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.



2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 8 lid 2 begint met te zeggen: inmenging mag niet, om vervolgens te bepalen wanneer het wel mag. De duidelijkste eis is: de inmenging moet in de wet geregeld zijn! Daarnaast moet het een gerechtvaardigd maatschappelijk belang hebben.

Zoals iedereen weet zijn er in het huidige Nederland heel veel wetten waarin de overheid, of een instantie de taak heeft om zich met een bepaald aspect van het leven van de mensen te bemoeien. Maar toch is het beginsel belangrijk. Toegepast op bemoeienis in het sociaal domein, waaronder het inrichten van een meldpunt waar privégegevens van mensen worden genoteerd, betekent het: bemoeienis met mensen mag alleen op basis van hun eigen toestemming, of op basis van een wet.

4.1.2 Toestemming als basis voor vrijwillige hulp en zorg

Toestemming is de basis voor de legitimatie van hulp en zorg in een democratische rechtsstaat. Artsen, psychologen en andere beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg hebben toestemming van de betrokkene nodig om te kunnen handelen. Als de patiënt geen toestemming geeft voor een operatie, dan mag de arts niet opereren, ook niet als de operatie de enige kans voor de patiënt is om een aandoening te overleven. Aan de toestemming worden hoge eisen gesteld. De toestemming moet in vrijheid gegeven worden, de patiënt moet volledig geïnformeerd zijn over wat de arts gaat doen, wat de consequenties kunnen zijn en welke eventuele andere opties er zijn. De patiënt kan de toestemming bovendien op ieder moment intrekken en dan moet de behandeling stoppen (Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst, 1995).

De centrale plaats van toestemming staat in diverse wetten en in de beroepscodes van zorgverleners. Zorgverleners die dit beginsel negeren, lopen het risico op klachten, tuchtprocedures en schadeclaims. Het gaat om veel meer dan alleen een juridische regel. De toestemming staat voor de autonomie van het individu: iedere volwassene mag (en dus in voorkomende gevallen: moet) zelf bepalen of een beroepskracht zich met haar of zijn lichaam en leven mag bemoeien. Dat definieert de verhouding tussen een individu en een zorgverlener. De zorgverlener is dienstverlenend; het individu zelf is 'de baas' over het eigen lichaam en het eigen leven.

Het meest gangbaar is dat mensen zelf contact opnemen met een zorgverlener en daar een vraag stellen. Zorgverleners spreken meestal van 'aanmelden'. Het is nuttig om een onderscheid te maken tussen aanmelden en melden. Je meldt jezelf aan, maar je wordt gemeld. Dit is geen formeel juridisch onderscheid en de woorden worden ook door elkaar gebruikt. Het onderscheid helpt wel om het verschil tussen vrijwillige hulp en hulp op basis van een wettelijke bepaling helder te houden.



Iemand die zelf contact opneemt met een zorgverlener kan dat doen uit eigen behoefte, of (mede) omdat anderen daarop aandringen. Bijvoorbeeld: een ouder neemt contact op met het jeugdteam in de gemeente, op advies of aandringen van de school. Het kan zijn dat deze ouder het helemaal eens is met de school dat hulp nodig is. Het is ook mogelijk dat deze ouder zich onder druk gezet voelt door de school. In beide gevallen is het de eigen beslissing van de ouder om hulp te vragen en is voor de hulp de toestemming van de ouders nodig – niet van de school.

Vrijwillige hulp op basis van toestemming kan ook op initiatief van de zorgverlener. De zorgverlener kan de betrokkene opzoeken en vragen om toestemming voor een gesprek. Uiteraard vereist dit een heldere opstelling van de zorgverlener. Als de betrokkene zich overvallen voelt en denkt dat hij of zij zelf geen keus heeft, dan is de toestemming ongeldig. De zorgverlener moet daarom uitleggen wat de reden is om contact op te nemen, vanuit welke positie dat gebeurt, welke keuze de betrokkene heeft en wat de consequenties zijn van wel en van niet verlenen van toestemming.

4.1.3 Bemoeienis zonder toestemming vereist een wettelijke regeling

Vrijwillige zorg mag dus wel actief worden aangeboden en een zorgverlener mag 'out-reachend' contact leggen, maar toestemming moet er zijn. Als de toestemming ontbreekt, dan is bemoeienis door een instantie alleen nog mogelijk op basis van een wettelijke bevoegdheid. Daarvoor moet de instantie zelf in de wet staan. In het huidige systeem mag Veilig Thuis zich met een gezin bemoeien op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Hoofdstuk 4 van de WMO heeft als titel "Veilig Thuis." Het hoofdstuk begint met de bepaling: "Het college draagt zorg voor de inrichting van een Veilig Thuis-organisatie" (Wet maatschappelijke ondersteuning, 2015, Hoofdstuk 4, § 1, artikel 4.1.1, lid 1).¹⁰ Verder staat in dit hoofdstuk wat de taken en bevoegdheden van Veilig Thuis zijn. Een medewerker van Veilig Thuis die zich met een gezin bemoeit, doet dat als vertegenwoordiger van Veilig Thuis en niet als privépersoon. De legitimatie om te handelen zonder toestemming ontleent de medewerker dan ook niet aan haar of zijn beroep, maar aan de hoedanigheid van medewerker Veilig Thuis. Daarom kan deze bevoegdheid niet worden verschoven naar een collega van een andere instantie met wie Veilig Thuis samenwerkt.

Er zijn diverse instanties die bevoegdheden hebben om zich zonder toestemming met ouders en kinderen te bemoeien. In de huidige beschermingsketen zijn dat Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling. Veel breder zijn de taken en bevoegdheden van de politie en het Openbaar Ministerie. De Politiewet regelt dat de politie strafbare feiten opspoorst en breder kan optreden om de openbare orde en de rechtsorde te handhaven. Elk van deze instanties kan zonder toestemming handelen *zolang ze de wettelijke bevoegdheid op de juiste manier gebruiken*. Daarbuiten gelden voor deze instanties dezelfde regels als voor iedereen. De gecertificeerde instelling heeft bevoegdheden bij het uitvoeren van een maatregel van kindbescherming of jeugdreclassering. Daarbuiten – als er geen maatregel loopt – heeft de gecertificeerde instelling geen speciale bevoegdheden.

¹⁰ Met 'het college' wordt het college van Burgemeester en wethouders, dus het formele bestuur van de gemeente, bedoeld.



De conclusie is: ja, er mag een meldpunt zijn voor huiselijk geweld, mits de inmenging die een melding per definitie is, geregeld is in de wet.

4.1.4 Privacy en het uitwisselen van gegevens

In artikel 10 van onze Grondwet staat: "De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens." 'Bemoeienis' met een persoon of gezin strekt zich dus ook uit tot het vastleggen of doorgeven van persoonsgegevens: het mag niet, behalve in gevallen waarin de wet bepaalt dat en hoe gegevens mogen worden vastgelegd en uitgewisseld. De belangrijkste algemene wet op dit gebied is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), een wet die in heel Europa inclusief Nederland geldt.

Toestemming is één van de gronden waarop het vastleggen en uitwisselen van persoonsgegevens volgens de AVG mogelijk is. Voor de overheid en instanties met bevoegdheden is de grond toestemming echter problematisch, omdat er een risico is dat de burger toestemming geeft vanuit angst voor een negatieve beslissing van de instantie. Daarom moet er voor overheidsinstanties een wettelijke regeling zijn voor het verzamelen, vastleggen en uitwisselen van gegevens.

Bij hulpverleners en kindbeschermers leven veel vragen over gegevensuitwisseling met andere instanties in de keten. Als er een RVT gevormd wordt met medewerkers uit het lokale team, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's, mag er dan één dossier worden aangelegd van een kind of gezin met alle informatie die bij de deelnemende instanties bekend is? Volgens mij is hierop een eenduidig antwoord: dat mag niet.

Er zijn wettelijke bepalingen voor gegevensuitwisseling voor de gemeente (Jeugdwet), Veilig Thuis (WMO), de Raad voor de Kinderbescherming (BW) en de GI (Jeugdwet). Gegevens kunnen door de vrijwillige hulpverlening worden gedeeld met Veilig Thuis wanneer de stappen van de Meldcode gevolgd worden. De stappen van de Meldcode kunnen leiden tot een melding met naam en toenaam en dat kan zonder toestemming van de betrokkenen.

Betekent dit dat zonder wetswijziging het estafette-model blijft bestaan? Ja, voor een belangrijk deel is dat het geval, omdat de wettelijke bevoegdheden, ook wat betreft het verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens gekoppeld zijn aan de wettelijke regeling per organisatie.

Wel is het mogelijk om de werkwijze zo in te richten, dat hulpverlening en bescherming niet worden belemmerd en de wet wel wordt gevolgd. Dat begint met het principe, dat gegevens alleen gedeeld worden als er een duidelijk en gerechtvaardigd doel is om gegevens te delen (doelbinding). Daarnaast worden uitsluitend de gegevens gedeeld die aan dat doel bijdragen (principe van minimale gegevensuitwisseling). Dit zijn twee belangrijke principes in de AVG, die passen bij een basishouding van respect voor de cliënt en die dus ook in iedere methode van hulpverlening horen te zitten.



Behalve deze principes helpt het om het gezin centraal te zetten. Stel dat instantie A het nodig vindt dat instantie B bepaalde informatie krijgt over een gezin. Een eerste optie die lang niet altijd onderzocht wordt, is: vraag aan het gezin of zij zelf instantie B willen informeren. Eventueel: vraag aan het gezin of ze bereid zijn tot een gezamenlijk gesprek van het gezin en de twee instanties. Lukt dit niet, dan zijn er vragen: geeft het gezin wel toestemming voor gegevensuitwisseling? En: hoe vrij is het gezin om die toestemming te geven?

Lukt dit ook niet, dan is de vraag: Is er een wettelijke bepaling voor de uitwisseling?

In de beschermingsketen zijn er wettelijke bepalingen om gegevens uit te wisselen met instanties waar dit nodig is om het kind te beschermen of om geweld te doen stoppen wanneer het gaat om duidelijke en aantoonbare feiten. Moeilijker wordt het als het gaat om vage vermoedens en niet onderbouwde beschuldigingen. We moeten daarbij bedenken dat het fundamentele probleem dan zit in de onzekerheid over de informatie. Niet in de wettelijke privacyregels.

Het uitwisselen van gegevens en het vormen van één dossier kan enigszins worden vereenvoudigd door een wetwijziging. Echter: ook als er één beschermingsorganisatie in de wet wordt opgenomen, dan nog mag niet iedere medewerker van die organisatie alle informatie over alle gezinnen inzien of onbeperkt delen met andere medewerkers. In één organisatie moeten de persoonsgegevens afgeschermd worden voor iedereen, behalve voor de medewerkers die de gegevens nodig hebben voor hun directe werk met het gezin.

Vanuit rechtsbescherming en privacy is het noodzakelijk dat het meldpunt en alle beschermingsorganisaties het verzamelen, verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens streng en nauwkeurig regelen. De essentiële vragen, dilemma's en afwegingen die de medewerkers in de praktijk telkens weer moeten maken, blijven ook bij het vormen van één organisatie bestaan. Wel kunnen de regelingen overzichtelijker worden als er één organisatie met één wettelijke basis komt.

4.1.5 De meldfunctie is uitoefening van het overheidsgezag

Veilig Thuis – en de andere beschermingsinstanties – werken niet op basis van toestemming van de betrokkenen. Natuurlijk proberen de medewerkers een constructieve werkrelatie met de gezinsleden op te bouwen, proberen ze aan te sluiten bij de wensen van de betrokkenen, is het goed als ze instemming of toestemming krijgen voor acties en besluiten. Dat alles hoort bij respectvol met mensen omgaan en het past bij methodisch werken en bij professioneel gebruik van bevoegdheden. Maar de grondslag voor de bemoeienis is de wet en niet de toestemming en het is belangrijk dat de mensen weten welke positie de medewerker van het meldpunt heeft.

De meldfunctie is onderdeel van de beschermingsketen en het is géén vrijwillige hulp. Ja, het meldpunt kan als beleid hebben dat zoveel mogelijk zaken worden opgelost door het inschakelen van vrijwillige hulp. Het inschakelen van de rechter of de officier van justitie kan gelden als het uiterste middel. Maar het meldpunt zelf en de meldfunctie zijn inmenging van het overheidsgezag in het privéleven van de gemelde personen.

Daarom gelden de eisen die gesteld worden aan overheidsinmenging ook onverkort voor de meldfunctie. Behalve de eis van een wettelijke basis moet er rechtsbescherming zijn voor de mensen die gemeld worden. Dat wil zeggen: ze moeten zich tegen beslissingen of handelingen van

de meldpost kunnen verzetten en de meldpost moet de mensen wijzen op hun rechten. In de huidige situatie is er een klachtrecht en een recht op inzage in het eigen dossier. Er ontbreekt echter de mogelijkheid om inhoudelijk bezwaar te maken bij de rechter tegen een beslissing van Veilig Thuis. Een beslissing van Veilig Thuis, bijvoorbeeld het schrijven van een rapport waarin staat 'kindermishandeling bevestigd' kan echter wel (later) gevolgen hebben voor de rechtspositie van de betrokkenen.

Uit de stelling dat de meldpost onderdeel is van het overheidsgezag volgt ook, dat er democratische controle moet zijn op het functioneren van het meldpunt. Dat wil zeggen: het moet een overheidsorganisatie zijn, of een zogenaamd bestuursorgaan. Een overheidsorganisatie kan zijn: de rijksoverheid, de provincie of de gemeente.¹¹ Het gaat erom dat er controle is door een gekozen orgaan en dat kan dus ook de gemeenteraad zijn. Controle kan bijvoorbeeld inhouden dat het college van burgemeester en wethouders (of de minister, het college van de provincie) kan ingrijpen in de Raad van Toezicht en het Bestuur van de organisatie.

4.2 Móét er een meldpunt zijn?

Er mag dus een meldpunt zijn, mits wordt voldaan aan eisen zoals een wettelijke basis voor de organisatie waar gemeld wordt, een wettelijke regeling voor melders met een beroepsgeheim, mogelijkheden van de gezinsleden om zich te verweren tegen handelingen en beslissingen van het meldpunt en controle op het meldpunt door openbaar gezag.

De volgende vraag is: móét er een meldpunt zijn? Sommige auteurs hebben voorgesteld om alle gevallen op te lossen in de vrijwillige zorg, of door melden bij de politie. De politie is een bestaande organisatie waar strafbare feiten gemeld kunnen worden en huiselijk geweld en kindermishandeling zijn strafbare feiten. In deze paragraaf beargumenteer ik dat er naast de politie een herkenbaar meldpunt voor kindermishandeling en huiselijk geweld moet zijn, dat advies kan geven, meldingen kan ontvangen, onderzoek kan instellen en per geval kan besluiten tot het activeren van hulp of zorg, de rechter kan inschakelen voor maatregelen van kinderbescherming en zo nodig politie en justitie kan inschakelen.

4.2.1 Verplichtingen uit internationale verdragen

Volgens artikel 19 Verdrag inzake de Rechten van het Kind is de Nederlandse overheid verplicht om alle mogelijke maatregelen te nemen om minderjarigen te beschermen tegen alle vormen van geweld, misbruik en verwaarlozing. Eén van de onderwerpen die daarbij genoemd worden is 'melden'. Het artikel laat de landen vrij om te bepalen op welke manier het melden wordt geregeld en georganiseerd. Het VRK schrijft bijvoorbeeld geen wettelijke meldplicht voor.

De ministers van de Raad van Europa hebben in 2009 een Aanbeveling (Recommendation) vastgesteld over de aanpak van kindermishandeling (Council of Europe, 2009). In 2023 is een

¹¹ Of het Waterschap, zeg ik wel eens als grap, want ook het bestuur van het Waterschap wordt gekozen door de bevolking.



nieuwe versie van deze aanbeveling vastgesteld (Council of Europe, 2023). Deze aanbeveling gaat nader in op het melden en het meldpunt. De recente versie stelt dat ieder land ofwel een wettelijke meldplicht moet hebben, ofwel een meldcode waarin wordt geregeld hoe beroepskrachten zich moeten gedragen bij het signaleren van mogelijke gevallen van kindermishandeling. Waar in de eerdere versie alles gericht was op het zoveel mogelijk melden, staat er in de recente versie dat ieder land zelf de drempel voor het melden moet bepalen. Een beroepsgeheim van zorgverleners mag volgens de Aanbeveling geen belemmering zijn om te melden; er moet een meldrecht zijn.

De Aanbeveling is niet bindend, maar is ook door de Nederlandse minister ondertekend.

Het bestrijden van geweld tegen vrouwen/partnergeweld is geregeld in het Verdrag van Istanbul (Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 2011). Dit verdrag is door Nederland geratificeerd in 2015.

Het Verdrag van Istanbul bevat een expliciet deel over het melden van gevallen, inclusief vermoedens. Uiteraard is ook hier ruimte voor ieder land om de organisatie op een eigen manier vorm te geven, maar om te voldoen aan het Verdrag van Istanbul moet er een herkenbaar meldpunt zijn voor geweld tegen vrouwen/ partnergeweld.

4.2.2 Melden om het verborgen probleem te ontdekken

Een aanzienlijk deel van de gevallen van kindermishandeling en huiselijk geweld blijft lange tijd buiten het zicht van zowel de zorg- als de justitiële instanties. Het speelt zich af achter gesloten deuren, het blijft verborgen voor de buitenwereld. De betrokkenen vragen niet zelf hulp, of de hulpvraag van het kind wordt geblokkeerd door een ouder, etc. Voor deze gezinnen werkt het basisprincipe van zelf hulp vragen dan wel toestemming geven op vraag van de omgeving niet.

Hoewel er in sommige gevallen helemaal niemand buiten het gezin iets merkt, komen er meestal toch wel signalen terecht bij mensen in de omgeving. Dat kunnen familieleden zijn, burens, de school, de politie, etc. Voor mensen uit het sociale netwerk en voor medewerkers van algemene voorzieningen kan het moeilijk zijn om zelf actie te ondernemen naar het gezin. Zij hebben behoefte aan een duidelijk herkenbare organisatie waar ze vragen kunnen stellen, advies kunnen krijgen en zo nodig een melding kunnen doen met als doel dat de instantie de verantwoordelijkheid voor de actie overneemt.

Dit is het belangrijkste argument voor het instellen van een centrale meldpost: er is een plaats nodig waar iedereen die een geval van kindermishandeling of huiselijk geweld kent, of vermoedt, terecht kan.

4.2.3 Wettelijke meldcode als brug tussen vrijwillige zorg en het meldpunt

De ervaring leert dat het niet in alle gevallen mogelijk is om het kind effectief te beschermen met uitsluitend vrijwillige hulp of zorg. De strikte eisen die gesteld worden aan vrijwillige bemoeienis vormen een probleem in het geval de zorgverlener huiselijk geweld of kindermishandeling constateert of vermoedt en de betrokkenen de problemen ontkennen of zich afsluiten voor verdere



hulp. Het gezin trekt de toestemming voor bemoeienis is. De zorgverlener heeft een beroepsgeheim en staat voor een probleem.

De oplossing voor dit probleem is de wettelijke regeling van de meldcode. Deze wet bepaalt dat iedereen die beroepsmatig te maken krijgt met (een vermoeden van) huiselijk geweld of kindermishandeling het recht heeft om dit te melden bij Veilig Thuis en dat het beroepsgeheim daarbij niet in de weg staat voor het melden en voor het doorgeven van persoonlijke informatie die nodig is om het kind te beschermen of het geweld te stoppen. De Wet verplichte meldcode bevat ook de stappen die de beroepskracht moet doorlopen.

Op deze manier is er een duidelijke scheiding tussen vrijwillige hulp (toestemming) en hulp in de vorm van overheidsinmenging (wet) en een geordende wettelijke route om in voorkomende gevallen de overgang te maken van de vrijwillige hulp naar de beschermingsinstantie.

4.2.4 Politie en justitie zijn essentieel, maar niet centraal

Kindermishandeling en huiselijk geweld zijn strafbare feiten, maar het strafrecht is slechts in een minderheid van alle gevallen toepasbaar. De maatschappelijk gehanteerde definities zijn veel breder dan de strafrechtelijke definities. In veel gevallen is wel duidelijk dat de opvoedsituatie of de partnerrelatie problematisch is, maar is het niet mogelijk om strafbare feiten wettelijk en overtuigend te bewijzen. Door de afhankelijkheidsrelaties is het toepassen van het strafrecht vaak contraproductief. In de meeste gevallen moet er iets anders gebeuren en is een combinatie nodig van hulp en zorg, veranderingen in de samenstelling van het huishouden en juridische maatregelen van kinderbescherming, privaatrechtelijke of bestuurlijke maatregelen. De politie heeft wel een bredere taak dan het opsporen van strafbare feiten, maar is niet toegerust voor het brede scala aan mogelijke vervolgacties na een melding.

4.3 Conclusie meldfunctie en de rechtsstaat

Uit internationale verdragen, met name het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Verdrag van Istanbul, volgt, dat er in Nederland een herkenbaar meldpunt moet zijn voor alle vermoedens van kindermishandeling en eveneens een mogelijkheid voor het melden van vermoedens van relationeel geweld. Ieder land is vrij om te bepalen hoe deze meldpunten worden ingericht en of er een gecombineerd meldpunt (0 tot 100) is.

De huidige Nederlandse inrichting heeft als sterke punten: een duidelijke scheiding tussen de vrijwillige hulp en zorg enerzijds en het meldpunt anderzijds; een wettelijke regeling in de vorm van de meldcode voor de overgang tussen vrijwillige zorg en de meldpost; een wettelijke regeling voor de meldpost (Veilig Thuis) zelf.

Problematisch vanuit het oogpunt van de rechtsstaat is dat het onduidelijk is op welke vormen van (civiel) bewijs Veilig Thuis kan concluderen dat kindermishandeling of huiselijk geweld heeft plaatsgevonden en dat er geen mogelijkheid is voor de betrokkenen om zich tegen een besluit van



Veilig Thuis te verweren.

Het verdient aanbeveling de WMO op dit punt te wijzigen.



5 Voor welke feiten, vermoedens en gebeurtenissen is het meldpunt?

5.1 Huidige doelgroepen Veilig Thuis

De WMO geeft in artikel 4.1.1 een opsomming van de taken van Veilig Thuis. De opsomming begint met:

"het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling."

De WMO geeft in artikel 1.1.1 de volgende definities.

"huiselijk geweld: lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door iemand uit de huiselijke kring."

"kindermishandeling: elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel."

Uit deze wettelijke omschrijving van de doelgroepen haal ik drie punten naar voren:

- Het samenvoegen van huiselijk geweld en kindermishandeling bij één meldpost;
- De brede definities die de wet geeft;
- Welke vorm van bewijs of onderbouwing door wie geleverd moet worden.

5.2 Eén meldfunctie '0 tot 100'?

5.2.1 Huidige situatie

Tot 2015 was er een aparte meldpost voor kindermishandeling, te weten het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

Voor huiselijk geweld waren er de *steunpunten* huiselijk geweld. In de praktijk functioneerden de steunpunten in een aantal opzichten als meldpunt. Een steunpunt is echter iets anders dan een meldpunt. De wettelijk verplichte meldcode van 2013 gold zowel voor kindermishandeling als voor huiselijk geweld in brede zin.

Bij de decentralisaties van 2015 werden het AMK en de Steunpunten Huiselijk Geweld samengevoegd tot Veilig Thuis en ondergebracht in de WMO, hoofdstuk 4.

Deze samenvoeging berust op de visie dat kindermishandeling een deelprobleem is van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is in deze visie één probleem, dat zich uit in kindermishandeling, partnergeweld, ouderenmishandeling en andere vormen van geweld in een afhankelijkheidsrelatie. Dat het om één probleem gaat, wordt benadrukt door te verwijzen naar onderzoek waaruit blijkt dat meer dan de helft van alle kinderen die getuige zijn van geweld tussen hun ouders, ook zelf



slachtoffer is van geweld van één van de ouders (Augeo Foundation & Verwey-Jonker Instituut, 2018). Dit naast de opvatting dat het zijn van getuige van huiselijk geweld op zichzelf gezien moet worden als een vorm van kindermishandeling.

In de jaren vóór 2015 was er onvrede over de bestaande aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (Tierolf et al., 2014). De noodzaak werd gevoeld om de aanpak te verstevigen en de gedachte was dat de vorming van één sterke organisatie met een wettelijke basis als meldpost voor alle vormen van huiselijk geweld en – of: inclusief – kindermishandeling zou leiden tot verbetering.

Naast deze argumenten werd de vorming van Veilig Thuis gezien als een vereenvoudiging van het stelsel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). Er werden immers twee organisaties samengevoegd tot één nieuwe instantie.

De tekst van het Toekomstscenario laat op het punt van de breedte van de doelgroep ruimte voor verschillende interpretaties. Door de combinatie met taken van de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen ligt de focus op minderjarigen, maar in de tekst wordt geopperd dat het scenario alle vormen van huiselijk geweld betreft en zelfs dat ook naar de beschermingsmaatregelen volwassenen gekeken kan worden.

In de voortgangsrapportages en in het Programmaplan heeft de landelijke programmagroep gekozen voor de scope '0 tot 100'.

5.2.2 Kanttekeningen bij '0 tot 100'

Bij de argumentatie dat er één meldpost moet zijn voor alle vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst worden.

1 - Niet hetzelfde probleem, maar een familie van problemen

Alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties hebben overeenkomsten en overlap. De overeenkomsten zitten in de definitie: het is geweld en het geweld vindt plaats in een afhankelijkheidsrelatie. Dat geldt voor kindermishandeling, partnergeweld en voor geweld tegen ouderen die afhankelijk zijn van de zorg van degenen die het geweld plegen. Maar er zijn ook verschillen tussen deze vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Voor maatschappelijke bewustwording kan het nuttig zijn om de vormen van het geweld bij elkaar op te tellen, zodat duidelijk wordt dat het om een omvangrijk probleem gaat dat heel veel mensen in alle leeftijden treft.

Zeker met de brede definities die nu in de wet staan is het voor de praktijk noodzakelijk om onderscheid te maken. Beter is het om deze vormen van geweld te zien als 'een familie van problemen', dan als één probleem.

2 - Verschil in legitimatie van overheidsingrijpen

Welke wettelijke legitimatie is er voor overheidsingrijpen naast het strafrecht? Hierbij is er verschil tussen het beschermen van minderjarigen en meerderjarigen. Voor minderjarigen is er een



specifieke verantwoordelijkheid van de overheid. De consequentie van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het beschermen van minderjarigen is dat het gezag van de ouders kan worden beperkt, een kind tegen de wil van de ouders – en onder omstandigheden ook tegen de wil van het kind – van de ouders gescheiden kan worden met het doel om het kind te beschermen.

Dit ligt anders voor meerderjarigen. Dat wordt zichtbaar in de situatie dat een moeder met haar kind vertrekt bij haar partner, nadat deze partner de moeder en het kind fysiek heeft mishandeld. In het geval de moeder na enige tijd besluit om terug te keren, dan zullen de betrokken instanties met de moeder bespreken wat de consequenties van die beslissing kan zijn. Ze zullen haar advies geven, hulp aanbieden en haar wijzen op alternatieven. Maar als de vrouw besluit om terug te keren, dan is er geen juridische grond om haar dat te beletten. Dat ligt anders voor het kind. Voor het kind kan de procedure voor een maatregel van kindbescherming in gang gezet worden en dat kan ertoe leiden, dat de rechter een machtiging uithuisplaatsing uitspreekt. Iedereen zal deze uitkomst proberen te voorkómen, door te spreken met de moeder, de optie van een huisverbod voor de partner te verkennen, etc. Als dat allemaal niet lukt, wordt het verschil in legitimatie van het ingrijpen ter bescherming van meerderjarigen en minderjarigen zichtbaar.

3 - Verschillende ketens

De aanpak van kindermishandeling en de aanpak van huiselijk geweld maken deel uit van verschillende ketens, met enige overlap.

De preventie van kindermishandeling begint bij de vele instanties die specifiek werken met kinderen, zoals de kinderopvang, het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg. Bij de gemeente is er het jongerenwerk en op veel plaatsen een jeugdteam voor de Jeugdwet. Voor de zwaardere zorg zijn er op basis van de Jeugdwet de aanbieders van specialistische jeugdhulp.

Veilig Thuis heeft op veel plaatsen wel een meldteam voor 18- en 18+, maar aparte teams voor de opvolgende activiteiten. De Raad voor de Kinderbescherming, de Kinderrechter en de gecertificeerde instellingen werken specifiek voor minderjarigen.

De aanpak van huiselijk geweld begint bij algemene voorzieningen voor alle leeftijden, specifieke voorzieningen voor vrouwenhulpverlening, de politie en het lokale team. De zorgaanbieders zijn in overwegende mate andere instanties dan die voor minderjarigen. De interventiemogelijkheden van de overheid verschillen en ook de juridische opties van de betrokkenen zijn voor meerderjarigen anders dan voor minderjarigen.

Overlap is er op diverse plaatsen. De huisarts, het welzijnswerk en de politie hebben te maken met alle leeftijden. Sommige zorgaanbieders – vooral vanuit de vrouwenopvang – hebben zich ontwikkeld tot hulp en behandeling voor alle leeftijden, speciaal met het doel om de bestaande schotten te slechten. Veel gemeenten voegen de lokale teams voor de Jeugdwet en de WMO samen, of hebben daartoe plannen.

Bij deze stand van zaken zijn er argumenten voor beide posities. Je kunt zeggen:



“Het gaat om één probleem en het doel is om te komen tot één keten, dus iedere stap in die richting is welkom. De samenvoeging van het AMK en de Steunpunten Huiselijk Geweld was een stap in de goede richting en moet dus in het Toekomstscenario worden behouden en zo mogelijk worden uitgebreid.”

Of:

“De instituties voor minderjarigen, van het onderwijs tot en met de maatregelen voor kindbescherming, zijn en blijven aparte instituties en dus blijven het verschillende ketens. Afstemming tussen de ketens is nodig, maar het samenvoegen van één functie (meldfunctie) maakt de samenwerking *in* de beide ketens ingewikkelder. Beter is het om de interventies op basis van de beschermingsfunctie van de overheid apart te regelen en in te zetten op afstemming en samenwerking.”

Het doel van het Toekomstscenario om de keten korter te maken en om het estafette-model op te heffen is moeilijker te realiseren naarmate het over een breder front wordt ingezet. Samenvoegen van één functie uit twee ketens maakt het veld op dat punt minder breed, maar maakt het in elkaar schuiven van schakels in de ketens problematischer.

De conclusie uit het bovenstaande is, dat interventie ter bescherming van individuen gelaagd is en dat vage, dogmatische regels zoals ‘0 tot 100’ beter vermeden kunnen worden, of liever gezegd moeten worden geoperationaliseerd. Bij het operationaliseren komen overeenkomsten en verschillen naar voren in de aard van het te bestrijden probleem, de grondslagen voor de interventies, de bestaande instituties en de ketens of de sociale kaart. Zowel de overeenkomsten als de verschillen moeten een plaats krijgen in de inrichting van de praktijk en het stelsel. Daarbij is het arbitrair of er één meldfunctie is voor de hele breedte, één telefoonnummer waarachter een splitsing gemaakt wordt, of twee meldposten die nauw met elkaar samenwerken.

5.3 Zoveel mogelijk melden, of alleen als bevoegdheden nodig zijn?

De beweging tegen kindermishandeling die in de jaren 1960 in de Verenigde Staten is begonnen, is in veel opzichten een ‘meld-beweging’. Het doel was kindermishandeling uit het verborgene en uit het taboe te halen, als voorwaarde om het effectief te kunnen bestrijden. Door alle gevallen te melden op één centraal punt, zouden we zicht krijgen op het probleem en zouden alle signalen over een kind of gezin op één punt bij elkaar gebracht kunnen worden. ‘Iedereen rond het gezin heeft één stukje van de puzzel, maar niemand heeft het geheel. Door alle informatie samen te brengen wordt de puzzel compleet.’ Dat was de gedachte achter een meldplicht in de VS.

Zoals hiervoor beschreven werd het idee van één centrale organisatie waar alle gevallen gemeld worden in Nederland aanvankelijk niet overgenomen. In de decennia na 1972 heeft de gedachte van een centrale ‘radar’ echter ook in Nederland steeds meer aan kracht gewonnen. De voorgangers van Veilig Thuis zijn stap voor stap groter geworden en het beleid heeft steeds meer nadruk gelegd op het melden. De wettelijk verplichte meldcode van 2013 was hierbij een grote



stap. De 'aanscherping' van de meldcode op 1 januari 2019 was de meest recente stap. Volgens deze aanscherping moeten beroepskrachten altijd melden bij acute of structurele onveiligheid. De argumentatie achter deze gedeeltelijke meldplicht is dat Veilig Thuis kan functioneren als een radar.

Inmiddels is er zowel in de Angelsaksische landen als in Nederland veel kritiek gekomen op dit model van een centrale instantie waar alles gemeld wordt en die verantwoordelijk is voor de afhandeling van alle gevallen en vermoedens van onveiligheid. Vanaf het begin hebben sommige auteurs erop gewezen dat het een denkfout is om het bestrijden van een maatschappij-breed probleem als kindermishandeling neer te leggen bij één instantie. In de VS wordt meer dan de helft van alle meldingen na een eerste onderzoek als 'unsubstantiated' afgesloten (U.S. Department of Health & Human Services et al., 2024). Overall loopt de uitvoering van de centrale meldpost vast op een groeiend aantal zaken. De veiligheidsaanpak blijkt in veel gevallen belemmerend voor het gesprek met het gezin. De justitiële aanpak loopt in veel gevallen op niets uit. De centrale organisatie kost steeds meer geld en schaarse menskracht, die wordt onttrokken aan decentrale hulpverlening. Fatale gevallen van kindermishandeling blijven ondanks alle meldingen toch nog voorkomen.

In Engeland heeft een staatscommissie onder voorzitterschap van professor Eline Munro een rapport uitgebracht waarin deze kritiek fundamenteel is uitgewerkt (Munro, 2011). De commissie pleit voor meer nadruk op decentrale hulp in eigen omgeving en voor het spaarzaam gebruik van het veiligheidsframe.

De in Australië ontwikkelde werkwijze Signs of Safety is voor een belangrijk deel ontstaan als kritische reactie op het idee van alles centraal melden en justitieel onderzoeken (Turnell & Edwards, 1999; Turnell & Essex, 2006).

In Nederland is er een spanning tussen de groei van Veilig Thuis als centrale instantie bij alle gevallen en vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling enerzijds en de kerngedachte van de Jeugdwet anderzijds. De kerngedachte van de Jeugdwet is normaliseren, inschakelen van het sociale netwerk en decentrale afhandeling van problemen. Deze kerngedachte kan gecombineerd worden met een meer centrale veiligheidsaanpak voor ernstige en evidente gevallen, maar er ontstaat spanning als heel veel conflicten in een gezin, alsmede gevallen van verwaarlozing en opvoedingsonmacht mee gaan in de stroom naar Veilig Thuis. Specifieke aandacht is hierbij nodig voor meldingen van de politie. Twee-derde van alle meldingen bij Veilig Thuis komt van de politie (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023).

5.4 Conclusie doelgroepen meldpunt

5.4.1 Alleen melden als onderzoek of ingrijpen vermoedelijk nodig is

Kindermishandeling en huiselijk geweld zijn containerbegrippen. Ze omvatten een groot scala aan uiteenlopende situaties, waarbij uiteenlopende maatschappelijke reacties passen. Het is een illusie om te denken dat alle gevallen van 'onveiligheid' kunnen worden opgelost, gevolgd of



gecoördineerd door één centrale meld- en veiligheidsinstantie, hoe verleidelijk dat idee ook is. Het kan niet en het werkt contraproductief. Daarom moet niet worden ingezet op één aanpak voor alle gevallen en niet op het melden van alle mogelijke gevallen. In plaats daarvan moet worden gespecificeerd wat de meldpost wel en niet kan en mag in welke gevallen.

In dit licht is het belangrijk dat de zogenaamde 'aanscherping' van de meldcode, die op 1 januari 2019 is ingegaan¹², wordt geëvalueerd. Deze 'aanscherping' is ingevoerd vanuit het idee, dat Veilig Thuis een 'radar'- functie kan vervullen en op een of andere manier situaties van structurele onveiligheid langdurig kan volgen. De vraag is hoe een overheidsorganisatie moet omgaan met signalen die géén grond voor ingrijpen zijn, bijvoorbeeld een vermoeden dat niet kan worden onderbouwd. Blijft een niet-onderbouwde melding jarenlang bewaard en zo ja, (hoe) telt dit vermoeden mee als later een nieuwe melding komt?

5.4.2 Kindermishandeling en huiselijk geweld kunnen zowel in één als in twee meldpunten

Er blijft een verschil tussen meldingen over minderjarigen en meldingen over volwassenen. Dat verschil moet worden erkend en worden uitgewerkt in de aanpak en in de samenwerking met de ketenpartners.

Er is geen dwingende reden om te kiezen voor één meldpunt voor geweld tegen kinderen en volwassenen, versus twee meldpunten die samenwerken.

Wordt gekozen voor één meldpunt voor beide doelgroepen, dan moet extra aandacht worden besteed aan de samenwerking tussen het meldpunt en de specifieke ketenpartners.

Wordt gekozen voor twee meldpunten, dan is een intensieve samenwerking en uitwisseling nodig voor de gevallen waar het zowel gaat om geweld tegen minderjarigen als geweld tegen meerderjarigen. Bijvoorbeeld: alle meldingen waar minderjarigen in het gezin of huishouden aanwezig zijn, gaan naar het meldpunt 'kinderbescherming'.

5.4.3 Veilig Thuis kan de verantwoordelijkheid niet 'overdragen' aan lokaal team

Specifieke aandacht is nodig voor de samenwerking en uitwisseling tussen de lokale teams en de meldpost. Het huidige Handelingsprotocol Veilig Thuis moet op dit punt worden herzien. De meldpost kan de verantwoordelijkheid voor de melding niet 'overdragen' aan het lokale team of een andere instantie voor vrijwillige zorg. In overeenstemming met de WMO kan Veilig Thuis een derde en dus ook het lokale team in kennis stellen van de melding (Artikel 4.1.1 lid 1d). Het is volgens de Memorie van Toelichting bij dit artikel aan de derde om te bepalen wat met deze informatie gedaan wordt. Dat betekent dat het lokale team na een in kennisstelling door Veilig Thuis op basis van de eigen positie, bevoegdheden, deskundigheid en methoden besluit of vanuit het lokale team hulp of steun aan het gezin kan worden geboden.

¹² 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. Staatsblad 2017, 291.



In het geval Veilig Thuis concludeert dat er een hefboom nodig is om verandering in de opvoedings- of leefsituatie te realiseren, dan moet Veilig Thuis daarvoor de eigen bevoegdheden inzetten. Bijvoorbeeld het doen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming, of het informeren van de politie. Ook die optie staat in artikel 4.1.1 lid 1 van de WMO.

5.4.4 Politiemeldingen moeten worden verminderd door meer lokale afhandeling

Ongeacht of er een verandering in het stelsel komt, verdient het aanbeveling om de landelijke afspraken tussen de gemeenten, de politie en de meldpost aan te passen. De huidige praktijk houdt in, dat de politie alle incidenten en meldingen waar een minderjarige betrokken is, via een elektronische melding doorzet naar Veilig Thuis. Dit leidt tot een jaarlijkse stroom van pakweg 70.000 meldingen, waarvan 80% door Veilig Thuis weer wordt doorgeleid naar het lokale team (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023).

Deze eenvoudige regel – alles naar Veilig Thuis – paste bij de onduidelijkheid over de gemeenten en lokale teams rond 2015. Voor de politie was dit logistiek een simpele oplossing. Inmiddels zijn de lokale teams veel meer tot ontwikkeling gekomen en is er in de meeste gemeenten een goede samenwerking tussen het lokale team en de politie. Zeker op de plaatsen waar wijkagenten zijn, is het beter dat de politie direct afstemt met het lokale team over wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren.

Afstemming tussen de politie (wijkagent) en het lokale team kan bijvoorbeeld doordat de politie aan de gezinsleden vraagt: 'vindt u het goed dat ik het lokale team (wijkteam, etc.) vraag om contact met u op te nemen?' Of: 'ik wil graag morgen terugkomen, samen met iemand van het lokale team, stemt u daarmee in?'

Een substantieel deel van de incidenten hoeft dan niet meer gemeld te worden bij Veilig Thuis. Of: de gemeente, Veilig Thuis en de politie spreken af dat deze incidenten nog wel administratief gemeld worden ten behoeve van de statistieken, maar dat Veilig Thuis geen actie onderneemt, tenzij...

De ervaring in de proeftuin Utrecht-West leert, dat deze aanpak goed werkt, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Ten eerste moet het lokale team op sterkte zijn, zodanig dat een medewerker op korte termijn met de politie of na een bericht van de politie naar het gezin kan gaan. 'Morgen' is niet altijd nodig, maar het is vaak het meest effectief en efficiënt om snel opvolging te geven aan een incident.
- Ten tweede moet er een goede samenwerking zijn tussen de wijkagenten en het lokale team. Het moet daarbij ook normaal zijn dat de politiemensen en de medewerkers van het lokale team van gedachten wisselen over de vraag of het incident en de verdere feiten zodanig zijn, dat het lokale team verder kan, of dat er toch actie nodig is in de vorm van een melding bij Veilig Thuis, aangifte, een actie voor tijdelijk huisverbod, etc.



- Ten derde moet de samenwerking tussen Veilig Thuis, het lokale team en de wijkagent goed zijn en moet ook tussen Veilig Thuis en het lokale team inhoudelijk van gedachten gewisseld worden over de best passende aanpak in ieder individueel geval.



6 Positie en functies van de meldpost

6.1 Publieke organisatie, kan decentraal

Als iedereen het recht heeft om een vermoeden van kindermishandeling of huiselijk geweld te melden zonder toestemming van de betrokkenen, dan is het meldpunt een vorm van overheidsinterventie, ook al is er op dat moment nog geen uitspraak van een rechter. Er moet een wettelijke basis zijn voor de organisatie waar het meldpunt onder valt en in de wet moet staan welke bevoegdheden het meldpunt heeft. Daarmee oefent het meldpunt een deel van het overheidsgezag uit.

Het uitoefenen van overheidsgezag behoort in een democratische rechtsstaat te worden gecontroleerd, waarbij een democratisch gekozen orgaan uiteindelijk verantwoordelijk is.

Dat betekent dat het meldpunt direct of indirect moet vallen onder een overheidsorgaan. Dat kan zijn de landelijke overheid (een minister), de provincie of de gemeente.

Het meldpunt kan onder een decentrale overheid vallen. Dat is de normale situatie in Europese en Angelsaksische landen. Rechtsbescherming en rechtsgelijkheid kunnen geborgd worden door wettelijke bepalingen, mogelijkheden van verweer voor de betrokkenen, de rechtspraak en desgewenst landelijke kwaliteitsnormen.

Formele, procedurele normen kunnen concreet worden gedefinieerd. Het verdient aanbeveling om daarbij onder meer een regeling op te nemen over onderzoeksmiddelen en bewijsstandaarden. Slechts weinig meldingen leiden tot een uiterste conclusie: 'valse melding' of 'zekerheid over wat er is gebeurd'. Verreweg de meeste gevallen zitten daar, ook na onderzoek, tussenin, op een continuüm van 'niet te onderbouwen' tot 'er zijn sterke aanwijzingen'. Het is onvoldoende om te stellen dat de instanties feitenonderzoek moeten doen. Er moet ook, al is het maar een basale norm, iets worden geregeld over welke onderbouwing er nodig is om een vermoeden of een beschuldiging als feit te kwalificeren.

Materiële normen zijn in de jeugdbescherming doorgaans open normen: het belang van het kind, ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd, etc. Het uitschrijven van alle denkbare gevallen moet met nadruk worden ontraden. In plaats daarvan is het beter om de rechter meer ruimte te geven. De rechter past algemene regels toe op het individuele geval. Door uitspraken te publiceren en door het stelsel van hoger beroep en cassatie ontstaat er eenheid van recht op belangrijke punten.

In Europa is het normaal, dat het meldpunt een ambtelijke dienst is van de gemeente of de regionale overheid (Vink et al., 2020).

In Nederland zijn publieke functies meer dan in de meeste andere Europese landen ondergebracht in zelfstandige rechtspersonen, bijvoorbeeld een stichting. Dat kan, mits deze rechtspersoon wettelijk gereguleerde taken heeft, en de verantwoordelijke overheid kan ingrijpen in de organisatie.

De huidige regeling voor Veilig Thuis voldoet op een aantal punten aan deze voorwaarden. Veilig Thuis heeft een wettelijke basis in hoofdstuk 4 WMO. Het is een stichting, een onderdeel van een stichting, of van een gemeenschappelijke regeling van gemeenten.

Hoofdstuk 4 van de WMO bevat verschillende bepalingen over de bestuurlijke verantwoordelijkheid, toezicht en handhaving. Artikel 4.1.1 lid 1 luidt: "Het college draagt zorg voor de inrichting van een Veilig Thuis-organisatie." Dat kan een gemeente individueel doen, of gemeenten kunnen het gezamenlijk doen. Hiermee is de gemeente dus verantwoordelijk voor de inrichting van de organisatie, en voor de bekostiging. Het toezicht en de handhaving liggen echter volgens de WMO bij de ministers van VWS en JenV en bij de landelijke inspectie. Veilig Thuis moet een jaarverslag maken en moet dat naar de ministers sturen. Wel zegt de WMO dat Veilig Thuis bepaalde persoonsgegevens aan de gemeente moet verstrekken, maar de verantwoordelijkheid om zo nodig in te grijpen in de organisatie ligt weer bij het rijk. Ingrijpen kan wettelijk door een schriftelijke aanwijzing of een schriftelijk bevel en onder omstandigheden een last onder dwangsom.

Al met al is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van Veilig Thuis hybride, waarbij de gemeente wel financieel verantwoordelijk is, maar het onduidelijk is welke middelen de gemeente heeft om invloed uit te oefenen op Veilig Thuis. De feitelijke invloed op de werkwijze, het protocol, de kwaliteit, etc., ligt bij de ministeries van VWS en JenV en de inspectie.

In de Wet op de jeugdzorg (2005 – 2015) had het provinciebestuur wettelijk de bevoegdheid om in te grijpen in de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur¹³ van het Bureau Jeugdzorg. Ingrijpen betekende de mogelijkheid om (leden van) de Raad van Toezicht af te zetten of te vervangen en om bestuurders/ directeuren te ontslaan. Van die mogelijkheid is in de 10 jaar dat de Wet op de jeugdzorg van kracht was daadwerkelijk een aantal malen gebruik gemaakt door de provincies. Een dergelijke ver gaande ingreep ontbreekt in de WMO ten aanzien van Veilig Thuis.

Naar mijn mening is het publieke karakter – onvrijwillige bemoeienis – en de publieke controle op de uitvoering van Veilig Thuis hiermee onvoldoende gewaarborgd. Zolang het een particuliere organisatie is, moet het verantwoordelijke bestuur kunnen ingrijpen, zoals dat bij het Bureau Jeugdzorg kon. De definities van kindermishandeling en huiselijk geweld zijn zeer open, waardoor er heel veel burgers gemeld kunnen worden. Het is onduidelijk welke onderzoeksmiddelen Veilig Thuis kan en mag inzetten en het is onduidelijk op grond van welke bewijsmiddelen Veilig Thuis kan concluderen dat er van kindermishandeling of huiselijk geweld 'daadwerkelijk sprake is'. Daarmee is de publieke controle op dit punt naar mijn mening te zwak.

Doordat de inrichting van Veilig Thuis in de wet vrijgelaten is wat betreft de organisatorische vorm, zijn er verschillende organisaties per regio. In de ene regio is Veilig Thuis een zelfstandige stichting, in de andere is het gekoppeld aan een gecertificeerde instelling of een organisatie voor vrouwenhulpverlening en in weer een andere regio is het een gemeenschappelijke regeling. Tegen deze diversiteit zijn geen principiële bezwaren, maar in het licht van het streven naar transparantie

¹³ Respectievelijk het bestuur en de directie, afhankelijk van het bestuursmodel van de Stichting Bureau Jeugdzorg.



en eenvoudig is het te overwegen om in de wet op te nemen dat er één organisatie is per (decentrale) overheid en dat die een voorgeschreven vorm heeft. In een decentraal stelsel schrijft de wetgever dan voor dat het meldpunt (of het RVT) een gemeentelijke organisatie of een gemeenschappelijke regeling is en dat er één organisatie is per door het rijk vastgestelde regio. Of: dat er een Stichting is met deze taken en bevoegdheden per vastgestelde regio.

6.2 Welke functies koppelen aan melding?

6.2.1 De functie advies

Bij de meldfunctie hoort advies. Sterker: indien de aanbeveling gevolgd wordt om niet alles wat zich aandient als melding over te nemen, dan is advies de eerste functie van het meldpunt. De naam Advies- en Meldpunt Kindermishandeling was bewust in deze volgorde gekozen. Voorop staat het meedenken met mensen die contact opnemen, omdat ze zich zorgen maken over een kind of een geval van geweld (Baeten et al., 2000).

Het eerste gesprek – telefonisch of fysiek – is cruciaal. In dat gesprek moet de medewerker van het meldpunt achterhalen wat er volgens de beller aan de hand is, welke positie de beller zelf heeft ten opzichte van het gezin, wat de aard, ernst en urgentie is of kán zijn, wat de eerstvolgende stap kan zijn, wie die stap het best kan zetten, of de beller geadviseerd moet worden zelf stappen te ondernemen, of om een formele melding te doen, etc.

Advies kan meer zijn dan het eerste gesprek. Het kan zijn dat de beller na het eerste gesprek zelf de volgende stap wil maken, maar wel behoefte heeft aan de mogelijkheid om terug te bellen. De meldpost moet daar dan de mogelijkheid toe bieden. Een andere mogelijkheid is, dat er een verbinding gemaakt moet worden met het lokale team en dat de meldpost daarbij een schakelfunctie vervult.

6.2.2 Melding en eerste beoordeling

Het meldpunt moet vanzelfsprekend de functie hebben om een melding op te nemen en daarbij de persoonsgegevens van alle betrokkenen op te vragen bij de gemeente en zelf te verwerken.

De beslissing om een bericht over een gezin of persoon op te nemen als melding moet gezien worden als een formeel besluit van de meldpost. Dit geeft duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de melder en de meldpost. Het geeft helderheid voor de gemelde personen.

Hierbij moet de verhouding tussen de melder, het meldpunt en de gemelde personen worden vastgelegd. Wat zijn de rechten en plichten van het meldpunt, de melder, de gezinsleden? Wie informeert de betrokkenen op welk moment over de melding, etc.?

Veel van deze punten zijn in de huidige situatie geregeld en veel daarvan kan in een nieuwe situatie worden overgenomen.

In de huidige wettelijke regeling staat dat Veilig Thuis binnen 5 dagen na een melding een besluit moet nemen over de afhandeling. Dat is op zich een goede regeling, althans: er moet vastgelegd zijn binnen hoeveel tijd het meldpunt een eerste screening, triage of veiligheidsbeoordeling moet uitvoeren.

6.2.3 Onderzoek

Het meldpunt moet de bevoegdheid hebben om onderzoek te doen, onafhankelijk van de toestemming van de betrokkenen. Daartoe moet het meldpunt de bevoegdheid hebben om persoonsgegevens op te vragen bij hulpverleners en instanties rond het gezin.

Het onderzoek moet gericht zijn op de feiten, maar niet uitsluitend op de vraag 'is dit wel/niet een geval van kindermishandeling/huiselijk geweld?' Onder de brede definities zegt dat niets over welke vervolgstappen nodig zijn. Het toekennen van een kwalificatie 'kindermishandeling' of 'huiselijk geweld' kan voor de betrokkenen grote gevolgen hebben, ook juridisch in latere procedures. Daarom staat het op gespannen voet met de rechtsbescherming om in algemene zin te zeggen: 'dit is wel/niet kindermishandeling.'

In plaats daarvan moet het onderzoek gericht zijn op:

- de klachten, feiten of vermoedens die gemeld zijn;
- de visie van de gezinsleden afzonderlijk over wat er is gebeurd, wat er nu aan de hand is en wat er moet gebeuren;
- de beoordeling van de feiten en de (opvoedings)situatie ten opzichte van wettelijke, maatschappelijke en professionele criteria;
- de noodzakelijke actie/volgende stap.

Dit houdt in, dat het onderzoek ook gericht kan zijn op de vraag of er een maatregel van kinderbescherming gevraagd moet worden aan de rechter.

Onderzoek is een cruciale functie in alle fasen van de beschermingsketen. Er kunnen criteria en regels voor het onderzoek en voor de mogelijkheden van second opinion en contraexpertise worden vastgelegd in een wet, AMvB of landelijk Een meer omvattende bespreking daarvan valt buiten dit advies over de meldfunctie.

6.2.4 Verwijzen en andere vervolgacties

Aansluitend aan het onderzoek beslist het meldpunt over de wijze van afhandelen. Dat kan variëren van niets doen, advies geven aan de betrokkenen en verwijzen naar het lokale team tot het inzetten van bevoegdheden en het in gang zetten van procedures met het oog op juridische interventie. Zolang het vrijwillig kan, kan de hoofdregel gevolgd worden dat de formele verwijzing wordt gedaan door de gemeente¹⁴ en niet door de meldpost. Dat vereist vastgelegde afspraken over de samenwerking tussen de meldpost en het lokale team en over de wijze van besluitvorming. Er zal steeds gestreefd worden naar besluiten waar alle gezinsleden en alle instanties achter kunnen staan. Maar het moet helder zijn welke besluiten worden genomen door

¹⁴ Dan wel door de stichting waar het lokale team onder valt in het geval de gemeente het beschikken over specialistische jeugdhulp heeft gemandateerd.

de gezinsleden, het lokale team en de meldpost in het onverhoopte geval dat het niet lukt om het met elkaar eens te worden.

6.2.5 Inschakelen rechter voor maatregelen van kindbescherming

Het inschakelen van de rechter ligt in het huidige stelsel niet bij Veilig Thuis, maar bij de Raad voor de Kinderbescherming. Tot op heden is het standpunt van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat dit zo moet blijven. De meest recente commissie adviseert eveneens om dat zo te houden (Van Dooijeweert et al., 2024).

In hoofdstuk 2 is beschreven dat dit internationaal gezien een afwijkende regeling is. Zie artikelen over Duitsland en Ierland ter illustratie (Witte et al., 2016; Harlowe et al., z.d.).

6.3 Conclusie organisatie van de meldfunctie

De organisatie waar gemeld wordt, moet een publieke organisatie zijn. Dat kan zowel een gemeente/gemeenschappelijke regeling zijn, als een ministerie. Of de provincie, maar dat ligt in Nederland historisch niet voor de hand. Het *kán* ook een stichting zijn, mits die in de wet staat en de bestuurlijke verantwoordelijkheid, toezicht en handhaving transparant en robuust geregeld zijn. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor Veilig Thuis is in de huidige situatie hybride. Als de vorm van een stichting gehandhaafd blijft, is het naar mijn mening nodig dat de gemeenten meer mogelijkheden krijgen om in te grijpen. Dat zou kunnen naar analogie van de wettelijke regelingen voor het Bureau Jeugdzorg in de Wet op de Jeugdzorg (2005-2015).

De functie 'advies' hoort in ieder scenario een prominente plaats te krijgen. Het woord 'meldpunt' wekt de suggestie dat alle verantwoordelijkheid neergelegd kan worden bij één organisatie. In de werkelijkheid kan één organisatie kindermishandeling en huiselijk geweld niet uitbannen. 'Advies' als ondersteuning van de personen en instanties rond het gezin is even belangrijk als melding.

Een meldpost moet hoe dan ook een vorm van eigen onderzoek doen. Op dit moment is in ons land de functie onderzoek naar aanleiding van een vermoeden van kindermishandeling of huiselijk geweld verdeeld over diverse instanties die onafhankelijk van elkaar definiëren wat voor soort onderzoek ze doen. Het uitwerken van de functie onderzoek gaat verder dan deze notitie. Het verdient aanbeveling om de functie onderzoek, inclusief de doelen van het onderzoek, de onderzoeksmiddelen, de opties van contraexpertise en second opinion vanaf de melding tot en met expertise ten behoeve van uitspraken van de rechter in onderlinge samenhang uit te werken en de hoofdpunten op te nemen in een regeling (formele wet, AMvB, landelijk kwaliteitskader) voor de beschermingsorganisaties.

In veel gevallen kan de melding het best worden afgehandeld door het stimuleren of in gang zetten van actie van de betrokkenen en hun sociale netwerk, al dan niet met behulp van vrijwillige zorg. Het meest voor de hand ligt een nauwe samenwerking tussen het meldpunt en het lokale team, zodat het lokale team voor de gezinsleden de continue factor blijft en het lokale team



stappen kan ondernemen, bijvoorbeeld door overleg met de school, huisvesting, de sociale dienst, de schuldhulpverlening, etc.

Voor het 'volgen' en 'voorwaarden stellen' door het meldpunt zelf is mijn advies: de mogelijkheid moet er zijn, én moet terughoudend worden ingezet.

Om met het laatste te beginnen: als de betrokkenen toestemming geven voor hulp, toezicht of bemoeienis, dan kan dat als regel worden gedaan door het lokale team en eventueel zorgaanbieders, zoveel mogelijk samen met het sociale netwerk. Als de betrokkenen niet instemmen, dan moeten ze de meldpost kunnen vragen om iedere bemoeienis te beëindigen en het dossier te sluiten. In het geval de meldpost van opvatting is, dat bemoeienis nog wel nodig is, dan moet de zaak worden voorgelegd aan de rechter. Ik kan me voorstellen, dat de gezinsleden zelf de mogelijkheid hebben om aan de rechter te vragen om hun dossier te sluiten, of zelfs te vernietigen. Uiteraard is een mogelijke uitkomst van een procedure bij de rechter, dat bemoeienis met het gezin volgens de rechter wel noodzakelijk is. Gaat het om de vraag of een minderjarige zodanig opgroeit dat hij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, dan leidt dat tot een ondertoezichtstelling.

Toch is het onmogelijk – en contraproductief – om een absoluut onderscheid te maken tussen onderzoeken en hulpverlening, of tussen onderzoeken en voorwaarden stellen. Stel dat de betrokkenen in de eerste gesprekken na een melding zeggen: 'we gaan het vanaf nu anders doen en dit is ons plan.' De beschermingsinstantie zal dat een kans willen geven, maar zal ook willen weten hoe het plan werkt. Het is niet altijd beter om dit direct voor te leggen aan de rechter. Al is het maar, omdat de noodzaak van een maatregel moeilijk kan worden onderbouwd als de gezinsleden kunnen onderbouwen dat ze geen kans gekregen hebben om het zelf op te lossen. De voorkeursoptie is in een dergelijke situatie, dat het gezin steun krijgt van het lokale team of een zorgaanbieder. Maar in een spannende situatie verlangen deze instanties soms dat de beschermingsinstantie actief betrokken blijft. Het kan verstandig en nodig zijn om oplossingen van het gezin zelf, het sociale netwerk en vrijwillige hulpverlening te zien als onderdeel van het onderzoek. De mate waarin het gezin in staat is om te veranderen is een essentieel onderdeel van het onderzoek.

Ook is het onvermijdelijk dat de beschermingsinstellingen een vorm van hulp verlenen. Een medewerker van het meldpunt die een acute situatie aantreft in het gezin zal hopelijk dat niet als een robot noteren, maar zal proberen te helpen. Per slot van rekening verleent de politie hulp (artikel 3 van de Politiewet), zonder dat de politiemann of -vrouw daarmee een therapeut wordt.

De hierboven beschreven spanning is het ongemak over 'drang'. Enerzijds wil iedereen problemen zoveel mogelijk oplossen zonder formeel justitieel ingrijpen, maar anderzijds willen we geen 'ondertoezichtstelling zonder de rechter'. Volgens mij kan deze spanning niet worden weggedefinieerd door het woord hulpverlening te verbieden. Beter is het om het doel van melding en onderzoek af te bakenen en om in de werkwijze van de beschermingsinstanties in te bouwen, dat ze aanvullend (of: marginaal) werken ten opzichte van de lokale teams en de reguliere hulpverlening.



De Raad voor de Kinderbescherming verdedigt het eigen onderzoek – of tenminste een vorm van ‘toetsing’ - tot nu toe met het argument dat ‘onafhankelijk’ onderzoek nodig is. Een hulpverlener die eerder met de betrokkenen gewerkt heeft, kan door de relatie met de betrokkenen één bepaalde kijk op de zaak hebben gekregen en daarom moet onafhankelijk van die hulpverlener gekeken worden of ingrijpen in het ouderlijk gezag nodig is. Dit verkleint het risico op fouten en kan voor de betrokkenen werken als een vorm van herkansing.

Het antwoord op deze argumentatie is, dat de hele beschermingsorganisatie (RVT, of hoe het ook heet) onafhankelijk is van de hulpverlening. Het tegenwicht tegen de beschermingsorganisatie hoort te liggen bij de rechter. Voor de betrokkenen is een goed werkende optie van contraexpertise beter dan de mededeling dat er nog (of weer) een andere overheidsorganisatie een ‘onafhankelijk’ onderzoek gaat doen.

Als de regering besluit om de bestaande splitsing te laten voortbestaan, dan zal er overlap blijven bestaan tussen de meldpost en de Raad voor de Kinderbescherming. In dat geval moeten afspraken gemaakt worden over wat voor soort onderzoek de meldpost (VT, RVT) doet en welke acties de Raad vervolgens nog uitvoert. Om te voorkómen dat dubbel onderzoek gedaan wordt, kan worden afgesproken dat de Raad niet zelf onderzoek doet, maar in plaats daarvan aanvullende vragen kan stellen aan de meldpost. Het risico bestaat daarbij echter, dat de Raad nog meer dan nu door de toetsende taak al het geval is in een rol komt die meer bij de onafhankelijke rechter past dan bij een onderdeel van de uitvoerende macht.

7 Balans en aanbevelingen

Het Toekomstscenario beoogt zowel een verandering van de inhoudelijke werkwijze als van de organisatie van de beschermingsinstanties.

7.1 De optie van een herontwerp

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet, dat het samenvoegen van (delen van) de organisaties uitsluitend mogelijk is door verandering van de wet. De organisatie die zonder toestemming van de betrokkenen optreedt, gegevens verwerkt, etc., moet een wettelijke basis hebben en de wettelijke bevoegdheden liggen niet bij individuele 'professionals', maar bij de organisatie.

De wettelijke posities van de instanties en de bevoegdheden kunnen niet worden veranderd door het instellen van proeftuinen. Leren door in de praktijk af te gaan wijken van de wet kan niet in een rechtsstaat. Dat zou immers leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid voor de gezinsleden, de melders en de medewerkers en tot een onmogelijke opdracht aan controlerende instanties en rechters.

Een verandering van het stelsel kunnen we zien als een 'herontwerp'. Een herontwerp kan grote voordelen opleveren, maar is niet gemakkelijk te realiseren. Het vergt het opnieuw doordenken van een lange reeks inrichtingsvragen, omdat de huidige inrichting met drie organisaties in de loop van een eeuw respectievelijk een halve eeuw is ontstaan. Elke organisatie heeft een eigen charta en specifieke taken die niet zonder meer in een nieuwe instantie passen – denk aan de keuze om taken ten aanzien van het jeugdstrafrecht er wel of niet bij te voegen, kinderbescherming apart versus '0 tot 100', adviestaken bij gezag en omgang, adoptie, etc.

Naast de inrichtingsvragen zelf gaat het ook om het verkrijgen van de medewerking van een aantal actoren. De verantwoordelijke bewindslieden moeten een duidelijke keuze maken en er moet steun voor gevonden worden in het parlement. De ambtelijke organisaties van JenV en VWS zijn eveneens belangrijke actoren. Het ministerie van JenV – tenminste de Raad voor de Kinderbescherming en dat is een onderdeel van het ministerie – heeft zich vanaf het moment dat het Toekomstscenario gepubliceerd werd verzet, onder meer door een kritische opinie in te zenden bij de internetconsultatie en door publicaties van de (toenmalige) algemeen directeur. Ook heeft het ministerie een 'eigen' adviescommissie in het leven geroepen, die specifiek over de positie van de Raad voor de Kinderbescherming moest adviseren (Van Doijeweert et al., 2024). Het gevolg is dat er na 3 jaar nog volop onduidelijkheid en discussie is over de definitie van het probleem, over de vraag welke organisaties en welke taken het betreft en of er wel of niet een stelselwijziging moet komen. Beter is het om hierover in een vroeg stadium met de ambtelijke organisaties helderheid te creëren, zowel bij JenV als bij VWS.

Draagvlak moet uiteraard ook worden verkregen bij de gemeenten/VNG en bij de rechterlijke macht. Voor de rechter is de Raad voor de Kinderbescherming een oude, vertrouwde adviseur. De



Raad heeft zowel kennis van de inhoudelijke vraagstukken van kindbescherming, als van de juridische procedures en daardoor weet de Raad wat de rechter nodig heeft om haar of zijn werk goed te kunnen doen. Rechters zullen een verandering van het stelsel alleen steunen, wanneer ze erop kunnen vertrouwen dat ze in de nieuwe situatie even goed worden ondersteund met advies en verzoekschriften even goed zijn opgesteld en onderbouwd als in de huidige constellatie.

7.2 De optie van optimaliseren

Wordt niet gekozen voor een herontwerp door het veranderen van het stelsel, dan gaat het om het optimaliseren van de huidige praktijk. Daarbij kunnen wel veranderingen in de organisaties plaatsvinden, maar blijven de wettelijke posities, taken en bevoegdheden ongewijzigd en dat geldt ook voor de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Bij de keuze om de huidige drie instanties in de huidige vorm te laten bestaan, verdient het nog wel aanbeveling om de marktwerking uit de jeugdbescherming en jeugdreclassering te schrappen. De huidige regeling met gecertificeerde instellingen werkt niet. Er is geen echte marktwerking en het uitvoeren van deze maatregelen is een publieke taak. De aansturing van deze instellingen is ondoorzichtig en onduidelijk. De gemeente is verantwoordelijk, maar het is een 'bovengemeentelijke taak'. De schaal waarop de gemeenten hierbij samenwerken is niet vastgelegd, evenmin als de wijze van democratische besluitvorming in de bovengemeentelijke samenwerking. Het systeem van Europees aanbesteden werkt verstarrend en leidt tot te veel bureaucratie. Volgens de Algemene Rekenkamer is in de praktijk de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het rijk, de gemeenten en de instellingen onhelder (Algemene Rekenkamer, 2023). Ook wanneer het stelsel verder ongewijzigd blijft, verdient het aanbeveling om de wet te wijzigen, het systeem met certificering af te schaffen en te bepalen dat jeugdbescherming en jeugdreclassering gemeentelijke taken zijn, met een zo eenvoudig mogelijk systeem van financiering.

7.2.1 De werkwijze: liever casusgericht dan gezinsgericht

Los van wetswijziging zijn er grote veranderingen mogelijk in de ideologie, de beschreven methoden en de feitelijke uitvoeringspraktijk. Een verandering in het denken heeft potentieel een groot effect op bijvoorbeeld het aantal justitiële maatregelen. In 2012 waren er per hoofd van de minderjarige bevolking in ons land ongeveer 3 keer zoveel maatregelen van kindbescherming als in 1980. Allerlei factoren kunnen daarop van invloed zijn geweest, maar het is aannemelijk dat de opkomst van het veiligheids-denken hierbij een essentiële factor is geweest.

Eén van de principes van het Toekomstscenario is 'gezinsgericht'. In de uitwerking in de proeftuinen en in het Programmaplan krijgt dit principe vooral de betekenis van breed kijken naar de opvoed- of leefsituatie, intensieve dialoog voeren met alle betrokkenen en creatief werken aan oplossingen. Dit in combinatie met (1) een focus op acute veiligheid, (2) werken aan het terugdringen van risicofactoren en (3) bieden van herstelhulp.



Deze uitwerking verdient steun en wordt hopelijk doorgezet en verbreed. Daarbij is het belangrijk om de valkuil van één methode met vaste woorden en een monopolie op de deskundigheidsbevordering te vermijden. Beter is het om te kijken naar de constante elementen die ook al te vinden zijn in onder meer Families First, Deltamethode Gezinsvoogdij, Verve, SAVE en Signs of Safety.

Volgens mij is de term 'gezinsgericht' verwarrend en niet geschikt om deze verandering van denken en werken aan te duiden. Ik noem drie punten waarom deze term problematisch is:

- Wat is een gezin? Wat is het gezin van de kinderen van gescheiden ouders? Wat als een man zijn ex-vriendin en haar nieuwe partner belaaft?
- Het cliché zegt dat er een heel dorp nodig is om een kind op te voeden. In ieder geval is de opvoedsituatie van een kind breder dan het kerngezin. Gezinsgericht is te beperkt. Zowel om de ernst van eventuele bedreigingen voor de ontwikkeling van het kind te kunnen beoordelen, als om bronnen voor oplossingen te vinden moet gezocht worden naar alle mensen die het belangrijk vinden dat het goed blijft gaan met dit kind. Het belang van het sociale netwerk geldt eveneens voor gevallen van huiselijk geweld.
- Welk belang moet er prevaleren? De term gezinsgericht wekt de suggestie dat het gaat om het bij elkaar houden van alle gezinsleden. Dat is wel een te respecteren belang, maar geen grond voor overheidsbemoeienis. De legitimatie voor overheidsbemoeienis is ofwel dat het kind zodanig opgroeit dat het ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, ofwel dat er geweld plaatsvindt. De instanties moeten uiteraard goed kijken naar de onderlinge interacties. Partnergeweld *kán* plaatsvinden tussen twee mensen die 'aan elkaar gewaagd zijn' en beiden een ongeveer gelijk aandeel leveren in de strijd. Dat *kán*. Maar het komt ook voor dat de ene partner de andere terroriseert en dat de oorzaak in overwegende mate ligt bij één van de partners. In een dergelijk geval kan de juiste interventie zijn dat er iemand uit het gezin vertrekt, bij voorkeur de agressor. Dat is niet gezinsgericht, maar casusgericht.

7.2.2 Rechtsbeschermend en transparant

Iedere praktijk van overheidsinterventie moet voldoen aan de eisen van rechtsbescherming en transparantie. Deze eisen gelden ongeacht of het huidige stelsel blijft bestaan, of het stelsel anders wordt ingericht.

In de huidige situatie zijn er heel veel procedures en 'steunfiguren' die in het leven zijn geroepen met het doel de positie van de cliënten te verbeteren. Wanneer er klachten zijn over een gebrek aan rechtsbescherming, is het toevoegen van nieuwe procedures en steunfiguren een begrijpelijke reactie. Het is echter de vraag of dat de goede reactie is. In de jaren 1990 was er in de Nederlandse politiek een breed gedragen idee, dat de rechtsbescherming in de kindbescherming onvoldoende was. Dit ongenoegen leidde tot het rapport Rechtzetten, een rapport van een commissie van de Tweede Kamer, onder voorzitterschap van Margot Vliegthart. In de decennia na het verschijnen van dit rapport zijn er meer procedures en meer steunfiguren gekomen, maar de kritiek dat de rechtsbescherming onvoldoende is, is niet verstomd. Uit onderzoek in de proeftuin Utrecht/ Utrecht-West kwam naar voren, dat voor ouders en kinderen rechtsbescherming vooral staat voor een medewerker die hun verhaal serieus neemt, rapporten die bij de feiten blijven en 'iemand die aan hun kant staat'.



Het inzicht, dat altijd het eigen perspectief van iedere betrokkene serieus moet worden onderzocht en moet worden meegewogen in de oordeelsvorming, krijgt in de proeftuinen en in de landelijke documenten van het Toekomstscenario terecht ruime aandacht. Ten overvloede: dit uitgangspunt zit al lang in veel methoden, waaronder SAVE, is een vast stramien van de rapportages van de Raad voor de Kinderbescherming, en is een kernpunt in de visie van de Eigen-kracht Centrale.

Naast het belang van ieders perspectief in de basis van het werk, blijft het noodzakelijk om specifiek aandacht te vragen voor de rechtsbescherming in iedere fase van het primaire proces. Het risico bestaat dat medewerkers van justitiële instanties voortdurend hameren op rechtsbescherming en dat hulpverleners bij dat woord glazig kijken. Aan beide kanten zou vanaf de opleidingen en in alle handboeken de slogan moeten worden voorgehouden: "geen recht zonder hulp, geen hulp zonder recht" (Van Montfoort, 2010).

Voor specifieke punten waar de rechtsbescherming verbeterd kan worden, verwijs ik naar het rapport van de commissie Van Dooijeweert (Van Dooijeweert et al., 2024). Aanvullend vraag ik aandacht voor de rechtsbescherming van mensen die gemeld worden. Het meldpunt (nu: Veilig Thuis) is een instantie die als deel van de staatsmacht beslissingen neemt die direct of indirect gevolgen hebben voor de betrokkenen. Daarom moeten de betrokkenen middelen hebben om zich tegen handelingen of beslissingen van de meldpost te verweren. Een formeel middel waarmee gemelde personen zich kunnen verweren tegen het besluit 'kindermishandeling bevestigd' zal voor de huidige praktijk van Veilig Thuis een uitdaging inhouden. Mijn stelling is, dat hiermee een probleem zichtbaar (transparant) wordt gemaakt, dat nu onbenoemd blijft: er is altijd onzekerheid over de gemelde feiten en in heel veel gevallen blijft er onzekerheid bestaan over wat er is gebeurd. Kinderbescherming is handelen en beslissen *onder onzekerheid*. Daarom is het een politiek vraagstuk welke mate van waarschijnlijkheid vereist is voor welke beslissing van een instantie.

7.2.3 Eenvoudig

Ons huidige beschermingsstelsel is alles, behalve eenvoudig. De wens om de zaak eenvoudig te houden, of eenvoudiger te maken, komt regelmatig naar voren, maar is vaak minder sterk gebleken dan andere principes of argumenten. De Nederlandse overheid kiest in verhouding tot andere Westerse landen vaker voor het doorgaan met de bestaande inrichting en het toevoegen van een nieuwe functionaris of organisatie om een nieuw 'ontdekt' probleem aan te pakken. Dat is op korte termijn gemakkelijker dan de boel reorganiseren, vooral omdat het klein kan beginnen (4 dokters aanstellen in 1972 om kindermishandeling aan te pakken). Het past in de brede Nederlandse traditie van iedere groep een eigen voorziening geven en veel investeren in onderling gesprek en samenwerking. Het voorkomt openlijke polarisatie en het maakt het mogelijk om stapsgewijs voort te gaan en om voortdurend kleine aanpassingen in te voeren bij gewijzigde opvattingen of omstandigheden. Maar eenvoudig kan het bouwwerk dat aldus is ontstaan en nog altijd doorgroeit niet genoemd worden.

Om de bestaande situatie te laten bestaan en toch eenvoud te creëren, wordt vaak gepleit voor regie. Er moet iemand worden aangewezen die de regie heeft. Het effect is echter geen



vereenvoudiging; in tegendeel, het wordt nog ingewikkelder. Als de bestaande instituties en de wet niet worden gewijzigd, dan betekent het toevoegen van een coördinerende persoon dat er weer een figuur of een organisatie bij komt. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van de figuur 'gezinscoach' in de Wet op de Jeugdzorg. In juli 2002 kwamen door een brand in een woning in Roermond 6 van de 7 kinderen van een gezin om het leven. De vader van de kinderen had in beschonken toestand zelf de brand aangestoken. De Inspecties die het drama onderzochten concludeerden, dat er meer dan 20 instanties betrokken waren bij het gezin, maar dat niemand van hen de regie had. In 2003 brachten de Inspecties een meer uitgebreid rapport uit over de aanpak van gezinnen met meervoudige problemen (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming et al., 2003). Eén van de aanbevelingen was het aanstellen van een regisseur. Daarop besloot de regering dat er een nieuwe figuur moest komen, de gezinscoach. De gezinscoach kreeg echter geen institutionele basis, geen bevoegdheden en geen zeggenschap ten opzichte van een van de andere instanties. Nergens stond dat de huisarts, de school, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling of de Raad voor de Kinderbescherming moesten luisteren naar de gezinscoach. Dus bleef iedereen doen wat zij of hij al deed. Het effect van deze oplossing: eerst waren er 23 instanties die zich zonder regie met het gezin bemoeiden en nu waren dat er 24.

Dezelfde aanpak werd toegepast op de rijksoverheid toen gesteld werd dat het probleem was dat zich 6 ministeries bezighielden met de zorg voor jeugd, zonder dat er een van deze ministeries de regie had. Als oplossing werd een minister voor Jeugd & Gezin aangesteld. De minister voor (en niet van) Jeugd & Gezin lanceerde veel plannen, waaronder het toevoegen van een nieuwe organisatie Centrum voor Jeugd & Gezin, maar had geen zeggenschap over de andere ministeries en ook niet over de gemeenten. Het effect: eerst waren er 6 ministeries en daarna 7.

Het instellen van een Regionaal Veiligheidsteam (RVT) in de zogenoemde 'netwerkvariant' kan hetzelfde effect hebben. Zonder stelselwijziging blijven de drie beschermingsinstanties wettelijk bestaan. Als er een RVT komt, dan zijn er dus 4. Er kunnen politieke of strategische argumenten zijn om dit te doen, maar eenvoudiger wordt het er niet mee.

Als de regering het beginsel 'eenvoudig' de hoogste prioriteit wil geven, dan moeten de huidige drie organisaties geheel opgaan in één nieuwe, inclusief de rekestreurende taak van de Raad. Kiest de regering daar niet voor, dan moet openlijk worden erkend dat eenvoud weliswaar belangrijk is, maar toch minder belangrijk dan het apart houden van de bestaande organisaties en het in stand houden van het huidige stelsel.

Zonder wetswijziging is het wel mogelijk om een RVT te vormen als overkoepelde organisatie voor Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen. De zeggenschap over de organisatie van deze instellingen ligt immers bij de (samenwerkende) gemeenten. Als de gemeenten het landelijk onderling eens kunnen worden over de inrichting hiervan, dan kunnen ze dat in de komende jaren doorvoeren.

Argumenten om dit pad te kiezen – in het geval de regering niet kiest voor het veranderen van het stelsel – zijn er wel. Stel dat het de gemeenten lukt om het eens te worden over de regio-indeling (Veilig Thuisregio's, politieregio's, jeugdhulpregio's?) en de gemeenten spreken af de uitvoering



van de maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering niet meer aan te besteden, maar onder te brengen in de nieuwe regionale organisatie. Daarmee zouden de gemeenten de grens opzoeken van het systeem van certificering en zouden ze de jeugdbescherming de facto uit de 'markt' halen. Dat maakt vereenvoudiging mogelijk in de financiering. Schaf de aanbesteding en de productfinanciering af en vervang dit door een eenvoudigere subsidie. Dit alles zou beter wettelijk geregeld kunnen worden, maar als dat uitblijft kunnen de gemeenten zelf werken aan een duidelijkere regio-indeling komt en een sterkere positie van de gemeenten.

Het onderbrengen van Veilig Thuis en de GI's in één regionale organisatie levert geen efficiëntiewinst op in de zin van het wegnemen van overlappende taken. Overlap van taken in vergelijking met andere landen is er vooral met de Raad voor de Kinderbescherming: de onderzoeksfunctie overlapt met Veilig Thuis en de toetsende taak overlapt met de gecertificeerde instelling. Dat wil zeggen: de functies worden op dit moment als verschillend gedefinieerd, maar in andere landen is er één onderzoek en wordt de uitvoerende dienst niet 'getoetst' door een andere uitvoerende dienst, maar door de rechter. Hoe dan ook, tussen Veilig Thuis en de gecertificeerde instelling is weinig overlap in taken. Wel kan het vormen van één regionale organisatie schaalvoordelen in de ondersteunende diensten met zich meebrengen.

7.2.4 *Lerend*

Er is voortdurend discussie over de interventies bij kindermishandeling en huiselijk geweld. Dat is onvermijdelijk en noodzakelijk. De maatschappelijke opvattingen en inzichten veranderen, er komen steeds nieuwe stromingen met nieuwe woorden en nieuwe definities van de werkelijkheid naar voren. Wetenschappelijk onderzoek is een essentieel middel om praktijken en theorieën op waarde te kunnen schatten en onderzoek is altijd kritisch. De kennis die sociale wetenschappen opleveren is altijd correlatie en nooit causaliteit. Correlatie geeft vuistregels, bijvoorbeeld over de kans dat een kind zelf ook slachtoffer is van direct geweld als dat kind getuige is van geweld van de ene ouder tegen de ander, maar uit de kans mag geen conclusie getrokken worden voor het individuele geval. Dat geldt des te meer voor het voorspellen van de toekomst. We kunnen niet weten of dit kind zich positiever zal ontwikkelen wanneer het kind thuis blijft wonen, of juist wanneer dit kind elders opgroeit. We kunnen hoogstens een redelijk vermoeden vormen op basis van wetenschappelijke kennis (correlaties) en de specifieke feiten en omstandigheden van dit kind en deze opvoeders.

Het fundamentele inzicht dat we werken, handelen en beslissen *onder onzekerheid* staat voortdurend onder druk door emotionele en morele verontwaardiging en door beloften van oude of nieuwe oplossingen die pretenderen altijd te werken. Het is logisch dat absolute conclusies worden getrokken in de media wanneer er een misstand of calamiteit naar buiten komt: 'dit mag nooit meer gebeuren!' Het is verleidelijk voor de politiek en de hele overheid om houvast te zoeken in standaardoplossingen voor alle gevallen. Alle kinderen screenen, altijd déze vragenlijst invullen, iedereen scholen in De Vastgestelde Methode, etc. Maar als dat het overheidsbeleid domineert, dan is dat een blokkade voor leren in de praktijk. Als we willen leren, dan moeten we 'Leren van gevallen' (Van der Laan, 1995). Methoden en algemene voorschriften voor de praktijk hebben altijd een voorlopig en niet-absoluut karakter. We hebben onderzoeken en theorieën nodig die beginnen bij de praktijk en die de praktijk blijven volgen. Het enige dogma wat nodig is, is: geen dogma's!



Een essentiële voorwaarde om te kunnen leren, is dat iedereen zich realiseert: 'ik kan het mis hebben'¹⁵ (Munro, 2008, pag. 125). Dat geldt voor de medewerkers in de uitvoering en het geldt evenzeer voor de beleidsmakers.

Leren in de vorm van proeftuinen zonder wetwijziging kan zich richten op de werkwijze, de basishouding, de gespreksmethoden, etc. De vorming van een Regionaal Veiligheidsteam zonder wijziging van de wet kan slechts een beperkt deel van de beschermingsketen bestrijken. Door dat deel apart te organiseren, wordt het geheel ingewikkelder. Omdat het RVT zonder wetwijziging geen bevoegdheden kan krijgen, moet het RVT werken op basis van de spelregels van de vrijwillige zorg.

Binnen de bestaande wetgeving kunnen de lokale teams, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's de beschermingspraktijk stapsgewijs verbeteren. Dat kan door niet alleen betere onderlinge samenwerking af te spreken, maar door af te spreken gezamenlijk de route van individuele casussen vanaf de melding tot en met het uitvoeren en het beëindigen van maatregelen van kindbescherming te gaan vernieuwen en verbeteren, waarbij alles ter discussie staat, behalve de wet. Verandering kan dus gaan over de eigen methoden van de deelnemende instanties, het beleid van de gemeente, het landelijke Protocol Veilig Thuis, landelijk beleid van de Raad voor de Kinderbescherming en de methoden en werkwijze van de gecertificeerde instelling. Dit kan op een lerende manier, door telkens vast te stellen welke knelpunten er zijn in de praktijk, vervolgens verbetermogelijkheden te verzamelen, deze verbeteringen in te voeren en na een afgesproken periode de verandering te evalueren.

¹⁵ "The single most important factor in minimising errors is to admit that you may be wrong."



Literatuurlijst

Alberoni, F. (1984). *Movement and Institution*. Columbia University Press

Algemene Rekenkamer (2023). *Georganiseerde onmacht. Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*.

Andersson Elffers Felix (2024). *Onderzoek inrichting Regionale Veiligheidsteams: Eindrapportage*. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/binaries/voordejeugdenhetgezin/documenten/rapporten/2024/06/20/eindrapportage-onderzoek-inrichting-rvt_20062024/Eindrapportage+onderzoek+inrichting+RVT+-+20062024.pdf

Armstrong, L. (1978). *Kiss daddy goodnight. A speak-out on incest*. New York: Hawthorn books.

Augeo Foundation & Verwey-Jonker Instituut (2018). *Werkt de aanpak van kindermishandeling en partnergeweld?* Geraadpleegd op 25 juli 2024 van https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/216037_Werkt_aanpak_kindermishandeling-2.pdf

Baldwin, H. & Biehal, N. (2016). *Briefing on the English Child Protection System*. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://www.projecthestia.com/wp-content/uploads/2015/03/POLICY-BRIEFING-ENGLAND.pdf>

Baeten, P., Berge, I. ten & Geurts, E. (2000). *De A van AMK. De adviesfunctie kindermishandeling onderzocht*. Utrecht: NIZW.

Bedi, G. & Goddard, C. (2007). Intimate partner violence: What are the impacts on children? *Australian Psychologist*, 42, 66 – 77. Doi: 10.1080/00050060600726296

Botman, Th. (1965). Het Battered Child Syndrome, een sociaal-psychologisch probleem. *Medisch Contact*, Vol. 20, 92-93.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Impactmonitor aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2023*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/impactmonitor-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-2023?onpage=true>

Council of Europe (2009). Recommendation CM/Rec(2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805d023d%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805d023d%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})



Council of Europe (2023). Recommendation CM/Rec (2023)8 of the Committee of Ministers to member States on strengthening reporting systems on violence against children. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680ac62b1%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680ac62b1%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Dercksen, A & Verplanke, L. (1987). *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland*. Meppel: Boom.

Doek, J.E. (1978). *Wat is een goede Raad voor de toekomst?* Alphen a/d Rijn: Samsom.

Dong, M., Anda, R. F., Felitti, V. J., Dube, S. R., Williamson, D. F., Thompson, T. J., Loo, C. M., & Giles, W. H. (2004). The interrelatedness of multiple forms of childhood abuse, neglect, and household dysfunction. *Child Abuse & Neglect*, 28, 771–784. doi: <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2004.01.008>

Donzelot, J. (1979). *The Policing of Families*. New York: Pantheon Books.

Doreleijers, Th. (2021). *Jeugdzorg dreigt opnieuw te verzanden*. Opinie. NRC 20 april 2021.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950). Geraadpleegd op 26 juli 2024 van https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01#Verdrag_2

Hamby, S., Finkelhor, D., Turner, H., & Ormrod, R. (2010). The overlap of witnessing partner violence with child maltreatment and other victimizations in a nationally representative survey of youth. *Child Abuse & Neglect*, 34, 734–741. doi: <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2010.03.001>

Harlowe, N., Brady, B., Forkan, C., McGregor, C., & Kennan, D. (z.d.). *P4P Country information on child protection systems: Ireland*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://www.universityofgalway.ie/media/unescochildandfamilyresearchcentre/p4pfolder/Overview-of-the-Child-Protection-and-Welfare-System-in-Ireland.pdf>

Herrenkohl, T. I., Sousa, C., Tajima, E. A., Herrenkohl, R. C., & Moylan, C. A. (2008). Intersection of child abuse and children's exposure to domestic violence. *Trauma, Violence, & Abuse*, 9, 84–99. doi: <https://doi.org/10.1177/1524838008314797>

Hoefnagels, G.P., Mulock Houwer, D.Q.R. & Keizer, J. (1971). *Kinderbescherming, jeugdbescherming of welzijnszorg?* Meppel: Boom.

Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en het Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien, niet zwijgen. Deel 1. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*.



- Kempe, C.H., Silverman, F.N., Steel, B.F., Droegenmuller, W, Silver, H.K. (1962). The Battered Child Syndrome. *Journal of the American Medical Association*. 181, pag. 105-112.
- Laan, G. van der (1995). *Leren van gevallen. Over het nut van de reconstructie van casuïstiek voor praktijk en wetenschap*. Inaugurele reden Universiteit Utrecht Bijzondere leerstoel vanwege de Marie Kamphuis Stichting.
- Lijphart, A. (1986). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: H.J.W. Becht.
- McTavish, J. R., MacGregor, J. C. D., Wathen, C. N., MacMillan, H. L. (2016). Children's exposure to intimate partner violence: an overview. *International Review of Psychiatry*, 28, 504-518. doi: 10.1080/09540261.2016.1205001
- MDW 1994. *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. De ministers van Economische Zaken en van Justitie, Tweede Kamer 1994/95, 24036, nr. 1.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023a). *Programmaplan 2023-2026: Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/binaries/voordejeugdenhetgezin/documenten/publicaties/2023/07/17/programmaplan-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming-2023-2026/Programmaplan-Toekomstscenario-2023-2026.pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023b). *Factsheet Proeftuinen*. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/binaries/voordejeugdenhetgezin/documenten/publicaties/2022/03/10/factsheet-proeftuinen-toekomstscenario-kind--en-gezinsbescherming/Factsheet_Proeftuinen.pdf
- Montfoort, A.J. van (1994). *Het Topje van de IJsborg. Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal juridisch perspectief*. Utrecht: SWP
- Montfoort, A.J. van (2010). Geen hulp zonder recht, geen recht zonder hulp. In: Pijnenburg, H. (red.). *Zorgen dat het werkt*. Amsterdam/Nijmegen: SWP/HAN. Pag. 121-135.
- Montfoort, A.J. van (2012). *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Mulock Houwer-lezing 2012. Utrecht: NJi.
- Movisie (2013). *Huiselijk geweld: Aard en omvang, gevolgen, hulpverlening en aanpak*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van



<https://www.moetd.nl/documenten/trainingsmateriaal/algemeen/factsheet%20hg%20movie%20nov2013.pdf>

- Munro, E. (2008). *Effective child Protection* (2nd edition). London: Sage.
- Munro, E. (2011). *The Munro Review of Child Protection: A child-centred system*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7b455ee5274a34770ea939/Munro-Review.pdf>
- Nelson, B.J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rijnaarts, J. & Hengel, R. van (1983). *De straf op zwijgen is levenslang. Over seksuele kindermishandeling binnen het gezin*. Amsterdam: Feministische Uitgeverij Sara.
- Stanko, E.A. (1985). *Intimate Intrusions. Women's experience of male violence*. Londen: Routledge.
- Ten Boom, A. & Wittebrood K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. WODC. Geraadpleegd op 22 augustus 2024 <https://www.huiselijkgeweld.nl/binaries/huiselijkgeweld/documenten/rapporten/2019/02/06/de-prevalentie-van-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-in-nederland/de-prevalentie-van-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-in-nederland.pdf>
- Tierolf, B., Lünemann, K. & Steketee, M. (2014). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Tillous, M., Delpuech, T., & Bonnet, F. (2021). Frontline Response to High Impact Domestic Violence in France. In B. Lobnikar, C. Vogt, & J. Kersten (Red.), *Improving Frontline Responses to Domestic Violence in Europe* (pp. 161-178). Maribor, Slovenië: University of Maribor, University Press
- Turnell, A. & Edwards, S. (1999). *Signs of Safety. A solution and safety oriented approach to child protection casework*. New York: W.W. Norton & Company.
- Turnell, A. & Essex, S. (2006). *Working with 'denied' child abuse. The Resolutions Approach*. Berkshire: Open University Press.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1994, 19 december). *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit [Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie]*. Geraadpleegd op 23 augustus 2024 van



https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19941995/0000002482/1/pdf/SGD_19941995_0002371.pdf

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001, 9 juli). *Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling [Memorie van toelichting]*. Geraadpleegd op 23 augustus 2024 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27842-3.pdf>

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013, 4 juli). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) [Memorie van toelichting]*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.pdf>

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021, 8 april). *Jeugdzorg [Brief van de minister Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport]*. Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31839-771.pdf>

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948). Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvrm-volledige-tekst>

U.S. Department of Health & Human Services & Administration for Children and Families & Administration on Children, Youth and Families & Children's Bureau (2024). *Child Maltreatment 2022*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/cb/cm2022.pdf>

Van Doijeweert, A., Lückers, M., & Huijjer, J. (2024). *Kinderen en ouders met recht goed beschermd: Advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://open.overheid.nl/documenten/f2c28101-c5aa-4928-be3d-56c3bf3bd7bc/file>

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011). Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006074/2016-03-01>

Vink, C., Rijbroek, B., & Hooijsma, M. (2020). *Jeugdbescherming: Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*. Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Jeugdbescherming-Inzichten-uit-Duitsland%2C-Denemarken-en-Zweden.pdf>

Vries, A.D.W. de & Tricht, F.J.G. van (1903). *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij* (6 februari 1901, Staatsblad nr. 62). Deel I. Groningen: Wolters.



Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst (1995). Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005290&boek=7&titeldeel=7&afdeling=5&z=2020-07-01&g=2020-07-01>

Wet maatschappelijke ondersteuning (2015). Geraadpleegd op 26 juli 2024 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2024-07-01#Hoofdstuk4>

Wel, F. van (1988). *Gezinnen onder toezicht. De Stichting Volkswoningen te Utrecht 1924-1975*. Amsterdam: SUA.

Witte, S., Miehlsbradt, L., van Santen, E., & Kindler, H. (2016). *Briefing on the German Child Protection System*. Geraadpleegd op 25 juli 2024 van <https://www.projecthestia.com/wp-content/uploads/2015/03/POLICY-BRIEFING-GERMANY.pdf>