

DE CASUS CENTRAAL?

**NAAR EEN DAADWERKELIJK SYSTEEMGERICHTE
AANPAK VAN HUISELIJK GEWELD IN NOORD-HOLLAND**



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE CASUS CENTRAAL?

NAAR EEN DAADWERKELIJK
SYSTEEMGERICHTE AANPAK VAN
HUISELIJK GEWELD IN NOORD-
HOLLAND

- eindrapport -

drs. K.B.M. de Vaan
drs. F. Kriek

Amsterdam, december 2011
Regioplan publicatienr. 2168

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van
GGD Hollands Noorden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Achtergrond: actuele ontwikkelingen	1
1.3	Onderzoeksdoel en -vragen.....	2
1.4	Onderzoeksopzet.....	3
2	Opvolging meldingen huiselijk geweld: proces	5
2.1	Het proces in theorie.....	5
2.2	De inrichting van het proces in de regio Alkmaar	8
2.3	De inrichting van het proces in de regio Haarlem.....	10
2.4	Bevindingen ten aanzien van de inrichting van het proces	12
3	Opvolging meldingen huiselijk geweld: praktijk	15
3.1	Afwijkingen van het proces	15
3.2	Oorzaken en gevolgen van afwijkingen	18
3.3	Bevindingen: knelpunten en succesfactoren	19
4	Advies: blik op de toekomst	21
4.1	Actuele ontwikkelingen	21
4.2	Structuur versus uitvoering	23
4.3	Afsluiting en aanbevelingen	28

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In het eerste decennium van de 21^e eeuw is de aanpak van huiselijk geweld in een stroomversnelling terechtgekomen. Twee momenten markeren deze ontwikkeling het beste. De eerste belangrijke ontwikkeling is de instelling van de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG)¹, waardoor vanuit 35 centrumgemeenten voor vrouwenopvang een landelijk dekkend netwerk van SHG's is ontstaan. Hiermee werd de infrastructurele basis voor de aanpak van huiselijk geweld gelegd. Een tweede belangrijke ontwikkeling vormt de binnenkort verwachte inwerkingtreding van de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze wet beoogt uniformering aan te brengen in het signaleren, melden en opvolgen van (vermoedens van) huiselijk geweld. Hiermee wordt een belangrijke nieuwe impuls gegeven aan de (verdere) professionalisering van de aanpak van huiselijk geweld.

Het project 'Knooppunt Huiselijk Geweld Noord-Holland' past in de hierboven geschetste ontwikkeling. Dit project beoogt de werkwijze van de SHG's in de provincie Noord-Holland verder te professionaliseren waarbij met name de samenwerking tussen de Steunpunten Huiselijk Geweld, de Advies en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) en de Consultatienetwerken Ouderenmishandeling aandacht behoeft. Vanuit dit project is een onderzoek uitgezet naar succes- en faalfactoren bij de opvolging van meldingen van huiselijk geweld. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in dit rapport.

1.2 Achtergrond: actuele ontwikkelingen

De verdere professionalisering van de SHG's is een traject dat is gestart na de evaluatie van Tijdelijke Stimuleringsregeling in 2008² en doorloopt tot mei 2012. Er moeten een landelijke zorgvisie, een modulaire beschrijving van de functies en taken, een risicoscreeningsinstrument, een meetlat functies SHG's en een landelijke gegevensset liggen (deels zijn deze inmiddels al ontwikkeld). De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ondersteunt deze ontwikkeling in zekere zin, omdat de wet de belangrijkste taken van de SHG's beoogt vast te leggen. Dit alles maakt het mogelijk voor de SHG's om de centrale informatiepositie binnen de aanpak van huiselijk geweld, die ook in Noord-Holland voor hen wordt nagestreefd, waar te maken.

¹ In Noord-Holland heet een deel van de SHG's nog Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG's). In dit rapport wordt uitsluitend gesproken over SHG's, waarmee ook deze ASHG's worden bedoeld.

² *Op weg naar volwassenheid. Evaluatie van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld* (TNO Kwaliteit van Leven en NJi.).

Het is duidelijk dat het Rijk vooruit wil met de SHG's en hun positie wil formaliseren. In het veld waarin de SHG's opereren speelt zich echter een aantal ontwikkelingen af waar de SHG's met de uitvoering van hun functies mee te maken krijgen.

Het betreft in de eerste plaats de ontwikkelingen op het gebied van kindermishandeling en jeugdzorg. Deze raken het werk van de SHG's, daar waar kinderen betrokken zijn in de casussen huiselijk geweld die de SHG's behandelen. In 2012 dient de implementatie van de aanpak van kindermishandeling (RAAK) gereed te zijn. RAAK voorziet in een complete aanpak, van preventie tot curatie, monitoring en nazorg. Daar waar sprake is van niet alleen kindermishandeling, maar ook andere vormen van huiselijk geweld in een gezin, dient afstemming plaats te vinden tussen de aanpak van de diverse geweldsvormen, in eerste instantie tussen het SHG en Bureau Jeugdzorg/het AMK. Op die manier kan worden gekomen tot een aanpak voor het hele gezin. In de toekomst kunnen gemeenten meer sturen op deze afstemming, doordat de jeugdzorg vanaf 2014 naar gemeenten wordt gedecentraliseerd.

Een andere ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor ouderenmishandeling. Recent kwam de staatssecretaris van het ministerie van VWS met een actieplan dat deze geweldsvorm prominenter op de agenda plaatst en ook effectiever beoogt te bestrijden. Het is de bedoeling dat de SHG's een centrale rol krijgen in de aanpak van ouderenmishandeling voor zover het mishandeling van zelfstandig wonende ouderen betreft. Bij de bestrijding van ouderenmishandeling door professionals in zorginstellingen en de professionele thuiszorg heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg de centrale rol gekregen.

Om te komen tot bruikbare aanbevelingen voor de toekomst, is het van belang dat het onderzoek rekening houdt met bovengenoemde actuele ontwikkelingen.

1.3 Onderzoeksdoel en –vragen

1.3.1 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop de politie, de SHG's, het BJZ/AMK en de Consultatienetwerken Ouderenmishandeling opvolging geven aan meldingen van huiselijk geweld. Daarbij zullen succes- en faalfactoren worden benoemd. Vanuit dat inzicht worden verbeterpunten vastgesteld die kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere ketenaanpak van huiselijk geweld. De aandacht gaat met name uit naar verbetermogelijkheden die de (centrale) positie van de SHG's als informatieknooppunt kunnen versterken.

1.3.2 Onderzoeksvragen

Bij deze doelstelling passen de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de werkprocessen bij de politie, de SHG's, het BJZ/AMK en de consultatienetwerken *formeel ingericht* als zij een melding van huiselijk geweld ontvangen?
 - a. indien relevant, onderscheiden naar herkomst van de melding (van een netwerkpartner, particulier of andere professional);
 - b. onderscheiden naar relevante stappen in het werkproces: intake, registratie, directe opvolging, inschakeling netwerkpartner, contact met melder, contact met slachtoffer, inschatten risico's, inbrengen in casuïstiekoverleg, opstellen hulpverleningsplan, inschakelen hulp, monitoren ontwikkelingen, evaluatie en nazorg bij de casus;
 - c. in hoeverre en op welke wijze wordt voorzien in samenwerking met de ketenpartners?
2. Welke werkwijze hanteren respectievelijk de politie, de SHG's, het BJZ/AMK en de consultatienetwerken *in de praktijk* bij een melding van huiselijk geweld?
 - a. onderscheiden (indien relevant) naar herkomst van de melding;
 - b. onderscheiden naar de relevante stappen in het werkproces;
 - c. in hoeverre en op welke wijze werkt men samen?
3. Waarin komen theorie en praktijk overeen en waarin verschillen zij van elkaar?
4. Wat gaat goed en wat gaat minder goed in de praktijk?
5. Welke verbetermogelijkheden zijn er?
6. Hoe kunnen deze verbetermogelijkheden worden gerealiseerd;
 - a. wat moet daarvoor in de praktijk veranderen?
 - b. hoe kunnen deze veranderingen formeel worden geborgd?

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de inrichting van het opvolgingsproces en de praktijk daarvan in twee regio's van Noord-Holland, rondom de centrumgemeenten Alkmaar en Haarlem. Voor deze regio's is in overleg met alle Noord-Hollandse SHG's gekozen, onder andere door de relatieve vergevorderdheid van de uitwerking van de werkprocessen aldaar en het feit dat in de regio Haarlem Consultatienetwerken Ouderenmishandeling bestaan. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek in deze regio's is nagegaan welke lessen getrokken kunnen worden, die niet alleen in deze regio's van nut zijn, maar in Noord-Holland als geheel.

Het onderzoek in Alkmaar en Haarlem is uitgevoerd door middel van deskstudie, case studies en interviews.

- De deskstudie richtte zich op het in kaart brengen van de formele werkprocessen. Hiertoe zijn bij de belangrijkste partners uit de keten huiselijk geweld documenten opgevraagd over de vormgeving van hun

werkprocessen. Onderzocht is of deze werkprocessen een gesloten ketenaanpak van huiselijk geweld, kinder- en ouderenmishandeling in de geselecteerde regio's, zoals voorgesteld in de modelaanpak huiselijk geweld, mogelijk maken.

- In de case studies zijn in elke gemeente vijf concrete casussen gereconstrueerd. Dit werd enerzijds gedaan om te onderzoeken of het proces van opvolging in de praktijk uitpakte zoals dat op papier was gesteld. Anderzijds diende deze stap in het onderzoek ertoe knelpunten en verbeterpunten in de uitvoering te signaleren. Er is gekozen voor cases die qua aard verschilden: huisverboden, ouderenmishandeling, kindermishandeling, partnermishandeling zonder kinderen, partnermishandeling met kinderen en eengerelateerd geweld zijn allemaal in het onderzoek meegenomen. De gegevens uit de case studies zijn anoniem verwerkt.
- Om verder inzicht te krijgen in de uitvoering van de opvolging in de praktijk zijn (telefonische) interviews gehouden met coördinatoren van de SHG's, vertegenwoordigers van de belangrijkste ketenpartners (BJZ/AMK, reclassering en politie) en een consultant ouderenmishandeling. In deze interviews is aandacht besteed aan wat goed en wat minder goed gaat en onder welke voorwaarden welke verbeteringen in het proces kunnen worden aangebracht.
- Op basis van de verzamelde gegevens zijn theorie en praktijk met elkaar geconfronteerd. Er is geanalyseerd of de feitelijke werkwijze correspondeert met de werkwijze zoals deze op papier staat. Uitgangspunt voor de benoeming van knelpunten en succesfactoren daarbij was de norm dat elke melding van huiselijk geweld/ouderenmishandeling/ kindermishandeling zo snel mogelijk een aantal stappen moet doorlopen en moet resulteren in een juiste analyse, een beredeneerd behandelplan en het inschakelen van de juiste hulp. Bovenal moet er 'grip blijven' op de cases waardoor de kans dat slachtoffer/dader voortijdig afhaakt in het hulpverleningstraject minimaal is.
- Vervolgens is een rondetafelbijeenkomst gehouden waarbij de voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd aan de kernpartners uit de ketenaanpak: SHG's, reclassering, BJZ/AMK, politie en (één van de) gemeenten. Ook is besproken welke verbetermogelijkheden er zijn en hoe, onder welke voorwaarden, deze verbetermogelijkheden kunnen worden geïmplementeerd.

Deze aanpak heeft geresulteerd in de onderhavige rapportage. Hoofdstuk 2 beschrijft de inrichting van het proces van de opvolging van meldingen huiselijk geweld in theorie en specifiek in Alkmaar en Haarlem. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktijk van de opvolging. Daarbij worden voorbeelden gegeven van concrete casussen, die in het onderzoek zijn verzameld. Het laatste hoofdstuk bevat het advies voor de opvolging van meldingen huiselijk geweld in Noord-Holland in de toekomst.

2 OPVOLGING MELDINGEN HUISELIJK GEWELD: PROCES

2.1 Het proces in theorie

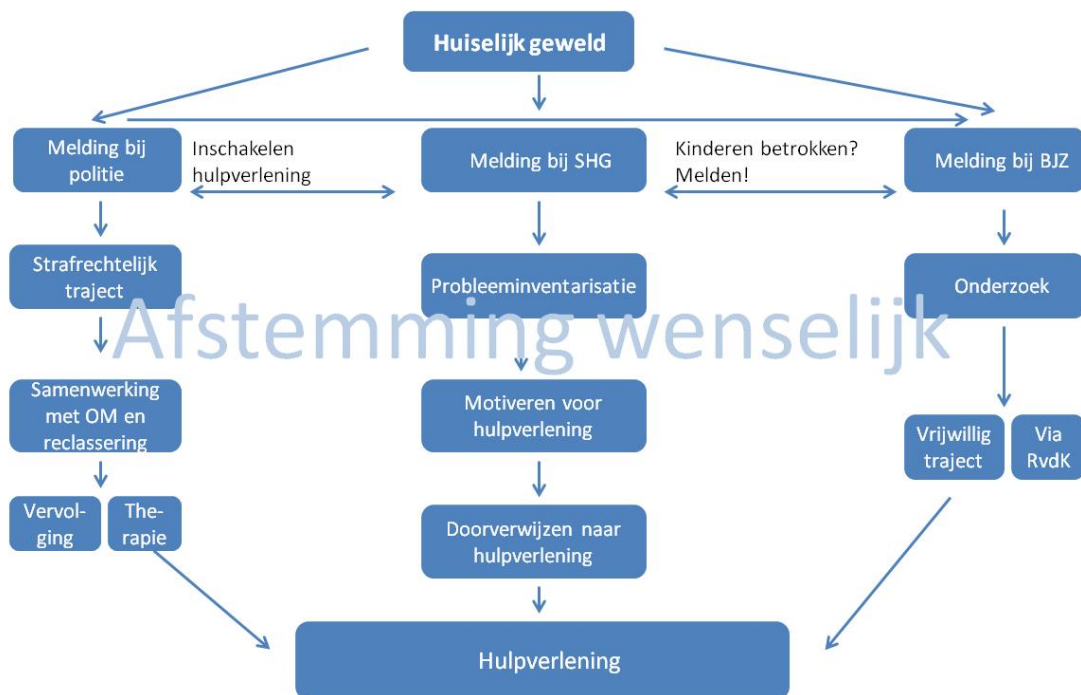
Bij de opvolging van meldingen huiselijk geweld zijn diverse partijen betrokken, elk met hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Tabel 2.1 geeft hier een overzicht van.

Tabel 2.1 Betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden

Partij	Taken en verantwoordelijkheden bij opvolging meldingen huiselijk geweld
Politie	Ontvangst, registratie en onderzoek meldingen huiselijk geweld (waaronder ook ouderenmishandeling); waar mogelijk start strafrechtelijk traject of opleggen huisverbod; doormelden bij SHG en indien er kinderen betrokken zijn bij BJZ.
Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG)	Ontvangst en registratie meldingen huiselijk geweld (waaronder ook ouderenmishandeling); afstemming, probleemanalyse en opstarten hulpverlening samen met ketenpartners; monitoring voortgang en resultaat hulpverlening.
Bureau Jeugdzorg (BJZ)/ Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)	Ontvangst, registratie en onderzoek meldingen kindermishandeling; indicatiestelling kinderen die slachtoffer/getuige zijn geweest van huiselijk geweld; (doorverwijzing naar) vrijwillige hulpverlening of start traject via de RvdK; afstemming hulpverlening binnen een gezin met ketenpartners. Binnen BJZ onderzoekt het AMK meldingen van kindermishandeling.
Openbaar Ministerie (OM)	Strafrechtelijke vervolging van plegers van huiselijk geweld.
Reclassering	Begeleiding van (vermoedelijke) plegers van huiselijk geweld bij wie een strafrechtelijk traject is ingezet; schrijven adviesrapportage bij voorgeleiding; doorverwijzing naar hulpverlening; afstemming met in het gezin betrokken hulpverleners en het SHG.
Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)	Onderzoek en advisering aan de rechter in zaken waarin niet op vrijwillige basis bescherming aan mishandelde kinderen kan worden geboden.
Hulpverlenende instellingen	Veel uiteenlopende instellingen zijn betrokken bij het verlenen van hulp in geval van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zij dienen de hulpverlening aan de verschillende betrokkenen in een gezin op elkaar af te stemmen om zo tot een systeemgerichte aanpak te komen.

Bekeken vanuit de hierboven beschreven rollen en verantwoordelijkheden van de partijen die primair betrokken zijn bij de opvolging van meldingen huiselijk geweld, ziet het proces van de opvolging van deze meldingen er in theorie uit zoals weergegeven in figuur 2.1.

Figuur 2.1 De opvolging van meldingen huiselijk geweld in theorie



De politie, het SHG en BJJ zijn alle drie mogelijke startpunten voor de opvolging van meldingen huiselijk geweld: bij alle drie kunnen meldingen van huiselijk geweld, ouderen- en kindermishandeling binnenkomen. Wanneer zij een melding ontvangen, nemen zij de actie waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn, en schakelen daarnaast hun ketenpartners in wanneer dat aan de orde is:

- Wanneer een melding bij de politie binnen komt, betreft de melding veelal een incident. De politie gaat dit ter plaatse onderzoeken. Als de situatie zich daarvoor leent, legt de politie een huisverbod op en/of houdt de (vermoedelijke) dader aan. De politie meldt het incident vervolgens bij het SHG, zodat het steunpunt hulpverlening aan de betrokkenen aan kan bieden. Als er kinderen bij de situatie zijn betrokken (hetzij als getuige, hetzij als slachtoffer), doet de politie daarnaast een zorgmelding bij BJJ. Wanneer een vermoeden bestaat van strafrechtelijke feiten, start de politie een strafrechtelijk traject op.
- Wanneer een melding van huiselijk geweld binnenkomt bij het SHG, is dit ofwel een melding van een incident dat zich heeft voorgedaan, doorgegeven door de politie; ofwel een melding van een zorgelijke situatie die gedaan wordt door burgers of hulpverleners. Het SHG schakelt de politie in, wanneer aangifte mogelijk is en de slachtoffers daar ook toe

bereid zijn. SHG schakelt BJZ in, wanneer er kinderen bij de situatie zijn betrokken. SHG en BJZ kunnen dan samen bepalen of ze de casus verder gezamenlijk of apart oppakken. Het is belangrijk dat het SHG bij de probleeminventarisatie gebruik kan maken van relevante informatie van de politie en BJZ, zodat een totaalbeeld van de situatie ontstaat.

- Meldingen komen binnen bij de 'voordeur' van BJZ, de Toegang. In Noord-Holland zet deze politiemeldingen, die huiselijk geweld betreffen, direct door naar het AMK, omdat het AMK verantwoordelijk is voor de afstemming met het SHG. Bij deze 'zorgmeldingen' vindt, als er ook sprake is van relationeel geweld, altijd afstemming tussen het AMK en het SHG plaats. Van alle andere meldingen (van professionals of burgers) besluit de Toegang of het een AMK-onderzoek gaat worden, of dat deze doorgezet worden naar een ander onderdeel van BJZ. BJZ doet onderzoek naar de situatie. Het schakelt de politie in wanneer sprake is van een acute, bedreigende situatie. Het kan met het SHG overleggen wanneer niet alleen van kindermishandeling, maar in bredere zin sprake is van huiselijk geweld in het gezin.

Bij huisverboden tot slot meldt het SHG of de politie rechtstreeks bij de crisisdienst van BJZ. Die gaat op huisbezoek, voert indien nodig direct een interventie uit en draagt vervolgens over binnen BJZ.

Na deze eerste acties zetten de politie, het SHG en BJZ/AMK hun eigen activiteiten in de betreffende casussen voort. Afstemming van deze trajecten is daarbij van belang. Dat geldt zowel voor een eventueel strafrechtelijk traject, als voor vrijwillige hulpverleningstrajecten.

Het SHG of BJZ coördineren in eerste instantie de hulpverlening, afhankelijk van of het primaat ligt bij de hulpverlening aan volwassenen of aan kinderen (en hun ouders); het Openbaar Ministerie voert de regie over het strafrechtelijk traject (al dan niet via het Veiligheidshuis). Bij huisverboden ligt het casemanagement in eerste instantie altijd bij het SHG en wordt het tijdens of na afloop van het huisverbod overgedragen aan een van de ketenpartners. Het SHG blijft de casus vervolgens nog een tijd (tot een jaar) monitoren.

Het is voor het steunSHGpunt en BJZ van belang om te weten hoe het strafrechtelijke traject verloopt (bijvoorbeeld wanneer de pleger vrijkomt) en voor de reclassering van belang om te weten hoe het hulpverleningstraject verloopt (zodat daar bij doorverwijzing van de pleger naar hulpverlening rekening mee gehouden kan worden).

De trajecten verlopen vervolgens ongeveer als volgt:

- In een strafrechtelijk traject stelt de politie de (vermoedelijke) dader in verzekering en meldt dit bij de reclassering. Die kan dan Vroeghulp bieden, dat wil zeggen de dader bezoeken en nagaan of deze op dat moment hulp nodig heeft. Wanneer het OM besluit tot voorgeleiding, brengt de reclassering advies aan de rechter-commissaris uit. Daarbij kijkt de reclassering onder andere naar de mogelijkheden die er zijn voor

schorsende voorwaarden en de noodzaak van plegerhulpverlening. Voorgeleiding kan vervolgens resulteren in veroordeling, vrijspraak of een schorsing onder voorwaarden.

- Wanneer BJZ de casus op zich neemt, volgt ofwel een (AMK-)onderzoek, ofwel wordt de casus opgepakt binnen een reeds lopend traject. Een onderzoek houdt in dat zowel de kinderen zelf worden onderzocht (waarbij gekeken wordt naar het gedrag en de opvoedsituatie) als navraag wordt gedaan in de omgeving van de kinderen naar signalen dat zij schade lijden onder de mishandeling (bijvoorbeeld school en de huisarts). BJZ kan indiceren voor tweedelijns hulpverlening en hulpverlening in een vrijwillig kader aanbieden (bijvoorbeeld opvoedondersteuning voor de ouders). Wanneer hulp wel nodig wordt geacht, maar ouders daar geen medewerking aan verlenen, kan een traject bij de Raad voor de Kinderbescherming worden gestart, waarbij ouders via de rechter kunnen worden gedwongen om hulp of opvoedingsondersteuning te accepteren.
- In andere gevallen is per definitie sprake van hulpverlening op vrijwillige basis, waarbij het traject start bij het SHG. SHG verwijst na de probleeminventarisatie door naar hulpverlening, zoals het maatschappelijk werk en gespecialiseerde plegerhulpverlening. Belangrijk is daarbij dat het SHG de betrokkenen motiveert voor deze hulp, zodat zij die ook accepteren. Wanneer de hulp eenmaal start, monitort het SHG daar de voortgang van en houdt in de gaten dat de trajecten voor plegers en slachtoffers goed op elkaar worden afgestemd.

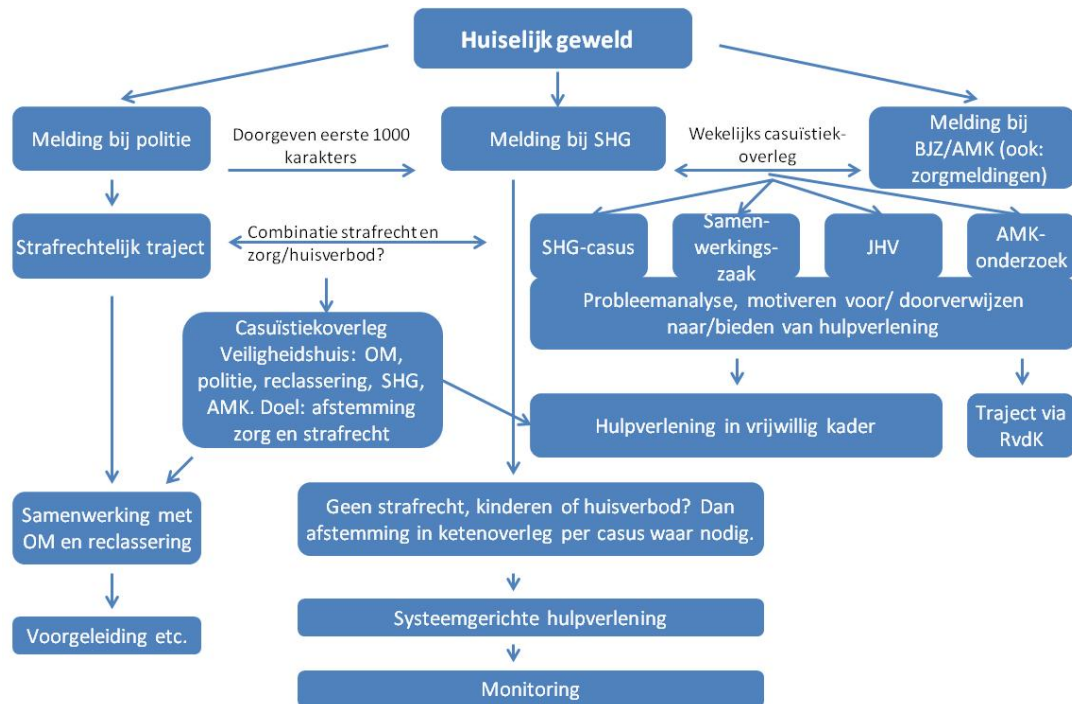
Speciaal voor het signaleren en aanpakken van ouderenmishandeling zijn consultatienetwerken ouderenmishandeling opgezet. Dit zijn netwerken waarin relevante organisaties, die te maken kunnen krijgen met signalen van ouderenmishandeling, signalen bespreken en samen besluiten hoe en door wie casussen kunnen worden opgepakt. De politie en het SHG zijn belangrijke partijen in deze netwerken, omdat zij over de mogelijkheden en het netwerk beschikken om te interveniëren waar nodig en hulpverlening te coördineren.

Een belangrijk instrument bij het signaleren van kindermishandeling tot slot is de Verwijsindex. Dit is een digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. Door registratie in de verwijsindex weten hulpverleners sneller of een kind ook bekend is bij een ketenpartner. Via opschaling wordt hulpverlening in gang gezet vanuit de gedachte 'één gezin, één plan'. Dit leidt uiteindelijk tot een snellere en betere aanpak van zorgen rondom kinderen, waaronder kindermishandeling. Nog niet alle SHG's zijn aangesloten bij de Verwijsindex. Dit onderzoek heeft niet uit kunnen wijzen in hoeverre dit instrument ook daadwerkelijk wordt gebruikt bij de opvolging van meldingen huiselijk geweld.

2.2 De inrichting van het proces in de regio Alkmaar

De manier waarop de ketenpartners in de regio Alkmaar het proces voor de opvolging van meldingen huiselijk geweld hebben ingericht, is weergegeven in figuur 2.2.

Figuur 2.2 Weergave van het proces in de regio Alkmaar



De drie peilers van figuur 2.1 zijn terug te zien in de inrichting van het proces in Alkmaar, maar er zijn wel afwijkingen ten aanzien van de inrichting van het proces zoals dat in de vorige paragraaf is geschetst. De reden daarvoor is dat de afstemming tussen de drie peilers in Alkmaar nadrukkelijk vorm heeft gekregen in de inrichting van het proces.

De politie informeert het SHG dagelijks over de incidenten huiselijk geweld die zich de voorgaande dag hebben voorgedaan. Het SHG kan de betrokkenen benaderen met een hulpverleningsaanbod en in het geval van een huisverbod de procedure om te komen tot probleeminventarisatie, een hulpverleningsaanbod en een advies aan de gemeente zo spoedig mogelijk opstarten. De politie richt zich vervolgens op een eventueel strafrechtelijk traject. Afstemming over dat traject vindt plaats in het casuïstiekoverleg huiselijk geweld op het Veiligheidshuis. Daar bespreken het OM, de politie, de reclassering, het SHG en het AMK de casussen die voorliggen. Casussen die zijn besproken worden vervolgens in het vrijwillige of strafrechtelijke kader voortgezet.

Het SHG richt zich ondertussen – en in casussen waarin geen strafrechtelijk traject loopt – op het op gang brengen van de hulpverlening. Wanneer kinderen betrokken zijn, doet SHG dat in nauw overleg met BJZ. SHG en BJZ overleggen wekelijks over de casussen die zij binnen hebben gekregen van de politie (het SHG via de dagelijkse incidentmeldingen, BJZ via zorgmeldingen). Dat overleg resulteert in één van de vier mogelijkheden voor opvolging:

- Het SHG handelt de casus verder af en draagt zorg voor probleemanalyse, motivering, doorgeleiding en monitoring;
- BJZ en het SHG pakken een casus gezamenlijk op: zij gaan samen op huisbezoek en voeren daarna elk een eigen hulpverleningstraject uit;
- De afdeling (vrijwillige) Jeugdhulpverlening van BJZ pakt de casus op. Dit gebeurt veelal wanneer de Jeugdhulpverlening al in een gezin is betrokken;
- De casus gaat over naar het AMK voor nader onderzoek. Dat onderzoek resulteert in ofwel doorgeleiding naar vrijwillige hulpverlening binnen BJZ, ofwel een traject via de Raad voor de Kinderbescherming.

Wanneer in een casus geen strafrechtelijk traject of huisverbod loopt en geen kinderen zijn betrokken pakt het SHG de casus zelf op. In geval van complexe casussen, waarin veel verschillende problemen spelen en veel hulpverlening is betrokken, worden zo nodig aparte casusoverleggen georganiseerd. Die worden dan bijgewoond door zowel de betrokken hulpverleners, als de betrokkenen uit het gezin.

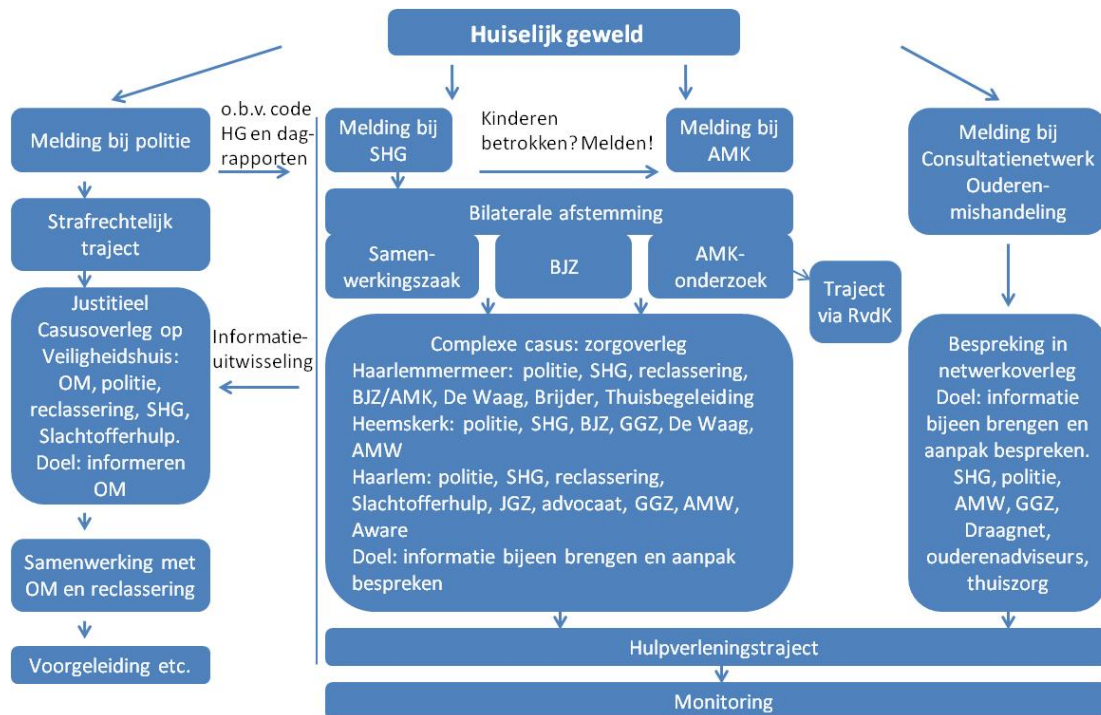
De partijen in de regio Alkmaar richten zich op systeemgerichte hulpverlening. Dat betekent dat de hulp gebaseerd is op een analyse van de problematiek in het gehele systeem en de oorzaak die deze problematiek, waaronder de interactie tussen de gezinsleden, vormt voor het geweld.

Hulpverleningstrajecten komen voort uit deze analyse en zijn derhalve op elkaar afgestemd. In eerste instantie het SHG, maar ook de reclassering en BKZ monitoren de voortgang van de hulpverlening periodiek.

2.3 De inrichting van het proces in de regio Haarlem

De manier waarop de ketenpartners in de regio Haarlem het proces voor de opvolging van meldingen huiselijk geweld hebben ingericht, is weergegeven in figuur 2.3.

Figuur 2.3 Weergave van het proces in de regio Haarlem



Ook in de regio Haarlem zijn de drie peilers uit figuur 2.1 herkenbaar, maar worden ze via afstemmingsoverleggen nadrukkelijk met elkaar verbonden. Daarnaast is een vierde peiler zichtbaar, die de opvolging van meldingen ouderenmishandeling betreft.

Dagelijks ontvangt het SHG van de politie een overzicht van de incidenten huiselijk geweld die zich hebben voorgedaan, zodat het hulp kan aanbieden aan de betrokkenen. Bij huisverboden wordt direct het casemanagement opgestart. De politie richt zich ook hier vervolgens op een eventueel strafrechtelijk traject. Overleg tussen betrokken hulpverlening en de partners die zich bezig houden met het strafrechtelijke traject vindt plaats op het Veiligheidshuis. Ook alle huisverboden worden in dit overleg besproken. In vergelijking met Alkmaar zit hier niet het AMK aan tafel, maar wel Slachtofferhulp. Deze bespreking is met name gericht op het completeren van de informatie over de casus voor het strafrechtelijk traject.

Het SHG en BJZ richten zich ondertussen – en in casussen waarin geen strafrechtelijk traject loopt - op het op gang brengen van de hulpverlening. Zij doen dat in onderling overleg, hetzij via een wekelijks casusoverleg van het SHG met het AMK (Midden- en Zuid-Kennemerland), hetzij via incidenteel overleg wanneer nodig (Haarlemmermeer). In het overleg voor Midden- en Zuid-Kennemerland (dat valt onder BJZ-NH) brengen zowel het SHG (incidenten via politiemeldingen) als het AMK (zorgmeldingen) casussen in. Ze bespreken vervolgens of ze de casus gezamenlijk verder oppakken, of BJZ de

casus oppakt of dat het AMK het vervolg op zich neemt. Sowieso start het AMK bij elke zorgmelding een verkort onderzoek. In Haarlemmermeer (dat valt onder BJJ-AA) vindt overleg plaats wanneer ofwel het SHG, ofwel BJJ dat nodig vindt. Hier voert het SHG overleg met de voordeurpost van BJJ. Er vindt vervolgens een gezamenlijk huisbezoek plaats. In ernstige situaties zet BJJ de casus direct door naar Beter Beschermd (waarin BJJ, de Raad voor de Kinderbescherming en de raden voor de Rechtbank snel besluiten over het inzetten van een kinderschermingsmaatregel).

Overleg over de hulpverlening in complexe zaken (waarin al dan niet een strafrechtelijk traject loopt en al dan niet kinderen betrokken zijn) vindt plaats in het zorgoverleg. Dit overleg is apart georganiseerd voor de subregio's Midden-Kennemerland, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. De politie en het SHG zijn in alle drie deze overleggen vertegenwoordigd, maar voor het overige verschillen de vertegenwoordigde ketenpartners (zie figuur 2.3). Het overleg is in alle drie de regio's gericht op het bijeenbrengen van informatie en het bespreken van een mogelijke aanpak, al dan niet gezamenlijk.

Meldingen ouderenmishandeling tot slot worden ingebracht in het Consultatienetwerk Ouderenmishandeling (die er zijn in Midden- en Zuid-Kennemerland). Bij dit netwerk zijn aangesloten het SHG, de politie en daarnaast, afhankelijk van de regio, (instellingen voor) maatschappelijk werk, GGZ, Thuiszorg, ouderenadviseurs en ouderenwerk. Het netwerk is enerzijds gericht op de registratie van meldingen, anderzijds op het bespreken en gezamenlijk oppakken van de meldingen die om een gezamenlijke aanpak vragen. Wanneer een melding gezamenlijk wordt opgepakt, wordt de voortgang door het netwerk gemonitord.

2.4 Bevindingen ten aanzien van de inrichting van het proces

Aan de inrichting van het proces van de opvolging van meldingen huiselijk geweld in de regio's Alkmaar en Haarlem vallen een aantal punten op.

Ten eerste blijven in beide regio's de strafrechtketen en de keten voor vrijwillige hulpverlening gescheiden, maar worden deze wel op elkaar afgestemd. De aard en inhoud van deze afstemming verschilt echter. In Haarlem is de bespreking op het Veiligheidshuis vooral gericht op informatievoorziening voor de strafrechtelijke afdoening; in Alkmaar wordt dit overleg daarnaast benut voor het op elkaar afstemmen van strafrechtelijke en vrijwillige hulpverleningstrajecten, in Haarlem gebeurt dit ook steeds meer.

Voor afstemming in de keten voor vrijwillige hulpverlening zijn in de onderzochte gemeenten verschillende keuzes gemaakt.

- In beide regio's stemmen het SHG en het AMK bilateraal af over casussen huiselijk geweld waarin kinderen zijn betrokken.

- In de regio Haarlem vindt afstemming over complexe casussen plaats in casuïstiekoverleggen. In Alkmaar worden ketenoverleggen over individuele casussen georganiseerd wanneer de casussen daarom vragen. Dat wil zeggen dat alleen (en alle) hulpverleners aan tafel zitten die ook daadwerkelijk betrokken zijn bij de casus, iets wat in bredere casuïstiekoverleggen niet het geval is. Ook de cliënten zelf zitten bij deze overleggen aan tafel.
- De zorgoverleggen die in de regio Haarlem worden gehouden gebruiken eenzelfde bespreekformat, maar worden door verschillende partijen bijgewoond en kennen verschillende manieren waarop casussen voor de overleggen worden aangedragen.
- In beide gemeenten kunnen dubbellingen tussen de casusoverleggen bestaan. In Alkmaar geldt dat voor het overleg op het Veiligheidshuis en het bilateraal overleg tussen SHG en AMK. In Haarlem geldt dat voor het overleg op het Veiligheidshuis, de zorgoverleggen en het bilateraal overleg tussen het SHG en het AMK.
- In beide gemeenten worden aan de andere kant niet alle casussen in casusoverleggen door de betrokken hulpverleners besproken. De structuur biedt echter de mogelijkheid om dat wel te doen, wanneer dat nodig wordt geacht.

Ouderenmishandeling tot slot heeft in Haarlem wel een plaats gekregen in de opvolgingsstructuur, maar in Alkmaar niet.

Kortom: het proces zoals dat in figuur 2.1 in theorie is weergegeven, wordt (in ieder geval op papier) in Alkmaar en Haarlem gevolgd, met daarbij de aanvulling dat de verschillende casusoverleggen zorgen voor afstemming tussen de verschillende ketens (strafrecht, vrijwillige trajecten en jeugd).

3 OPVOLGING MELDINGEN HUISELIJK GEWELD: PRAKTIJK

De praktijk van de opvolging van meldingen huiselijk geweld is in de regio's Alkmaar en Haarlem op twee manieren onderzocht. Ten eerste is per regio een beperkt aantal (5) casussen doorgenomen om te zien hoe processen in de praktijk verlopen. Daarnaast is deze vraag in de interviews voorgelegd aan de respondenten. Het beeld dat op die manier is ontstaan, wordt beschreven in dit hoofdstuk.

3.1 Afwijkingen van het proces

In beide regio's is sprake van afwijkingen van het uitvoeringsproces, zoals dat op papier is vastgelegd. Voor een deel zijn de afwijkingen in beide gemeenten zichtbaar.

- Zorgmeldingen: In de eerste plaats betreft dat de samenwerking tussen de politie en BJZ. Waargenomen is, dat de politie niet altijd een zorgmelding aanmaakt wanneer sprake is van een huiselijk geweldsincident waarbij kinderen zijn betrokken. Dit is een belangrijke bevinding omdat BJZ alleen in actie komt wanneer een dergelijke zorgmelding er is.

Voorbeeld

Na het opleggen van een huisverbod wordt een zorgmelding aangemaakt. Deze blijft echter liggen bij de politie zonder doorgestuurd te worden aan BJZ. Wanneer dat na 11 dagen alsnog gebeurt, duurt het nog twee weken voordat deze bij BJZ als 'ontvangen' wordt aangemerkt.

- Samenwerking door BJZ: Een andere afwijking die in beide regio's is waargenomen, is dat BJZ niet altijd, wanneer daar aanleiding voor kan zijn, de samenwerking zoekt met het SHG. Samenwerking vindt met name plaats rondom zorgmeldingen en in het kader van huisverboden. Wanneer BJZ in andere casussen huiselijk geweld signaleert zoekt het niet vanzelfsprekend de samenwerking met het SHG, om na te gaan of daar signalen over hetzelfde gezin zijn binnengekomen of het SHG wat voor de casus kan betekenen.

Voorbeeld

Nadat een huisverbod wordt opgelegd, blijkt dat er al bijna twee jaar een gezinsvoogd actief is in het gezin. Deze heeft het aanwezige huiselijk en eengerelateerd geweld niet eerder gesignaleerd of niet gemeld bij de politie en/of het SHG. De gezinsvoogd brengt, hoewel het SHG daar om vraagt, geen rapport uit voor het zorgadvies; geeft aan verdere hulpverlening voor de kinderen niet nodig te vinden gezien het al lopende traject; en informeert het SHG niet over de inhoud daarvan. Anderhalf jaar later loopt de casus echter nog steeds.

Het kan echter ook anders gaan. In één van de onderzochte casussen informeerde het AMK het SHG al vroegtijdig over signalen van huiselijk geweld. In het jaar dat daarop volgt komt de zaak aan het rollen: van verschillende kanten komen meldingen van zorgen omtrent het kind binnen, de politie en de reclassering raken betrokken en AMK en het SHG kunnen teruggrijpen op de acties die zij een jaar eerder, na het eerste signaal, hebben genomen. Uiteindelijk komt het tot enerzijds een strafrechtelijk traject, anderzijds tot een traject waarin het AMK en het SHG samenwerken om het slachtoffer te motiveren voor hulp en daarnaast hulp voor het kind te realiseren.

- *Rol reclassering:* Tot slot kan worden opgemerkt dat de reclassering nog niet geheel is geïntegreerd in de ketenaanpak. Met name waar het gaat om een snelle inzet (vroeghulp), het handelen buiten het strafrechtelijk kader (zoals het opnemen van contact met de verdachte wanneer deze binnen zes uur is heengezonden) en afstemming met het SHG is dit het geval.

Casusoverleg In de regio Haarlem werken niet alle casusoverleggen even goed. Er is één overleg waarover de deelnemende partners zeer tevreden zijn: zij vinden dat de juiste casuïstiek wordt ingebracht, dat de juiste partners aan tafel zitten en dat het lukt om de zaken waarin dat nodig is gezamenlijk goed op te pakken. Voor de overleggen in de twee andere subregio's geldt echter dat ze niet werken zoals beoogd: het lukt niet om de juiste casuïstiek met de juiste partners te bespreken en/of te komen tot een goede, gezamenlijke aanpak.

In de praktijk blijkt dat casusoverleggen ertoe bijdragen dat partijen elkaar beter leren kennen, waardoor ze elkaar sneller inschakelen in casussen waarin dat aan de orde is. Hulpverleners weten elkaar dan ook bilateraal te vinden en raadplegen elkaar. Afstemming vindt daardoor niet alleen in casusoverleggen plaats.

Voorbeeld

Het SHG krijgt een melding binnen van de politie van wederzijds geweld waarbij een kind aanwezig is in de woning. Via de politie regelt het SHG een zorgmelding bij BJZ. Samen met BJZ volgt een gesprek met één van de ouders. Uiteindelijk komt een gezamenlijk traject voor de ouders als ook hulp voor het kind tot stand.

Spilfunctie SHG

In de regio Alkmaar vervult het SHG meer vanzelfsprekend een spilfunctie in de ketenaanpak, dan in de regio Haarlem. Wel bestaat er een verschil van inzicht tussen het SHG, de reclassering en het AMK over de grenzen van deze spilfunctie. Volgens de reclassering beperkt het casemanagement van het SHG zich tot het vrijwillige kader. In het strafrechtelijk kader ziet de reclassering zichzelf als casemanager. Het SHG is echter van mening dat het in alle casussen, *voor zover het de hulpverlening betreft*, het casemanagement heeft, in ieder geval totdat het wordt overgenomen door een ketenpartner. Naar de mening van de onderzoekers is het SHG inderdaad de partij die het meest vorm geeft aan een *integraal* casemanagement. De reclassering probeert wel steeds meer het systeem te betrekken in het traject van de pleger, maar richt zich toch primair op de pleger. Het casemanagement van BJZ kan in de praktijk vergelijkbaar zijn met het SHG, omdat BJZ zich in cases waarin dat aan de orde is ook richt op het gezin als geheel. Het is echter onduidelijk gebleven of BJZ dan op dezelfde wijze casemanagement voert als het SHG en bijvoorbeeld ook ouders motiveert voor individuele trajecten en die vervolgens monitort.

Voorbeeld

Politiemelding bij het SHG: moeder mishandelt haar (volwassen) kinderen. Het SHG benadert de gezinsvoogd die reeds in het gezin actief is. Die blijkt op de hoogte van het geweld tussen moeder en haar (volwassen) kinderen (er zijn ook nog minderjarige kinderen in het gezin). Moeder heeft al aangegeven hulp te accepteren. Intensieve ambulante begeleiding wordt opgestart. De gezinsvoogd blijft casemanager; het SHG sluit de casus.

Tijdsdruk

Snelheid van handelen is een aandachtspunt voor alle partners, niet alleen voor BJZ. Dat geldt in het bijzonder voor huisverboden, waar een grote tijdsdruk op ligt. Tegelijkertijd draagt juist die tijdsdruk ertoe bij dat in het begin van het traject zo snel mogelijk wordt gehandeld. In andere casussen is te zien dat het lang kan duren voordat echt wordt doorgepakt. Sterk casemanagement door het SHG kan dit proces aanzienlijk versnellen, zo blijkt ook uit de casestudies. De werkwijze van het huisverbod wordt ook steeds vaker toegepast in 'reguliere' casussen, wat tot een snellere aanpak leidt.

Voorbeeld

Een signaal van ernstig huiselijk geweld komt binnen bij het SHG.. Dat neemt contact op met het slachtoffer, maakt daar ook een afspraak mee, maar het slachtoffer onttrekt zich vervolgens aan de hulpverlening. Het SHG informeert wel de politie en informeert bij BJZ, maar er wordt geen verdere actie ondernomen. Tot een jaar na de eerste melding een huisverbod wordt opgelegd. De hulpverlening komt nu op gang en er wordt een strafrechtelijk traject opgestart. Het verdere verloop is echter niet bekend bij het SHG.

3.2 Oorzaken en gevolgen van afwijkingen

Hieronder worden de oorzaken en gevolgen van de geconstateerde afwijkingen één voor één behandeld.

- Zorgmeldingen** De oorzaak voor het niet doorgeven van zorgmeldingen door de politie aan BJZ lijken zowel met capaciteit als met bureaucratie te maken te hebben: het vergt een aparte administratieve handeling waar aan gedacht moet worden en die er mogelijk in de drukte ook wel eens bij inschiet. Politiekorpsen controleren op het verzenden van zorgmeldingen, maar de SHG's constateren dat ze desondanks niet altijd worden doorgegeven.
- Samenwerking door BJZ** Het feit dat BJZ buiten zorgmeldingen en huisverboden niet altijd de samenwerking met het SHG zoekt, ook al ligt die wel voor de hand, wordt waarschijnlijk veroorzaakt door onbekendheid van medewerkers van BJZ met het SHG. Bij zorgmeldingen en huisverboden is een structuur aanwezig die samenwerking faciliteert, in andere casussen is dat niet het geval.
- Reclassering** Onbekendheid met de procedures rondom huiselijk geweld is één van de factoren die maakt dat de reclassering zijn rol binnen de ketenaanpak nog niet volledig oppakt: niet alle reclasseringswerkers weten dat zij buiten het strafrechtelijk kader kunnen handelen of zijn bekend met het SHG. Daarnaast speelt hier echter ook mee dat de politie niet altijd op tijd een aanhouding of invezekeringstelling bij de reclassering meldt, en dat de capaciteit van de reclassering beperkt is.
- Casusoverleg** De zorgoverleggen in twee van de drie Haarlemse subregio's functioneren niet goed omdat het doel van het overleg niet duidelijk is, niet de juiste partijen om tafel zitten en/of niet de juiste casuïstiek wordt aangedragen. Het eerste leidt ertoe dat deelnemers niet aanwezig zijn of geen casuïstiek inbrengen. Wanneer niet de juiste partijen aan tafel zitten (in ieder geval SHG, politie, BJZ en bij voorkeur ook de belangrijkste hulpverleningsinstellingen voor plegers en slachtoffers en de reclassering) is het niet mogelijk om alle relevante informatie te verzamelen en tot een goede, gezamenlijke aanpak te komen. Wanneer niet de juiste casuïstiek wordt ingebracht, wordt uiteraard de functie van het casusoverleg ondergraven. De juiste casuïstiek is die casuïstiek

waarbij het gaat om complexe zaken die niet via bilateraal overleg tussen betrokken hulpverleners kunnen worden opgepakt.

Spilfunctie SHG	Het succes van de spilfunctie van het SHG is mede afhankelijk van de kracht van het casemanagement en de verhoudingen en afspraken met de ketenpartners: waar het SHG aan partijen heeft kunnen laten zien dat het casemanagement daar in goede handen is, wordt dit ook gemakkelijker aan het SHG overgelaten.
-----------------	---

3.3 Bevindingen: knelpunten en succesfactoren

Op basis van hetgeen in de voorgaande paragrafen is beschreven, is het mogelijk een aantal knelpunten en succesfactoren te benoemen voor de opvolging van meldingen huiselijk geweld.

Knelpunten zijn:

- Taakverdeling: onduidelijkheid rondom de taakverdeling tussen partijen leidt bijvoorbeeld tot concurrentie omtrent het casemanagement of tot het niet uitwisselen van de juiste informatie van partijen met elkaar.
- Nakomen afspraken: Onbekendheid van het personeel binnen samenwerkende instellingen met de gemaakte afspraken en/of met de functies van andere instellingen kan leiden tot onvoldoende samenwerking en een ketenaanpak die niet sluitend is.
- Casusoverleg: wanneer dit wordt gehouden zonder dat de juiste partijen aan tafel zitten, het doel van het overleg duidelijk is en goed is geregeld hoe de juiste casuïstiek in het overleg kan worden ingebracht, dient het casusoverleg niet het juiste doel en kan er zelfs weerzin tegen samenwerking ontstaan.
- Bureaucratische vereisten om samen te kunnen werken: Een voorbeeld hiervan is de vereiste zorgmelding om BJZ in te kunnen schakelen in een casus waarin kinderen betrokken zijn. Bij voorkeur zou het feit dat kinderen betrokken zijn op zichzelf daar al voldoende aanleiding voor zijn. Op dit moment leidt het vereiste van de zorgmelding ertoe dat niet alle kinderen, die betrokken zijn¹ bij casussen huiselijk geweld die wel gesignaleerd worden (namelijk door de politie) kunnen rekenen op aandacht van BJZ.
- Capaciteit: Een gebrek aan capaciteit om de activiteiten die een goede, gezamenlijke ketenaanpak van huiselijk geweld vereist, uit te kunnen voeren kan een rol spelen en is bijvoorbeeld een reden om zorgvuldig om te gaan met het beleggen van casusoverleg.
- Ouderenmishandeling: deze vorm van huiselijk geweld wordt nog onvoldoende gesignaleerd. Pas wanneer signalen worden opgepikt en doorgegeven, kan het tot een succesvolle aanpak hiervan komen.

¹ Zowel bij kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, als bij kinderen die zelf geweld ondergaan, is sprake van kindermishandeling.

Oplossing van deze knelpunten is een voorwaarde om te komen tot een sluitende aanpak die de casus centraal stelt, en niet het aanbod van de betrokken hulpverlenende instellingen. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Succes-
factoren

Er zijn echter ook succesfactoren te benoemen op basis van dit onderzoek. Een belangrijke succesfactor is een sterk casemanagement, dat onomstreden is en voor alle betrokken partijen ook duidelijk. Een andere belangrijke succesfactor is dat partijen elkaar kennen en bereid zijn om met elkaar samen te werken. Het onderzoek heeft laten zien dat waar dit het geval is, het lukt om door te pakken in complexe casussen huiselijk geweld omdat partijen elkaar weten te vinden, op elkaars acties voort kunnen bouwen en elkaar goed op de hoogte houden.

Voorbeeld

Een bejaarde vader wordt psychisch mishandeld en financieel uitgebuit door één van zijn zonen. Deze verslaafde zoon veroorzaakt bovendien veel overlast. De casus wordt besproken en gevolgd in het consultatienetwerk ouderenmishandeling. Via een gezamenlijke inzet van de politie, het SHG, de GGZ, de GGD en het Diagnose Onderzoeks- en Casemanagementteam lukt het om contact met vader te krijgen en te houden, ondanks herhaalde incidenten in het erop volgende jaar; om vader onder te brengen in een verzorgingstehuis; om het contact tussen vader en zoon te beëindigen; en zoon strafrechtelijk aan te pakken.

4 ADVIES: BLIK OP DE TOEKOMST

4.1 Actuele ontwikkelingen

Alvorens aandacht te besteden aan de manier waarop de geconstateerde knelpunten in de opvolging van meldingen huiselijk geweld in Noord-Holland kunnen worden opgelost, is het belangrijk aandacht te besteden aan een aantal belangrijke ontwikkelingen in de context waarin deze opvolging plaatsvindt.

4.1.1 Verdere professionalisering Steunpunten Huiselijk Geweld

In de opdrachtformulering voor dit onderzoek is aangegeven bij de verbetermogelijkheden bijzondere aandacht te besteden aan het versterken van de (centrale) positie van de SHG's als informatieknoppunten. Dat is echter slechts één van de functies die de SHG's hebben. De ontwikkeling van de SHG's dateert uit het begin van deze eeuw. In 2008 is bij de evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld de behoefte geformuleerd aan uniformiteit van de SHG's. Daarom is in opdracht van het ministerie van VWS gewerkt aan het benoemen van de functies die de SHG's (in ieder geval) moeten vervullen. Deze functies zijn onlangs gepresenteerd. Het is de bedoeling dat elk SHG deze functies gaat bieden. De manier waarop het daar invulling aan geeft, kan het samen met de gemeente bepalen.

De functies zijn:

- Frontoffice: het SHG als een toegangspoort naar hulpverlening, die advies en ondersteuning biedt, voorlichting geeft en als meldpunt¹ functioneert.
- Procesregie: ervoor zorgen dat, indien nodig, een melding van huiselijk geweld wordt ingebracht bij de uitvoerende ketenpartners, zodat de zorg- of hulpverlening kan worden gestart. Naast de start van de hulpverlening is het SHG als procesregisseur tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de hulpverlening door ketenpartners in onderlinge samenhang (een sluitende aanpak en systeemgerichte hulpverlening).
- Registratie: het vastleggen van gegevens van personen die zich melden met vragen rond huiselijk en seksueel geweld (slachtoffers, plegers, getuigen of andere personen die informatie of hulp vragen) en van de contacten die het SHG met deze personen heeft.
- Monitoring en prevalentieonderzoek: het op regionaal niveau verzamelen van gegevens ten dienste van de samenwerkende gemeenten en ketenpartners.

¹ Voor partnergeweld, ouderenmishandeling in huiselijke kring, geweld tegen ouders en seksueel geweld in huiselijke kring. Bij kindermishandeling, ouderenmishandeling door professionals en seksueel geweld buiten het gezin dient het SHG door te verwijzen.

- Deskundigheidsbevordering: zowel binnen het SHG als bij de ketenpartners. De deskundigheidsbevordering kan worden vormgegeven door de gemeente, het SHG en de ketenpartners, vanuit ieders eigen rol.²

4.1.2 Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Met de komst van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is de positie van het SHG niet meer afhankelijk van regionale afspraken, maar wettelijk vastgelegd. De hierboven genoemde functie van meldpunt (onder de functie frontoffice) is in de wet opgenomen. Het SHG krijgt daarmee de bevoegdheid om persoonsgegevens te registreren en uit te wisselen. Dit faciliteert de uitvoering van de procesregie door het SHG. Omdat de Wet op de jeugdzorg stelt dat kindermishandeling gemeld dient te worden bij het AMK, is nauwe samenwerking tussen het SHG en het AMK vereist om hulpverlening aan alle gezinsleden te kunnen verlenen en het geweld binnen het gezin te kunnen stoppen. Ook worden op deze manier dubbele of conflicterende interventies voorkomen. Wanneer kinderen getuige zijn van huiselijk geweld is bovendien sprake van zowel huiselijk geweld als kindermishandeling in het gezin. De samenwerking heeft betrekking op het uitwisselen van gegevens en het afstemmen van de opvolging van de melding en de toeleiding naar hulpverlening. Wanneer sprake is van zowel huiselijk geweld als kindermishandeling, dienen afspraken gemaakt te worden over de casusregie.³

4.1.3 Actieplan Ouderen in veilige handen

In het actieplan *Ouderen in veilige handen*⁴ wordt onder andere de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de preventie van ouderen-mishandeling genoemd, aandacht besteed aan het bevorderen van het signaleren en melden van ouderenmishandeling (bij de SHG's) en het bieden van hulp en ondersteuning bij ouderenmishandeling. Dit betekent dat de SHG's, meer dan nu vaak het geval is, een rol krijgen in de aanpak van ouderenmishandeling.

4.1.4 Decentralisatie jeugdzorg, aanpak kindermishandeling en Verwijsindex

Het streven van de huidige regering is om de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten in 2014 in te laten gaan. Ondertussen beschikken alle gemeenten over een CJG. Dit betekent dat de zorgstructuur voor de jeugd op lokaal niveau de komende jaren nog niet vastligt. De aanpak van kindermishandeling zal uiteindelijk in deze structuur moeten worden ingebed. Deze aanpak (ook wel bekend onder de noemer RAAK) is uiterlijk in 2012 in alle gemeenten geïmplementeerd en wordt ondersteund door de Verwijsindex.

² Ministerie van VWS (2011) *Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld* (Den Haag).

³ Ibidem.

⁴ Ministerie van VWS, 2011.

Deze ontwikkelingen zijn met name van belang voor de positie van de AMK's. Dit worden in 2014 gemeentelijke meldpunten waar signalen van kindermishandeling gebundeld en onderzocht worden en die samenwerken met de gemeentelijke zorgstructuur rondom jeugd. Deze samenwerking wordt ondersteund door het gebruik van de Verwijsindex, iets wat nu nog niet overal en niet door alle relevante partijen gebeurt. Voor de opvolging van meldingen hoeft dit op zich niets te veranderen. Daarom wordt hier in de rest van dit hoofdstuk niet verder op ingegaan.

4.1.5 Actieplan *Kinderen Veilig*

Op 28 november 2011 presenteerde de staatssecretaris van VWS het Actieplan *Kinderen Veilig*. Het plan bevat concrete acties voor de aanpak van kindermishandeling. Deze acties zijn gericht op het versterken van de keten; op preventie, signaleren, stoppen en behandelen van (de gevolgen van) mishandeling; op het verbeteren van de fysieke veiligheid van kinderen; op monitoring, toezicht en onderzoek. De regie over de aanpak wordt nadrukkelijk bij gemeenten gelegd.

4.2 Structuur versus uitvoering

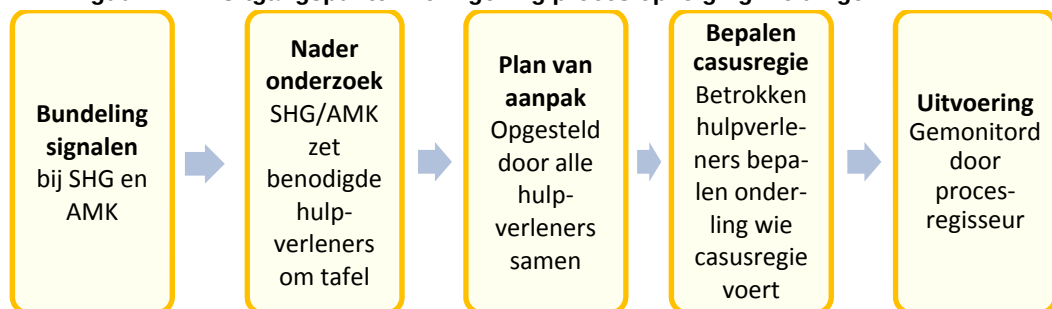
De casus centraal	De opvolging van meldingen van huiselijk geweld moet de casus centraal stellen, in plaats van het beschikbare hulpverleningsaanbod of de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Alleen op die manier kan worden gekomen tot een systeemgerichte aanpak. Systeemgericht werken is overigens niet in alle gevallen mogelijk of gewenst. Voorwaarden hiervoor zijn dat de situatie veilig is en dat beide partners aan de relatie willen werken en ook open staan om aan zichzelf te werken. Risicofactoren zijn ernstige voorgaande mishandelingen, een uitgebreid strafblad, ernstige psychopathologische afwijkingen en verslaving. ⁵
Systeemgericht werken	<i>Een daadwerkelijk systeemgerichte aanpak stelt de casus centraal. Onder systeemgericht werken verstaan wij: een aanpak die start met een analyse van het geweld op basis van de wisselwerking tussen de verschillende actoren in het (gezins)systeem en die vervolgens leidt tot een integraal hulpverleningsaanbod waarin de trajecten voor deze actoren op elkaar zijn afgestemd.</i>
Uitgangspunten	Om een aanpak die de casus centraal stelt te realiseren, kan gezocht worden naar oplossingen in de vormgeving van de samenwerkingsstructuur. Het is echter ook goed mogelijk dat de bestaande structuur op zich voldoende mogelijkheden biedt, maar in de uitvoering beter benut dient te worden. Bovendien zijn verschillende oplossingen in de structuur denkbaar die tot dezelfde uitkomst kunnen leiden. Het casusoverleg is een goed voorbeeld. In

⁵ M. Flikweert en K. Lünemann (2003). *Hulp verlenen aan het gezin. Literatuurstudie naar systeemgerichte benadering in geval van huiselijk geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Alkmaar werkt het goed om per casus, waar nodig, een overleg te organiseren; in een subregio van Haarlem werkt een driewekelijks casusoverleg met vaste deelnemers goed. Wij bevelen daarom aan om te zorgen dat met de structuur aan een aantal belangrijke uitgangspunten wordt voldaan. Hoe de verschillende regio's in Noord-Holland dat vormgeven, kunnen zij zelf bepalen.

Schematisch zien de uitgangspunten voor de werkprocessen er als volgt uit:

Figuur 4.1 Uitgangspunten vormgeving proces opvolging meldingen



De uitgangspunten worden hieronder verder uitgewerkt.

Het bundelen van signalen

Bij SHG/AMK Het is voor een systeemgerichte aanpak van primair belang dat signalen over een gezin gebundeld worden. Dat betekent dat hulpverleners signalen van huiselijk geweld, ook van ouderenmishandeling, aan elkaar doorgeven. Signalen van kindermishandeling worden doorgegeven aan het AMK, signalen van andere vormen van huiselijk geweld aan het SHG, los van de vindplaats van die signalen. Dat betekent dat wanneer de reclassering huiselijk geweld of kindermishandeling in een casus signaleert, altijd een melding wordt gedaan. Hetzelfde geldt voor alle andere partijen die met dergelijke signalen te maken krijgen. De Wet verplichte meldcode verplicht organisaties om in de middelen daarvoor te voorzien. Ook het AMK en het SHG geven elkaar signalen door. Zo worden relevante signalen altijd gebundeld bij ofwel het AMK (kindermishandeling), ofwel het SHG (andere vormen van huiselijk geweld), van waaruit de aanpak vervolgens kan worden gestart.

Nader onderzoek

Delen van informatie Zodra een signaal binnen is gekomen bij het SHG of het AMK, wordt het nader onderzocht. Dat wil zeggen dat de meldpunten bij elkaar en bij andere ketenpartners nagaan of er nog meer signalen met betrekking tot hetzelfde gezin zijn, alsook de situatie in het gezin onderzoeken. Dat laatste gebeurt waar nodig in samenwerking met de relevante ketenpartners. Zo ontstaat een beeld van de benodigde hulpverlening in het gezin. Het SHG of het AMK zet de benodigde hulpverleners vervolgens om tafel. In overleg komt men tot een gezamenlijk plan van aanpak en wordt bepaald welke instelling de casusregie

Overleg

gaat voeren. Met name voor het AMK is dit een aanvulling op de bestaande werkwijze.

Privacy

Onduidelijkheid over welke informatie in het kader van de geldende privacywet- en regelgeving gedeeld mag worden, belemmert nog te vaak een goede informatie-uitwisseling. Dat zorgvuldig met privacygevoelige informatie moet worden omgegaan, staat buiten kijf. Bij de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling is echter vaak meer uitwisseling van informatie toegestaan, dan ketenpartners denken. De ministeries van VWS en van Veiligheid en Justitie kunnen hier meer informatie over geven.

Een sterke casusregie

Om tot een sluitende en systeemgerichte ketenaanpak van huiselijk geweld te komen, is het belangrijk dat er een goede regie op de aanpak wordt gevoerd. In de vorige paragraaf (4.1.1) is reeds beschreven dat de procesregie bij het SHG behoort te liggen. Daarnaast kunnen beleidsregie en casusregie worden onderscheiden.

- Onder beleidsregie wordt verstaan: het maken van beleid, ervoor zorgen dat een regionale aanpak van huiselijk geweld wordt ontwikkeld en het bewaken daarvan; en ervoor zorgen dat afspraken over de aanpak worden vastgelegd in een convenant.
- Onder casusregie wordt verstaan: zorgen voor het opstellen en uitvoeren van een hulpverleningsplan, afstemming tussen de verschillende hulpverleningstrajecten onderling en tussen justitiële interventies en de hulpverlening.⁶

Centraal belegd per casus

Een sterke casusregie houdt in dat er één casemanager is voor het hele gezin, die zowel van een eventueel strafrechtelijk traject als van het verloop van alle hulpverlening op de hoogte is. Dat vergt enerzijds dat partijen accepteren dat slechts één instelling de regie over de casus kan voeren, een standpunt dat nu niet algemeen wordt gedeeld. Systeemgericht werken wordt niet gerealiseerd doordat elke hulpverlener bij het uitvoeren van zijn eigen traject ook andere gezinsleden probeert te betrekken; het wordt gerealiseerd doordat alle trajecten centraal op elkaar en op de problematiek worden afgestemd en dat gemonitord wordt of dat zo blijft.

De casusregie hoeft niet bij één specifieke organisatie te worden neergelegd. Sterker nog, afhankelijk van de aard van een casus kan de regie beter bij de ene of bij de andere partij worden belegd. Alle relevante partijen dienen dus de capaciteit in huis te hebben om casusregie uit te voeren en er dienen heldere afspraken te worden gemaakt over wanneer welke partij de casusregie voert. De aard van de casussen, niet een gelijke verdeling van de casussen over de betrokken partijen, dient daarbij het uitgangspunt te zijn. De partijen die in aanmerking komen voor casusregie zijn in ieder geval het SHG, BJZ, instellingen die verantwoordelijk zijn voor de hulp aan het slachtoffer (bijvoorbeeld het maatschappelijk werk) en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de hulp aan de pleger (de reclassering in strafrechtelijke trajecten,

⁶ Ministerie van VWS (2011). *Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld* (Den Haag).

plegerhulpverlening in het vrijwillige kader). De casusregie wordt vervolgens bij die instelling neergelegd, die de casus het best kan overzien. Als er bijvoorbeeld sprake is van een casus waarin de problematiek met name opvoedproblematiek betreft, maar ook psychiatrische hulp voor de kinderen en ondersteuning bij praktische zaken voor de ouders ingezet wordt, kan BJZ de casusregie voeren. Wanneer sprake is van een zeer complexe casus waarin voor zowel pleger, slachtoffer als kinderen diverse hulpverleners betrokken zijn en tevens een strafrechtelijk traject loopt, is het SHG waarschijnlijk de beste casusregisseur. De inhoudelijke afstemming die op het Veiligheidshuis in Alkmaar plaatsvindt, is een goed voorbeeld van uitwisseling van informatie tussen de strafrecht- en de hulpverleningsketen. Deze afstemming dient echter door te gaan tot één of beide trajecten zijn afgerond.

Casusoverleg Bij het voeren van casusregie hoort casusoverleg. In casussen die niet complex van aard zijn, gebeurt dit bilateraal. In complexe casussen is casusoverleg door meerdere betrokken hulpverleners gewenst. Dat overleg is in eerste instantie nodig om alle relevante informatie boven tafel te krijgen. In tweede instantie dient het ertoe om tot een gezamenlijke, systeemgerichte aanpak te komen. In derde instantie dient het tot de bewaking en monitoring van deze aanpak. Bij de inrichting van het casusoverleg dient er rekening mee gehouden te worden dat die personen aan tafel zitten, die ook bekend zijn met de casus. In de fase van informatievergaring kunnen dit vaste vertegenwoordigers van de ketenpartners zijn. Daarna is het echter wenselijk dat de hulpverleners zelf aan tafel zitten. Het is dan mogelijk om meer de diepte in te gaan en tot een meer systeemgerichte aanpak te komen. Het is goed wanneer ook de cliënten bij overleggen tussen hulpverleners aan tafel kunnen zitten; dit kan bijdragen aan hun motivatie voor de hulpverlening, omdat zij kunnen meepraten over het te volgen traject.

Zo min mogelijk bureaucratische barrières

In het huidige proces van de opvolging van meldingen van huiselijk geweld zit een aantal bureaucratische barrières ingebouwd, die maken dat casussen niet of met vertraging door de juiste partners worden opgepakt.

Zorgmelding De meest in het oog springende barrière is de zorgmelding die de politie bij BJZ moet doen. Het zou goed zijn om te onderzoeken of deze verplichting overgenomen kan worden door het SHG of dat BJZ ook zonder zorgmelding kan handelen.

Strafrecht Een andere barrière is aangetroffen in het strafrechtelijke traject. Daar is de regel dat de reclassering pas wordt ingeschakeld wanneer:

1. de politie de casus bij de reclassering aanmeldt. De politie doet dit niet altijd (tijdig), waardoor de reclassering niet of te laat in actie komt. Ook dit kan mogelijk ondervangen worden door het SHG, dat immers alle incidenten huiselijk geweld van de politie ontvangt, deze melding te laten doen.

2. het OM besluit om te vervolgen, hetgeen lang kan duren. De zogenaamde 'testcasussen' in Alkmaar laten zien dat het OM al vroegtijdig kan inschatten of er vervolgd gaat worden, en de reclassering dan al opdracht kan geven een adviesrapportage op te stellen. Het verdient de aanbeveling om deze werkwijze breder uit te rollen.

Bekendheid hulpverleners met elkaar en met gemaakte afspraken

Afspraken kunnen nog zo goed en duidelijk zijn, wanneer hulpverleners ze niet kennen en wanneer zij ook niet weten wat zij van elkaar kunnen verwachten, is de kans groot dat ze niet worden nagekomen. Er dient daarom prioriteit te worden gegeven aan deze kennis binnen elk van de betrokken organisaties. Ook hier geldt dat de Wet verplichte meldcode een goed aanknopingspunt biedt. De insteek moet echter breder zijn: het gaat niet alleen om het doen van meldingen, maar ook om het herkennen van de mogelijkheid om een andere hulpverlener om advies of ondersteuning te vragen, en de wetenschap dat die ander daartoe bereid zal zijn.

Dekken complete spectrum huiselijk geweld

Ouderen-
mishandeling

De opvolging van meldingen moet geregeld zijn voor het complete spectrum van huiselijk geweld. In dit kader is met name ouderenmishandeling een aandachtspunt. Het voorbeeld van de regio Haarlem laat zien dat het mogelijk is om een succesvol consultatienetwerk op te zetten. Belangrijk is vooral om te borgen dat meldingen van ouderenmishandeling ergens terechtkomen waar ze worden opgepakt. Het *Actieplan Ouderen in veilige handen* en de functiebeschrijving van de SHG's legt deze taak bij de SHG's neer. Regelen dat meldingen van ouderenmishandeling bij het SHG terechtkomen, is echter pas een tweede stap. Daaraan voorafgaand dient de signaleringsstructuur voor ouderenmishandeling te worden opgezet en gecompleteerd. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten.

Alles begint bij een goede procesregie

SHG's

Het onderzoek heeft laten zien dat de Steunpunten Huiselijk Geweld op dit moment nog onvoldoende uitvoering geven aan de functie procesregie. Hun activiteiten betreffen vooral het casusniveau. Hun ketenpartners handelen ook nog niet (geheel) naar het uitgangspunt dat het SHG deze centrale rol heeft. Maar de gemeenten vragen het ook nog niet van het SHG. De belangrijkste aanbeveling naar aanleiding van dit onderzoek is dan ook om de procesregie door de SHG's nader invulling te geven. Overtuig andere partijen ervan dat een centrale informatiepositie voor het SHG géén overdracht van casusregie betekent (die komt, zoals hierboven beschreven, bij de daarvoor het best geschikte partij te liggen). Het SHG heeft echter kennis over de uitvoering van de aanpak huiselijk geweld nodig om die aanpak als procesregisseur goed te kunnen bewaken. Dat betekent dat het SHG moet weten hoe de uitvoering verloopt. Zo kan het knelpunten signaleren en daar oplossingen voor aandragen. Voor de overdracht van informatie en het bieden van openheid krijgen de ketenpartners dus een betere ketenaanpak terug. De cliënten, waar het immers om gaat, krijgen bovendien een betere hulpverlening.

4.3 Afsluiting en aanbevelingen

Het onderzoek heeft laten zien dat in de praktijk nog niet altijd wordt voldaan aan het systeemgericht werken, zoals dat hierboven is gedefinieerd. Het komt nog te vaak voor dat voor elke betrokkene in het systeem een eigen spoor wordt uitgezet, zonder dat deze sporen goed op elkaar en op de geweldsdynamiek worden afgestemd. De systeemaanpak wordt zo gereduceerd tot een verzameling losse trajecten; beleids-, proces- en casusregie krijgen onvoldoende vorm.

Het is in de eerste plaats aan de gemeenten in Noord-Holland om het initiatief te nemen voor het verder versterken van de structuur voor de aanpak van huiselijk geweld. De gemeenten doen dit uiteraard in samenspraak met de betrokken ketenpartners. Kijk daarbij kritisch naar de bestaande structuren en processen: komen ze echt tegemoet aan de uitgangspunten die hierboven zijn geformuleerd of is aanpassing noodzakelijk?

Wij bevelen aan dat ketenpartners in de verschillende Noord-Hollandse regio's hun werkprocessen gezamenlijk zo vormgeven, dat aan de volgende uitgangspunten wordt voldaan: het bundelen van signalen, een sterke proces- en casusregie, zo min mogelijk bureaucratische barrières, onderlinge bekendheid van hulpverleners en het dekken van het complete spectrum van huiselijk geweld.

Om aan deze aanbeveling te voldoen, zijn de volgende punten van belang:

- Voor het bundelen van signalen: het verdient aanbeveling om serieus werk te maken van de implementatie van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Spreek daarnaast af dat vanuit alle afdelingen van BJZ signalen van huiselijk geweld worden doorgegeven aan het SHG, en dat vanuit het SHG signalen van kindermishandeling worden doorgegeven aan het AMK.
- Voor het doen van nader onderzoek: realiseer dat relevante informatie altijd door partijen wordt gedeeld, en dat er een structuur bestaat waarin deze informatie gedeeld kan worden.
- Voor een sterke casusregie: maak afspraken over hoe wordt bepaald welke instelling de regie over een specifieke casus voert. Houdt hiermee rekening met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende betrokken instellingen, maar denk vooral vanuit het vereiste dat de casus centraal moet staan en waar mogelijk systeemgericht wordt gewerkt. Zorg dat casusoverleg zo is ingericht, dat niet alleen de juiste partners, maar ook de juiste hulpverleners aan tafel zitten.
- Voor zo min mogelijk bureaucratische barrières: neem bureaucratische barrières weg door duidelijke afspraken tussen de ketenpartners over hun verantwoordelijkheid binnen casussen, los van formaliteiten.

- Voor de onderlinge bekendheid van hulpverleners: steek energie in het bevorderen van de bekendheid van hulpverleners met elkaars taken en verantwoordelijkheden.
- Met het oog op de volledigheid van de aanpak: investeer in de aanpak van ouderenmishandeling.

Met het vormgeven van de aanpak is het werk niet klaar; het begint dan pas. Op de uitvoering dient een sterke regie gevoerd te worden. De SHG's zijn de aangewezen instelling voor het voeren van deze regie.

Wij bevelen aan de functie 'procesregie' van de Steunpunten Huiselijk Geweld in Noord-Holland nader vorm te geven en te borgen in de afspraken met de ketenpartners. Het is aan de gemeenten om samen met de ketenpartners te bepalen hoe zij de procesregie graag ingevuld zien.

Wat tot slot van groot belang is, is dat hulpverleners er niet op gespitst zijn een casus bij zich te houden wanneer die beter bij iemand anders thuis is, maar zich anderzijds wel verantwoordelijk voelen om alles wat in hun macht ligt te doen om in een casus te interveniëren, ook wanneer dat strikt genomen niet tot hun taak behoort. Oftewel: zowel concurrentie om als het doorschuiven van casussen moet worden voorkomen.

Elke gemeente is verschillend en dat geldt ook voor de problematiek per regio. Een kant en klare structuur wordt hier daarom niet gepresenteerd. Wanneer de aanpak van huiselijk geweld aan bovenstaande uitgangspunten voldoet, is de verwachting echter dat de opvolging van meldingen huiselijk geweld in Noord-Holland zal verbeteren.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl