

Vergaderjaar 2013–2014

31 015

Kindermishandeling

Nr. 103

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2014

Tijdens het plenair debat (inzet van strafrecht bij aanpak) Kindermishandeling van 2 april 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 70) hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan. Met deze brief wil ik u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hierover informeren. Het betreft toezeggingen op de volgende onderwerpen:

- Het tegen het licht houden van het stroomschema inzet forensisch medische expertise voor kinderen
- De samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en particuliere instituten voor de inzet van forensisch artsen bij kindermishandeling
- De inzet van het huisverbod bij kindermishandeling
- Het voorstel over dubbele toestemmingsvereiste.

Tevens beantwoordt de Minister van Veiligheid en Justitie met deze brief het verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 25 april jl. om toezending van het jaarverslag van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld. Tot slot wordt u geïnformeerd over de laatste stand van zaken rondom een eventueel vervolg op de NODO-procedure.

Stroomschema inzet forensisch medische expertise voor kinderen

In oktober 2013 is het stroomschema inzet Forensische Medische Expertise voor Kinderen (FMEK) vastgesteld door de werkgroep FMEK. Dit stroomschema is voorjaar 2014 tegen het licht gehouden door de artsen die zitting hebben in de werkgroep, forensisch artsen voor kinderen van de Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM) en forensisch artsen voor kinderen van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Geconstateerd is dat het stroomschema niet zozeer aanpassing behoeft¹, maar wel een aanvulling waar het gaat om de benodigde inzet van FMEK. Het stroomschema en de aanvulling op het stroomschema zijn als bijlage opgenomen².

De aanvulling betreft een invulling van de vraag wanneer forensisch artsen ingezet zouden moeten worden en welke expertise en rol de betrokken artsen hebben. Op voorstel van de forensisch artsen voor kinderen is afgesproken dat waar in het stroomschema nu «Inzet FMEK?» is opgenomen bij de medische professionals en de vertrouwensartsen, het een verplichting wordt om expliciet te overwegen om een forensisch arts voor kinderen als «deskundige op het gebied van letselduiding» bij twijfel aan of een vermoeden van toegebracht letsel bij minderjarigen in te schakelen. Bij deze overweging moeten de volgende elementen aan bod komen: (1) heb ik voldoende kennis en expertise om gefundeerde vervolgstappen te nemen? en (2) kan het zijn dat mijn behandelrol een objectief oordeel in de weg staat?

Voor het stroomschema geldt dat inschakeling van een forensisch arts altijd een forensisch arts voor kinderen betreft. Deze forensisch artsen voeren specifiek forensisch werk met betrekking tot minderjarigen uit. De forensisch artsen zullen de komende maanden uitwerken aan welke kwaliteitscriteria forensisch artsen voor kinderen moeten voldoen. Dan kan ook aangegeven worden wat er nodig is om de benodigde kennis op peil te brengen.

Tot het laatste moment is de gedachtevorming tussen de betrokken artsen doorgegaan. Dat is op zich niet zo verwonderlijk. De afgelopen jaren is sprake van een sterk stijgende aandacht voor de aanpak van kindermishandeling en voor de rol van forensisch artsen bij een vermoeden van kindermishandeling bij onverklaard of mogelijk toegebracht letsel. Het zijn belangrijke ontwikkelingen die nog niet af zijn. Dat geldt ook voor het samenspel in de regio en op landelijk niveau tussen artsen van verschillende specialismen en met verschillende rollen in de aanpak van kindermishandeling. Juist over dat samenspel gaat de aanvulling op het stroomschema. Het is nu al te voorzien dat de aanvulling in de loop van de tijd aanpassing behoeft, om aan te blijven sluiten bij de ontwikkelingen. Hoewel alle betrokken artsen dat (h)erkennen, was het besef dat een aantal zaken zich door goed onderling contact de komende tijd verder moeten uitkristalliseren niet altijd terug te vinden in het overleg. Met name over twee punten is tot het laatste moment gezocht naar de juiste koers, waarbij in de aanvulling op het stroomschema de verschillende argumenten tegen elkaar zijn afgewogen.

Ten eerste betreft dit de vraag of inzet van een forensisch arts voor kinderen altijd nodig is bij vermoedens van fysieke kindermishandeling (inclusief seksueel misbruik) bij letselduiding aangezien een behandeld arts per definitie geen onafhankelijke rol zou hebben. In de aanvulling op het stroomschema is aangesloten bij het standpunt van bijna alle betrokken artsen dat hier geen algemene uitspraak over gedaan kan worden, maar dat dit wel een belangrijke overweging dient te zijn bij de vraag of een forensisch arts voor kinderen als ter zake deskundige moet worden ingeschakeld. Daarnaast wordt in de aanvulling op het stroomschema erop gewezen dat zo spoedig mogelijk een behandelend arts moet worden ingezet als een mishandeld kind zorg nodig heeft, waarbij het niet altijd nodig is dat (daarnaast) een forensisch arts voor kinderen wordt betrokken.

¹ Wel is verduidelijkt bij welke rechter (kinderrechter of strafrechter) een zaak behandeld wordt.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ten tweede betreft dit de vraag wat vastgelegd moet worden in het dossier van de behandelend arts. Enkele artsen zijn van mening dat behandelend artsen altijd in het dossier moeten vastleggen welk besluit is genomen over de aanpak bij vermoedens van kindermishandeling en welke overwegingen hiertoe hebben geleid. Andere artsen zijn van mening dat dit ondoenlijk is, aangezien behandelend artsen zich voortdurend behoren af te vragen «zou hier sprake kunnen zijn van kindermishandeling» en het vastleggen van overwegingen hieromtrent onnodige bureaucratische belasting zou betekenen. Op dit punt is, net als overigens ten aanzien van veel andere punten, maximaal aangesloten bij de recent vastgestelde herziene meldcode van de KNMG. In de KNMG meldcode wordt voorgeschreven dat de inhoud van overleg met collega's, andere beroepskrachten en/of instanties zoals het AMK en van andere stappen die de arts in het kader van (het vermoeden van) kindermishandeling heeft ondernomen, wordt opgenomen in het dossier. Dat geldt dus ook voor de overweging om een forensisch arts in te schakelen. Deze overweging moet in het gesprek met de vertrouwensarts van het AMK besproken worden. Het inwinnen van advies bij het AMK door artsen is een verplichte stap van de meldcode van de KNMG.

Het voornemen is om in het najaar 2014 – met betrokkenheid van vertrouwensartsen, forensisch artsen voor kinderen en behandelend artsen – verder te werken aan een regionaal opgebouwd goed samenspel tussen artsen, aangezien het van groot belang is dat er een landelijk dekkend netwerk komt van dit goede samenspel. Vermoedelijk zal dit plaatsvinden in de vorm van bijeenkomsten en/of scholing; een en ander zal worden uitgewerkt in overleg met de artsen die het stroomschema tegen het licht hebben gehouden. Het is goed denkbaar dat deze activiteiten zullen leiden tot aanpassing van deze aanvulling op het stroomschema. In het verlengde hiervan geldt tevens voor het onderdeel van het stroomschema voor politie en Openbaar Ministerie, dat in het najaar van 2014 nader zal worden bezien wat de impact op de verschillende terreinen van deze organisaties is en of het stroomschema op basis van inzichten en ervaringen ook daar nadere aanpassing behoeft.

In het debat heb ik uw Kamer toegezegd in te gaan op de capaciteitsraming en hoe deze zich verhoudt tot de door de Kamer genoemde 15 tot 20 benodigde forensisch artsen voor kinderen en wat de eventuele kosten zijn van vermeerdering. In de bijlage is een in samenspraak met FPKM en NFI opgestelde capaciteitsraming opgenomen³. Op basis van deze bandbreedte is nu geen goede uitspraak te doen of extra capaciteit nodig is. Afhankelijk van hoe het samenspel in de regio wordt vormgegeven zal hier naar verwachting in het najaar meer duidelijkheid over komen.

Ik heb uw Kamer op 2 april ook toegezegd u nader te informeren over de landelijke inkoopafspraken die VNG met FPKM maakt. In het project «Landelijke inkoopafspraken specialistische jeugdzorg» werkt de VNG aan landelijke afspraken voor diverse zorgfuncties. De VNG vindt het belangrijk dat er afspraken worden gemaakt met FPKM in het kader van de landelijke afspraken. Aangezien de FPKM voldoet aan de criteria voor landelijke afspraken heeft de VNG daarom besloten om deze toe te voegen aan de lijst van landelijke functies.

De kern van de landelijke afspraken bestaat uit het afsluiten van een raamovereenkomst tussen VNG namens alle gemeenten en FPKM. De belangrijkste afspraken in de raamovereenkomst zijn:

1. De duur van de raamovereenkomst is in beginsel 3 jaar. Na deze periode wordt bepaald of de raamovereenkomst wordt voortgezet;

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2. De bekostiging van de dienstverlening verloopt volgens cliëntvolgende bekostiging. Dat betekent dat per afgerond traject FPKM een factuur verstuurt naar de gemeente van herkomst voor de geleverde diensten
3. Als onderdeel van de raamovereenkomst wordt een Programma van Eisen opgesteld dat de inhoud van de dienstverlening beschrijft en de hieraan gestelde kwaliteitseisen.

De VNG en FPKM voeren reeds enige tijd overleg over de inhoud van de raamovereenkomst, de inhoud van het Programma van Eisen en de bouwstenen voor bekostiging. Het doel is om voor deze zomer de inhoud van de raamovereenkomst (inclusief tariefstelling) en het Programma van Eisen te hebben vastgesteld.

Samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en particuliere instituten voor de inzet van forensisch artsen bij kindermishandeling

In het plenair debat met Uw Kamer op 2 april jl., is gevraagd naar de samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie (OM) en forensisch artsen. In Nederland werken ongeveer 300 geregistreerde forensisch artsen. Deze artsen werken veelal regionaal, vaak in dienst van GGD-en. Het staat politie en OM vrij om deze artsen in te zetten, al naar gelang ze dat zelf nodig achten en dit passend is binnen de bij hun organisaties beschikbare middelen voor opsporing. Daarnaast kunnen politie en OM gebruik maken van specialisten van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Voor complexe opsporingsvragen werken hier bij de sectie forensische pediatrie zeer gespecialiseerde artsen. Over de inzet van deze artsen worden jaarlijks, als onderdeel van Service Level Agreements, afspraken gemaakt tussen enerzijds de politie en OM en anderzijds het NFI. Op deze manier wordt het aanbod van het NFI afgestemd op de behoefte van politie en OM. Zo komt een goede ketensamenwerking tot stand. Zoals ook in het spoeddebat van 2 april jl. aan uw Kamer is gemeld, geeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan dat de eerdergenoemde sectie van het NFI geen instroombeperkingen kent, wat concreet betekent dat er nu aldaar geen capaciteitsproblemen of achterstanden zijn.

Ontwikkelingsvariant op basis van advies Commissie Winsemius

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft Uw Kamer onlangs bericht dat hij voor de inzet van forensisch onderzoek middels een ontwikkelingsvariant voor de komende drie jaar een bedrag van € 2 miljoen euro per jaar beschikbaar heeft gesteld. Dit bedrag is door politie en OM vrij te besteden voor de inkoop van strafrechtelijke forensische dienstverlening. Hierbij wil de Minister van Veiligheid en Justitie onderstrepen dat politie en OM deze inzet in de praktijk naar behoefte bepalen, zodat het aanbod van deze expertise kan aansluiten op hun vraag. Politie en OM maken strategische afwegingen voor het inzetten van diverse partijen en werken hierbij nauw samen met het NFI en particuliere instituten. Eens per jaar rapporteren politie en OM aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de besteding van de ontwikkelvariant.

Er zijn goede afspraken gemaakt over de verdeling van het geld. Politie en OM bepalen onderling hoe de capaciteit bij het NFI en de particuliere instituten wordt benut. De particuliere instituten werken complementair aan het NFI. Voor de besteding van de ontwikkelingsvariant is voor dit jaar een toetsingscommissie ingesteld die beoordeelt of er wordt voldaan aan een aantal criteria zoals capaciteitsgebrek bij NFI, gewenste snelheid, bijzondere expertise en contraexpertise. Deze commissie is geen doel op zich, maar een middel om de gelden zo goed en efficiënt mogelijk te

besteden. Met het OM en politie wordt besproken hoe de ervaringen van de commissie structureel kunnen doorwerken in de kwaliteit van de aanvragen.

Huisverbod

Tijdens het plenair debat van 2 april 2014 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van vragen van lid Van der Burg (VVD) toegezegd u nader te informeren over de inzet van het huisverbod bij kindermishandeling. Lid Ypma (PvdA) vroeg in dit verband specifiek om toe te lichten of het huisverbod niet vaker kan worden ingezet bij kindermishandeling in plaats van een ondertoezichtstelling (met uithuisplaatsing).

Huisverbod en uithuisplaatsing

De uithuisplaatsing van een dader middels een huisverbod voor de duur van 10 tot 28 dagen, is slechts in enkele gevallen een werkbaar alternatief voor de uithuisplaatsing van een kind ter bescherming van de veiligheid van het kind. Een huisverbod en een ondertoezichtstelling (OTS) met uithuisplaatsing hebben verschillende gronden. Het huisverbod is een bestuurlijke maatregel: de burgemeester heeft de bevoegdheid om een huisverbod op te leggen. Deze maatregel wordt voor de duur van 10 dagen ingezet en kan worden verlengd tot maximaal 28 dagen. Met het huisverbod wordt de pleger van huiselijk geweld de toegang tot zijn of haar woning ontzegd. Het biedt de mogelijkheid om in een noodsituatie te voorzien in een afkoelingsperiode waarbinnen de nodige hulpverlening of gang kan worden gebracht en escalatie kan worden voorkomen.

De jeugdbeschermingsmaatregelen, zoals een OTS met uithuisplaatsing, zijn civielrechtelijke maatregelen en richten zich in beginsel op het kind en zijn of haar veiligheid. Een jeugdbeschermingsmaatregel kan tevens langer ingezet worden dan een huisverbod, waardoor het gezin langer begeleiding en hulp heeft van een gezinsvoogd bij de opvoeding. Een uithuisplaatsing van het kind is een uiterst middel als de gezinsvoogd de veiligheid van het kind in het gezin niet meer kan garanderen.

Deze twee maatregelen kunnen complementair aan elkaar worden ingezet, maar het huisverbod kan, zoals uit het vorenstaande blijkt, een jeugdbeschermingsmaatregel niet vervangen. Soms kan het huisverbod wel het juiste middel zijn, vanwege de snelheid waarmee het opgelegd kan worden, het schokeffect dat het creëert bij de uithuisgeplaatste en de normstelling die ervan uitgaat. Aan de andere kant kan het huisverbod een kind in een loyaliteitsconflict jegens de uithuisgeplaatste en achterblijvende ouder brengen. Het kind kan de schuld krijgen van het huisverbod. Het kan ook zo zijn dat de achterblijvende ouder de kindermishandeling door de uithuisgeplaatste heeft toegelaten, zodat de veiligheid van het kind misschien niet gebaat is bij het in huis achterblijven met de achterblijvende ouder.

Dat zijn situaties waarin het huisverbod niet het juiste middel is. In dergelijke situaties is het beter voor de veiligheid en een gezonde ontwikkeling van het kind om hem onder toezicht te stellen en zo nodig zelfs het kind uit huis te plaatsen. Vervolgens kan met beide ouders toegewerkt worden aan het normaliseren van de gezinssituatie zodat het kind weer kan terugkeren naar huis. Het belang van het kind dient derhalve altijd het uitgangspunt te zijn bij de beslissing welke interventie het beste ingezet kan worden.

Inzetten huisverbod bij kindermishandeling

Het huisverbod kan en wordt, daar waar mogelijk, al ingezet in situaties waarin sprake is van kindermishandeling. Zo blijkt uit de effectevaluatie van het huisverbod dat in 70% van de onderzochte huisverboden kinderen in het gezin aanwezig waren. Bij 15% van de huisverboden was daadwerkelijk sprake van geweld dat ook was gericht tegen het kind. Desalniettemin kan het huisverbod als interventie bij kindermishandeling vaker overwogen worden. In het Actieplan «Kinderen Veilig» is dit daarom ook benoemd.

Gemeenten zijn hiervoor primair aan zet, aangezien het huisverbod een lokale bevoegdheid is. De gemeente Rotterdam heeft aan de wieg gestaan van het vaker inzetten van het huisverbod bij kindermishandeling door de pilot waarin gebruik werd gemaakt van een zogenoemde «geplande screening». De bij de aanpak van kindermishandeling en de inzet van een huisverbod betrokken organisaties vormden een weegteam, waarin zaken van kindermishandeling werden gezien op de mogelijkheid van de inzet van een huisverbod als interventie. Hulpverlening en politie werkten daarin nauw samen. Het is daarom goed dat andere gemeenten zich (hebben) laten informeren over de Rotterdamse ervaringen. Het lokale initiatief krijgt inmiddels navolging in andere gemeenten, zoals de drie noordelijke provincies.

Het Rijk zal gemeenten hierbij blijven ondersteunen en eventuele belemmeringen voor het vaker inzetten van het huisverbod bij kindermishandeling zoveel mogelijk wegnemen. Hier wordt op de volgende manier op ingezet:

- Zoals de Minister van Veiligheid en Justitie en ik uw Kamer reeds hebben toegezegd in de brief van 15 november 2013, zal worden gezien hoe het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG), dat de politie gebruikt bij het opleggen van een huisverbod, aangepast kan worden op situaties van kindermishandeling.
- Op verschillende manieren zijn de afgelopen periode de gemeentelijke initiatieven landelijk gedeeld. Bijvoorbeeld via de rijkswebsite www.huiselijkgeweld.nl en via landelijke congressen die eind 2013 hebben plaatsgevonden en die door het Rijk zijn medegefinancierd.
- De Minister van Veiligheid en Justitie zal, in overleg met de VNG, kijken op welke wijze het bestaande informatiemateriaal voor burgemeesters en gemeenteambtenaren met betrekking tot het huisverbod kan worden geactualiseerd en gecommuniceerd met gemeenten. Hierbij zullen de ervaringen van onder andere Rotterdam worden meegenomen.
- De Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik organiseert in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters bijeenkomsten voor burgemeesters over onder andere de inzet van het huisverbod bij kindermishandeling.

Uw Kamer zal via de GIA-voortgangsrapportages op de hoogte worden gehouden van de maatregelen en ontwikkelingen inzake het huisverbod bij kindermishandeling.

Voorstel dubbele toestemmingsvereiste

Ik heb uw Kamer toegezegd u te informeren over het voorstel van de traumacentra inzake het dubbele toestemmingsvereiste. Ik heb op 22 april een conceptvoorstel ontvangen voor handelingsadviezen en voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving. Dit voorstel heb ik bijgevoegd. Met de traumacentra heb ik afgesproken dat we de voorstellen met onder meer juridisch deskundigen zullen bespreken.

Eergerelateerd geweld

Conform het verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zendt de Minister van Veiligheid en Justitie u hierbij, naar aanleiding van het ANP bericht van 25 april 2014 dat er in 2013 meer dan 500 keer melding is gemaakt van eerwraak, het jaarverslag van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC-EGG) toe⁴.

Eergerelateerd geweld is onacceptabel. Elk slachtoffer is er één teveel. In 2013 zijn bij het LEC EGG 506 zaken binnen gekomen waarbij een eermotief werd vermoed en die conform de methode LEC EGG zijn behandeld. In 2013 hadden 20 van deze zaken een dodelijke afloop: 17 keer was er sprake van moord of doodslag en 3 keer was er sprake van zelfdoding. In het jaarverslag is te lezen dat in 2013 twee cold cases uit 1993 en 1999 opnieuw zijn behandeld. Die zaken zijn in 2013 meegeteld. Ook is er één moordzaak meegeteld die in België heeft plaatsgevonden. Het LEC biedt alleen in de complexe zaken ondersteuning aan regionale eenheden. Hieronder vallen de zaken met een dodelijke afloop. Cijfers die inzicht geven in het landelijk beeld worden deze zomer verwacht. In het landelijk beeld worden ook de (eenvoudigere) zaken meegenomen waarbij het LEC niet ondersteunt.

Een krachtige aanpak blijft nodig om deze vorm van geweld aan te pakken, daders te straffen en om goede ondersteuning te bieden aan de slachtoffers. Het kabinet doet dit met haar aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waar eergerelateerd geweld onder valt. Via de GIA Voortgangsrapportages wordt u geïnformeerd over de maatregelen die rijksbreed worden getroffen om eergerelateerd geweld te voorkomen, signaleren, stoppen en de schade ervan te beperken.

NODO-procedure

In de Voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties van 16 december 2013 hebben wij u laten weten dat de NODO-procedure per 1 januari 2014 is beëindigd. De procedure blijkt niet effectief voor het opsporen van gevallen van fatale kindermishandeling. We hebben aangegeven dat in overleg met deelnemende organisaties wordt nagegaan of en zo ja hoe nader onderzoek rond onverklaard overlijden bij minderjarigen kan worden verricht. De ministeries VWS en VenJ zijn hierover in gesprek met relevante veldpartijen zoals KNMG, NVK, FMG, GGD Nederland, IGZ, academische centra en een ouderorganisatie. Doel van de gesprekken is inzicht te krijgen in de witte vlekken en knelpunten die nu mogelijk ontstaan in het achterhalen van de doodsoorzaak bij overleden kinderen zonder NODO-procedure. Op basis van deze verkenning wordt besloten of en zo ja hoe een alternatieve procedure in het leven geroepen kan worden en wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Daarbij wordt ook gezien of het wenselijk en mogelijk is dergelijk onderzoek in te bedden in de bestaande (medische) zorg en financiering. Uw kamer wordt uiterlijk eind juni over de uitkomsten geïnformeerd.

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

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer