

ACTIEPLAN AANPAK KINDERMISHANDELING

Kinderen Veilig Thuis

5 juli 2007

1. Kinderen veilig thuis?

Een veilig thuis, een plek waar je je geborgen en beschermd weet, waar aandacht is voor jou als persoon, voor je talenten en mogelijkheden en waar je goed wordt voorbereid op de toekomst: het is de basis voor een gezonde ontwikkeling van kinderen tot zelfstandige volwassen burgers, die hun steentje bijdragen aan onze maatschappij.

Vele duizenden kinderen in Nederland leven echter dagelijks in angst. Kinderen die worden geslagen, verwaarloosd, misbruikt, vernederd of genegeerd óf die moeten toekijken als één van hun ouders geweld wordt aangedaan.

De impact van mishandeling op de levens van kinderen is enorm. Niets is bedreigender voor een kind dan gewelddadigheid van volwassenen op wie een kind voor zijn gevoel van veiligheid is aangewezen. De negatieve gevolgen van kindermishandeling werken vaak levenslang door. Volwassenen die als kind mishandeld werden, hebben vaker te maken met psychische klachten en gedragsstoornissen, thuisloosheid, huiselijk geweld, criminaliteit, verslaving en mishandelen vaker hun eigen kinderen. De schadelijke effecten op individueel niveau vertalen zich daarmee ook in grote maatschappelijke schade met hoge maatschappelijke kosten.

Het grondrecht op bescherming tegen aantasting van de lichamelijke en geestelijke integriteit geldt voor een ieder, dus ook voor kinderen. In dit grondrecht ligt het recht van kinderen besloten om te worden beschermd tegen mishandeling en verwaarlozing.

Dat kinderen recht hebben op bescherming tegen mishandeling bevestigt ook artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat geformuleerd is als verplichting voor Staten om te zorgen voor de benodigde maatregelen. Het kabinet neemt met dit Actieplan het initiatief deze opdracht uit artikel 19 van het IVRK vorm te geven.

Ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van hun kind. Die verantwoordelijkheid is vastgelegd in artikel 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dat daarbij het gebruik van geweld uit den boze is, bevestigt de onlangs toegevoegde norm: geweld hoort in de opvoeding niet thuis. Ouders zijn verplicht om hun kinderen te verzorgen en op te voeden zonder toepassing van geestelijk of lichamelijk geweld of een andere vernederende behandeling.

Helaas maken niet alle ouders die verantwoordelijkheid waar. Uit de recente studies naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland blijkt dat in 2005 naar schatting tenminste 107.200 kinderen thuis werden mishandeld¹.

¹ Van IJzendoorn, M. H. e.a. (2007) *Kindermishandeling in Nederland Anno 2005. De Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2005)*
Lamers-Winkelmann, F. e.a. (2007) *Scholieren over Mishandeling. Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs.*

Over de vraag naar het waarom van dit fenomeen: “hoe komen ouders er toe hun eigen kinderen te mishandelen?”, zijn vele studies verricht. Tal van factoren blijken een rol te spelen, er is niet één enkele oorzaak aan te wijzen die het verschijnsel kindermishandeling verklaart.

Wel wijzen recente onderzoeken op een aantal kenmerken van gezinnen die sterk verhoogde risico's op kindermishandeling in zich dragen. Zo kwam in de NPM-2005² kindermishandeling zeven keer vaker voor in gezinnen met zeer laag opgeleide ouders en vijf keer zo vaak in gezinnen met twee werkloze ouders. Ook allochtone achtergrond betekent een ongeveer 3,5 keer verhoogd risico, hoewel dat risico grotendeels wegvalt als opleiding wordt verdisconteerd. Deze bevindingen bevestigen dat kindermishandeling een breed maatschappelijk probleem is. Risicofactoren als zeer lage opleiding en werkloosheid vragen om aandacht op het terrein van schooluitval en werkloosheidsbestrijding. Dergelijke factoren kunnen overigens wijzen op achterliggende fenomenen als zeer moeilijk lerende, (licht) verstandelijk gehandicapte ouders voor wie extra ondersteuning bij het opvoeden van hun kinderen noodzakelijk is, of bijvoorbeeld op met werkloosheid samenhangende psychiatrische of verslavingsproblematiek of een grote culturele afstand tot de Nederlandse samenleving bij een deel van de bevolking van allochtone afkomst. Bekend is dat een opeenstapeling van risicofactoren de kans op kindermishandeling aanzienlijk verhoogt.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het overgrote deel van de laagopgeleide of werkloze ouders hun kinderen niet mishandelt en dat kindermishandeling ook voorkomt in gezinnen met werkende ouders en/of hoogopgeleide ouders.

Wat mishandelde kinderen hoe dan ook nodig hebben, zijn volwassenen in hun omgeving die oog hebben voor hun angst en ontberingen. Volwassenen die zich om hen bekommeren en die daar iets mee doen. Bijvoorbeeld door hun zorgen te delen met anderen uit de omgeving van het kind of door het uitspreken van die zorg richting de ouders. In die zin dragen alle burgers mede-verantwoordelijkheid voor het welzijn van de kinderen in onze maatschappij.

Een speciale verantwoordelijkheid rust daarbij op de schouders van de duizenden professionals en vrijwilligers in ons land die, vanuit hun functie, te maken hebben met kinderen en gezinnen óf met de volwassenen die behalve cliënt of patiënt ook ouders zijn van een kind.

Zo bezien vraagt de aanpak van kindermishandeling om inzet van velen: overheid, beroepskrachten, vrijwilligers én 'gewone mensen' uit de omgeving van kinderen. De gedachte “it takes a village to raise a child” is nog steeds actueel, zeker als het gaat om het bestrijden van kindermishandeling.

Die inzet is hard nodig voor het bevorderen van een samenleving waarin mensen oog hebben voor elkaar, verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en elkaars

² NPM-2005, p.99

kinderen, waarin wordt geïnvesteerd in arbeidsparticipatie en armoedebestrijding, en waarin extra ondersteuning voor ouders bij het voldoen aan hun ouderlijke verplichtingen meer vanzelfsprekend is. In het beleidsprogramma van het kabinet zijn concrete voorstellen op deze terreinen uitgewerkt, die een belangrijke rol spelen bij de aanpak van kindermishandeling.

Het Actieplan dat hier wordt gepresenteerd behelst maatregelen die zien op een breed spectrum van zorg voor kinderen en ouders. Het is gericht op de inzet van professionals. Maatregelen ten aanzien van grote maatschappelijke thema's als verantwoordelijk burgerschap, beperken van schooluitval en bevorderen van werkgelegenheid zijn hierin niet opgenomen. In het beleidsprogramma van het kabinet zijn concrete voorstellen op deze terreinen uitgewerkt, die een belangrijke rol spelen bij de aanpak van kindermishandeling.

De keuze voor het perspectief van de professionals is ingegeven door de ervaringen in een viertal proefregio's³, de zogenaamde Raak-regio's, waar men heeft laten zien hoe -met vereende krachten- de aanpak van kindermishandeling effectiever en efficiënter kan. Hiermee kunnen belangrijke stappen worden gezet, die van invloed zijn op de levens van kinderen en ouders.

Samen met de provincies en gemeenten wil het kabinet de 'Raak-aanpak' systematisch implementeren. Professionals en vrijwilligers, verspreid over tal van beroepsgroepen, al dan niet verenigd in beroepsverenigingen of overkoepelende en vertegenwoordigende organen, worden hierbij volop betrokken. De Raak-aanpak is gericht op het bewerkstelligen van een verandering in de manier waarop al deze beroepsgroepen hun werk doen. Het gaat er niet om dat zij *ander* werk moeten doen, zij moeten hun werk *anders* gaan doen⁴.

Dit Actieplan is dan ook tot stand gekomen met medewerking van vele partijen⁵ en is primair geschreven voor alle bij de aanpak van kindermishandeling betrokken partners.

In het Actieplan wordt de definitie van kindermishandeling uit de Wet op de jeugdzorg gehanteerd:

Onder kindermishandeling wordt verstaan 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.

³ Hermanns, J., Ter Meulen, M. (2007). *Het Regio Raak Experiment, Eindverslag*

⁴ Hermanns, J., Ter Meulen, M. (2007), p. 5

⁵ Zie bijlage 4

Het gaat hierbij om de volgende vormen:

1. Seksuele mishandeling
2. Fysieke mishandeling
3. Emotionele/psychische mishandeling
4. Fysieke verwaarlozing
5. Emotionele/psychische verwaarlozing
6. Getuige zijn van partnergeweld

In welke vorm dan ook, kindermishandeling veroorzaakt groot leed. Aan de bestrijding hiervan wil het kabinet bijdragen. Dat is de inzet van dit plan.

2. Voorkomen, signaleren, stoppen en beperken

Binnen het kader van het programma voor Jeugd en Gezin is het bestrijden van kindermishandeling een belangrijk thema. Bestrijden wil zeggen: het *voorkomen* dat kindermishandeling optreedt, kindermishandeling *zo snel mogelijk signaleren* als het toch voorkomt *daar vervolgens adequaat op reageren en de mishandeling stoppen*, met hulpverlening, jeugdbescherming, strafrecht of combinaties daarvan. Uiteraard moeten *de schadelijke gevolgen* van de mishandeling *zoveel mogelijk worden beperkt*.

Bovenstaande leidt tot vier kerndoelen die in dit Actieplan leidend zullen zijn.

1. **Voorkomen** dat ouders hun kinderen (gaan) mishandelen;
2. **Signaleren** van gevallen van kindermishandeling;
3. **Stoppen** van de mishandeling;
4. **Beperken** van de schadelijke gevolgen van de mishandeling.

Kinderen moeten in Nederland kunnen opgroeien in een veilige, geweldloze omgeving. Daar hebben kinderen recht op, geen kind uitgezonderd. Om dit te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat alle overheden, instellingen en burgers zodanig samenwerken dat er een sluitende aanpak van kindermishandeling ontstaat.

In het verleden hebben overheid en maatschappelijke organisaties veel initiatieven ondernomen om kindermishandeling terug te dringen. Toch blijft het moeilijk om kindermishandeling te voorkomen, eerder te signaleren, te stoppen en de schade te beperken. Het realiseren van de vier kerndoelen vraagt om een omslag in denken en doen van professionals. Redenerend vanuit de acute behoeften van mishandelde kinderen is nog veel winst te behalen in termen van kwaliteit (van handelen), gerichte preventie (via risicoanalyse), snelheid van reageren (op signalen van mishandeling) en beschikbaarheid (van effectieve interventies). Een aantal belemmeringen speelt daarbij een rol. Zij belemmeren de realisatie van één of meer van de vier genoemde kerndoelen. Meer concreet gaat het om:

1. Steun bij opgroeien en opvoeden

De meest effectieve manier van bestrijden van kindermishandeling is voorkómen dat kindermishandeling plaats vindt, door (aanstaande) ouders basisvaardigheden aan te reiken in de opvoeding (verantwoord ouderschap). Sommige ouders hebben een extra steuntje in de rug nodig.

Het gebruik maken van opvoedingsondersteuning is echter nog geen vanzelfsprekendheid. Het is daarbij van belang ook allochtone groepen te bereiken. Daarvoor is specifieke kennis nodig over culturele achtergronden en hoe om te gaan met kindermishandeling binnen deze groepen.

2. Signalering verbeteren

Voor mishandelde kinderen is het essentieel dat signalen van mishandeling snel en goed worden geïnterpreteerd en dat vervolgens onmiddellijk en adequaat wordt gehandeld.

Ook als ouders de greep op de opvoeding (dreigen te) verliezen is het van het grootste belang dat de eerste signalen daarvan worden herkend en opgevangen. Alle beroepsgroepen die werken met kinderen én de beroepsgroepen die werken met volwassenen die behalve cliënt/patiënt ook ouder zijn van een kind, moeten beter in staat worden gesteld signalen tijdig op te vangen en vervolgens weten hoe te handelen (meldcode kindermishandeling). Dat geldt overigens niet alleen voor professionals. Ook anderen uit de omgeving van het kind, zoals familieleden, vrienden en burens moeten alert zijn op het welzijn van het kind.

3. Niet na elkaar werken, maar met elkaar

Signalen van kindermishandeling moeten leiden tot een besluit over welke (gecombineerde) aanpak nodig is⁶:

- geen actie (want bedreiging voor het kind kan niet worden onderbouwd);
- hulpverlening in een vrijwillig kader;
- hulp in een gedwongen kader door middel van een maatregel van kindbescherming;
- strafrechtelijk onderzoek;
- op termijn: inzet van het huisverbod.

Dit vraagt om overleg en gestructureerde besluitvorming waarbij de relevante partijen betrokken zijn. In de praktijk wordt nog te veel na elkaar gewerkt en te weinig met elkaar. De circuits voor jeugd- en volwassenenzorg zijn onvoldoende aan elkaar gekoppeld waardoor een integrale benadering van het gezin wordt gemist.

4. Informatie-uitwisseling en privacy

Wanneer onduidelijkheid bestaat over welke aanpak is aangewezen en hoe en door wie de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden, ontstaat ook verwarring over de informatie-uitwisseling. De verschillende kaders kennen andere regels en prioriteiten. Beroepskrachten moeten bij (vermoedens van) kindermishandeling overgaan tot gerichte uitwisseling van gegevens.

Privacywetgeving en geheimhoudingsplicht hoeven daarvoor geen belemmering te zijn. Dat wordt echter in de praktijk wel zo ervaren.

5. Handelingsverlegenheid

In een groot aantal praktijksituaties is het onzeker of een bepaald gedrag van een kind wel is veroorzaakt door mishandeling. Hieraan gekoppeld is een zekere handelingsverlegenheid, onder professionals, bij vermoedens van mishandeling, die mede wordt bepaald door de mate van deskundigheid in het spreken met ouders en met kinderen. Wanneer het gezinnen betreft met een andere (etnische) culturele achtergrond kan die verlegenheid, door taalproblemen, extra zwaar wegen.

⁶ Binnen de grenzen van het wettelijk kader, zie bijlage 5

6. Een kwaliteitsimpuls interventies

De kennis over en het gebruik van effectieve hulp en behandeling voor kinderen en gezinnen in de gehele keten moet verbeteren.

7. Wegwerken wachtlijsten

Wachtlijsten bij de jeugdzorg werpen drempels op om te melden. Als de bestrijding van kindermishandeling succes heeft, brengt dit met zich mee dat meer en eerder wordt gesignaleerd en gemeld en dat de druk op de zorg toeneemt.

Dit Actieplan is gericht op het zoveel mogelijk wegnemen of beperken van deze belemmeringen. De afzonderlijk geformuleerde acties moeten elk een bijdrage leveren aan het bereiken van één of meer van de vier kerndoelen.

In de praktijk blijkt overigens dat in duidelijke gevallen van kindermishandeling er weinig belemmeringen zijn om snel en krachtig op te treden, de belemmeringen komen vooral naar voren als de signalen van kindermishandeling minder eenduidig zijn.

3. Landelijk actieplan voor het terugdringen van kindermishandeling

3.1. Op lokaal niveau gebeurt het!

Eind jaren negentig werd de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (Raak) opgericht op initiatief van wijlen prof. dr. A. van Dantzig. Eén van de doelstellingen van Raak was om in één of meer regio's in Nederland de werkwijze van instellingen zo aan te passen, te verbeteren en aan te vullen dat kon worden gedemonstreerd dat een effectieve aanpak van kindermishandeling mogelijk is. Deze aanpak was dus gericht op het effectiever en efficiënter inzetten van de *bestaande* instellingen op basis van hun *bestaande* aanbod. Het ging daarbij om een aanpak over de hele breedte: van populatiegerichte ('universele') preventie en opvoedingsondersteuning tot en met curatieve interventies na geconstateerde kindermishandeling.

Staatssecretaris Ross-van Dorp (Volksgezondheid, Welzijn, Sport) stelde de middelen beschikbaar waarmee vier proefregio's Raak mogelijk werden. Van juli 2003 tot juli 2006 is in deze vier regio's door alle betrokken partijen gezamenlijk gewerkt aan een sluitende aanpak van kindermishandeling.

Die manier van werken is doeltreffend gebleken. Uitvoerend werkers, managers en gemeentelijke en provinciale besturen bleken in deze regio's in staat om gezamenlijk een gecoördineerde aanpak van kindermishandeling te realiseren, die bestaat uit een geïntegreerd aanbod van bewezen effectieve werkwijzen en methodieken, op de verschillende niveaus van zorg.

De ervaringen uit de proefregio's zijn samengebracht in een handboek dat aanwijzingen geeft voor een effectieve aanpak van kindermishandeling op lokaal en regionaal niveau.

Kernpunten zijn ondermeer:

- toename van opvoedingsondersteunend aanbod
- verbeterde samenwerking rond vroegsignalering en snelle interventie
- deskundigheidsbevordering van medewerkers door de gehele keten
- aanstellen van coördinatoren die in de lokale situatie zorgdragen voor een werkstructuur waarin Raak kan landen.

Het handboek *Raak*⁷ zet in het laatste hoofdstuk de succesfactoren en winstpunten uit de proefregio's op een rij. Hieronder volgt een kleine greep uit de winstpunten. De Raak werkwijze:

- Maakt het mogelijk dat het thema kindermishandeling werkt als een 'zoeklicht en breekijzer' (Hermanns). De focus op kindermishandeling maakt zichtbaar wat er schort aan het bestaande aanbod van ondersteuning, hulp en bescherming, en levert de gezamenlijke bereidheid en energie om instellingsbelangen te overstijgen en daadwerkelijk anders en beter (samen) te werken;
- Leidt tot bewustwording van knelpunten in de keten en het zorgcontinuüm en laat zien dat visies bij elkaar gebracht kunnen worden vanuit het belang van het kind. Het onderling vertrouwen groeit daardoor;
- Draagt bij aan het centraal stellen van het kindbelang ten opzichte van verschillende instellingsbelangen;
- Draagt bij aan het versterken van de regierol van de lokale overheid en de acceptatie van die regierol door uitvoerende organisaties;
- Draagt bij aan het ontwikkelen van structuren waarin efficiënter en effectiever gewerkt wordt aan betere zorg voor het kind. Maakt bijvoorbeeld duidelijker wie wat doet met welke signalen en waar knelpunten zitten in de keten van verwijzing en toeleiding.

Aan de basis van de Raak-werkwijze ligt het door prof. dr. J. Hermanns beschreven 'zorgcontinuüm'. Een effectieve bestrijding van kindermishandeling vraagt om onderling samenhangende activiteiten op vijf niveaus van zorg. Dat wil zeggen dat tussen de lichtste vorm van zorg voor ouders en kinderen, die al begint tijdens de zwangerschap, tot de zwaarste vorm van zorg, al dan niet in gedwongen kader, geen gaten mogen vallen. Voor alle ouders en kinderen is de zorg beschikbaar die voor hen noodzakelijk en voldoende is.

Om concreet invulling te kunnen geven aan de aanpak op de verschillende niveaus van zorg is dit vertaald in een richtinggevend kader van 35 punten⁸, gebaseerd op best practices: methodieken, programma's en strategieën die (uit onderzoek) effectief of minstens veelbelovend zijn gebleken. Op deze manier ontstond een totaalpakket van maatregelen. Belangrijke succesfactor van Raak was dat gemeenten en provincies, samen met de betrokken lokale en regionale organisaties konden werken vanuit dit "35-punten-plan", waardoor met betrokkenheid van vele partijen, één gezamenlijk, regionaal plan van aanpak tot stand kon komen.

Tijdens het spoeddebat op 26 april 2007 bevestigde ook de Tweede Kamer het belang dat zij hecht aan het landelijk verspreiden van de successen van Raak, door twee moties in te dienen die de regering verzoeken om 'sturing te geven aan de landelijke invoering van Raak' en 'landelijk de werkwijze volgens de Raak-aanpak in te voeren'. Deze moties zijn aangenomen.

⁷ Kooijman, K. (2007) *Lessen van en voor Regio's RAAK; Kindermishandeling: voorkomen en helpen*

⁸ Zie bijlage 2

3.2. Landelijke ondersteuning

De basis van de werkwijze Raak ligt op lokaal en regionaal niveau: hier vormen de instellingen een samenhangende keten, werken zij samen en ontwikkelen zij effectieve strategieën. De concrete uitwerking van de benodigde maatregelen kan verschillen, afhankelijk van de eigen situatie en de plaatselijke knelpunten. Het is aan de gemeenten en provincies om de aanpak op hun niveau vorm te geven.

Het is de verantwoordelijkheid van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin om de invoering van de Raak-aanpak te stimuleren en mogelijk te maken door zorg te dragen voor de noodzakelijke randvoorwaarden. Met de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin wordt overigens een belangrijke voorwaarde al ingevuld: een bundeling van taken op lokaal niveau, die een belangrijke rol zal spelen zowel bij het voorkomen en signaleren als bij het stoppen van kindermishandeling.

Met het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en betrokken koepelorganisaties zal de invoering van de Raak-aanpak worden voorbereid en uitgewerkt. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) draagt zorg voor de uitvoering.

Hiervoor is het volgende nodig:

1. Het NJi krijgt de middelen om de invoering van de werkwijze Raak in heel Nederland te faciliteren⁹.
2. Uitwerking van inhoudelijke vraagstukken over regionale implementatie van Raak en beleidsmatige ondersteuning (kennisoverdracht, deskundigheidsbevordering) vanuit deze landelijke structuur;
3. Een stevige koppeling met de ondersteuningsstructuur voor het opzetten van de Centra voor Jeugd en Gezin, de aanpak Huiselijk Geweld en het actieplan diversiteit in jeugdbeleid;
4. Uitwerking van de implementatiestrategie Raak in relatie met het actieprogramma kindermishandeling van de MO-groep¹⁰, Beter Beschermd en met aandachtspunten vanuit politie/justitie;
5. Monitoring van het invoeringsproces van Raak in gemeenten en regio's.

ACTIE

- Eind 2007 is het NJi klaar om de invoering van de Raak aanpak in Nederland te ondersteunen;
- Vanaf 1 januari 2008 start de implementatie in regio's. In 2011 wordt de werkwijze Raak landelijk dekkend toegepast;

⁹ Ten behoeve hiervan wordt onder meer het handboek Raak onder alle gemeenten verspreid. Tevens wordt het handboek op de website van het NJi geplaatst.

¹⁰ Zie bijlage 3 voor een korte toelichting op dit actieprogramma.

3.3. Inzet op voorkomen, signaleren, stoppen en beperken

Het terugdringen van kindermishandeling gebeurt concreet in regio's en gemeenten, conform de werkwijze van Raak, en met steun van een nog in te richten landelijke structuur.

Om deze decentrale uitvoering kracht bij te zetten zet het rijk samen met gemeenten, provincies en instellingen stevig in op het terugdringen van kindermishandeling langs de lijn van voorkomen, signaleren, stoppen en schade beperken.

Voorkomen

Tijdens het spoeddebat over kindermishandeling in de Tweede Kamer zijn twee moties ingediend waarin de regering wordt gevraagd:

- opvoedingsondersteuning voor alle ouders mogelijk te maken;
- opvoedingsondersteuning te bieden aan gezinnen in risicosituaties.

Deze moties zijn aangenomen.

Steun voor ouders bij de verschillende fasen van het opvoeden kan voorkomen dat opvoedonmacht uitmondt in kindermishandeling. Opvoedingsondersteuning is een belangrijk onderdeel van de te vormen Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). In dat kader zal aandacht worden besteed aan (potentieel) effectieve interventies ter preventie van kindermishandeling, evenals aan bijvoorbeeld doorzettingsmacht en coördinatie van zorg¹¹.

Het kabinet en gemeenten zetten de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin kracht bij door een stevige financiële impuls voor het preventieve jeugdbeleid en bundeling van geldstromen op lokaal niveau (in totaliteit komt een bedrag oplopend tot € 220 miljoen in 2011 beschikbaar voor de realisering van de Centra voor Jeugd en Gezin, incl. EKD en Verwijsindex). Rijk en gemeenten hebben hierover recent overeenstemming bereikt (verwezen wordt naar het bestuursakkoord van 4 juni 2007).

Het tegengaan van kindermishandeling kan nooit een zaak van de Centra voor Jeugd en Gezin of de jeugdzorgsector alléén zijn. Ook andere maatschappelijke sectoren (zoals peuterspeelzaalwerk, onderwijs, sport, welzijnswerk, vrijwilligerswerk) spelen een belangrijke rol. Het vergt tevens alertheid van de samenleving: het opletten van wat er verderop in de straat met kinderen gebeurt, je verantwoordelijk voelen voor een kind in de knel. Dit alles is geen bemoeizucht, maar eerder een uiting van verantwoordelijk burgerschap!

Via een publiekscampagne kan de alertheid op kindermishandeling worden vergroot. Een campagne is een manier om een ieder in de omgeving van kinderen meer bewust te maken van de ernstige gevolgen van kindermishandeling (in relatie tot het geweldsverbod in de opvoeding). Een dergelijke campagne kan tevens vanuit een positieve invalshoek vorm krijgen om zo de opvoedcompetentie te vergroten en handvatten te bieden voor een positieve manier van opvoeden.

¹¹ Onderdeel programma voor Jeugd en Gezin 2007-2011 (Brief 28 juni:TK 2006-2007, 31 001 nr. 5)

Tijdens de voorbereiding van een landelijke publiekscampagne vindt afstemming plaats met andere campagnes, zoals die tegen huiselijk geweld. De publiekscampagne wordt ook vertaald naar een regionale aanpak; verschillende uitingen van hetzelfde concept versterken immers de overdracht van de boodschap.

Dit jaar wordt benut voor de voorbereiding van de landelijke campagne, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke extra toestroom als gevolg van de campagne. In 2008 zal de landelijke campagne vervolgens van start gaan.

Acties

Opvoedingsondersteuning

Bij de uitwerking van de Centra voor Jeugd en Gezin zal worden gerealiseerd dat opvoedingsondersteuning op een laagdrempelige wijze beschikbaar is voor een ieder die dat nodig heeft.

Publiekscampagne

Er komt een periodieke publiekscampagne kindermishandeling, waarvan de eerste start in 2008. Er is inmiddels al een initiatief voor publiek private samenwerking (met de Stichting Kinderpostzegels Nederland).

Signaleren

Herkennen en handelen

Het signaleren en actie ondernemen om waar nodig kindermishandeling te stoppen en passende zorg op gang te brengen is een verantwoordelijkheid van alle instellingen, beroepskrachten en vrijwilligers die met kinderen werken en daarnaast ook van allen in de omgeving van het kind zoals burens en familie. Het is echter niet altijd gemakkelijk om te zien of een kind wordt mishandeld. Signalen worden over het hoofd gezien of niet herkend. De gevoeligheid voor signalen moet worden vergroot, zowel voor de omgeving (publiekscampagne) als voor beroepskrachten en professionals.

Wat betreft de professionals ligt hier in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor beroepsopleidingen. In het lesaanbod zou de aandacht voor kindermishandeling en huiselijk geweld als vast onderdeel moeten worden opgenomen.

Meldcode

Het is voorts belangrijk dat beroepskrachten goed weten hoe om te gaan met (vermoedens) van kindermishandeling. Daarvoor dient een meldcode/richtlijn kindermishandeling.

Veel beroepsgroepen beschikken al over een meldcode kindermishandeling. In de periode 2004-2006 is op verzoek van het ministerie van VWS gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van een meldcode kindermishandeling in de

sectoren kinderopvang, onderwijs en jeugdgezondheidszorg. Binnen de jeugdgezondheidszorg is het gebruik van de meldcode bijvoorbeeld geborgd doordat die onderdeel uitmaakt van het toetsingskader van de Inspectie Gezondheidszorg en daarmee voor alle instellingen verplicht is. In 2007 start de proefimplementatie van de Standaard Methodiek Onderzoek Secundaire Preventie Kindermishandeling voor deze sector.

Andere beroepsgroepen, zoals artsen en verloskundigen, maatschappelijk werkers, hebben vergelijkbare meldcodes ontwikkeld, veelal gebaseerd op de landelijke meldcode¹². De meldcode van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst (KNMG) wordt bijvoorbeeld dit jaar geëvalueerd en waar nodig aangepast.

Vervolgstappen zijn:

1. Bewerkstelligen dat *alle* instellingen en beroepskrachten die met kinderen werken (inclusief beroepskrachten die werken met volwassenen die ook ouder zijn) een meldcode invoeren. Dit geldt ook voor de vrijwilligerssector;
2. Bevorderen dat deze meldcodes zoveel mogelijk *als basis* eenzelfde meldcode gebruiken. De bedoeling hiervan is dat in gehele zorgketen meer eenduidig wordt gehandeld. Beroepsspecifieke elementen kunnen daaraan altijd worden toegevoegd;
3. Alleen het ontwikkelen van een meldcode is niet voldoende. De meldcode moet ook worden gebruikt. Daarom is deskundigheidsbevordering nodig, zodat beroepskrachten weten hoe te handelen bij vermoedens van kindermishandeling en in staat zijn de meldcode toe te passen.

In de regio's Raak is gebleken dat (gezamenlijke) training en scholing, gekoppeld aan implementatie van de meldcode kindermishandeling, een gunstig effect heeft op samenwerking in het bestrijden van kindermishandeling.

Deskundigheidsbevordering vormt daarom onderdeel van de regionale invoering van Raak. Er wordt tevens gekeken naar de mogelijkheden een verbinding te leggen met opleidingen en beroepsprofielen.

Uitwisselen van informatie: privacy en geheimhouding

Eén van de problemen is dat er vaak onvoldoende uitwisseling is van gegevens over kinderen of ouders in risicosituaties, vooral tussen sectoren. Daardoor kan er geen goede risico-inschatting worden gemaakt, met als gevaar dat niet de juiste hulp wordt geboden of dat ingrijpen achterwege blijft. Beroepskrachten moeten informatie kunnen delen en elkaar (blijven) bevragen bij zorgwekkende signalen. Door alert te blijven wordt voorkomen dat situaties ontsporen en dat bijvoorbeeld gezinsproblemen uitmonden in kindermishandeling.

Bij vermoedens van kindermishandeling zijn het elkaar op de hoogte stellen én de afstemming van acties een must! Professionals en vrijwilligers benoemen echter de privacywetgeving en geheimhouding als belangrijke obstakels. Dit is echter niet juist. Vaak ontbreekt de kennis over de mogelijkheden tot het uitwisselen van gerichte informatie tussen professionals over en weer, voor passende zorg aan kinderen en ouders. Zo zal bijvoorbeeld de huisarts van bureau jeugdzorg

¹² Baeten, P. en Willems, J. *De maat van kindermishandeling. Meldcode en criteria van kindermishandeling.*

moeten horen dat kinderen - met vermelding van redenen - onder toezicht zijn gesteld, en hoort de behandelend psychiater door te geven dat zijn patiënt mogelijk tekort schiet in zorg en opvoeding van de kinderen, om hulp aan hen op gang te brengen. Beroepskrachten moeten meer bewust worden gemaakt van de mogelijkheden die er zijn binnen de privacywetgeving en de weg weten naar juridische of inhoudelijke ondersteuning in geval van onzekerheid. En dit geldt nadrukkelijk ook voor beroepskrachten die werken met volwassenen die kinderen hebben.

Onlangs is in een oplage van 37.000 exemplaren en op de website www.huiselijkgeweld.nl een *Wegwijzer Huiselijk geweld en beroepsgeheim* gepubliceerd, die ook bedoeld is voor beroepskrachten die te maken krijgen met signalen van kindermishandeling. Deze handreiking is toegestuurd aan tal van organisaties en beroepsgroepen waaronder verloskundigen, (huis)artsen, maatschappelijk werk, bureaus jeugdzorg, onderwijs, Raad voor de Kinderbescherming, vrouwenopvang, politie en thuiszorg. Doel van deze publicatie is te voorkomen dat beroepskrachten onnodig terughoudend zijn bij de uitwisseling van informatie. Op de website www.huiselijkgeweld.nl is een applicatie beschikbaar waarmee professionals eenvoudig kunnen nagaan of en welke informatie zij in hun specifieke situatie met anderen kunnen delen. Deze wegwijzer is een goed voorbeeld van de manier waarop beroepskrachten een leidraad wordt geboden wat betreft informatie-uitwisseling en privacy.

Er wordt voorts hard gewerkt aan systemen om informatie vast te leggen. Denk aan het Elektronisch Kind Dossier in de jeugdgezondheidszorg en de Verwijsindex Risicojongeren. Maar er moet meer gebeuren om professionals te informeren over de mogelijkheden die zij hebben om informatie met elkaar te delen. De helpdesk Privacy Jeugd en Gezin (HPJG) kan hen daarbij voorzien van ondersteuning en advies.

Acties

Meldcode

Het NJi krijgt als taak de regio's te adviseren en te begeleiden bij de implementatie van de (gezamenlijke) meldcode, waarbij ook gezamenlijke training en scholing en methoden van gestructureerde besluitvorming worden betrokken.

Privacy en informatie-uitwisseling

De handreiking Huiselijk geweld en beroepsgeheim en de bijbehorende webapplicatie worden verder uitgewerkt voor en bekend gemaakt bij beroepskrachten en vrijwilligers die werken met kinderen en/of ouders.

Stoppen

Signaleren van onwenselijke situaties is een plicht van een ieder die werkt met kinderen en jongeren. Dit dient in een zo vroeg mogelijk stadium te gebeuren. Het is belangrijk dat op vroegsignalering ook vroegdiagnostiek en vroeginterventie volgt. Dit is vooral aan de orde indien er sprake is van gedragsproblemen bij kinderen en bij gezinnen waarvan de ouders zelf kampen met bijvoorbeeld psychiatrische problematiek, schulden of verslavingsproblemen. In deze gevallen zijn er goede interventies nodig. Soms kan het maatschappelijk werk daarin voorzien (bijvoorbeeld bij schuldsanering), of lokale opvoedhulp (Triple P, Voorzorg, Stevig Ouderschap). Uitgangspunt hierbij is getrapte zorg. Als lokale hulp en ondersteuning niet werkt, moet snel worden geschakeld naar zwaardere vormen van jeugdzorg (geïndiceerde programma's zoals Multi Systeem Therapie, Functional Family Therapy) of gespecialiseerde behandeling vanuit de GGZ (programma's gericht op KOPP (Kinderen van Ouders met Psychiatrische Problematiek), interventies waarbij het gehele gezin is betrokken, etc).

Jeugdbescherming komt in beeld wanneer een jeugdige in zijn ontwikkeling wordt geschaad en de ouders er niet in slagen hun opvoedingsverantwoordelijkheid waar te maken. Om de aanpak van een aantal knelpunten in de jeugdbescherming vorm te geven is het beleidsprogramma Beter Beschermd gestart, gericht op een efficiënte en effectieve jeugdbescherming.

Als de opvoedingssituatie bedreigend is en de noodzakelijke hulp door de ouders niet geaccepteerd wordt, zal zo snel mogelijk besloten worden over de inzet van een kinderschermingsmaatregel. De bureaus jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechters ontwikkelen daarvoor een efficiënte werkwijze. Een norm voor de doorlooptijd van besluitvorming over de inzet van een kinderschermingsmaatregel wordt aan het eind van dit jaar vastgesteld, de ontwikkelde werkwijze wordt vanaf begin 2008 landelijk ingevoerd.

Bij crisissituaties wordt binnen 24 uur opgetreden. Een kinderschermingsmaatregel wordt binnen een week geregeld.

Ook in de jeugdbeschermingsketen wordt nog dit jaar de informatie-uitwisseling verbeterd (zoals beveiligd e-mailverkeer en gerichte voorlichting over juridische mogelijkheden voor informatie-uitwisseling). De gezinsvoogdijwerkers werken dit jaar grotendeels en volgend jaar volledig volgens de beproefde Deltaplan-methodiek.

Voor de uitvoering van voogdijen is volgend jaar een eigen methodiek ontwikkeld. De caseload van gezinsvoogden wordt verlaagd. Door al deze maatregelen zijn zij beter in staat leiding te geven aan de veranderingen die binnen het gezin noodzakelijk zijn.

Een aantal belangrijke knelpunten zoals geschetst in het evaluatieonderzoek van BMC¹³ dat in augustus 2006 verscheen, is opgepakt in het programma Beter beschermd, met name in de onderdelen die zien op informatiemanagement in de

¹³ BMC Baecke, J. (2006) *Evaluatieonderzoek wettelijke regeling AMK's*

jeugdbeschermingsketen en op afstemming in de keten. In het laatst genoemde deelproject gaat het onder meer over de samenwerking tussen het bureau jeugdzorg, de AMK-functie binnen het bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Het motto 'werk met elkaar in plaats van na elkaar' is een belangrijk aspect in de pilots van Beter Beschermd, waarin wordt geëxperimenteerd met de nieuwe werkwijze. Hiermee wordt ook gewerkt aan het doorbreken van de nu nog te vaak geïsoleerde positie van de AMK-functie binnen het bureau jeugdzorg.

Acties

Beter Beschermd

Vanaf 2008 wordt de werkwijze zoals ontwikkeld in het programma Beter Beschermd landelijk ingevoerd.

AMK-functie van de bureaus Jeugdzorg/Raad voor de Kinderbescherming

- De provincies en bureaus jeugdzorg stellen voldoende budget beschikbaar voor de AMK-functie binnen de doeluitkering bureau jeugdzorg. Het rijk reserveert binnen het budget voor de aanpak van kindermishandeling extra middelen voor de AMK-functie en de Raad om de groei op te kunnen vangen.
- Het is de bedoeling om voor de AMK-functie over te gaan op een andere financieringssystematiek. Daarbij wordt extra budget ter beschikking gesteld waarbij rekening wordt gehouden met de te verwachten groei van het aantal adviezen, consulten en onderzoeken.
- De gemiddelde doorlooptijd van de AMK-onderzoeken wordt verder teruggebracht. De nieuwe termijn wordt in overleg met de MOgroep en het IPO bepaald en via een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg vastgelegd.
- AMK's en Raad hebben een goed afgestemde werkwijze.

Inzet van het strafrecht

Plegers van kindermishandeling zullen, zeker in de ernstigere gevallen, niet alleen door hulpverleners gewezen moeten worden op de onaanvaardbaarheid van kindermishandeling. Alhoewel de nadruk bij de bestrijding van kindermishandeling ligt op het voorkomen van kindermishandeling, is de aanpak van mishandeling bij uitstek ook een zaak voor het strafrecht.

De inzet van het strafrecht bij de aanpak van kindermishandeling is gericht op het acuut stoppen van mishandeling, het voorkomen van recidive door gerichte interventies en het herstellen van de geschonden norm. Daarbij is het niet uitsluitend te doen om het bestraffen van de dader. Het belang van het kind is leidend. Vanuit die optiek kan het strafrecht worden ingezet om daders te leiden naar daderhulpverlening. Dat kan door het stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf of een voorwaardelijk sepot of bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Het strafrecht is dan een stok achter de deur. Inzet van het strafrecht is met name van toepassing wanneer de geestelijke en/of

lichamelijke integriteit van het minderjarige slachtoffer ernstig wordt of is bedreigd, gelet op de aard van het letsel (in elk geval bij zwaar lichamelijk letsel) en/of de frequentie (stelselmatigheid) van het geweld.

Strafrechtelijke vervolging is één van de mogelijke routes die kan worden bewandeld na een melding van ernstige mishandeling, zonodig in combinatie met inzet vanuit één van de andere routes: vrijwillige of gedwongen hulpverlening (voor kind en dader) of een kinderschermingsmaatregel. Zoals gezegd is het van groot belang dat een duidelijke en eenvoudige structuur de besluitvorming over de te ondernemen stappen ondersteunt en de uitvoering afstemt. In die structuur moeten, naast het Openbaar Ministerie (OM), onder meer ook de politie, de bureaus jeugdzorg/AMK's en de Raad voor de Kinderbescherming een rol krijgen om op basis van een adequate informatiepositie een juiste afweging te maken over de inzet van het strafrecht.

Om effectief strafrechtelijk optreden mogelijk te maken is het gewenst duidelijke kaders op te stellen voor de opsporing, vervolging, strafvordering, slachtofferbejegening en de lokale samenwerking.

Het College van procureurs-generaal kan beleidsregels opstellen voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. De kaders voor opsporing en vervolging en voor de lokale samenwerking kunnen worden beschreven in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal. In overleg met het College wordt bezien of een aparte aanwijzing kindermishandeling nodig is of dat uitbreiding van de reeds bestaande aanwijzing huiselijk geweld volstaat.

Bij de nadere uitwerking en vormgeving van dit Actieplan zal ook de vraag worden betrokken die tijdens het spoeddebat van 26 april 2007 werd gesteld, namelijk die naar de mogelijkheden om meer inzicht en overzicht te verkrijgen van de aantallen aangiften, vervolgingen en veroordelingen.

Actie

Inzet strafrecht

Om in individuele kindermishandelingszaken een gestructureerd besluit te kunnen nemen over de inzet van het strafrecht zal aan het College van Procureurs-Generaal worden gevraagd om hiertoe kaders op te stellen en die vast te leggen in een aanwijzing.

Ambtshalve OTS (motie)

Tijdens het spoeddebat op 26 april 2007 werd een motie ingediend gericht op het toekennen aan de kinderrechter van een ambtshalve bevoegdheid om een ondertoezichtstelling (ots) op te leggen. De uitwerking van deze motie is opgenomen in de voorgestelde wetswijzigingen van de

kinderbeschermingswetgeving in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zoals momenteel in voorbereiding in het programma Beter Beschermd.

De kinderrechter zal van dit recht vooral gebruik maken als de redenen voor het opleggen van een ots niet alleen te maken hebben met problematisch gedrag van het betreffende kind, maar vooral ook met een tekort aan opvoedingsvaardigheden bij de ouders.

Dit sluit aan bij de al bestaande richtlijn voor de Raad voor de Kinderbescherming die voorschrijft dat, waar tekorten in de opvoedingsvaardigheden de voornaamste aanleiding zijn om een ots te rekestrenen, ook de situatie van de andere kinderen in het gezin moet worden bekeken.

NODO

In opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Binnenlandse Zaken, werd in 2005 een commissie NODO (Nader Onderzoek Doodsoorzaken bij minderjarigen) ingesteld. Deze commissie heeft een protocol opgesteld ten behoeve van het omgaan met vermoede gevallen van niet-natuurlijk overlijden van minderjarigen. In wetsvoorstel 30 696 (Wijziging van de Wet op de lijkbezorging) is de NODO-procedure verankerd. Vooruitlopend op het van kracht worden van de wetwijziging bezien de betreffende ministeries op welke wijze de implementatie van de NODO-procedure kan worden gefaciliteerd.

Schade beperken

Het beperken van schade is van uitermate groot belang. Kinderen die slachtoffer zijn van kindermishandeling kampen vaak levenslang met de gevolgen hiervan. Als kindermishandeling wordt ontdekt is de eerste prioriteit dat het stopt, maar direct daarna moet de opgelopen schade zoveel mogelijk worden beperkt. Vervolgens is het van belang om snel vast te stellen welke hulp/opvang noodzakelijk is en moet die hulp en adequate opvang ook snel beschikbaar zijn. De inspanningen in de Jeugdzorg zijn er op gericht om dit uitgangspunt te verwezenlijken voor alle kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen. Onlangs is gebleken dat de wachtlijsten in de provinciale jeugdzorg in het eerste kwartaal van dit jaar fors zijn opgelopen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de brief van 20 juni jl.¹⁴ aan de Tweede Kamer over de stand van zaken wat betreft de wachtlijsten in de jeugdzorg.

Het bieden van snelle en effectieve hulp is een van de speerpunten van het programma voor Jeugd en Gezin. Zorg Onderzoek Nederland (ZonMw) heeft een programmavoorstel 'Zorg voor jeugd' opgesteld, gericht op het verkrijgen van kennis over effectiviteit van interventies. Kindermishandeling (terugdringen en aanpak van de gevolgen daarvan) is daarin één van de prioriteiten.

¹⁴ TK 2006-2007, 29 815, nr. 106

4. Vervolgtraject

Dit Actieplan is tot stand gekomen met de bijdragen van mede-overheden, koepelorganisaties en overige betrokkenen. Een nauwe samenwerking tussen rijk, provincies, gemeenten en instellingen is noodzakelijk om de aanpak tot een succes te maken.

Hierop voortbouwend zal een landelijke ondersteuningsstructuur worden opgezet waarin zowel wetenschappelijke kennis op het gebied van kindermishandeling als ervaring met implementatie van de werkwijze Raak wordt ondergebracht. Door deze kennis bijeen te brengen ontstaat een krachtige combinatie die geschikt is voor het uitwerken van de inhoudelijke vraagstukken als ook voor het ondersteunen en aanjagen van de implementatie in de regio's. Het NJi krijgt de taak om de werkwijze van Raak te faciliteren.

Deze landelijke ondersteuningsstructuur wordt aangestuurd door een nog in te stellen stuurgroep.

De verdere uitwerking vindt plaats in samenhang met de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin en de versterking van de jeugdbescherming in het programma Beter Beschermd. Daarnaast zal er nauw worden samengewerkt met de programma's voor de aanpak van Huiselijk Geweld en Eergerelateerd Geweld en het actieplan Diversiteit in het jeugdbeleid.

In 2010 worden de beide prevalentieonderzoeken naar aard en omvang van kindermishandeling herhaald.

Voorts is in 2010 voorzien in een proces- en effectevaluatie naar de invoering van de aanpak Raak. Doel is te onderzoeken in hoeverre de aanpak van Raak wordt toegepast in regio's.

5. Budget / Financieel kader

Voor het actieplan aanpak kindermishandeling zijn extra middelen beschikbaar voor:

1. Invoering Raak en communicatie rond de aanpak van kindermishandeling;
2. Opvangen vraagontwikkeling/groei in het aantal meldingen bij de AMK's en bij de Raad voor de Kinderbescherming;
3. Het herhalen van de twee onderzoeken naar kindermishandeling en het opzetten van een evaluatie-onderzoek naar de invoering van Raak.

Ad 1. Voor het invoeren van de werkwijze Raak over alle regio's in Nederland is een landelijke ondersteuningsstructuur nodig gericht op:

- het uitwerken van inhoudelijke vraagstukken;
- het beschikbaar stellen van materialen;
- het ondersteunen en aanjagen van de implementatie in de regio's;
- het bevorderen van deskundigheid, bestaande uit training en scholing op het gebied van signalering, gebruik van de meldcode, kennis over beroepsgeheim en privacywetgeving en handelings- en gespreksvaardigheden;
- het voorbereiden van een publiekscampagne.

Voor de periode 2008-2010 wordt jaarlijks een bedrag van € 4,5 miljoen gereserveerd voor de invoering Raak en de communicatie. Overigens kan bij de invoering gebruik worden gemaakt van de infrastructuur in wording vanwege het opzetten van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Ad 2. Om ervoor te zorgen dat de groei van het aantal meldingen bij de AMK's en de Raad voor de Kinderbescherming wordt opgevangen, is voor 2007 een extra bedrag van € 10 miljoen beschikbaar gesteld. Voor 2008 zal € 15,3 miljoen extra ter beschikking worden gesteld.

Daarnaast is het de bedoeling om over de financiering zodanige afspraken te maken dat in het vervolg kan worden geanticipeerd op de ingeraamde groei door vóór het begin van het betreffende jaar al extra middelen te verstrekken. Hierdoor kan tijdig personeel worden geworven en opgeleid om de groei ook goed te kunnen verwerken.

Ad 3. Zoals eerder is aangegeven worden de beide prevalentie-onderzoeken in 2010 herhaald, hiervoor wordt een bedrag van € 0,2 miljoen gereserveerd. Voor het opzetten en uitvoeren van een evaluatie-onderzoek naar de invoering van Raak is in de periode van 2008-2011 jaarlijks een bedrag van € 0,1 miljoen nodig.

In deze financiële paragraaf is geen rekening gehouden met de extra behoefte aan zorgaanbod om de schade bij mishandelde kinderen te beperken. Dit wordt meegenomen in de raming van de vraagontwikkeling van het zorgaanbod zoals is gemeld in de Tweede Kamer brief over de wachtlijsten van 20 juni 2007.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Studies aard en omvang kindermishandeling

Op 25 april jl. zijn twee belangwekkende onderzoeken aan de Tweede Kamer gezonden. Het betrof de eerste empirische onderzoeken naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland. Tot die tijd was niet onderzocht hoeveel kinderen in Nederland jaarlijks te maken hebben met mishandeling. Men ging uit van schattingen, gebaseerd op Amerikaans onderzoek, van 50.000 tot 80.000 gevallen per jaar. Sinds april van dit jaar weten we dat dit, helaas, een onderschatting was.

De Nationale Prevalentiestudie Kindermishandeling (NPM-2005), Universiteit Leiden

In de NPM-2005 zijn de omvang en de aard van mishandeling van kinderen en jeugdigen van 0 tot 17 jaar in Nederland onderzocht. De NPM-2005 maakte daarvoor gebruik van meer dan 1.100 informanten, verspreid over het hele land. Deze informanten waren professionals die beroepsmatig met kinderen te maken hebben in allerlei sectoren van de samenleving zoals onderwijs, kinderopvang, politie en huisartsen. Ze zijn ten behoeve van deze prevalentiestudie geïnstrueerd in het gebruik van een meetinstrument met nauwkeurige omschrijvingen van de diverse vormen van fysieke en emotionele kindermishandeling. Ook is gebruik gemaakt van de registraties van de AMK's.

De NPM-2005 schat de omvang van kindermishandeling op 107.200 gevallen. De prevalentie voor 2005 is daarmee ongeveer 30 gevallen van kindermishandeling op iedere 1.000 kinderen.

De meerderheid van de gevallen betreft vormen van verwaarlozing, te weten fysieke en emotionele verwaarlozing en verwaarlozing van het onderwijs. De schatting van het aantal slachtoffers van seksuele mishandeling is ruim 4.700 gevallen. Fysieke mishandeling komt in ruim 19.000 gevallen voor.

In de NPM-2005 zijn ook bepaalde kenmerken vastgelegd van de mishandelde kinderen en de gezinnen waarin kindermishandeling plaatsvindt. Op basis hiervan werd een aantal risicofactoren voor kindermishandeling in kaart gebracht. Zo bleek het risico op kindermishandeling bijna zeven keer groter in gezinnen met zeer laag opgeleide ouders, terwijl werkloosheid van beide ouders het risico ruim vijf keer vergroot. Ook een allochtone achtergrond betekent een ongeveer 3,5 keer verhoogd risico, maar dat verhoogde risico valt grotendeels weg als opleiding wordt verdisconteerd. Een laag opleidingsniveau vormt dus een belangrijker risico dan afkomst uit een etnisch-culturele minderheid. Een groter gezin (drie of meer kinderen) en alleenstaand ouderschap verdubbelen het risico op kindermishandeling.

Overigens is met het bepalen van deze risicofactoren nog geen causaal verband tussen de risicofactoren en kindermishandeling aangetoond.

Alcoholisme kan bijvoorbeeld de oorzaak zijn van zowel werkloosheid als kindermishandeling, zonder causale relatie tussen beide laatstgenoemde

fenomenen¹⁵. Wel is hiermee duidelijker geworden waar je kinderen die een groot risico op mishandeling lopen, kunt vinden.

Uit een ander onderzoek (Universiteit Utrecht, naar kinderdoding in gezinsverband) blijkt weer dat gezinsdrama's waarbij iemand zijn kinderen en partner om het leven brengt, moeilijk te voorzien zijn. (voetnoot: Doding in gezinsverband Koenraadt, Dr. F.A.M.M. , Liem, drs. M. 2007

Scholieren over Mishandeling (SOM), Vrije Universiteit te Amsterdam

In de SOM-studie zijn de informanten geen volwassen professionals, maar zijn jongeren zelf benaderd als informanten. Omdat ook op deze manier nog niet eerder onderzoek was gedaan naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland, is ten behoeve van deze studie een nieuwe vragenlijst samengesteld. In totaal hebben 1.845 leerlingen uit de eerste vier klassen van het voortgezet onderwijs, verspreid over veertien willekeurig geselecteerde scholen voor voortgezet onderwijs, door middel van het invullen van deze vragenlijst, meegedaan aan het onderzoek.

De SOM schat de omvang van kindermishandeling op 160.700 gevallen in deze leeftijdsgroep. In de afgelopen twaalf maanden bleek bijna twintig procent van de jongeren ervaring te hebben gehad met een vorm van kindermishandeling. Ruim eenderde van de jongeren geeft aan *ooit* kindermishandeling te hebben meegemaakt in de vorm van ernstige psychologische agressie van ouders, fysiek geweld binnenshuis, waargenomen fysieke conflicten tussen ouders, seksueel misbruik en/of ernstige verwaarlozing.

Eén op de vijftien jongeren is in het afgelopen jaar slachtoffer geweest van een combinatie van verschillende vormen van kindermishandeling. Uit de SOM blijkt verder dat psychologische agressie van ouders en fysiek geweld binnenshuis de meest gemelde categorieën van kindermishandeling zijn.

Ook in de SOM zijn kenmerken van slachtoffers van kindermishandeling geïnventariseerd. Meisjes blijken, in vergelijking met jongens, een meer dan twee keer zo groot risico te lopen om slachtoffer te worden. Jongeren die zichzelf tot een niet-Nederlandse bevolkingsgroep rekenen blijken ten opzichte van jongeren die zich als autochtone Nederlanders beschouwen een bijna twee keer zo grote kans te hebben kindermishandeling mee te maken¹⁶. De leeftijd van de jongeren blijkt tevens het mishandelingsrisico te vergroten. Hoe ouder de jongere, hoe groter het risico dat hij of zij het slachtoffer is geweest van kindermishandeling in de afgelopen twaalf maanden. Net als in de NPM-2005 blijkt ook in de SOM het aantal ouders in het gezin van invloed op de kans op kindermishandeling.

¹⁵ Van IJzendoorn, p. 24

¹⁶ Overigens waren autochtone Nederlanders in dit onderzoek oververtegenwoordigd. Dat maakt, zo stellen de onderzoekers, dat conclusies over de omvang van kindermishandeling onder allochtone jongeren alleen met de nodige voorzichtigheid kunnen worden getrokken (p. II, 60).

SOM, NPM-2005 en AMK-cijfers

Bij aanvang van beide onderzoeken was de vooronderstelling dat de resultaten van de SOM af zouden wijken van de geregistreerde cijfers én van de cijfers uit de NPM-2005.

In deze laatstgenoemde studie werd immers gevraagd naar kindermishandeling zoals die bekend was bij buitenstaanders die beroepshalve weet hadden van kindermishandeling. De SOM heeft de (potentiële) direct betrokkenen bevroegd, waarmee ook een deel van de gevallen die niet werden opgemerkt door professionals, bekend is geworden. Het verschil in uitkomsten tussen de twee studies is dan ook geen verrassing. Beide onderzoeken tonen aan dat de omvang van kindermishandeling groter is dan tot nu toe werd aangenomen en bevestigen daarmee de noodzaak van een verbeterde aanpak.

Wat de NPM-2005 daarnaast inzichtelijk maakt, is dat er een groot verschil is tussen het aantal gevallen van kindermishandeling dat bekend is bij professionals en het aantal van die gevallen dat wordt gemeld bij het AMK. Slechts een beperkt aantal professionals weet de weg naar het AMK te vinden, of professionals hebben redenen om de gevallen die bij hen bekend zijn, niet bij het AMK te melden.

Bijlage 2: Zorgcontinuüm en 35 punten RAAK

Algemene uitgangspunten vooraf

1. In de proefregio's dient het besef dat de ontwikkeling en opvoeding van kinderen sterk beïnvloed wordt door de sociale en maatschappelijke context van kinderen aanwezig te zijn en vertaald te worden in een attitude van 'child advocacy' die maatschappelijk breed wordt uitgedragen.
2. In de proefregio's dient het opzetten of blijven uitvoeren van projecten met een klein bereik vermeden te worden.

a Universele preventie

3. Voorlichtingscampagnes over kindermishandeling dienen voortdurend herhaald te worden. Voorlichtingsmateriaal over kindermishandeling dient zichtbaar aanwezig te zijn in alle voorzieningen waar ouders, kinderen en jongeren regulier gebruik van maken.
4. Er moet geïnvesteerd worden in de deskundigheid op het terrein van de opvoedingsondersteuning en de faciliteiten om deze te kunnen toepassen bij huisartsen, werkers in de jeugdgezondheidszorg, kinderopvang en onderwijs dienen sterk uitgebreid te worden.
5. Er dienen kort vóór of kort na de geboorte van het kind op alle (aanstaande) ouders gerichte groepsbijeenkomsten te zijn waarin voorlichting over opvoeden en de gezamenlijke ouderrollen gegeven wordt.
6. Deze bijeenkomsten dienen gevolgd te worden door groepsconsultatiebureaus en/of andere, voor alle ouders bedoelde groepsbijeenkomsten waarin over ouderschap, opvoeden en opgroeien gesproken kan worden.
7. In de regio moeten duidelijk herkenbare punten bij reguliere voorzieningen komen waar voor ouders, andere opvoeders, kinderen en jongeren informatie over opvoeden en opgroeien beschikbaar is of gemaakt kan worden. Ook verwijzingen naar andere informatie- of adviespunten zoals de opvoedtelefoon en websites moeten mogelijk zijn.
8. Voor alle ouders van kinderen van alle leeftijden moeten, aan reguliere voorzieningen gekoppelde, pedagogische spreekuren beschikbaar zijn als daar behoefte aan is.
9. Op alle scholen dienen programma's voor kinderen ingevoerd te worden waarin de nadruk ligt op kennisverwerving op het terrein van geweld en misbruik tegen kinderen, binnen en buiten het gezin en hoe kinderen daarmee het beste kunnen omgaan. Training(sonderdelen) om kinderen 'weerbaar' te maken zijn op dit moment niet aan te bevelen.

b Selectieve preventie

10. In wijken met een verhoogde opvoedingsproblematiek moet de fysieke en psychologische beschikbaarheid van reguliere zorg en ondersteuning verhoogd worden. Centraal begrip is hier vraagsturing: een aanbod kunnen doen als dat nodig is en het aanbod zo inrichten dat de doelgroep er ook gebruik van maakt.
11. Specifieke interventies, gericht op één doelgroep of risicogroep moeten vermeden worden.
12. Buurtgerichte programma's met het doel de pedagogische infrastructuur te verbeteren of in de voorzieningenstructuur meer samenwerking en afstemming te realiseren, kunnen aanvullend zijn op de hier beschreven activiteiten van het zorgcontinuüm voor kindermishandeling. Van belang voor het voorkómen van kindermishandeling is dat alle ouders intensief bij deze programma's betrokken worden. Gezinsbegeleiding ('home visiting') dient onderdeel van zo'n programma te zijn wil het effectief zijn op het terrein van de opvoedingsondersteuning en het voorkómen van kindermishandeling.
13. Als er in de regio in bepaalde wijken onderwijsachterstandprogramma's zoals VVE-programma's worden uitgevoerd, dient hier een intensieve oudermodule met een breder perspectief dan de cognitieve ontwikkeling van kinderen aan te worden toegevoegd.

c Geïndiceerde preventie

14. Geïndiceerde preventie op basis van risicofactoren die latere kindermishandeling voorspellen, lijkt in de proefregio's vooralsnog geen bijdrage te kunnen leveren aan het bestrijden van kindermishandeling. Nog afgezien van de negatieve effecten zoals stigmatisering en problematisering is een valide screening niet beschikbaar. Ervaringen met geïndiceerde interventie in de USA suggereren dat kindermishandeling kan toenemen door geïndiceerde preventie.
15. Alleen in regio's met groepen met extreem veel risicofactoren die anderszins niet bereikt kunnen worden (omdat ze bijvoorbeeld geen gebruik maken van reguliere voorzieningen) zou men geïndiceerde preventie kunnen overwegen.

Vroege interventies bij risicotrajecten

16. Het onderkennen van signalen of het ontdekken van signalen vraagt investeringen in gespreksvoering van professionals die met ouders en kinderen werken, in het bijzonder die in de

- jeugdgezondheidszorg. Jongeren zouden daar zelfstandig bij een vertrouwenspersoon terecht moeten kunnen.
17. Signalering veronderstelt contact tussen gezinnen en voorzieningen. Er dient maximaal en outreachend geïnvesteerd te worden in het bereik van de jeugdgezondheidszorg en de peuterspeelzalen.
 18. Er zijn instrumenten (screeningslijsten, gespreksprotocollen) beschikbaar waarmee werkers in de jeugdgezondheidszorg actief kunnen zoeken naar signalen. De voorkeur gaat uit naar gespreksprotocollen waarmee professional en ouder gezamenlijk de situatie in kaart brengen.
 19. Zorgmijding als zodanig is al een signaal van mogelijke toekomstige problemen in gezinnen.
 20. Op signalen van problemen dient proportioneel gereageerd te worden. Er dient dus een reeks interventies beschikbaar te zijn.
 21. De eerste en meest voorkomende interventie bij eerste signalen van problemen is het opvoedingsondersteunende gesprek (doorgaans op initiatief van ouders) met huisartsen, werkers in de jeugdgezondheidszorg, peuterwerk, kinderopvang en onderwijs. De mogelijkheden tot dit type gesprekken dienen zowel kwalitatief als kwantitatief versterkt te worden. In concreto betekent dat deskundigheidsbevordering en beschikbaarstelling van tijd. Aparte projecten voor doelgroepen van ouders met specifieke vragen kunnen worden afgebouwd.
 22. Gezinsondersteuning door home visiting is een effectief antwoord op signalen van beginnende problemen. Deze vorm van ondersteuning dient voldoende beschikbaar te zijn. Bestaande en geëvalueerde programma's zoals Home-Start en Moeders Informeren Moeders kunnen in ieder geval ingezet worden en naast elkaar bestaan. De doelgroep van MiM moet dan wel beperkt worden tot gezinnen waarin er signalen van toekomstige problemen zijn. Nieuwe, op beproefde buitenlandse programma's gebaseerde methodieken, kunnen in pilotvorm geïntroduceerd worden. Het Nurse Home Visitation Program lijkt hiervoor de beste kandidaat.
 23. Home visiting-programma's winnen sterk aan effectiviteit als ze gecombineerd worden met peuterspeelzalen of kinderopvang.

Hulpverlening en/of bescherming

24. Reacties op (vermoedens van) kindermishandeling kunnen pas op gang komen als kindermishandeling opgemerkt wordt. Voorlichting aan kinderen, omstanders, beroepsbeoefenaren en hulpverleners vraagt daarom voortdurende aandacht.
25. Het bestaan van het AMK, de werkwijze en met name de adviesfunctie moet systematisch en voortdurend onder de aandacht van het publiek, beroepsbeoefenaren en hulpverleners worden gebracht.

26. Alle instellingen die met kinderen werken dienen een meldcode of meldprotocol in te voeren. Alle medewerkers moeten getraind worden in het toepassen daarvan. Hetzelfde geldt voor beroepsgroepen zoals artsen.
27. AMK's moeten, gezien hun centrale taak in het reageren op kindermishandeling de middelen krijgen om de voorgeschreven taken te kunnen uitvoeren.
28. Er dient in één of meer proefregio's geëxperimenteerd te worden met protocollen voor lijkschouwing bij overleden kinderen (tot 18 jaar).
29. Politie, de Raad voor de Kinderbescherming en het gezinsvoogdijwerk zijn belangrijke partners in werkontwikkeling én bij individuele casuïstiek.
30. Bij hulpverlening na kindermishandeling is voor gespecialiseerde instellingen voor hulpverlening, routinematig toegepaste trajecten of zorgprogramma's vooralsnog geen grond.
31. In kindermishandeling gespecialiseerde deskundigheid bij de screening, probleemanalyse en indicatiestelling in het Bureau Jeugdzorg, is noodzakelijk.
32. In voorkomende gevallen van kindermishandeling dienen zorgprogramma's op maat te worden samengesteld. Deze programma's zullen niet alleen gericht moeten zijn op het kind, maar ook op andere gezinsleden en soms de dader(s). Deze programma's zullen vaak intersectoraal zijn. Een sterk casemanagement is daarom noodzakelijk. Dit casemanagement dient direct na de verwijzing door het AMK beschikbaar te zijn.
33. Hulpverlening na kindermishandeling blijkt de mishandeling vaak niet te stoppen. Ook om deze reden is intensief casemanagement (eventueel onder de noemer gezinscoach) noodzakelijk.
34. Instellingen voor jeugdzorg dienen protocollen voor grensoverschrijdend gedrag van hulpverleners te hebben en toe te passen, en in iedere instelling dient een vertrouwenspersoon beschikbaar te zijn.
35. Instellingen voor jeugdzorg maken afspraken over de betekenis van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind voor de praktijk van de jeugdzorg.

Bijlage 3: Omschrijving Landelijk Actieprogramma Aanpak Kindermishandeling (LAAK) van de MOgroep

De grote aandacht die de jeugdzorg heeft gekregen in de landelijke pers en in het politieke debat naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten is een uiting van een grote maatschappelijke betrokkenheid bij de jeugdzorg. De jeugdzorg neemt de verantwoordelijkheid om die maatregelen te nemen die de risico's voor bedreigde kinderen zo klein mogelijk maken.

Om die reden is de branche Jeugdzorg van de MOgroep in 2006 met professionals uit de jeugdzorg in debat gegaan over de meest gewenste aanpak van kindermishandeling. Doel van deze debatten was het formuleren van een duidelijke stellingname van de jeugdzorg over de meest gewenste aanpak van kindermishandeling. Om tot deze stellingname te komen zijn goede ideeën en ervaringen uit de praktijk opgehaald. De resultaten van de debatten zijn neergelegd in een Landelijk Actieprogramma dat een toetsingskader is voor:

- landelijk beleid, landelijke en regionale programma's;
- innovatie in de praktijk van de jeugdzorg;
- publiciteit en externe communicatie;
- overleg met de overheid zodat, waar nodig, wet- en regelgeving bijgesteld wordt.

De stellingname van de Jeugdzorg is als volgt gedefinieerd:

We vinden het beschermen van kinderen de hoogste norm.

- Aanpak kindermishandeling eerste prioriteit.
- Veiligheid boven regelgeving.

Wij bieden veiligheid tegen geweld waar anderen die niet kunnen garanderen.

- De jeugdzorg moet een daadwerkelijk alternatief zijn als het gaat om de veiligheid van kinderen.

We werken in één korte en slagvaardige keten met één gezamenlijke werkwijze.

- Kind staat centraal en veiligheid voorop.
- Eén methodiek van onderzoek en besluitvorming bij meldingen van mogelijk kindermishandeling (voor alle afdelingen Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorgaanbod).
- Geen instellingsgrenzen bij het voorkomen en bestrijden van kindermishandeling. Dat wil zeggen: op een melding van kindermishandeling binnen welk deel van de jeugdzorgketen dan ook wordt altijd adequaat gereageerd.

Het Landelijk Actieprogramma Aanpak Kindermishandeling (LAAK) is op 8 december tijdens de conferentie 'Jeugdzorg Zo' vastgesteld. Op die dag is ook met jongeren gedebatteerd over het Landelijk Actieprogramma.

De kern van het Landelijk Actieprogramma is geen uitgewerkte methode, maar een set van normen en uitgangspunten, waarmee de ambities uit het actieprogramma op eenduidige wijze kunnen worden waargemaakt. Centraal in de uitvoering van het Landelijk Actieprogramma staat dat instellingen de volgende twee acties in 2007 en 2008 gaan realiseren in hun eigen provincies:

- Het organiseren van een slagvaardige keten binnen de provincie en één gezamenlijke, onderling afgestemde werkwijze..
- Het doen van onderzoek naar de veiligheidsbeleving van jeugdigen in de jeugdzorg.

Bij de uitwerking van de beide acties wordt zoveel aangesloten bij al lopende trajecten zoals Beter Beschermd. Voor meer informatie zie www.aanpakkindermishandeling.nu.

Bijlage 4: Overzicht van benaderde instanties, personen en bronnen

IPO
VNG

Actiz
Adviesbureau Van Montfoort
CoAct Consult
Effatha Guyot Zorg
GGD Nederland
GGZ-Nederland
Inspectie Jeugdzorg
Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen (KNOV)
Landelijke Huisartsen Vereniging
Landelijke Vereniging Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen (SPV)
Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ)
Mogroep
Nederlands Jeugdinstituut (Nji)
Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde
Openbaar Ministerie
Politie
Raad voor de Kinderbescherming
Vereniging Huisartsen Genootschap
Vereniging Huisartsenposten
Vereniging voor Spoedeisende Hulpartsen
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)
Voortgezet Onderwijs Raad (VO-Raad)
Zorgverzekeraars Nederland

mw. Dr. M.B.R. Bouwmeester-Landweer
mw. Prof. dr. F. Lamers-Winkelmann
Prof. Dr. Jan C.M. Willems
Prof. dr. N.W. Slot
Prof. dr. M. H. van IJzendoorn
Prof.dr. Micha de Winter

www.huiselijkgeweld.nl
www.stopkindermishandeling.nl

Bijlage 5: Wettelijk kader

Wettelijk kader

Ten behoeve van de aanpak van kindermishandeling is het van belang, de relevante wet- en regelgeving, te benoemen die tezamen het wettelijk kader vormen voor de aanpak van kindermishandeling. In dit wettelijk kader zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden vastgelegd én het is het kader waarbinnen de verschillende wegen worden uitgestippeld die kunnen worden bewandeld in individuele gevallen.

Bij het vaststellen van de implementatiestructuur wordt dit wettelijk kader als gegeven aangenomen. Uiteraard kan gaandeweg blijken dat bepaalde knelpunten juist zijn gelegen in de huidige wetgeving, of dat aanpassing van wetgeving mede kan leiden tot oplossing van knelpunten in de aanpak. In dat geval zullen, vanuit de ondersteuningsstructuur, voorstellen voor wetswijziging worden gedaan.

Internationaal recht (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind)

Op 8 maart 1995 werd het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van kracht in Nederland (Trb. 1990, 46 en 170). Het IVRK is een juridische weerslag van pedagogische noties hoe er met kinderen dient te worden omgegaan. Zoals in de inleiding reeds vermeld, is Nederland, volgens artikel 19.1 van het IVRK, gehouden om alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied te nemen, om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

Kort samengevat kan artikel 19.1, in samenhang met een aantal andere verdragsbepalingen, worden opgevat als verplichting voor de overheid om samenhangend beleid te ontwikkelen om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling.

Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO)

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De WMO kent negen prestatievelden waarin gemeenten hun eigen beleid maken. Prestatieveld 2 is gericht op 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' en heeft betrekking op jeugdigen en hun ouders voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel kan worden voorkomen. Het ligt voor de hand dat gemeenten bij het realiseren van dit prestatieveld aansluiting zoeken bij de vijf functies voor preventief jeugdbeleid: informatie en advies, signalering, toeleiding, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten hieraan invulling te geven en verbinding te leggen met aanpalende terreinen zoals jeugdzorg en

jeugdgezondheid, leerplicht en onderwijs, politie etc. Prestatieveld 2 van de WMO is één van de functionaliteiten van het basismodel voor de Centra voor Jeugd en Gezin, naast jeugdgezondheidszorg, de schakel met bureau jeugdzorg en de schakel met de Zorgadviesteams.

Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV)

Op grond van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid bieden gemeenten het basistakenpakket (BTP) jeugdgezondheidszorg aan, aan jongeren van 0-19 jaar. Onderdelen van de jeugdgezondheidszorg vallen samen met de vijf functies van het lokaal preventieve jeugdbeleid die zijn opgenomen in de WMO.

Wet op de jeugdzorg (Wjz)

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg (Wjz) in werking getreden en werd de Wet op de jeugdhulpverlening vervangen. De definitie van kindermishandeling is in de Wjz opgenomen in artikel 1 onder m. Hieronder wordt verstaan:

‘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.’

Het bureau jeugdzorg, als toegang voor de jeugdzorg, heeft in de Wjz een wettelijke grondslag gekregen en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) zijn binnen de bureaus jeugdzorg gepositioneerd (artikel 10 lid 1 sub e Wjz).

De Wjz gaat uit van een decentrale aansturing. De twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's (Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden) zijn verantwoordelijk voor het bureau jeugdzorg en het (jeugd)zorgaanbod in hun regio.

De Wjz bepaalt daarnaast dat het bureau jeugdzorg bij de uitoefening van haar taken voortdurend beziet of een maatregel met betrekking tot het gezag dient te worden overwogen. In dat geval stelt zij de raad voor de kinderbescherming hiervan in kennis. (artikel 9 lid 1 en 2).

In het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg is bovendien bepaald dat indien sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige het bureau jeugdzorg onverwijld de Raad voor de Kinderbescherming in kennis stelt (artikel 56).

De Raad voor de Kinderbescherming kan overigens een zaak ook in onderzoek nemen zonder kennisgeving van het bureau jeugdzorg indien sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige. (artikel 57 lid 2).

Burgerlijk Wetboek (BW)

In het BW is geregeld wat er moet gebeuren als ouders de gezonde en evenwichtige ontwikkeling van een kind en zijn groei naar zelfstandigheid niet of in onvoldoende mate kunnen waarborgen. De wet voorziet in dat geval in de

mogelijkheid om door middel van een kindbeschermingsmaatregel het gezag van ouders te beperken of hen dat gezag te ontnemen.

Kinderbeschermingsmaatregelen worden uitgesproken door een kinderrechter; het verzoek daartoe wordt in het merendeel van de gevallen voorbereid door de Raad voor de Kinderbescherming.

Sinds april 2007 kent het BW een verbod op het gebruik van geweld door ouders bij de opvoeding. Het gewijzigde artikel 247 Boek 1 stelt de volgende norm: in de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.

Wetboek van Strafrecht (Sr)

De strafbaarheid van kindermishandeling volgt uit onder meer de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht (WvSr) over misdrijven tegen de zeden (titel XIV WvSr), verlating hulpbehoevenden (titel XV), mishandeling (titel XX), misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (titel XVIII) en levensdelicten (titel XIX). Het strafrecht hanteert overigens niet de definitie van kindermishandeling zoals is opgenomen in de Wet op de jeugdzorg. Het College van procureurs-generaal kan beleidsregels opstellen voor de uitoefening van de taken bevoegdheden van het OM. Deze beleidsregels, in de vorm van aanwijzingen of richtlijnen voor strafvordering, stellen dwingende kaders voor onder meer de opsporing, vervolging, executie. Aanwijzingen die relevant zijn voor het terrein van kindermishandeling zijn bijvoorbeeld de aanwijzing huiselijk geweld, de aanwijzing opsporing en vervolging seksueel misbruik en de aanwijzing slachtofferzorg.

Bestuursrecht (Tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld)

De wet Tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld geeft burgemeesters de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen bij dreigend huiselijk geweld of (een ernstig vermoeden van) kindermishandeling. Het verbod houdt in dat plegers van huiselijk geweld tien dagen hun woning niet meer in mogen. Ook mogen zij in die periode geen contact opnemen met hun partner of kinderen. Het huisverbod zorgt voor een afkoelingsperiode waarin voor zowel uithuisgeplaatste als achterblijvers een (corrigerend) hulpverleningstraject wordt opgestart.