

Eindrapportage Programma Veilig Thuis - de basis op orde

27 juni 2017
Jan-Dirk Sprokkereef

1 Inleiding

Dit is de eindrapportage van het Programma Veilig Thuis – de basis op orde. Het programma eindigt op 1 juli 2017. In dit document wordt voortgebouwd op de tussenrapportages van januari 2017 en september 2016.

2 Context

Het gevoel van veiligheid maakt een wezenlijk onderdeel uit van de mogelijkheid tot participatie in de samenleving. Het gaat hierbij om veiligheid in de zin van ‘vrij zijn’ van het risico op geweld uit huiselijke kring. Er moet voor iedereen in de thuissituatie – en als dat niet kan, elders – een veilige plek zijn. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld. Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten, waaronder de taken op het gebied van kindermishandeling, zijn gemeenten sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het tegengaan van geweld tegen volwassenen en kinderen. Gemeenten kunnen op deze manier een integrale aanpak voor (probleem)gezinnen effectueren: van preventie en vroegsignalering, via opvang en herstel naar nazorg en participatie. Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn gebaat bij een integrale aanpak. Dat is voor alle slachtoffers effectiever en efficiënter. Per 1 januari 2015 zijn daarom het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) samengevoegd tot één integraal advies- en meldpunt: Veilig Thuis, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

Door in Veilig Thuis expertise op het gebied van kindermishandeling en expertise op het gebied van geweld in huiselijke kring (volwassenen en kinderen) samen te voegen ontstaat een bundeling van krachten. Veilig Thuis is het expertisecentrum voor alle vormen van verwaarlozing, mishandeling en geweld in huiselijke kring. Veilig Thuis beschikt ook over

expertise op het gebied van ouderenmishandeling, financiële uitbuiting, eengerelateerd geweld, genitale verminking, huwelijksdwang en seksueel misbruik.

3 Aanleiding en doel Programma Veilig Thuis – de basis op orde

In relatief korte tijd zijn 26 nieuwe Veilig Thuis-organisaties ingericht, die veelal te kampen hebben (gehad) met een hoger dan verwachte instroom van meldingen, daardoor beperkte financiële middelen en een werkveld dat door de decentralisaties in ontwikkeling en fors in beweging was en is.

Binnen Veilig Thuis zijn medewerkers ondergebracht uit verschillende moederorganisaties, met een eigen werkwijze en cultuur. Zij moesten in nieuwe teams met een nieuwe werkwijze aan de slag, terwijl tegelijkertijd de instroom van zaken bij Veilig Thuis steeg. Tegelijkertijd werden lokaal wijk- en gebiedsteams ingericht voor ondersteuning en hulp in het brede sociaal domein. Onder deze moeilijke omstandigheden werden de taken van Veilig Thuis uitgevoerd.

Sinds de start van Veilig Thuis in 2015 is er veel gebeurd. De Veilig Thuis-organisaties zijn voortvarend aan de slag gegaan met de opbouw van de organisatie, de toerusting van medewerkers om hun werk goed uit te kunnen voeren, de registratie en de samenwerking met relevante partijen. Uit het rapport van de inspecties¹ over de toetsing stap 1 begin 2016 kwam echter naar voren dat dit op veel plekken (nog) niet tot voldoende resultaat heeft geleid. In de toetsing stap 1 hebben de inspecties getoetst of de ‘basis op orde’ was bij de Veilig Thuis-organisaties. In hun rapporten hebben de inspecties aangegeven dat in het bijzonder de wachtlijsten en het zicht op veiligheid belangrijke aandachtspunten zijn.

Mede naar aanleiding van het rapport van de inspecties hebben gemeenten en Veilig Thuis-organisaties de wens geuit om te werken aan een verdere verbetering van de kwaliteit van Veilig Thuis-organisaties en de inbedding in de keten van jeugd, zorg en veiligheid. Ook voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk was dat van belang, gelet op de cruciale positie die Veilig Thuis inneemt in de aanpak van geweld in huiselijke kring en de verantwoordelijkheid van gemeenten daarvoor. Daarom is in opdracht van de VNG, met financiering van VWS en VenJ, het Programma Veilig Thuis – de basis op orde gestart om gemeenten en Veilig Thuis-organisaties te ondersteunen in de opgaven die er liggen om te komen tot *duurzame effectieve Veilig Thuis-organisaties, waarbij de tekortkomingen die door de inspecties zijn geconstateerd zijn opgeheven, zodanig dat gemeenten kunnen voldoen aan hun wettelijke verantwoordelijkheden*. Kortom, de basis van de 26 Veilig Thuis-organisaties moest op orde worden gebracht. Hierbij wordt ‘basis op orde’ gedefinieerd als het voldoen aan de randvoorwaarden zoals door de inspecties in Stap 1 gesteld.

4 Bevindingen en resultaten Programma Veilig Thuis – de basis op orde

Het Programma Veilig Thuis – de basis op orde heeft op basis van de conclusies van de inspecties en gesprekken met Veilig Thuis-organisaties en gemeenten per Veilig Thuis-organisatie het volgende in kaart gebracht:

- ervaren knelpunten en de oorzaken die daaraan mogelijk ten grondslag liggen
- opgaven van gemeenten en Veilig Thuis-organisaties

¹ Onderzoek naar de kwaliteit van Veilig Thuis Stap 1 (landelijk beeld), februari 2016, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg

- belangrijkste partners in de keten die onderdeel uitmaken van het verbeterproces
- wensen ten aanzien van de inrichting van het verbeterproces

Daaruit kwamen drie belangrijke thema's naar voren:

1. De aansluiting van Veilig Thuis op haar partners, met name de lokale wijkteams, moest worden verbeterd om grip te kunnen krijgen op de wachtlijsten en om het zicht op veiligheid in het cliëntsysteem te kunnen waarborgen.
2. In die regio's waar nog geen definitieve keuze was gemaakt met betrekking tot de positionering van Veilig Thuis, moest dit zo snel mogelijk gebeuren om de Veilig Thuis-organisatie een stabiele basis te bieden voor doorontwikkeling.
3. De kwaliteit van de politiemutaties huiselijk geweld moest worden verbeterd om Veilig Thuis niet onnodig te belasten.

Hieronder wordt nader ingegaan op de bevindingen, acties en resultaten van het programma met betrekking tot bovenstaande thema's. Daarnaast heeft het programma maatwerkadvies gegeven aan individuele Veilig Thuis-organisaties en gemeenten.

De aansluiting van Veilig Thuis op haar partners, met name de lokale wijkteams, moest worden verbeterd om grip te kunnen krijgen op de wachtlijsten

Een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van dienstverlening door een Veilig Thuis-organisatie is of deze zicht heeft op de veiligheid in het cliëntsysteem. Uit de bevindingen van het programma bleek dat voor Veilig Thuis-organisaties, gemeenten en partners van Veilig Thuis onvoldoende duidelijk was wanneer de verantwoordelijkheid van Veilig Thuis voor het zicht op de veiligheid in het cliëntsysteem begint en wanneer deze eindigt en aan welke eisen Veilig Thuis moet voldoen als het de verantwoordelijkheid voor het zicht op de veiligheid van het cliëntsysteem overdraagt aan een andere organisatie of professional.

In het kwaliteitskader 'Veilig Thuis – zicht op veiligheid', opgesteld door het programma Veilig Thuis – de basis op orde, is nu in een professioneel kader gedefinieerd wat zicht op veiligheid is en hoe dit overgedragen wordt. Daarmee is ook gedefinieerd wanneer Veilig Thuis meldingen over moet dragen aan het lokale veld. In samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en Veilig Thuis wordt vastgelegd dat de instellingen en professionals die werkzaam zijn in het lokale veld voldoende moeten zijn toegerust om deze meldingen overgedragen te kunnen krijgen.

Wanneer geen sluitende afspraken zijn gemaakt over wat Veilig Thuis en het lokale veld van elkaar mogen verwachten dan leidt dit tot onduidelijkheden in de overdracht en komt het zicht op de veiligheid van de betrokkenen in de melding in gevaar. Onduidelijkheden in de overdracht leidt tot wachtlijsten. Veilig Thuis weet niet of lokale teams in staat zijn om meldingen te kunnen overnemen en 'houden ze dan zelf', waardoor deze capaciteit niet ingezet kan worden voor het oppakken van nieuwe meldingen.

Gemeenten worden met het kwaliteitskader beter in staat gesteld om te sturen op de wijze waarop het lokale veld samenwerkt met Veilig Thuis.

Uit het rapport van de inspecties over de toetsing stap 2 kwam naar voren dat 22 van de getoetste 24 Veilig Thuis-organisaties inmiddels dit soort samenwerkingsafspraken hebben gemaakt met hun gemeenten.

In die regio's waar nog geen definitieve keuze was gemaakt met betrekking tot de positionering van Veilig Thuis, moest dit zo snel mogelijk gebeuren om de Veilig Thuis-organisatie een stabiele basis te bieden voor doorontwikkeling.

Bij de start van het programma bleek dat in ongeveer een derde van de regio's is nog geen definitieve keuze was gemaakt over hoe de Veilig Thuis-organisatie duurzaam zou worden vormgegeven. In deze regio's was veelal sprake van hetzij een projectorganisatie, hetzij een samenwerkingsverband. In ongeveer de helft van deze regio's was weliswaar nog geen sprake van een voorgenomen besluit over hoe dit per 1 januari 2017 wordt vormgegeven, maar waren de contouren van dit besluit helder en eenduidig. In de andere helft van deze regio's was er nog geen zicht op een definitieve keuze. Hierdoor bestond er een risico dat de kwaliteit van dienstverlening door Veilig Thuis onder druk kon komen te staan en/of de benodigde transformatie onvoldoende werd vorm gegeven.

In deze regio's heeft het programma die risico's nadrukkelijk onder de aandacht van de verantwoordelijk wethouder(s) gebracht en hen geadviseerd over te zetten stappen. Inmiddels is, op 1 Veilig Thuis-organisatie na, voor alle Veilig Thuis-organisaties een definitieve keuze gemaakt met betrekking tot de positionering.

De kwaliteit van de politiemutaties huiselijk geweld moest worden verbeterd om de beperkte capaciteit van Veilig Thuis niet onnodig te belasten

Politiemeldingen aan Veilig Thuis gaan over zorg ten aanzien van minderjarigen en over (vermoedens van) kindermishandeling en huiselijk geweld. De meldingsbereidheid van de politie wordt door Veilig Thuis zeer gewaardeerd.

Uit de analyse van het programma van het ontstaan van de wachtlijsten bij Veilig Thuis kwam naar voren dat deze voor een deel ontstaan door kwalitatief onvoldoende politiemeldingen. De kwaliteit van deze mutaties loopt uiteen. Over de kwaliteit en volledigheid van de zorgmeldingen Jeugd door de politie bestaat over het algemeen tevredenheid. Dat is anders voor de mutaties met betrekking tot huiselijk geweld, waar Veilig Thuis-organisaties veel werk hebben aan het beoordelen ervan.

Het programma heeft dit probleem geagendeerd bij de projectleider politie. Op basis daarvan is bewerkstelligd dat in opdracht van het ministerie van VenJ een actiegericht onderzoek is gestart.

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek is afgesproken dat de huidige ongefilterde en ongeziene werkstroom op 1 juli 2017 zodanig sterk is verbeterd dat Veilig Thuis ontlast wordt door de daling van het aantal slecht onderbouwde meldingen. Op dat moment zijn in alle eenheden tevens stappen gezet richting een structurele verbetering van de informatiedeling tussen politie en Veilig Thuis. Ook zal op 1 juli 2017 door middel van een impactanalyse duidelijk zijn wat er nodig is met betrekking tot de duurzame en meerjarige veranderingen op het gebied van capaciteit en ICT. Hierbij is ook oog voor afhankelijkheden, zoals bijvoorbeeld de doorontwikkeling van de ICT bij politie en Veilig Thuis.

5 Voorbereiding op toetsing stap 2

Naast de inzet op bovenstaande thema's heeft het programma activiteiten ondernomen om Veilig Thuis-organisaties en gemeenten voor te bereiden op de toetsing stap 2 door de inspecties.

Waar tijdens de toetsing in 2015 de inspecties met name getoetst hebben of Veilig Thuis-organisaties beschikten over voldoende randvoorwaarden om hun werk op een voldoende

niveau uit te voeren, werd tijdens de toetsing stap 2 getoetst op de kwaliteit van de uitvoering door Veilig Thuis-organisaties. Ter voorbereiding op de toetsing op stap 2 door de inspecties is het toetsingskader door het programma samen met Veilig Thuis-organisaties en gemeenten geoperationaliseerd. Op verschillende onderwerpen bestond onduidelijkheid over de juiste interpretatie van de termen die in het toetsingskader Stap 2 van de inspecties werden gehanteerd. Voor elk van deze thema's is herleid op welke bronnen de verwachtingen van de inspecties zijn gebaseerd. Hiermee beschikten alle Veilig Thuis-organisaties, voorafgaand aan de toetsing door de inspecties, over een eenduidig kader en kon elke organisatie zich goed voorbereiden op de toetsing door de inspecties.

Uit deze toetsing² kwam naar voren dat alle Veilig Thuis-organisaties voldoende tot goed zijn toegerust om meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling te beoordelen, te onderzoeken en een benodigd vervolgtraject in te (laten) zetten. Tegelijkertijd blijft er een knelpunt rond de capaciteit om alle meldingen binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Bij de helft van de 24 getoetste Veilig Thuis organisaties wordt de kwaliteit als voldoende beoordeeld. Tien van de organisaties scoren matig. Twee organisaties scoren onvoldoende en krijgen een hertoets. De inspecties hebben aangegeven te verwachten dat de geconstateerde positieve ontwikkeling zich bij alle Veilig Thuis organisaties zal voortzetten, zodat alle Veilig Thuis organisaties er binnen een half jaar in kunnen slagen om het oordeel voldoende te behalen.

Adviezen over eenduidige kwaliteit

Uit de operationalisering van het toetsingskader stap 2 van de inspecties werd duidelijk dat het voor de volgende onderwerpen wenselijk zou zijn als daar een eenduidige visie op kwaliteit voor alle Veilig Thuis-organisaties zou worden opgesteld:

- definities van diensten voor Veilig Thuis
- visie op monitoring
- visie op de rol van vertrouwensarts en gedragsdeskundige in Veilig Thuis

Het programma heeft in samenwerking met Veilig Thuis-organisaties deze onderwerpen uitgewerkt en een advies opgesteld voor het Landelijk Netwerk Veilig Thuis. Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis heeft toegezegd om hoge prioriteit te geven aan de besluitvorming over de adviezen van het Programma – de basis op orde. Het is essentieel dat het Landelijk Netwerk Veilig Thuis gemeenten en/of de VNG betreft bij deze besluitvorming.

Eenduidige definitie van diensten

In de manier waarop Veilig Thuis-organisaties hun inspanningen registreren blijkt (grote) variatie te zitten. De verschillen in wat er door Veilig Thuis-organisaties onder de diensten triage, inzetten vervolgtraject en onderzoek wordt verstaan of waar een andere naam aan is gegeven leiden tot spraakverwarring. Ook hebben Veilig Thuis-organisaties wezenlijke vernieuwingen aangebracht in hun diensten, maar deze diensten onder al bestaande namen geschaard, waardoor het zicht op de doorontwikkeling in kwaliteit die alle Veilig Thuis-organisaties momenteel doormaken wordt ontnomen. Deze verschillen in de manier waarop Veilig Thuis-organisaties hun werkzaamheden registreren leiden tot moeilijkheden in vergelijkbaarheid op landelijk niveau van de prestaties van Veilig Thuis.

Het programma is op basis van een grondige analyse van de diensten van Veilig Thuis gekomen tot een advies over hoe de diensten landelijk eenduidig gedefinieerd kunnen worden. Na besluitvorming binnen het Landelijk Netwerk Veilig Thuis in afstemming met VNG

² De kwaliteit van Veilig Thuis Stap 2 Landelijk beeld, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg, april 2017

(en in overleg met de ministeries van VWS en VenJ) zullen de definities worden verwerkt in de actualisatie van het VNG-model Handelingsprotocol Veilig Thuis en in het informatieprotocol Veilig Thuis.

Visie op monitoringstaak Veilig Thuis

Met de aanscherping van de meldcode en de werkwijze Veilig Thuis³ krijgt Veilig Thuis per 1 januari 2019 een 'radar-functie'. De radarfunctie van Veilig Thuis is gericht op een zo compleet mogelijk inzicht in aard en ernst van problematiek, om zo een goede beoordeling van de veiligheid te kunnen maken. De radarfunctie draagt zo bij aan 'zicht op veiligheid'. Veiligheid is geen statisch gegeven. Daarom is het van belang dat gemonitord wordt hoe de veiligheid zich ontwikkelt met het verloop van de tijd. Het programma heeft een visie ontwikkeld op de monitoringstaak van Veilig Thuis. Dit is gedaan in samenwerking met professionals van Veilig Thuis-organisaties. Na besluitvorming binnen het Landelijk Netwerk Veilig Thuis in afstemming met VNG (en in overleg met de ministeries van VWS en VenJ) zal deze visie worden geïmplementeerd in de werkwijze van Veilig Thuis ter voorbereiding op de implementatie van de radar-functie.

Visie rol van vertrouwensarts en gedragsdeskundige in Veilig Thuis

De rol van vertrouwensartsen en gedragsdeskundigen wordt binnen Veilig Thuisorganisaties verschillend ingevuld. De manier waarop deze rollen worden ingevuld heeft direct invloed op de kwaliteit die door Veilig Thuis-organisaties wordt geboden. Het programma heeft met inbreng van een aantal vertrouwensartsen en gedragsdeskundigen een visie op de invulling van de rollen van vertrouwensarts en gedragsdeskundige in Veilig Thuis opgesteld. Deze visie is ter besluitvorming aangeboden aan de vereniging vertrouwensartsen kindermishandeling (VWAK), de landelijke werkgroep gedragsdeskundigen Veilig Thuis en aan het Landelijk Netwerk Veilig Thuis.

6 Stand van zaken Veilig Thuis-organisaties

De bevindingen van de inspecties in de toetsing stap 2⁴ laten zien dat het programma is geslaagd de basis van alle Veilig Thuis-organisaties op orde te brengen. Hierbij wordt 'basis op orde' gedefinieerd als het voldoen aan de randvoorwaarden zoals door de inspecties in stap 1 gesteld. Hierbij was de inzet van Veilig Thuis-organisaties en gemeenten essentieel.

In de regio's waar de kwaliteit van Veilig Thuis-organisaties onder druk was komen te staan, is zowel door de gemeenten als door de Veilig Thuis-organisatie het afgelopen jaar stevig ingezet op het op orde krijgen van de kwaliteit van de Veilig Thuis-organisatie. Maatregelen die zijn genomen, zijn onder andere:

- extra budget om onder andere wachtlijsten weg te werken;
- veranderingen in management om invulling te geven aan de noodzakelijke integratie en transformatie;
- besluit (of vergaande stappen daartoe) over de definitieve positionering van Veilig Thuis;
- visieontwikkeling op de aansluiting van Veilig Thuis op onder andere de lokale structuren.

³ Advies aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis, Jan-Dirk Sprokkereef, 3 oktober 2016

⁴ De kwaliteit van Veilig Thuis Stap 2 Landelijk beeld, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg, april 2017

Daarnaast heeft het kwaliteitskader Veilig Thuis – zicht op veiligheid er aan bijgedragen dat Veilig Thuis-organisaties hun wachtlijsten hebben weggewerkt. De inzet van het programma heeft mede bijgedragen aan de enorme groei en ontwikkeling van de Veilig Thuis-organisaties zoals deze door de inspecties is vastgesteld bij de toetsing stap 2. De inspecties hebben het volgende geconstateerd:

‘Nieuwe werkwijzen zijn geïmplementeerd, de deskundigheid van medewerkers is vergroot en de Veilig Thuis organisaties investeerden fors in de samenwerking met ketenpartners en het lokale veld. De gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid en faciliteren de Veilig Thuis organisaties meer en beter. Hierdoor kunnen de Veilig Thuis organisaties hun werkzaamheden steeds beter uitvoeren en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van veiligheid en aan herstel van de gevolgen van huiselijk geweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling’. De inspecties zijn van mening dat de Veilig Thuis-organisaties voldoende tot goed toegerust zijn voor hun werk. De inspecties verwachten dat de geconstateerde positieve ontwikkeling zich bij alle Veilig Thuis organisaties zal voortzetten, zodat alle Veilig Thuis organisaties er binnen een half jaar in kunnen slagen om het oordeel voldoende te behalen.

Van Veilig Thuis wordt verwacht, zoals eerder aangegeven, dat zij per 1 januari 2019 invulling geeft aan de ‘radarfunctie’, door signalen te combineren en door invulling te geven aan monitoring. Dit leidt tot aanvullende opgaven voor Veilig Thuis, onder andere op het gebied van professionele ontwikkeling van de medewerkers, in de samenwerking met partners en in de werkwijze van Veilig Thuis. Ook zal als gevolg van de aanscherping en verbetering van de Meldcode en de werkwijze Veilig Thuis per 1 januari 2019 het aantal adviesvragen en meldingen dat Veilig Thuis-organisaties ontvangen naar verwachting toenemen.

Mede door de inzet van het programma is er nu sprake van een stevig fundament voor de Veilig Thuis-organisaties en hun gemeenten om op voort te bouwen en de professionele doorontwikkeling van de werkwijze van Veilig Thuis in samenwerking met en in aansluiting op hun partners stevig door te zetten. Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis heeft een meerjarenuitvoeringsprogramma opgesteld om Veilig Thuis-organisaties de komende jaren te ondersteunen en te komen tot besluitvorming over en implementatie van de adviezen van het programma. Het tempo van realisatie van dit meerjarenuitvoeringsprogramma is afhankelijk van de wijze van financiering. De inspecties zullen vanuit hun toezichtsverantwoordelijkheid de ontwikkelingen bij Veilig Thuis-organisaties en gemeenten volgen.