

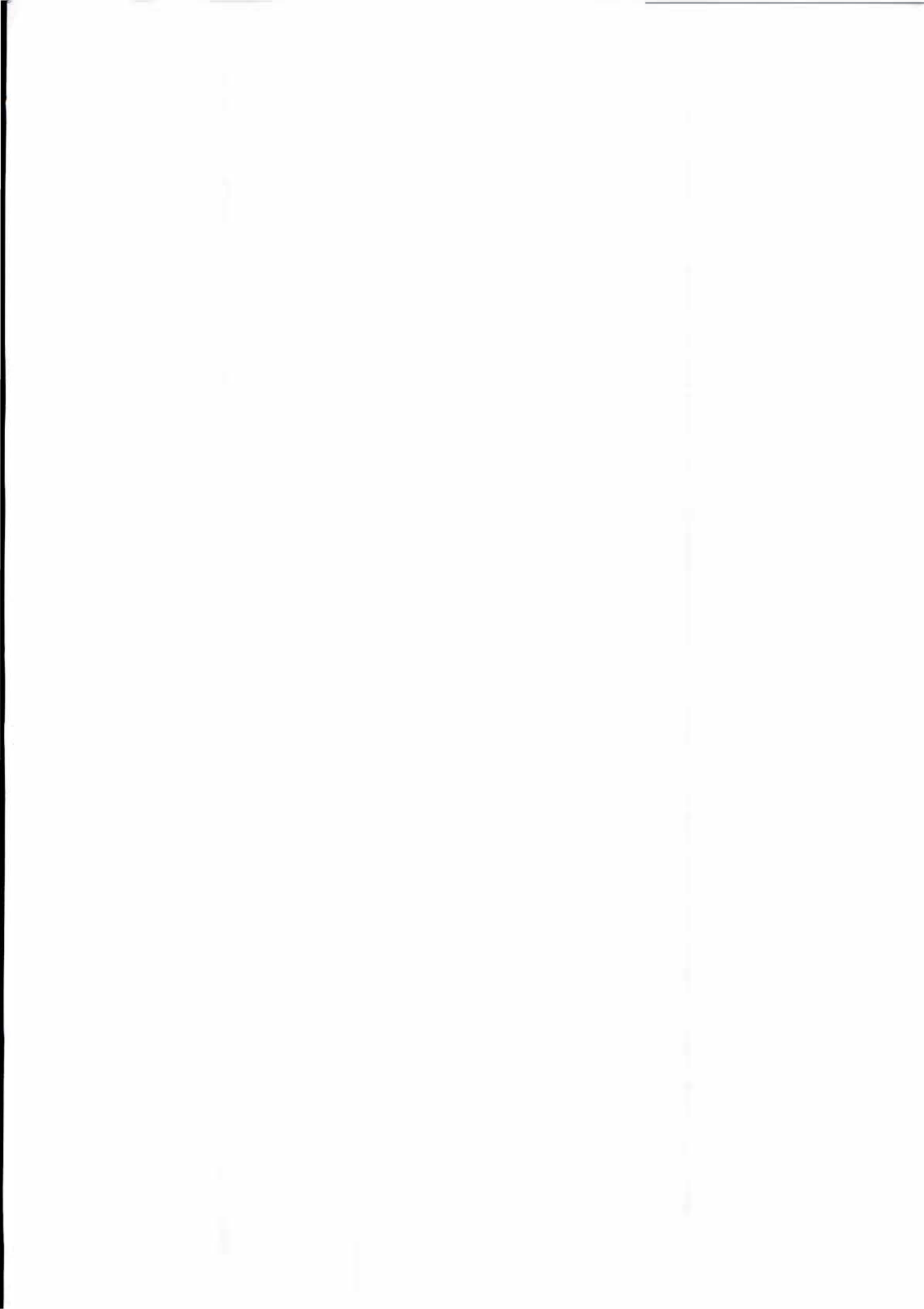
De modelprojecten nader bekeken

Eerste ronde procesevaluaties 'organisatie en bestuur' en 'primair proces'

- voor intern gebruik -

Amsterdam, 7 juni 1996

Agnes van Burik
Lea Grubben
met medewerking van:
Pauline de Savornin Lohman



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Modelproject Friesland: projectbeschrijving	7
2.1	Korte geschiedenis van het project	7
2.2	Interne organisatie en bestuurlijke organisatie van het project	7
2.3	Voor- en nadelen en gesignaleerde knelpunten in de organisatorische en bestuurlijke constructies	9
2.4	Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening en binnen het provinciaal beleid	10
3	Modelproject Friesland: het primaire proces	13
3.1	Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking	13
3.2	Toepassing van het ontwikkelingsprotocol	14
3.3	Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk	16
3.4	Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject	17
4	Modelproject Friesland: toetsing van de organisatorische uitgangspunten	19
4.1	Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie	19
4.2	Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening	19
4.3	Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming	20
4.4	Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid	21
5	Modelproject Friesland: samenvatting en conclusies	23
5.1	Projectbeschrijving	23
5.2	Het primaire proces	24
5.3	Toetsing van de organisatorische uitgangspunten	24
6	Modelproject Drenthe: projectbeschrijving	27
6.1	Korte voorgeschiedenis van het project	27
6.2	Interne organisatie van het project	28
6.3	Bestuurlijke organisatie van het project	29
6.4	Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening	30
6.5	Positie van het project binnen het provinciaal beleid	30
7	Modelproject Drenthe: het primaire proces	31
7.1	Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking	31
7.2	Toepassing van het ontwikkelingsprotocol	31
7.3	Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk	33
7.4	Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject	33
8	Modelproject Drenthe: toetsing van de organisatorische uitgangspunten	35
8.1	Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie	35
8.2	Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening	35
8.3	Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming	36
8.4	Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid	37
9	Modelproject Drenthe: samenvatting en conclusies	39
9.1	Projectbeschrijving	39
9.2	Het primaire proces	40
9.3	Toetsing van de organisatorische uitgangspunten	40

Inhoudsopgave (vervolg)

10	Modelproject Amsterdam: projectbeschrijving	43
10.1	Korte voorgeschiedenis van het project	43
10.2	Interne organisatie van het project	44
10.3	Bestuurlijke organisatie van het project	46
10.4	Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening	47
10.5	Positie van het project binnen het grootstedelijk beleid	48
11	Modelproject Amsterdam: het primaire proces	49
11.1	Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking	49
11.2	Toepassing van het ontwikkelingsprotocol	49
11.3	Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk	51
11.4	Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject	51
12	Modelproject Amsterdam: toetsing van de organisatorische uitgangspunten	53
12.1	Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie	53
12.2	Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening	53
12.3	Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kinderbescherming	54
12.4	Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid	54
13	Modelproject Amsterdam: samenvatting en conclusies	57
13.1	Projectbeschrijving	57
13.2	Het primaire proces	58
13.3	Toetsing van de organisatorische uitgangspunten	58
14	Algemene conclusies	61
14.1	Inleiding	61
14.2	Conclusies	61
	Bijlagen	
Bijlage 1	Opgave geïnterviewden en respons op de enquête	65
Bijlage 2	Onduidelijkheden en knelpunten inhoud protocol geïnventariseerd tijdens de protocoltraining	67

1 Inleiding

In maart 1996 zijn drie van de vier modelprojecten 'Advies- en Meldpunten Kindermishandeling' officieel van start gegaan. Dit zijn de modelprojecten in de regio stad Amsterdam, Amstelland en Meerlanden en 't Gooi en in de provincies Drenthe en Friesland. Hier is een periode van intensieve voorbereiding aan vooraf gegaan. Tijdens deze voorbereiding is vooral gewerkt aan de ontwikkeling van een protocol waarin de functies en gedragslijnen omtrent anonimiteit en inzagerecht, beschreven in het Raamwerk van de Werkgroep Hermanns zijn vertaald naar concrete werkwijzen.

De ontwikkeling en evaluatie van de modelprojecten wordt begeleid door middel van onderzoek. Er worden twee procesevaluaties uitgevoerd: een evaluatie van de organisatorische en bestuurlijke invulling van de modelprojecten en een evaluatie van het primaire proces¹. Voor beide procesevaluaties worden drie interviewrondes gehouden (vlak na de start van de modelprojecten, halverwege en aan het einde van de looptijd van de projecten²).

Procesonderzoek organisatie en bestuur

Bij de organisatorische en bestuurlijke inrichting van de modelprojecten geldt als uitgangspunt dat aangesloten dient te worden bij de provinciale/grootstedelijke ontwikkelingen. De Werkgroep Hermanns heeft wel een viertal algemene organisatorische uitgangspunten geformuleerd waaraan de modelprojecten gedurende de projectperiode nader invulling moeten geven. Het procesonderzoek 'organisatie en bestuur' moet inzicht geven in de voor en nadelen van de gekozen organisatorische en bestuurlijke constructies van een modelproject.

De eerste onderzoeksrunde heeft een sterk beschrijvend karakter en heeft als doelstelling:

- het beschrijven van de bestuurlijke context en de organisatorische startpositie van een project;
- het beschrijven van de stand van zaken en de waargenomen kansen en obstakels ten aanzien van de realisering van de vier organisatorische uitgangspunten (zoals beschreven in het Raamwerk).

De onderzoeksresultaten dienen enerzijds ter ondersteuning van de modelprojecten zelf en moeten anderzijds de Werkgroep in staat stellen om de voortgang van een modelproject te bewaken en de gekozen constructies op hun merites te beoordelen.

Ten behoeve van de informatieverzameling is een drietal interviews gehouden: één met de projectcoördinator (en eventuele andere projectmedewerkers) en twee met sleutelfiguren uit de omgeving van het project. Daarnaast is een korte vragenlijst over de realisering van de vier organisatorische uitgangspunten uitgezet onder de leden van de externe begeleidingsgroep van een project. Een overzicht van geïnterviewde personen en een opgave van de gerealiseerde respons op de uitgezette vragenlijst is te vinden in bijlage 1.

Noot 1 Verder is inmiddels een onderzoek uitgevoerd naar de wensen en ervaringen van (potentiële) melders. Een evaluatie-onderzoek onder cliënten van de modelprojecten zal in de loop van 1996 van start gaan.

Noot 2 De modelprojecten hebben een looptijd van 1 jaar.

Onderzoek primair proces

Het onderzoek naar het primaire proces richt zich op de vraag hoe het functionele model en de gedragslijnen omtrent anonimiteit en inzagerecht - welke in het Raamwerk zijn beschreven en in het protocol zijn uitgewerkt - in de praktijk worden vertaald naar concrete werkwijzen.

Via registratie van feitelijke activiteiten door de medewerkers van de modelprojecten zal worden nagegaan in hoeverre het protocol in de praktijk uitvoerbaar is. Daarnaast worden ook in het kader van dit onderzoek drie interviewrondes gehouden.

In de eerste ronde is een interview gehouden met de projectcoördinator (en eventuele andere projectmedewerkers) met als doelstelling zoveel mogelijk helderheid te krijgen over de wijze waarop men de onderscheiden functies denkt te gaan uitvoeren danwel reeds uitvoert (zie voor een opgave van geïnterviewde personen bijlage 1).

In de voorliggende rapportage wordt verslag gedaan van de eerste ronde van beide procesevaluaties.

De dataverzameling voor deze evaluaties vond plaats in de eerste helft van maart 1996, dus op een moment dat de projecten nog maar net van start waren gegaan.

Deze rapportage is bedoeld voor intern gebruik, dat wil zeggen voor de modelprojecten en voor de Werkgroep Hermanns.

2 Modelproject Friesland: projectbeschrijving

2.1 Korte voorgeschiedenis van het project

In oktober 1994 hebben de Raad voor de Kinderbescherming, het Bureau Vertrouwensarts (BVA) Friesland, het provinciaal bestuur en de Multi Functionele Organisatie i.o. (MFO) de intentie uitgesproken om de samenwerking zodanig te activeren en te ontwikkelen dat er in de loop van 1995 één Centraal Meld- en Adviespunt Kindermishandeling kon komen. Omdat reeds was besloten dat het BVA onder een aantal nader geformuleerde voorwaarden deel zou gaan uitmaken van de toekomstige multifunctionele jeugdhulpverleningsorganisatie, zou dit ook gaan gelden voor het toekomstige centrale meldpunt. Het centraal meldpunt zou uitgevoerd moeten worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van Raad en BVA waarbij men ervan uitging dat beide instellingen elkaar aanvullen wat betreft werkwijze en know how.

Het Hoofd Bureau Vertrouwensarts (later projectleider van het modelproject) had bij de aanmelding (in mei 1995) van het te starten advies- en meldpunt als modelproject bij de Werkgroep Hermanns, nadrukkelijk ook voor ogen om de bestaande werkwijze van het BVA nieuwe impulsen te geven.

In mei 1995 is men gestart met de eerste fase van het project: elke 14 dagen vindt een casuïstiekoverleg plaats tussen BVA en Raad. Tijdens dit overleg worden eventuele dubbelmeldingen besproken, wordt bekeken hoe het best met een melding kan worden omgegaan en welke van beide instellingen dat het beste kan doen. Middels dit meldingenoverleg en middels besprekingen tussen leidinggevenden van BVA en Raad wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een draagvlak voor een effectieve samenwerking.

In het najaar 1995 wordt gestart met voorlichtingsbijeenkomsten over de komst van het advies- en meldpunt en de veranderingen die dit met zich meebrengt. Deze bijeenkomsten worden gemiddeld eens per week gehouden en zijn bedoeld voor beroepsbeoefenaren en jeugdhulpverleners. Hiermee zijn onder andere politie, verpleegkundigen, EHBO, Regionaal Bureau Jeugdzorg (RBJ), AMW, GGD, Thuiszorg en Speciaal Onderwijs bereikt.

Per 1 januari 1996 is de MFO een feit onder de naam Stichting Jeugdzorg Friesland (SJF). Het meldpunt maakt onderdeel uit van deze stichting.

Op 1 maart 1996 is men daadwerkelijk gestart met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

2.2 Interne organisatie en bestuurlijke organisatie van het project

Het AMK is gevestigd op de locatie van het oude BVA; deze kantoorruimte is gelegen in een rustige woonwijk met ruime vooroorlogse huizen. Men gebruikt het nieuw ontwikkelde logo, doch bij de voordeur hangt (nog) het bordje 'Buro Vertrouwensarts': begin april komt er een nieuw deurbord. Aan de telefoon presenteert men zich met Advies- en Meldpunt Kindermishandeling/Buro Vertrouwensarts. Dit wordt door de projectleider verklaard met de woorden: in principe moet je toch terug kunnen. De geïnterviewde medewerkers zeggen er moeite mee te hebben om de goede naam die het BVA Friesland heeft, los te laten.

Alle medewerkers van het oude BVA zijn ingezet bij het modelproject: het bureauhoofd (19 uur per week), 3 maatschappelijk werkenden en 2 artsen (in totaal 121 uur per week) en 3 administratief medewerkers (in totaal 81 uur per week³).

Het bureauhoofd van het (oude) BVA is aangesteld als projectleider van het project en per 1 maart 1996 volledig beschikbaar voor coördinerende, begeleidende en beleidsmatige taken.

Vanuit de Raad zijn de volgende mensen betrokken bij het project: 2 intakers, een praktijkleider, een orthopedagoog, een administratief medewerker, een unitmanager, de directie, en een stafmedewerker van de afdeling Beleid. De laatstgenoemde levert inhoudelijke ondersteuning op verschillende gebieden en houdt de verbinding met het modelproject in Drenthe.

De intakers van de Raad zijn (nog) niet direct betrokken bij de uitvoering van het project. Detachering op de locatie van het AMK is volgens de geïnterviewde unitmanager geen optie omdat men hiervoor geen menskracht kan vrijmaken.

Het inzetten van Raadsmedewerkers is wel mogelijk middels doorschakeling van de telefoon van het AMK naar de Raad. De technische aanpassing (van circa f 5.000,-) is echter nog niet uitgevoerd. Op deze wijze zouden Raadsmedewerkers kunnen worden ingezet op het moment dat de huidige menskracht voor het AMK onvoldoende zou zijn. Tot nog toe kunnen de medewerkers van het AMK het werk echter goed aan.

De unitmanager geeft ook een inhoudelijke reden om vanuit de Raad geen mensen te detacheren bij het AMK. Deze reden is zijns inziens feitelijk belangrijker dan de genoemde financiële reden: De Raad is bang dat zij als meldpunt uit het zicht verdwijnt als Raadsmedewerkers direct onderdeel gaan uitmaken van het AMK. Via het hieronder genoemde meldingenoverleg is zijns inziens het direct doorsluizen van meldingen van en naar de Raad en de inbreng van deskundigheid vanuit de Raad naar het AMK beter geregeld. Via duidelijke profilering van het AMK naar buiten toe moet bewerkstelligd worden dat mensen het AMK als hét meldpunt gaan zien.

Binnen het AMK leeft echter het idee dat de Raad bang is om een interessant deel van haar bestaande werk kwijt te raken als het in ontvangst nemen van meldingen overgeheveld wordt naar het AMK.

Er vindt wekelijks een meldingenoverleg van 2,5 uur plaats tussen de medewerkers van het AMK en een aantal mensen van de Raad. De Raad participeert binnen dit overleg met de 2 intakers en hun praktijkleider, een gedragsdeskundige (orthopedagoog) en een secretariaatsmedewerker⁴. Tijdens dit overleg worden binnengekomen meldingen uitgewisseld en besproken. Daarbij is het protocol van het AMK actief. Wat betreft de besluitvorming wordt gestreefd naar consensus. Bij meningsverschillen over de te volgen afhandeling van zaken vindt besluitvorming plaats door de projectleider van het AMK en de praktijkleider van de Raad. Zonodig kunnen meningsverschillen worden voorgelegd aan de (hierna beschreven) coördinatorgroep.

Overigens komt het weinig voor dat men elkaars zaken overneemt, dus dat een zaak direct doorgeleid wordt van het AMK naar de Raad of omgekeerd. Meestal blijkt een zaak bij de juiste instantie te zijn aangemeld. Daarnaast spelen nog twee andere, minder belangrijke redenen. Doorgeleiding van meldingen die binnengekomen zijn bij het AMK, naar de Raad is meestal alleen mogelijk als de melder hiervoor toestemming geeft en dat gebeurt

Noot 3 Waarvan 28 uur tijdelijk tot 1 augustus 1996.

Noot 4 De intakers wisselen elkaar af, er is telkens een intaker aanwezig en om de week een administratieve kracht.

weinig, verder selecteert de Raad zelf al sterk in de zaken die ze wel of niet aanneemt waardoor doorgeleiding van Raad naar AMK nauwelijks aan de orde is.

De zogenaamde *coördinatiegroep* is verantwoordelijk voor de feitelijke gang van zaken binnen het project. Hierin hebben zitting: de projectleider, de betrokken unitmanager van de Raad, een vertrouwensarts, een praktijkleider en het hoofd Jeugdzaken van de politie. De coördinatiegroep komt ongeveer eens per 6 weken bij elkaar; in totaal zijn er 7 vergaderingen geweest.

Een *stuurgroep* heeft als taak om de voortgang en ontwikkeling van het project te toetsen aan het protocol en het Raamwerk van de Werkgroep Hermans. In deze stuurgroep hebben de volgende functionarissen zitting: de directeur van de Stichting Jeugdzorg Friesland, de directeur van de Raad, een Officier van Justitie, een kinderpsychiater van de RIAGG, een leerplichtambtenaar, een unitmanager van de Raad en de projectleider. De stuurgroep komt eens per 2 maanden bijeen; er zijn inmiddels 2 vergaderingen geweest.

Omdat het BVA onderdeel uitmaakte van de MFO Stichting Jeugdzorg Friesland, geldt dit ook voor het AMK. De Raad maakt geen onderdeel uit van deze organisatie.

De directeur van de SJF is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het advies- en meldpunt vanuit de inzet van personeel en middelen vanuit de SJF. De directeur van de SJF is samen met de directie van de Raad op beleidsmatig gebied eindverantwoordelijk.

Er bestaat een samenwerkingsverband tussen de SJF/het AMK en de Raad; dit is echter een losse constructie. Er is een concept-samenwerkings-overeenkomst ondertekend door de directie van de Raad en de directie van de SJF.

Het AMK wordt gefinancierd door de reguliere subsidie vanuit de Provincie en door de extra projectsubsidie (vanuit VWS). De reguliere subsidie is geoormerkt opgenomen in het budget van de Stichting Jeugdzorg Friesland.

2.3 Voor- en nadelen en gesignaleerde knelpunten in de organisatorische en bestuurlijke constructies

De genoemde voordelen, nadelen en knelpunten hebben alle te maken met de samenwerkingsconstructie tussen AMK en Raad.

In de eerste plaats wordt het door de provinciaal ambtenaar, de directeur van de SJF en de projectleider betreurd dat de Raad niet direct samenwerkt met het BVA in de uitvoering van de functies van het AMK. Men twijfelt niet aan de goede intenties van de Raad en er bestaat goed overleg tussen de Stichting Jeugdzorg Friesland en de Raad, maar als het in de eerste plaats een financieel verhaal is, dan moet de Raad bij het Ministerie aankloppen, zo wordt er gezegd.

Hoewel de Raad tijdens de voorbereidende fase ook al wel een afwachende opstelling innam, komt de huidige samenwerkingsconstructie volgens de projectleider niet overeen met hetgeen in het projectvoorstel - dat is ingediend bij de Werkgroep Hermans - is verwoord. Een teleurstellend gegeven is ook dat de Raad in het telefoonboek nog expliciet staat aangeduid als meldpunt voor kindermishandeling. Dit komt volgens de projectleider de duidelijkheid naar de buitenwacht niet ten goede.

De projectleider noemt verder als knelpunt dat men het binnen de Raad niet altijd met elkaar eens is; dat maakt het samenwerken soms lastig. Hij ziet

ook wel een voordeel van de huidige situatie: het blijkt moeilijk te zijn om de werkstijlen van enerzijds het oude BVA en anderzijds de Raad te combineren; binnen de huidige constructie kan het BVA nu in eigen huis zonder veel bemoeienis van buitenaf de omslag van BVA naar AMK maken. De unitmanager van de Raad noemt als voordeel van de huidige constructie het reeds eerder gegeven argument dat de afstand tussen meldpunt en Raad klein blijft.

Volgens de directeur van de SJF biedt de organisatorische inrichting wel de kans om de kernfunctie van de Raad en de verworvenheden van het BVA te koppelen. De 'uitstraling naar buiten' wordt door hem als zwak punt van de organisatorische inrichting genoemd; omdat ook de Raad een meldpunt blijft, ontstaat mogelijk verwarring.

2.4 Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening en binnen het provinciaal beleid

Het AMK maakt onderdeel uit van één stichting jeugdzorg in Friesland. Binnen deze organisatie zijn (naast het AMK) de volgende hulpverleningsvormen/functies vertegenwoordigd: de sector Toegang⁵, de sector Gezinsbegeleiding en Dagbehandeling, de sector Residentiële Zorg, en de Stichting Jeugdbescherming.

Er zijn waarborgen ingebouwd dat het AMK een neutrale en onafhankelijke positie heeft en houdt. In het bestuursstatuut is vastgelegd dat het bureauhoofd van het BVA/de projectleider van het AMK deel uitmaakt van het centraal management. Het AMK valt rechtstreeks onder de algemeen directeur van de SJF. Het bestuursstatuut garandeert een onafhankelijke positie als een en ander in de praktijk tot een dilemma leidt.

Volgens de geïnterviewden is de positie van het AMK binnen het veld van jeugdhulpverlening via de bovengeschetste wijze goed vastgelegd. Op casuïstiekniveau vindt voldoende intern overleg en uitwisseling plaats. Op beleidsniveau vindt alleen algemeen overleg plaats, geen overleg dat specifiek gericht is op de meldingsproblematiek.

Opname van het AMK binnen de 3 bestaande Regionale Bureaus Jeugdzorg (RBJ's) werd en wordt niet wenselijk geacht. In het verleden is er vanuit het veld massaal verzet gekomen tegen het toen bestaande provinciaal plan om het BVA onder te brengen bij het komend regionaal bureau jeugdhulpverlening in Leeuwarden. Men was van mening dat hiermee de onafhankelijke positie van het BVA onvoldoende was gegarandeerd. Een provinciaal meldpunt kindermishandeling diende als zelfstandige functie binnen de MFO te worden georganiseerd.

Onderbrenging van het AMK bij elk van de 3 RBJ's heeft als bijkomend nadeel dat hiermee de specifieke kennis en ervaring van het meldpunt te zeer versnipperd raakt⁶.

Opname in de MFO heeft als voordeel dat het makkelijker wordt om met aanpalende instellingen afspraken te maken. Het meldpunt doet mee in PR-rondes van de MFO waarmee instellingen als het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs (CAD) bereikt worden. Het meldpunt kan ook profiteren van andere voordelen van een grotere organisatie (aanwezige kennis en ervaring en ruime mogelijkheden

Noot 5 Deze toegangsfunctie wordt uitgevoerd door 3 Regionale Bureaus Jeugdzorg met korte crisis-hulpverlening en hulpverleningscoördinatoren die onder andere verantwoordelijkheid voor de plaatsing op zich nemen.

Noot 6 Binnen het AMK wordt wel vanuit een regionale gedachte gewerkt; de maatschappelijk werkers en de artsen hebben ieder een eigen regio als werkgebied. Deze regio's komen overeen met de RBJ-regio's.

voor bijscholing, werkontwikkeling).

De afstemming/taakafbakening met de 'oude' meldpunten zoals de Raad, JHV, en politie zal volgens de directeur van de SJF altijd enigszins een probleem blijven dat te maken heeft met de combinatie van algemene en specifieke voorzieningen. Mensen zullen met problemen inzake kindermishandeling ook aan blijven kloppen bij algemene voorzieningen; het is niet mogelijk en ook niet wenselijk om dit volledig uit te zuiveren.

Omdat het AMK onderdeel uitmaakt van de MFO past het volgens de geïnterviewde provinciaal ambtenaar zonder meer binnen het provinciaal beleid.

Volgens de directeur van de SJF is het van groot belang dat de vertegenwoordiger van de provincie direct betrokken is en blijft bij het AMK (zoals in Friesland het geval is door participatie in de stuurgroep). In het algemeen gesproken, wordt zijns inziens de impact van het feit dat op provinciaal niveau over subsidiëring van het BVA/AMK wordt beslist, sterk onderschat. Als deze gelden niet geoormerkt zijn/blijven dan kan worden besloten om de gelden op een andere manier te gebruiken (bijv. door het onderbrengen van de meldfunctie bij de Raad), voor andere jeugzorgactiviteiten in te zetten, danwel de subsidie geheel of gedeeltelijk te beëindigen.

3 Modelproject Friesland: het primaire proces

3.1 Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking

Per jaar kwamen bij het BVA ongeveer 650 meldingen⁷ binnen. In januari 1996 was het aantal meldingen fors gestegen in vergelijking met januari 1995. Volgens de projectcoördinator heeft dat vermoedelijk deels te maken met het feit dat meldingen die terugkomen en dus betrekking hebben op zaken die opnieuw geopend worden, met ingang van een nieuwe kalenderjaar als nieuwe meldingen geregistreerd worden⁸. Los van deze reden was er in de eerste maanden van 1996 sprake van een lichte stijging. Dit is overigens een ontwikkeling die zich voorgaande jaren ook al voordeed. Het AMK kreeg tot nog toe circa 12 tot 15 meldingen per week binnen; de verhouding daadwerkelijke melding en advies ligt op circa 1 : 3. Vorig jaar was de verhouding tussen het aantal daadwerkelijke meldingen en het aantal adviesvragen ongeveer gelijk. Dit betekent dat het aantal adviesvragen dus flink is toegenomen.

De medewerkers van het BVA hebben twee keer 2,5 uur besteed aan het bespreken van het nieuwe ontwikkelingsprotocol. Het feit dat het protocol min of meer al doende is ontwikkeld, is en wordt als lastig ervaren door de geïnterviewde medewerkers van het project. De werkontwikkeling moest steeds opnieuw bijgesteld worden omdat er weer andere/nieuwe informatie beschikbaar kwam. Ook nu nog worden zaken, zoals bijvoorbeeld de dossiervorming, al doende ontwikkeld. Men had liever gezien dat dergelijke ontwikkelingstrajecten eerst zoveel mogelijk afgerond waren voor de feitelijke start van de modelprojecten.

Tijdens het meldingenoverleg dat eens per week plaatsvindt met de Raad vormt dit protocol formeel gezien het uitgangspunt. Er zijn tot noch toe echter alleen gezamenlijke besprekingen geweest over concrete meldingen; het protocol als zodanig is nooit aan de orde geweest. De geïnterviewde medewerkers van het AMK hebben het idee dat de Raadsmedewerkers feitelijk vanuit hun eigen protocol redeneren en dat er dus geen gemeenschappelijke basis is tijdens het meldingenoverleg. De besprekingen worden enerzijds als positief en leerzaam ervaren 'je wordt gedwongen na te denken over je eigen handelen' en 'de beoordeling gebeurt nu anders' maar anderzijds ook vaak als zeer moeizaam omdat een gemeenschappelijk kader (nog) ontbreekt. De uitgangspunten van de Raad en van het oude BVA lagen namelijk mijlenver uiteen. De Raad is sterk juridisch/opsporingsgericht: 'als je geen feiten hebt dan is het niet zo' terwijl het uitgangspunt van het BVA was: 'hoe mobiliseer je hulp en adviseer je over hulp'.

Om het draagvlak voor het project te vergroten zal op korte termijn wel een gezamenlijke bespreking gewijd worden aan 'het protocol'.

Volgens de geïnterviewde medewerkers staat het AMK Friesland in essentie positief ten opzichte van het protocol. Men heeft het idee dat het een goede basis vormt voor het AMK.

Op dit moment zijn er echter nog onvoldoende instrumenten voorhanden om de uitvoering van het protocol te bewaken. De geïnterviewde medewerkers maken zich vooral zorgen over het realiseren en bewaken van

Noot 7 Onder melding wordt verstaan: melding ter advies, ter activiteit, consult of registratie.

Noot 8 Het beleid van het BVA was erop gericht om adviesvragen te stimuleren (en daarmee het aantal daadwerkelijke meldingen te doen afnemen). Meer adviesvragen betekent dat meldingen vaker terugkomen.

de gestelde termijnen. Ze verwachten dat het puur om praktische redenen heel moeilijk zal worden om de gestelde termijnen niet te overschrijden. Daarbij gaat het om zaken als:

- er is maar eens in de week meldingenoverleg, dus als een melding op vrijdag binnenkomt dan kan hij een week blijven liggen voor er iets gebeurt;
- er is te veel administratieve 'rompslomp' (dossievorming, SRJV-registratie en het evaluatie-onderzoek), dit remt het uitvoerend werk;
- de verificatie gebeurt door meer dan één persoon: de arts doet het medisch dossier en de maatschappelijk werker de scholen e.d; onderlinge afstemming en overleg kost (extra) tijd;
- het is vaak moeilijk om externe betrokkenen te spreken te krijgen (in verband met vakanties, ziektes e.d.; dit geldt vooral in de zomer-vakantieperiode).

De geïnterviewden doelen hier voornamelijk op de gedragslijn dat het gemelde gezin binnen 14 dagen geïnformeerd moet worden over de melding. Uitgangspunt is dat je een zaak eerst rond moet hebben voordat je naar de ouders toegaat en dat is om de bovengenoemde praktische redenen in 14 dagen tijd moeilijk uitvoerbaar.

Men vraagt zich af of het evaluatie-onderzoek wel goed op de rails staat: is met de ontwikkelde registratievragenlijst het protocol wel voldoende afgedekt? Verder maakt men zich zorgen over de bureaucratische 'rompslomp': de enorme hoeveelheid papier, het moeten invullen van verschillende formulieren op verschillende tijdstippen.

Tot nog toe is er volgens de projectmedewerkers te weinig tijd uitgetrokken om alle verschillende aspecten van het project goed intern te organiseren en te evalueren. De projectleider is echter van plan om zich veel meer met dergelijke zaken bezig te gaan houden nu hij vanaf 1 maart vrijgesteld is van uitvoerend werk.

3.2 Toepassing van het ontwikkelingsprotocol

Hieronder wordt voor de 2 functies waarmee men het eerst te maken krijgt in het primaire proces, weergegeven wat er veranderd is in vergelijking met de 'oude' praktijk en welke knelpunten men verwacht danwel ervaart met de nieuwe werkwijze.

De overige functies worden globaler behandeld omdat men de voorgestane veranderingen nog nauwelijks heeft toegepast binnen het AMK.

Het eerste contact/het in ontvangst nemen van een melding

Volgens de geïnterviewde medewerkers zijn de meldingsgesprekken minder oppervlakkig dan voorheen; het contact met de melder is intensiever, de gesprekken duren ook langer. In principe probeert men alle typen melders zelf actief te laten zijn en tot een gedeelde verantwoordelijkheid met de melder te komen. Er zijn inmiddels enkele ervaringen opgedaan in het direct bespreken van vermoedens met het gezin als gezamenlijke activiteit van melder en AMK. Dit is een nieuwe werkwijze die positief wordt gewaardeerd.

Ten aanzien van deze functie worden de volgende knelpunten genoemd.

- Doordat er hogere drempels worden gecreëerd bestaat het risico dat melders afhaken.
- In het protocol staat vermeld dat aan professionele hulpverleners en beroepsbeoefenaren die vallen onder de wet BIG, adequate inlichtingen verstrekt moeten worden over het beroepsgeheim. Men weet hier geen invulling aan te geven.

Adviseren en consult geven

In vergelijking met de 'oude' situatie doet zich hier een groot knelpunt voor. Advieszaken mogen alleen nog maar geanonimiseerd geregistreerd worden: dat wil zeggen persoonsgegevens die herleidbaar zijn tot het gemelde kind of het gemelde gezin mogen niet worden vastgelegd. Als dat wel het geval is dan dienen de ouders voorgelicht te worden over de inzagerechten. Dit laatste wordt niet als een reële optie gezien.

Het vastleggen van de naam van het kind en de geboortedatum is echter de enige mogelijkheid om gegevens later terug te kunnen vinden. Dit betekent dat een essentieel onderdeel van de werkwijze van het oude BVA verloren gaat namelijk het zogenaamde 'rijpen' via het opbouwen en koppelen van informatie, opdat je tot feiten komt die je kunt bespreken.

De overige functies

Ten aanzien van de overige functies die in het protocol zijn uitgewerkt, dient te worden opgemerkt dat veel zaken nog nauwelijks doordacht en doorgepraat zijn binnen het AMK⁹. Daarbij gaat het bijv. om:

- de voorgestane openheid bij het inschakelen van informanten;
- de termijn van 6 weken die gesteld is voor verificatie/beoordeling;
- de follow-up maximaal 6 maanden na afsluiting van een zaak om het effect van overdracht na te gaan;
- het verlenen van inzage in het dossier.

Over dit laatste bijv. wordt nog helemaal niet gepraat naar de ouders toe; eerst moet de nieuwe dossiervorming ontwikkeld zijn.

De toepassing van het protocol wordt gezien als een proces dat in fasen dient te verlopen omdat er anders veel te veel tegelijk overhoop gehaald wordt.

Binnen de functie '*onderzoeken en beoordelen*' geeft het protocol aan dat ook bij vermoedens die niet hard gemaakt konden worden, maar wel blijven bestaan, openheid naar de ouders uitgangspunt blijft. Dit staat echter haaks op het idee dat je pas met 'feiten' naar ouders toe kunt gaan.

Overigens bestaat er op dit punt ook onduidelijkheid, men heeft het idee dat het protocol voorschrijft dat gegevens van alle zaken die je niet rond kon krijgen - of de vermoedens nu wel of niet blijven bestaan - vernietigd moeten worden.

Wat betreft de functie '*verwijzen en overdragen*' bestaat er onduidelijkheid over het begrip doorgeleiden. Volgens de geïnterviewde project-medewerkers gebeurt 'doorgeleiden' heel weinig omdat de melder het niet wil. Verder vroeg men zich af of je ook kunt doorgeleiden naar beroeps-beoefenaren: een leerkracht vragen om een kind goed in de gaten te houden (als je vermoedens van kindermishandeling niet hard kon maken), is dat ook een doorgeleiding?

De ervaringen met de functie '*feedback aan melders*' zijn positief. Dit was binnen het oude BVA een knelpunt, maar men is daar nu weer meer op gespist. De terugkoppeling gebeurt meestal telefonisch en de geïnterviewden gaan daarbij soms verder dan het protocol aangeeft. Bijv. een buurvrouw die een vermoeden van kindermishandeling gemeld heeft, krijgt na 2 weken te horen dat het gemelde vermoeden niet hard gemaakt kon worden. De buurvrouw wordt vervolgens gevraagd om haar ogen goed open te houden. Volgens het protocol hoeft een particulier - uit privacy-overwegingen - alleen te horen te krijgen of zijn/haar melding in behandeling is genomen.

Noot 9 Omdat het AMK nog maar kort geleden van start is gegaan, heeft men met deze functies ook nog nauwelijks ervaring opgedaan.

De noodzaak van het 'coördineren van het op gang brengen van hulp' wordt beter bekeken. Vooral bij meersporenbeleid in geval van seksueel misbruik is het van belang dat de hulpverlening wordt gecoördineerd door een onafhankelijke instantie (het AMK). Het RBJ wil deze functie wel gaan vervullen, maar men heeft op het moment nog te weinig deskundigheid.

Verder bestaat er onduidelijkheid over de tijdsduur dat dossiers bewaard moeten blijven. Volgens het handboek van de vroegere LSBVK moeten gegevens bewaard blijven tot het jongste kind in het gezin 18 jaar geworden is.

3.3 Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk

Evalueren en bijsturen van eigen handelen als instelling

Dit gebeurt tot nog toe niet op basis van informatie die binnen het AMK beschikbaar is en komt.

Signaleren

In het Raamwerk wordt deze functie omschreven als 'het geven van informatie over gebeurtenissen en trends op het gebied van kindermishandeling en het afhandelen daarvan..'.
Zoals eerder vermeld zijn er de laatste maanden gemiddeld een keer per week voorlichtingsbijeenkomsten geweest over de komst van het AMK. Het feit dat de landelijk PR-campagne stagneert, wordt als een groot knelpunt ervaren, daardoor waren ten tijde van afname van de interviews nog steeds geen folders en Nieuwsbrief verspreid.

De meeste geïnterviewden zijn verder van mening dat de Werkgroep Hermanns onvoldoende naar buiten getreden is toen er in de media een geruchtenstroom op gang kwam over het verdwijnen van de mogelijkheid om anoniem te melden.

Participeren in beleidsontwikkeling

Volgens het Raamwerk is het doel van deze functie 'het bevorderen van een sluitend en geïntegreerd regionaal beleid ten aanzien van kindermishandeling'.

Op dit gebied was het BVA en is het AMK zeer actief. De belangrijkste activiteit in dit verband is de begeleidingscommissie Kindermishandeling. Deze commissie, die ontstaan is vanuit initiatief van het BVA en de SJF, heeft richtlijnen ontwikkeld over hoe te handelen bij vermoedens van kindermishandeling. Beleids- en aandachtsfunctionarissen op het gebied van kindermishandeling van een groot aantal instellingen in Friesland hebben deze richtlijnen onderschreven of moeten dat nog doen. Daarbij gaat het bijv. om politie, jeugdartsen, RIAGG. Twee maal per jaar worden er themabijeenkomsten gehouden waar circa 60 mensen aanwezig zijn. Het is de bedoeling dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de richtlijnen wordt ondergebracht bij het SJF en dat de projectleider als portefeuillehouder 'hulpverlening seksueel misbruik en kindermishandeling' de verantwoordelijkheid daarvoor draagt.

Verder participeert het AMK in:

- de ontwikkeling van een protocol voor seksueel misbruik bij gehandicapten;
- protocolontwikkeling op basisscholen;
- de ontwikkeling van een handboek voor de RBJ's.

Het AMK onderhoudt relaties met een groot aantal instellingen buiten de jeugdhulpverlening zoals het Steunpunt Bestrijding Seksueel Geweld en de eerste lijnszorg: kruiswerk, consultatiebureaus, de stichting VKM, de FIOM, de politie en het consultatiebureau voor alcohol en drugs.

Gebruik en ontwikkeling van andere schriftelijk vastgelegde procedures/methodieken

Het AMK heeft niet alleen te maken met het nieuwe ontwikkelingsprotocol, maar ook met het protocol van de LSBVK. Het is voor de geïnterviewde projectmedewerkers niet duidelijk welk van beide protocollen formeel gezien dominant is; dat wil zeggen word je als arts voor het tuchtcollege afgerekend op het LSBVK protocol of op het 'protocol Hermanns'? Verder is men gehouden aan een drugsprotocol. In dit protocol zijn afspraken vastgelegd voor alle instellingen die te maken krijgen met zwangere vrouwen die verslaafd zijn.

Tenslotte bestaan er richtlijnen rond het samenwerken bij kindermishandeling.

3.4 Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject

Het AMK Friesland heeft als bijzonder kenmerk dat de politie (afdeling jeugdzaken) nauw betrokken is bij het project.

In het najaar 1995 is de afdeling jeugdzaken van de politie gestart met de ontwikkeling van een protocol waarin de bestaande goede samenwerking wordt geformaliseerd en geïntensiveerd. Dit protocol is bedoeld voor politiemensen. Middels dit protocol kan de politie (vermoedens van) kindermishandeling gerichter signaleren, (begeleid) doorverwijzen en zelf melden. Het is de bedoeling dat alle politiefunctionarissen alle meldingen/signalen van kindermishandeling waar men zelf niets of niet voldoende mee weet te doen, ofwel doorsluis naar het AMK ofwel aanmeldt bij het AMK voor advies en ondersteuning.

4 Modelproject Friesland: toetsing van de organisatorische uitgangspunten

4.1 Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie

Dit uitgangspunt wordt door alle respondenten¹⁰ onderschreven. Het AMK moet nóch met de jeugdhulpverlening, nóch met de Raad geassocieerd worden, maar met beide richtingen wel nauwe relaties onderhouden. De onafhankelijkheid van het AMK is/wordt geconcretiseerd middels een aantal 'feiten'.

- Een onafhankelijke positie van het AMK binnen de SJF is gewaarborgd in het bestuursstatuut.
- Het AMK heeft een eigen locatie¹¹.
- Het AMK maakt gebruik van eigen briefpapier en dus niet van het briefpapier van de SJF.
- Het AMK heeft een aanbod van de Raad om ruimte in hun pand te betrekken van de hand gewezen.

Eén van de 6 respondenten geeft aan dat de eventuele negatieve invloed van het oude BVA wordt meegenomen naar de nieuwe neutrale organisatie. Aan de andere kant zeggen de interne medewerkers van het AMK er juist bewust voor te kiezen om de goede naam van het oude BVA vast te houden. Men kiest dus niet voor een geheel nieuwe neutrale organisatie. Het wordt van groot belang geacht dat het AMK zich goed profileert en aldus de eigen identiteit duidelijk maakt: 'het moet voor de mensen duidelijk zijn wat je er wel en niet kan verwachten'. Daarbij wordt de taakafbakening ten opzichte van de Raad door verschillende mensen als knelpunt aangegeven. Voor de buitenwacht is niet helder hoe het AMK zich precies verhoudt tot de Raad.

Volgens de directeur van de SJF is het van groot belang om het behoud van het specifieke ook voor de toekomst vast te leggen. Dat moet gebeuren in samenspraak tussen instellingen en Provincie. Als daar geen aandacht aan wordt besteed dan bestaat het risico dat een advies- en meldpunt voor kindermishandeling als specifieke organisatie in een aantal provincies zal verdwijnen.

4.2 Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Ook dit uitgangspunt wordt door alle respondenten onderschreven. Sommigen noemen dit uitgangspunt zeer belangrijk, maar de directeur van de SJF plaatst in dit verband een relativerende opmerking: hulpverlening moet beschikbaar zijn voor een advies- en meldpunt, maar dat hoeft lang niet altijd directe beschikbaarheid te zijn.

De projectleider heeft de ervaring dat er vorig jaar een tijdlang problemen zijn geweest met doorverwijzingen naar het Algemeen Maatschappelijk Werk, maar het AMK heeft daar minder mee te maken omdat het goed bediend wordt door het RBJ. Dit is de voorkeursroute en het RBJ heeft een

Noot 10 De vragen over het belang van de vier organisatorische uitgangspunten en de mogelijkheden om deze uitgangspunten te realiseren zijn beantwoord door 6 functionarissen: de projectleider, de directeur van de SJF en de provinciaal ambtenaar (via de gehouden interviews) en door 3 leden van de stuurgroep die de schriftelijke enquête retourneerden.

Noot 11 Een meer centrale lokatie in het centrum van Leeuwarden te samen met andere instellingen wordt wel overwogen omdat dit de toegankelijkheid voor de melders kan vergroten en de medewerkers van het AMK mogelijkheden biedt voor uitwisseling met medewerkers van andere instellingen. Daarbij moet het echter gaan om instellingen die het AMK niet 'inkleuren'.

acceptatieplicht. Het AMK vormt feitelijk een voorportaal voor de sector Toegang (zie paragraaf 2.4).

Een drietal externen is minder positief.

- De provinciaal ambtenaar verwacht dat er een zware belasting voor de hulpverlening gaat ontstaan als het AMK echt goed gaat draaien en dat dat wellicht tot wachtlijsten kan leiden.
- De directeur van de SJF is van mening dat er met het Algemeen Maatschappelijk Werk, de RIAGG's en de RBJ's op beleidsniveau goede afspraken gemaakt moeten worden over in welke situaties hulpverlening direct beschikbaar moet zijn en dat duidelijk moet zijn dat het AMK geen hulpverlenende taak heeft. Binnen de SJF is daar al wel over gesproken maar de RBJ's kunnen het gestelde uitgangspunt niet waarmaken omdat men niet voldoende financiële middelen heeft.
- Een van de stuurgroepleden die de schriftelijke enquête invulden, is van mening dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van de 'reguliere' jeugdzorg een knelpunt vormt. Versterking van de RBJ's, in kwalitatief en kwantitatief opzicht, is geboden. Het AMK zou meer eisen moeten stellen aan (met name) de RBJ's en de Raad.

4.3 Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming

Volgens het model, dat is vastgelegd in het Raamwerk, dient de Raad externe 'specialist' te worden voor het AMK, die geconsulteerd kan worden en waarnaar (tijdig) verwezen kan worden. De Raad moet geen deel gaan uitmaken van het AMK. Ook moeten meldingen van kindermishandeling rechtstreeks bij de Raad ingebracht kunnen blijven worden. De verwachting is dat het daarbij steeds meer zal gaan om evidente en/of crisisgevallen.

Dit uitgangspunt wordt niet door alle respondenten volledig onderschreven. Sommige respondenten zijn van mening dat ook niet crisisgevallen gemeld moeten kunnen blijven worden bij de Raad. Een ander stelt zijn oordeel uit tot na de projectperiode; hij/zij voorziet als knelpunt een mogelijke overlap met wettelijke onderzoekstaken van de Raad.

Andere knelpunten die genoemd worden, zijn:

- het bewerkstelligen van verschuiving van meldingen van de Raad naar het AMK zal veel energie vragen;
- onduidelijkheid in de samenleving over wat er na de melding kan gebeuren;
- dit uitgangspunt roept veel onduidelijkheid en verwarring op bij de buitenwacht;
- samenwerking en taakafbakening tussen AMK en Raad kan op provinciaal niveau niet dwingend vanuit het provinciaal beleid geregeld en gestuurd worden; er bestaat immers geen subsidie/gezagsrelatie tussen Raad en provincie.

De projectleider verwacht dat het na de geplande uitgebreide PR-campagne, vaker voor zal komen dat meldingen die bij het AMK binnenkomen vervolgens doorgeleid of doorverwezen worden naar de Raad. Zoals al eerder gezegd, op dit moment gaan er nauwelijks meldingen van het AMK naar de Raad en omgekeerd. Als er wel sprake is van doorgeleiding van het AMK naar de Raad dan is 'kinderbescherming' direct beschikbaar omdat klachtzaken voorrang krijgen bij de Raad.

4.4 Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

In het Raamwerk wordt dit uitgangspunt als volgt toegelicht. Het melden van kindermishandeling heeft een aantal raakvlakken met lokaal jeugdbeleid, preventieve gezondheidszorg en politie. Vanuit deze sectoren komen naar verhouding veel meldingen. De positie van het AMK moet daarom zodanig zijn dat het leeft binnen deze sectoren.

Dit uitgangspunt roept bij sommige respondenten vragen op. Zij vinden het te veel gevraagd van het modelproject om afstemming met lokaal gemeentelijk beleid na te streven. Daarvoor is (volstrekt) onvoldoende personele capaciteit beschikbaar. Als het gaat om het aangaan en onderhouden van contacten met vindplaatsen van jongeren, bestaande netwerken of instellingen dan wordt het wel door iedereen onderschreven. Daarmee is dit uitgangspunt echter een zeer algemene en brede activiteit geworden, waarbij elke respondent zijn eigen accenten plaatst. Een van de respondenten vindt dat het AMK zich veel meer moet profileren naar gemeente-besturen.

De projectleider heeft als speciaal aandachtspunt voor het AMK dat hij wil bereiken dat kinderen boven de 12 jaar zelf gaan aankloppen bij het meldpunt. Daarvoor moeten bijv. contacten gelegd worden met het sociaal cultureel werk. Concrete plannen anders dan deze beroepsgroep benaderen via de algemene PR-campagne, zijn er nog niet.

Afstemming met de politie geeft het probleem dat een strafrechtelijke afhandeling niet altijd spoort met het traject van hulpverlening. Als aangifte pas aan het eind van het hulpverleningstraject in beeld komt kan de bewijsbaarheid en daarmee de vervolging in de knel komen. Overleg tussen AMK en politie in een vroegtijdig stadium is in dergelijke situaties geboden. De betreffende respondent heeft hiervoor aandacht gevraagd in de stuurgroep. In dit verband wordt tenslotte nogmaals het knelpunt genoemd dat het contact met relevante beroepsgroepen wellicht bemoeilijkt wordt omdat via de media het beeld is ontstaan dat men niet meer anoniem kan melden.

5 Modelproject Friesland: samenvatting en conclusies

5.1 Projectbeschrijving

Kerngegevens

- Vanaf mei 1995 vindt meldingenoverleg plaats tussen BVA en Raad. Op 1 maart is men daadwerkelijk gestart na een proefperiode van een maand.
- In maart 1996: ongeveer 12 tot 15 meldingen per week. In vergelijking met maart 1995 is sprake van een lichte stijging en is het aantal adviesvragen toegenomen en het aantal daadwerkelijke meldingen afgenomen.
- Menskracht: projectbegeleiding/bureauhoofd: 19 uur per week; advies en meldingen: 121 uur per week; administratieve ondersteuning 81 uur per week.

Conclusie: Project is pas onlangs gestart; het aantal meldingen is niet ingrijpend gewijzigd, er is wel sprake van een verandering in de verdeling advieszaken versus daadwerkelijke meldingen. AMK-medewerkers kunnen het werkaanbod goed aan.

Samenwerking BVA en Raad

De intakers van de Raad voeren (nog) geen AMK-functies uit; dit is op basis van de werkdruk ook (nog) niet nodig. Het wordt alleen mogelijk via doorschakeling van de telefoon vanuit het AMK naar de Raad; detachering op de locatie van het AMK is niet (meer) aan de orde. Het wordt door de verschillende participanten betreurd dat uitvoering van AMK-functies door Raadsmedewerkers hoogstens 'op afstand' mogelijk is.

Er vindt wekelijks een meldingenoverleg plaats tussen AMK en Raad. Doorgeleiding van meldingen van AMK naar Raad en omgekeerd komt weinig voor. Meldingenoverleg wordt als leerzaam maar ook als moeizaam ervaren. Er wordt (nog) niet vanuit een gemeenschappelijk kader (het protocol) gewerkt.

Voordelen van de huidige samenwerkingsconstructie.

- Afstand tussen AMK en Raad blijft klein (Raad houdt deel AMK in eigen huis).
- Via meldingenoverleg kan deskundigheid van de Raad ingebracht worden in AMK.
- Ombouw van BVA naar AMK is minder ingewikkeld dan ombouw van BVA én Raad naar AMK.

Nadelen van de huidige constructie.

- Weinig gebruik van elkaars deskundigheid op de werkvloer.
- Het feit dat samenwerking beperkt is tot meldingenoverleg is er wellicht mede debet aan dat het meldingenoverleg nog niet optimaal verloopt.
- Raad bestaat nog als 'volwaardig' meldpunt naast het AMK.
- Gekozen constructie werkt mogelijk verwarrend voor de buitenwacht.
- Wanneer Raadsmedewerkers op afstand mee gaan doen en meldingen in ontvangst gaan nemen, dan wordt er op twee verschillende locaties gewerkt. Sturing van het primaire proces wordt dan vermoedelijk een lastige klus.

Begeleiding/bestuur

Het AMK maakt deel uit van de Stichting Jeugdzorg Friesland. De directeur van de SJF en de directeur van de Raad zijn tezamen eindverantwoordelijk op beleidsmatig terrein. Er is een concept-samenwerkingsovereenkomst getekend door de directie van de Raad en de directie van de SJF.

Een coördinatorgroep met deelnemers uit AMK, Raad en de afdeling Jeugdzaken van de politie is verantwoordelijk voor de feitelijke gang van zaken. Een stuurgroep waarin AMK, Raad en externen zijn vertegenwoordigd, moet het project toetsen aan het protocol/het Raamwerk.

Bij het meldingenoverleg vindt, ingeval van meningsverschillen, besluitvorming plaats door de projectleider van het AMK én de praktijkleider van de Raad.

Conclusie: Het feit dat het om een project gaat dat wordt uitgevoerd in gezamenlijke verantwoordelijkheid van BVA/AMK en Raad is in de organisatiestructuur consequent vastgehouden en vastgelegd.

5.2 Het primaire proces

Het protocol wordt als een goede basis gezien voor de werkwijze van het advies en meldpunt. Er is tot nog toe echter onvoldoende tijd uitgetrokken voor een goede interne organisatie en evaluatie van het primaire proces. Het realiseren van de gestelde termijnen wordt alleen al om praktische redenen als niet goed uitvoerbaar beschouwd. Er is nog weinig nagedacht en weinig praktische ervaring opgedaan met de uitvoering van het protocol als het gaat om andere functies dan 'het in ontvangst nemen van meldingen' en 'adviseren en consult geven'. Vooral bij de advieszaken doet zich al een groot knelpunt voor: advieszaken mogen niet meer op naam geregistreerd worden. Hierdoor gaat de informatie feitelijk verloren omdat je een zaak niet meer terug kunt vinden. Ook heeft men moeite met openheid in zaken die niet hard gemaakt kunnen worden.

Als positieve ervaringen met het nieuwe protocol worden expliciet genoemd: het feit dat de meldingsgesprekken minder vrijblijvend zijn en het uitvoeren van de feedbackfunctie.

5.3 Toetsing van de organisatorische uitgangspunten

Uitgangspunt 1: neutraliteit en specificiteit in presentatie

Dit uitgangspunt wordt volledig onderschreven. Onafhankelijkheid van het AMK is/wordt op verschillende manieren geconcretiseerd.

- Het AMK heeft een eigen locatie en gebruikt het eigen briefpapier.
- De onafhankelijke positie van het AMK is gewaarborgd in het bestuursstatuut van de SJF.
- In het verleden is er al bewust voor gekozen om het BVA niet onder te brengen bij een van de RBJ's.
- Er is het laatste half jaar veel tijd besteed aan voorlichtingsbijeenkomsten voor relevante beroepsgroepen.

Knelpunten/aandachtspunten:

- Men kiest er bewust voor om het oude BVA niet helemaal te laten verdwijnen: door de telefoon maakt men zich bekend als AMK/BVA. Er is dus geen sprake van een geheel nieuwe neutrale organisatie.
- Voor de buitenwacht is niet duidelijk hoe het AMK zich verhoudt tot de Raad.

Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Het AMK heeft goede ervaringen met het RBJ; dit is de voorkeursroute en het RBJ heeft een acceptatieplicht.

Dit uitgangspunt wordt enigszins gerelativeerd door de directeur van de SJF: er hoeft lang niet altijd sprake te zijn van directe beschikbaarheid.

De volgende knelpunten/aandachtspunten worden genoemd.

- Beschikbaarheid van hulpverlening is niet gegarandeerd. Als het aantal meldingen blijft toenemen, ontstaan vermoedelijk wachtlijsten wegens beperkte financiële middelen.
- Op beleidsniveau dienen instellingen (AMW, RIAGG's en SJF) criteria te ontwikkelen over wanneer hulpverlening direct beschikbaar moet zijn.

Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming

Via het meldingenoverleg is de inbreng van deskundigheid van de Raad geregeld. Het door de Werkgroep geschetste model wordt echter niet volledig onderschreven. Sommige respondenten zijn van mening dat ook niet-crisisgevallen bij de Raad gemeld moeten kunnen blijven worden. In de praktijk wordt het ook als moeilijk te realiseren beschouwd om de beoogde verschuiving te realiseren. Overigens is dit uitgangspunt momenteel nog nauwelijks aan de orde omdat doorgeleiding en doorverwijzing van het AMK naar de Raad (nog) weinig voorkomt. Indien aan de orde, is 'kinderbescherming' inderdaad direct beschikbaar omdat klachtszaken altijd voorrang krijgen bij de Raad.

Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

Dit uitgangspunt roept vragen op: afstemming met lokaal gemeentelijk jeugdbeleid wordt niet als haalbaar beschouwd. Het aangaan van contacten met vindplaatsen van jongeren, bestaande netwerken en instellingen wordt wel algemeen onderschreven. Het AMK onderhoudt relaties met veel instellingen buiten de jeugdhulpverlening. Bijzonder kenmerk van het AMK Friesland is dat de politie (afdeling Jeugdzaken) nauw betrokken is bij het project.

6 Modelproject Drenthe: projectbeschrijving

6.1 Korte voorgeschiedenis van het project

In het voorjaar van 1993 hebben het Buro Vertrouwensarts (BVA) Groningen/Drenthe, de Raad Drenthe en de Raad Groningen het initiatief genomen om hun werkwijzen ten aanzien van meldingen van kindermishandeling te vergelijken. In dit casuïstiekoverleg werden alle binnengekomen meldingen besproken. Men constateerde grote overlap tussen melders en met name in Drenthe een gering aantal meldingen vanuit de hulpverlening, en men achtte verdere samenwerking van belang¹².

De afdeling Welzijn en Zorg van de Provincie Drenthe werd in de loop van 1993 van het overleg tussen Raad en BVA op de hoogte gesteld en heeft sindsdien actief geparticipeerd. Tevens werd de regiomedewerker van de VKM bij de ontwikkelingen betrokken als deskundige op het gebied van voorlichting, preventie en deskundigheidsbevordering. Aldus ontstond het plan om een regionaal Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling Drenthe in het leven te roepen.

Inmiddels had men vernomen dat er een landelijke experiment zou komen. Het Drentse plan is dan ook al in een vroeg stadium voorgelegd aan VWS (juli 1994).

Het Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling Drenthe was uitsluitend gericht op professionals. Om als modelproject mee te kunnen doen in het landelijke experiment diende men zich te gaan richten op een bredere doelgroep van professionele en niet-professionele melders.

In 1995 is het wekelijks casuïstiekoverleg tussen BVA- en Raadsmedewerkers gecontinueerd en zijn voorbereidingen getroffen voor de realisering van het Advies- en Coördinatiepunt (PR, huisvesting e.d.). Volgens plan is in september 1995 het Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling Drenthe geopend. Tot de formele start van de modelprojecten heeft het Advies- en Coördinatiepunt Drenthe zich alleen gericht op meldingen van professionals. Op 1 februari 1996 heeft men naam en werkwijze aangepast conform het protocol en de richtlijnen voor de modelprojecten.

Sinds september 1995 zijn er zo'n vijftig telefoontjes van professionals binnengekomen bij het Advies- en Coördinatiepunt/Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Drenthe. Het betreft vooral adviesvragen.

In het kader van de PR-campagne voor het Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling zijn verschillende nieuwsbrieven verspreid. Hiermee zijn echter alleen de professionele melders bereikt. Dat het AMK Drenthe ook voor niet-professionals is, is nog niet expliciet bekend gemaakt. Door het bezoek van de Staatssecretarissen van Justitie en VWS op 28 februari 1996, heeft het modelproject echter veel aandacht gekregen in de Drentse media.

Noot 12 De constatering dat hulpverleners in Groningen wel melden, de interne onrust bij de Raad Groningen vanwege de reorganisaties, en de (financiële) stimulans die uitging van de Provincie Drenthe hebben geleid tot een gescheiden ontwikkeling in Groningen en Drenthe. Voor een modelproject in Groningen is later nog een aparte subsidieaanvraag ingediend. In februari 1996 heeft men bericht gekregen dat deze subsidieaanvraag niet is gehonoreerd. De Raad Groningen en het BVA Groningen zullen uit eigen middelen een gezamenlijk meldpunt financieren, maar moeten zich daarom wel beperken tot meldingen in de regio Stad Groningen.

6.2 Interne organisatie van het project

Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Drenthe (AMK) is gevestigd op een nieuwe locatie in een statig oud gebouw nabij het centrum van Assen. In ditzelfde gebouw, in dezelfde vleugel, is sinds kort ook het (oude) BVA gevestigd dat zich bezighoudt met het afhandelen van alle oude BVA-zaken. Het gebouw biedt ook plaats aan andere instellingen (onder andere een crèche en een klachtenbureau voor jongeren).

De Raad Drenthe blijft naast het AMK bestaan als officieel meldpunt. Het ligt wel in de bedoeling dat Raadsmedewerkers tijdens een meldingsgesprek bij de Raad aan de melder vertelt dat er nu ook een advies- en meldpunt is voor meldingen van kindermishandeling. Er vindt elke week een casuïstiekbespreking met de Raad plaats, waarin alle meldingen die binnengekomen zijn bij het AMK worden besproken¹³. Via deze bespreking wordt de deskundigheid van de Raad ingebracht in de casuïstiek van het AMK. De meeste adviesvragen en meldingen die bij de Raad Drenthe binnenkomen, worden door die organisatie zelf afgehandeld. Het gebeurt mondjesmaat dat meldingen die bij de Raad zijn gedaan en die meer op de weg liggen van het AMK tijdens de wekelijkse casuïstiekbespreking door de Raad worden ingebracht en eventueel worden overgedragen aan het AMK (mits de melder daarmee instemt).

Vanaf 19 maart 1996 is het BVA Groningen/Drenthe formeel opgesplitst in het BVA Groningen en het BVA Drenthe. Het BVA Groningen/Drenthe heeft tot 19 maart 1996 alle binnenkomende meldingen zelf afgehandeld. Vanaf 19 maart loopt de intake van het BVA Drenthe via het AMK¹⁴.

Bij het AMK zijn acht mensen werkzaam (op detachingsbasis). Formeel kent men nog de personele invulling van het Advies en Coördinatiepunt, deze ziet er als volgt uit:

- administratie, 1 secretaresse van de Raad en 1 secretaresse van het BVA (totaal 34 uur per week);
- advies en consult, 2 maatschappelijk werkers van de Raad en 1 maatschappelijk werker van het BVA (totaal 30 uur per week)¹⁵, 1 (vertrouwens)-arts van het BVA (totaal 8 uur per week);
- projectcoördinatie, 1 maatschappelijk werker van het BVA (totaal 26 uur per week);
- gedragsdeskundige, 1 orthopedagoog van de Raad (totaal 2 uur per week);
- voorlichting en deskundigheidsbevordering, 1 regiomedewerker van de VKM (totaal 24 uur per week).

Formeel zijn er 56 uur beschikbaar voor projectcoördinatie en adviezen en meldingen en 34 uur per week voor administratieve ondersteuning. In de praktijk wordt in ieder geval aan projectcoördinatie veel meer tijd besteed dan de beschikbare 26 uur per week. Verder is het de bedoeling dat menskracht van het BVA ingezet kan gaan worden voor het AMK, afhankelijk van het werk dat zich aandient. Ditzelfde geldt ook omgekeerd: mensen van het AMK kunnen ingezet worden voor het BVA. Deze constructie is uit financiële noodzaak geboren.

Noot 13 Alle Raadsmedewerkers die tijdens dit overleg aanwezig zijn, zijn ook werkzaam bij het AMK.

Noot 14 Ten tijde van afname van de interviews, die plaatsvonden in de eerste helft van maart, was een en ander dus feitelijk nog niet van kracht.

Noot 15 De maatschappelijk werker is tevens coördinator van het modelproject.

De samenwerking tussen de Raad Drenthe, het BVA Groningen/Drenthe en de VKM is geregeld in een samenwerkingsovereenkomst. Dit contract dateert echter nog van begin 1994 en was in september 1995 verlopen. Momenteel wordt een nieuwe overeenkomst opgesteld.

Het AMK kon tot stand komen omdat er op persoonlijk vlak een goede basis was. Via casuïstiekoverleg heeft een aantal medewerkers van de Raad en een aantal BVA-medewerkers hun specifieke deskundigheid weten te bundelen tot één aanpak¹⁶.

De samenwerking verloopt uitstekend, voornamelijk door de inzet en vaardigheden van de diverse medewerkers en hun grote bereidheid om samen te werken. Het gezamenlijk streven bindt hen. Dit is de kracht van het project maar tevens de zwakte van de organisatie. Veel zaken worden informeel geregeld op basis van persoonlijke verhoudingen. Personeelwisselingen zouden de samenwerking tussen VKM, Raad en BVA kunnen verstoren. De beleidsmedewerker van de Provincie is hier alert op en tracht door goede voorwaarden te scheppen (financieel, veel aandacht voor communicatie en overleg) het bestaande draagvlak voor samenwerking te bewaken.

Financieel wordt het AMK Drenthe gerealiseerd door bijdragen van de Provincie Drenthe, de Raad Drenthe, en de Werkgroep Hermanns. De provinciale subsidie is geormerkt toegekend aan de Stichting Jeugdzorg Drenthe.

6.3 Bestuurlijke organisatie van het project

Het AMK Drenthe (en het BVA Drenthe) is voor de duur van het experiment aangehaakt bij de Stichting Jeugdzorg Drenthe. Dat wil zeggen dat het AMK Drenthe gebruik kan maken van de faciliteiten die de Stichting Jeugdzorg Drenthe biedt en dat deze Stichting ook als werkgever optreedt van de (oud-) BVA-medewerkers. Inhoudelijk blijft het AMK onafhankelijk. De Stichting Jeugdzorg Drenthe is per 1 juni 1995 opgericht; binnen deze stichting zijn ook 3 andere instellingen ondergebracht: de Stichting Jeugdhulpverlening Drenthe, de Drentse Stichting Jeugd en Gezin en de Stichting Spel en Opvoedingsvoorlichting. De Stichting Jeugdzorg Drenthe kan beschouwd worden als voorloper van de komende regionale bureaus jeugdzorg.

Het AMK wordt aangestuurd door een *stuurgroep*, bestaande uit het Hoofd van het BVA Drenthe¹⁷ (voorzitter van de stuurgroep), de unitmanager van de Raad Drenthe en een beleidsmedewerker van de VKM. Een provinciaal beleidsmedewerker en een beleidsmedewerker van de Raad Directie Noord zijn adviserend lid.

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de bestuurlijke en financiële aspecten van het modelproject.

De coördinatie en uitvoering van het modelproject ligt in handen van een projectcoördinator. Het hoofd van het BVA Drenthe, tevens voorzitter van de stuurgroep, is inhoudelijk verantwoordelijk voor de casuïstiek.

Inhoudelijk wordt het AMK geadviseerd door een *begeleidingsgroep* bestaande uit een kinderpsychiater, een huisarts, een kinderarts, een kinderrechtter, de directeur van de Stichting Jeugdzorg Drenthe, en een

Noot 16 Een dossieronderzoek dat een medewerker van de Raad Drenthe en een medewerker van het BVA Groningen/ Drenthe samen hebben uitgevoerd, bevestigde de indruk dat in een groot aantal zaken meer openheid gegeven had kunnen worden.

Noot 17 Tevens hoofd van het BVA Groningen.

rechercheur van de jeugd- en zedenpolitie. In twee-maandelijke bijeenkomsten zal de begeleidingsgroep casuïstiekoverleg voeren. Steekproefsgewijs zullen zaken hier nader bekeken worden, waarbij de nadruk zal liggen op anonimiteit, informatieplicht, inzagerecht en termijnen.

Door te kijken naar de feitelijke afhandeling van meldingen wordt de werkwijze van het AMK getoetst aan de voorschriften zoals die in het protocol zijn geformuleerd.

De voorzitter van de stuurgroep is tevens voorzitter van de begeleidingsgroep. Ook de unitmanager van de Raad en de projectcoördinator van het AMK wonen de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep bij.

6.4 Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening

De medewerkers van het AMK hebben werkafspraken met diverse instellingen en instanties in Drenthe. Hoewel deze werkafspraken het mogelijk maken om bijvoorbeeld in crisissituaties snel hulp in te schakelen, zijn deze afspraken niet bindend.

Daarnaast onderhoudt het AMK een aantal structurele contacten.

- Sinds september 1995 worden door de VKM-medewerker voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de diverse beroepsgroepen die in aanraking kunnen komen met kindermishandeling. In dit kader worden ook de verschillende jeugdhulpverleningsinstellingen bezocht.
- In Drenthe zijn sinds een aantal jaren drie Consultatieteams Kindermishandeling¹⁸ actief waaraan vertegenwoordigers van diverse instellingen op het gebied van jeugdzorg en jeugdbescherming participeren¹⁹. Men bespreekt hier kindermishandelingszaken die door de deelnemers en soms ook door derden ingebracht worden. Het BVA Drenthe heeft een coördinerende taak binnen de Consultatieteams.
- Omdat het AMK op management-niveau deel uitmaakt van de Stichting Jeugdzorg Drenthe is ook op dat niveau overleg met diverse jeugdhulpverleningsinstellingen gegarandeerd. Zo wordt binnenkort een studiedag georganiseerd voor het management-team en alle stafmedewerkers van de Stichting Jeugdzorg Drenthe, teneinde het beleid van de diverse instellingen beter op elkaar af te stemmen.

6.5 Positie van het project binnen het provinciaal beleid

Sinds 1992 zijn de plannings- en financieringstaken ten aanzien van de jeugdhulpverlening gedecentraliseerd naar het provinciale niveau. De Provincie Drenthe heeft toen de ambulante en preventieve hulp aan minderjarigen tot één van de speerpunten van haar beleid gemaakt omdat deze hulpverleningsvormen in Drenthe sterk ondervertegenwoordigd waren. Een centraal meldpunt kindermishandeling past in dit beleid.

De Provincie Drenthe is vanaf het begin betrokken geweest bij de opzet van een centraal meldpunt kindermishandeling in Drenthe. De Provincie financiert een deel van het modelproject (via reguliere subsidiëring en via projectsubsidie) en is als adviserend lid vertegenwoordigd in de stuurgroep van het AMK.

Noot 18 In Assen is het team al tien jaar actief, in Emmen acht jaar en in Hoogeveen twee jaar. Het Consultatieteam Assen komt twee keer per maand bijeen, in Emmen en Hoogeveen wordt maandelijks een bijeenkomst gehouden. De Consultatieteams Kindermishandeling hebben geen meldfunctie.

Noot 19 Zo zijn in het Consultatieteam Kindermishandeling Assen de volgende disciplines en instanties vertegenwoordigd: Jeugd- en Gezondheidszorg (GG & GD), Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Jeugd en Gezin, reclassering, kinderarts, kinderpsychiater, algemeen maatschappelijk werk, RIAGG, jeugd- en zedenpolitie en Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (BVA).

7 Modelproject Drenthe: het primaire proces

7.1 Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking

Eind 1995 is een aantal medewerkers van het modelproject Drenthe actief betrokken geweest bij het schrijven van het ontwikkelingsprotocol omdat het Advies- en Coördinatiepunt al een aantal maanden functioneerde. De Werkgroep Hermanns was van mening dat de beschrijving van de eigen uitgangspunten een bijdrage zou kunnen leveren aan de totstandkoming van een protocol voor de modelprojecten.

De verschillende versies van het protocol zijn uitvoerig besproken met de medewerkers van het AMK en met de stuurgroep. De definitieve versie wordt gezien als een werkbare basis. Daar waar afgeweken wordt van het protocol, wordt dit besproken en schriftelijk gemotiveerd.

De wekelijkse casuïstiekbespreking (met alle medewerkers inclusief de administratieve krachten) heeft mede tot doel het proces zoals dat in het protocol wordt aangegeven, te bewaken.

Er zijn twee algemene opmerkingen gemaakt ten aanzien van het protocol danwel de ontwikkeling van BVA naar AMK.

- Er moet een attitudeverandering komen ten aanzien van melden. De hele kwestie van anonimiteit en dergelijke zou wellicht geen probleem meer zijn als er in Nederland een meldcode zou zijn voor de verschillende beroepsgroepen.
- Door de drastische naamswijziging is het begrip 'vertrouwensarts' verdwenen. De functie 'vertrouwensarts' zou expliciet een plek moeten krijgen in het AMK. Zodra de BVA's worden opgeheven dreigt deze specifieke functie anders helemaal te verdwijnen.

7.2 Toepassing van het ontwikkelingsprotocol

Hieronder wordt per functie kort aangegeven welke knelpunten men tot nu toe ervaart bij het ten uitvoer brengen van de werkwijze volgens het protocol.

Het eerste contact/het in ontvangst nemen van een melding

- Ten aanzien van termijnen, anonimiteit en inzagerecht: verwacht wordt dat in een aantal gevallen handelen volgens het protocol het belang van het kind kan schaden. In die gevallen zal men gemotiveerd afwijken van het protocol en een zaak volgens de 'oude BVA werkwijze' afhandelen.

Adviseren en consult geven

- Indien er sprake is van een advies, en er niet binnen twee weken wordt overgegaan tot een melding, moet het dossier worden afgesloten²⁰. Die termijn is in sommige gevallen niet haalbaar. Voorbeeld is een adviesvraag van een huisarts die zelf hulp ging zoeken voor het gezin. Hij wilde niet overgaan tot een melding tot hij dat geprobeerd had. Twee weken zijn dan zo voorbij. Het protocol biedt echter wel voldoende ruimte om van de termijnen af te wijken, mits zorgvuldig beargumenteerd.

Noot 20 Het is ons (onderzoekers) niet duidelijk op welke gedragslijn uit het protocol hier bedoeld wordt.

Onderzoeken en beoordelen

- In het protocol wordt gesteld dat de professionele hulpverlener verantwoordelijk blijft voor de inhoudelijke hulpverlening. Het AMK heeft moeite met dit uitgangspunt: 'de hulpverlener belt immers omdat hij/zij deze verantwoordelijkheid niet goed aankan'.
- In het protocol wordt de positie van de melder meer beschermd dan die van informanten (in verband met anonimiteit en inzage). Zelfs als bij uitzondering de informant anoniem mag blijven dan is relatief gemakkelijker te herleiden wie hij/zij is dan in het geval van een anonieme melder.
- Het informeren van een gezin als er sprake is geweest van een niet-verifieerbare melding kan grote consequenties hebben voor een gezin. Het is de vraag of de betrokkenen wel ingelicht moeten worden als die consequenties niet te overzien zijn.
- Het is niet duidelijk hoe bepaalde zaken buiten het dossier gehouden kunnen worden als dat noodzakelijk wordt geacht.
- Als een zaak afgesloten wordt, wat moet er dan met het dossier gebeuren? Daarover staat niets in het protocol.

Verwijzen en overdragen

- Op het moment dat het AMK doorverwijst draagt zij haar verantwoordelijkheid over en wordt het dossier gesloten. Maximaal na 6 maanden is er een evaluatiemoment om na te gaan of en hoe de overdracht is opgepakt. Loopt de hulpverlening voor die tijd stuk dan is daar geen controle op. Eigenlijk zou de betreffende hulpverlener dat dan opnieuw moeten melden bij het AMK. Omdat men verwacht dat dat niet altijd zal gebeuren en hoewel het niet (meer) tot hun taak/verantwoordelijkheid behoort hebben de medewerkers van het AMK Drenthe besloten dat zij deze nazorg zelf blijven doen.

Coördineren van het op gang brengen van hulp.

- Als bij intake door het AMK wordt gesignaleerd dat er al verschillende hulpverleners betrokken zijn bij het gemelde gezin, dan worden deze hulpverleners door het AMK met elkaar in contact gebracht.
- Men vraagt zich af of coördinatie van hulp aan de 'daders' ook tot de verantwoordelijkheid van het meldpunt behoort?

Registratie en dossiervorming

- Wekelijks worden alle kindermishandelingszaken die bij de Raad Drenthe en het AMK Drenthe zijn binnengekomen, geregistreerd en besproken.
- Er is veel energie gestoken in het ontwikkelen van het protocol zodat de zaken die sinds september 1995 zijn binnengekomen nog niet allemaal standaard geregistreerd zijn. Alle informatie is er, maar moet nog in de goede vorm worden gegoten. Alle zaken zitten nog in een ordner, er zijn nog geen aparte dossiers.
- Men vraagt zich af hoe de registratiefunctie van het AMK inhoud gegeven moet worden: moeten instellingen gestimuleerd worden om alle vermoedens van kindermishandeling ter registratie te melden?

7.3 Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk

Evaluëren en bijsturen van het eigen handelen

- De begeleidingsgroep vervult deze functie. Verder is het van belang om alles goed te registreren zodat straks het onderzoek ook antwoord kan geven op de vragen hoe het AMK functioneert en hoe werkbaar het protocol is.

Signaleren

In het Raamwerk wordt deze functie omschreven als 'het geven van informatie over gebeurtenissen en trends op het gebied van kindermishandeling en het afhandelen daarvan....'.

- De eigen VKM consulent van het AMK signaleert en inventariseert aan de hand van casuïstiek²¹ de behoefte aan voorlichting en deskundigheidsbevordering.
- De VKM-medewerker organiseert voorlichtingsbijeenkomsten voor de diverse beroepsgroepen die in aanraking kunnen komen met kindermishandeling.

Participeren in (regionale) beleidsontwikkeling

- Omdat het AMK deel uit maakt van de Stichting Jeugdzorg Drenthe vindt op managementniveau overleg met diverse jeugdhulpverleningsinstellingen plaats.
- Via de VKM participeert het AMK in meer beleidsgerichte overlegorganen, zoals het Preventie Platform Seksueel Geweld en Buurtnetwerkenoverleg.

7.4 Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject

Door samenwerking met de VKM kunnen meer activiteiten ontwikkeld worden op het gebied van preventie, voorlichting en deskundigheidsbevordering dan anders mogelijk zou zijn geweest. Het is een belangrijke aanvulling op de menskracht en deskundigheid die vanuit de Raad en het BVA bij het AMK aanwezig is.

Noot 21 De VKM-medewerker is om die reden zoveel mogelijk aanwezig bij het wekelijks casuïstiekoverleg.

8 Modelproject Drenthe: toetsing van de organisatorische uitgangspunten

8.1 Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie

Specificiteit en neutraliteit in presentatie wordt gezien als een wezenlijk kenmerk van een advies- en meldpunt kindermishandeling. Het is bepalend voor het welslagen van het AMK.

Het uitgangspunt is gerealiseerd door een locatie (en een eigen telefoonnummer) die geen verband houdt met Raad, politie of hulpverleningsinstelling. Ook de koppeling aan de Stichting Jeugdzorg Drenthe staat niet prominent op de voorgrond. Verder zijn en worden middels voorlichtingsbijeenkomsten en nieuwsbrieven de diverse beroepsgroepen ingelicht over de werkwijze van het AMK.

Een aantal problemen wordt gesignaleerd.

- Het woord 'meldpunt' klinkt nog wat dreigend, het zou potentiële melders kunnen weerhouden, m.n. diegenen die vroeger relatief gemakkelijk naar het BVA stapten, zoals schoolartsen. Adviespunt klinkt minder bedreigend. Doch vooral het gebruik van het woord 'kindermishandeling' in de naamgeving van het project leidt tot negatieve reacties bij betrokkenen.
- Het AMK kan gedurende het experiment niet helemaal los worden gezien van de Raad en dat geldt nog in sterkere mate voor het BVA. Vanaf maart 1996 is het BVA Drenthe in hetzelfde gebouw gevestigd als het AMK. De reden hiervoor is dat instandhouding van het BVA alleen mogelijk is als de medewerkers deels het BVA en deels het meldpunt bemensen. Om financiële redenen bestaat er dus geen strikte scheiding tussen BVA en AMK wat betreft locatie, menskracht en middelen. Het is daarom extra van belang dat er goede voorlichting wordt gegeven over wat het meldpunt doet: hoe de lijnen liggen naar de Raad en het BVA, en hoe de anonimiteit van de melder (al dan niet) gewaarborgd wordt.
- Dit uitgangspunt houdt ook in dat het AMK straks niet zomaar mag opgaan in de nieuwe Bureaus Jeugdzorg. Koppeling aan een andere organisatie maakt het meldpunt kwetsbaar in zijn neutraliteit en specificiteit. Het meldpunt moet echter ook geen losstaande instelling worden, het beleid is er juist op gericht om de versnippering tegen te gaan en losse instellingen samen te brengen. Bovendien is onderbrenging in een grotere organisatie goedkoper.
- Drenthe krijgt waarschijnlijk vijf Bureaus Jeugdzorg, dat mag en kan niet betekenen dat er vijf meldpunten komen. Dat is niet haalbaar qua capaciteit, bovendien wordt de doelstelling van de nieuwe opzet van meldpunten kindermishandeling dan voorbij gestreefd.

8.2 Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Het meldpunt zou een groot deel van zijn nut verliezen als er geen hulpverlening voorhanden is. Daarom ziet men dit als een essentieel uitgangspunt dat wordt gerealiseerd door veel aandacht te besteden aan het opbouwen en onderhouden van een netwerk.

De medewerkers van het BVA en de Raad hadden al veel contacten, die informatie delen ze nu met elkaar. In dit verband is tevens van belang dat het AMK/het BVA participeert in de drie Consultatieteams Kindermishandeling en dat het AMK organisatorisch aangehaakt is bij de Stichting Jeugdzorg Drenthe.

De verwachtingen ten aanzien van de realisering van dit uitgangspunt zijn gunstig vanwege de goede contacten die men al had. De directe beschikbaarheid van hulpverlening is daarmee echter niet gegarandeerd. Problemen doen zich met name voor in het 'vervolgtraject' van hulpverlening. Momenteel zijn de hulpverleningsinstellingen niet zodanig georganiseerd dat men efficiënt (samen-)werkt. Het AMK is geen plaatsende instantie en heeft dus alleen indirect met dit soort problemen te maken.

Een ander probleem zou kunnen zijn dat er door een toename van het aantal meldingen een tekort ontstaat aan beschikbaarheid van hulpverlening vanwege capaciteitsproblemen. Ook hier ligt de oplossing in verbetering van de hulpverlening: eerdere en betere hulpverlening. In dit kader is de ontwikkeling van Bureaus Jeugdzorg belangrijk, omdat zij ervoor kunnen zorgen dat verwijzingen van het AMK door de andere instellingen opgepakt worden.

8.3 Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kinderscherming

Volgens het model, dat is vastgelegd in het Raamwerk, dient de Raad externe 'specialist' te worden voor het AMK, die geconsulteerd kan worden en waarnaar (tijdig) verwezen kan worden. De Raad moet geen deel gaan uitmaken van het AMK. Ook moeten meldingen van kindermishandeling rechtstreeks bij de Raad ingebracht kunnen blijven worden. De verwachting is dat het daarbij steeds meer zal gaan om evidente en/of crisisgevallen.

De Raad Drenthe is zeer nauw betrokken bij het AMK Drenthe:

- Op initiatief van medewerkers van zowel de Raad Drenthe en de Raad Groningen (en het BVA Groningen/Drenthe) vindt al enkele jaren intensief casuïstiekoverleg plaats teneinde de aanpak van meldingen van kindermishandeling te verbeteren.
- Twee maatschappelijk werkers, een administratief medewerker en een gedragsdeskundige van de Raad zijn op detacheringbasis werkzaam bij het AMK.
- De unitmanager van de Raad Drenthe en een beleidsmedewerker van de Raad Directie Noord maken deel uit van de stuurgroep. De unitmanager woont bovendien de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep bij.

Wanneer tijdens het casuïstiekoverleg wordt besloten dat directe doorverwijzing naar de Raad noodzakelijk wordt geacht, dan gaat de Raad over tot een onderzoek. Hierover vindt dan niet opnieuw besluitvorming plaats binnen de Raad. Binnen het casuïstiekoverleg kan een dergelijk besluit genomen worden door de projectcoördinator.

Het Raamwerk roept bij alle geïnterviewden vraagtekens op als het gaat om de rol van de Raad in de definitieve organisatorische vormgeving van de advies- en meldpunten. In het Raamwerk staat dat de Raad 'daarvan géén deel zal uitmaken' en moet worden gezien als een specialist die geconsulteerd kan worden en waarnaar verwezen kan worden. Als dat betekent dat medewerkers van de Raad na afloop van het experiment niet meer kunnen deelnemen en meebeslissen in het casuïstiekoverleg, dan krijg je op den duur gewoon de oude situatie terug met een vernieuwd BVA, dus opnieuw twee concurrerende instellingen.

Men is van mening dat de Raad deel moet uitmaken van het AMK als justitiële peiler in de multidisciplinaire benadering van meldingen. Samen met BVA-medewerkers bemensen Raadsmedewerkers het AMK. Deze wijze van samenwerking moet blijven bestaan omdat dat nu juist de meerwaarde is van het AMK. De politieke onduidelijkheid omtrent de toekomstige rol van de Raad schept verwarring en kan een groot knelpunt worden.

8.4 Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

In het Raamwerk wordt dit uitgangspunt als volgt toegelicht. Het melden van kindermishandeling heeft een aantal raakvlakken met lokaal jeugdbeleid, preventieve gezondheidszorg en politie. Vanuit deze sectoren komen naar verhouding veel meldingen. De positie van het advies- en meldpunt moet daarom zodanig zijn dat het leeft binnen deze sectoren.

De organisatorische voorwaarden voor samenwerking zijn gunstig omdat het AMK onderdeel uitmaakt van de Stichting Jeugdzorg Drenthe²². De uitwerking hangt af van de cultuur in de diverse instellingen en de mogelijkheden van het AMK om continuïteit aan te brengen in contacten. Stapsgewijs worden schoolartsen, jeugd- en zedenpolitie, leidsters van peuterspeelzalen etc. voorgelicht over de werkwijze van het AMK. Uit ervaring blijkt dat beroepsbeoefenaren het belangrijk vinden om de gezichten te kennen van de medewerkers van het AMK. Persoonlijk contact verlaagt de drempel voor potentiële melders.

In de regio Drenthe trekt de samenwerking met de jeugd- en zedenpolitie aan. Zo is het niet ongebruikelijk dat de politie het AMK om advies vraagt. Ook komt het regelmatig voor dat medewerkers van het AMK de politie om informatie of advies vragen. Van structureel overleg tussen politie en AMK is echter (nog) geen sprake²³.

Noot 22 De geïnterviewden denken hierbij aan afstemming en samenwerking met jeugdvoorzieningen, niet aan afstemming met gemeentelijk jeugdbeleid.

Noot 23 De politie is wel vertegenwoordigd in de eerder genoemde Consultatieteams Kindermishandeling.

9 Modelproject Drenthe: samenvatting en conclusies

9.1 Projectbeschrijving

Kerngegevens

- In het voorjaar van 1993 zijn Raad en BVA begonnen met meldingenoverleg. In september 1995 is het Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling van start gegaan, bedoeld voor professionals.
- Op 1 februari 1996 heeft men naam en werkwijze aangepast conform het Raamwerkprotocol; doch pas vanaf 19 maart (na opsplitsing van BVA Groningen en BVA Drenthe) loopt de intake van het BVA via het AMK.
- Gemiddeld per week kwamen ongeveer 3 meldingen binnen (meestal adviesvragen van professionals).
- Menskracht: zal feitelijk naar behoefte geregeld worden in onderlinge afstemming met het BVA. Formeel gaat men nog uit van de personele invulling van het Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling: projectleiding: 26 uur; advies en consult: 38 uur; administratieve ondersteuning: 34 uur per week. Daarnaast heeft Drenthe een voorlichtingsmedewerker van de VKM (24 uur per week) en een gedragsdeskundige (2 uur per week).

Conclusie: In Drenthe bestaat het meldingenoverleg al 3 jaar (in Friesland is dat 1 jaar). Het is nog onduidelijk of er voldoende menskracht beschikbaar zal zijn voor een AMK bedoeld voor alle meldersgroepen.

Samenwerking BVA en Raad

Functionarissen van het BVA en functionarissen van de Raad zijn beiden gedetacheerd bij het AMK. De samenwerking tussen beide groepen verloopt goed. Daarnaast blijft de Raad als officieel meldpunt bestaan. Elke week vindt meldingenoverleg plaats waarbij de deskundigheid van de Raad wordt ingebracht bij de bespreking van alle meldingen die bij het AMK binnenkwamen. De Raad brengt van haar kant (nog) weinig zaken in. Dit roept de vraag op of de Raad alleen urgente/crisismeldingen krijgt/aanneemt of dat men de weg naar het AMK (nog) onvoldoende weet te vinden²⁴? Het BVA Drenthe blijft vooralsnog bestaan en is ruimtelijk en qua personeelsbezetting sterk vervlochten met het AMK.

Begeleiding/bestuur

Het AMK is voor de duur van het project aangehaakt bij de Stichting Jeugdzorg Drenthe (voor faciliteiten en als werkgever voor AMK-/BVA-medewerkers). Er wordt gewerkt aan een (nieuwe) samenwerkingsovereenkomst tussen de Raad, het BVA en de VKM. De projectcoördinator is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het project, doch de verantwoordelijkheid voor de casuïstiek ligt bij het hoofd van het BVA. Er is een stuurgroep van BVA, Raad en VKM die verantwoordelijk is voor bestuur en financiën. Daarnaast is er een begeleidingsgroep van externen die inhoudelijk adviseert en via casuïstiekbesprekingen de feitelijke afhandeling toetst aan het protocol.

Noot 24 Dezelfde vraag kan ook gesteld worden voor het modelproject Friesland.

Conclusie: In vergelijking met Friesland lijkt het modelproject Drenthe meer ruimte te hebben om zaken zelf te bepalen; de begeleidingsgroep heeft alleen een adviserende taak en de stuurgroep is anders dan in Friesland niet inhoudelijk verantwoordelijk voor het project. Het BVA is inhoudelijk verantwoordelijk voor het project; in Friesland ligt deze verantwoordelijkheid bij het AMK én de Raad.

9.2 Het primaire proces

Het modelproject Drenthe is actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van het protocol. De definitieve versie van het protocol wordt gezien als een werkbare basis. Feitelijk heeft men bijna alleen nog ervaring opgedaan met adviesvragen van professionals omdat het BVA tot 19 maart alle meldingen zelf in ontvangst nam. Het AMK heeft moeite met een aantal zaken uit het protocol: de gestelde protocoltermijn van 6 weken, het feit dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de hulpverlener blijft, de onbeschermd positie van de informant, het informeren van het gezin bij een niet-verifieerbare melding, de dossiervorming, het feit dat je je na de doorverwijzing niet meer met een zaak mag bemoeien. De meeste knelpunten kunnen worden opgelost door geoorloofde en gemotiveerde afwijking van het protocol.

9.3 Toetsing van de organisatorische uitgangspunten

Uitgangspunt 1: neutraliteit en specificiteit in presentatie

Specificiteit en neutraliteit in presentatie worden gezien als wezenlijk voor het AMK. Daarom heeft men een eigen locatie (los van de Raad, de politie en de jeugdhulpverlening) en vindt men goede voorlichting over de werkwijze van het AMK van groot belang. Verder betekent het ook dat het AMK niet zonder meer mag opgaan in de nieuwe Bureaus Jeugdzorg. Sterke vervlechting met het BVA wordt door de AMK-medewerkers in dit verband niet als bezwaarlijk ervaren.

Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Het modelproject Drenthe ziet dit als een essentieel uitgangspunt dat wordt gerealiseerd door veel aandacht te besteden aan het opbouwen en onderhouden van contacten. Daarmee is de directe beschikbaarheid van hulpverlening echter niet gegarandeerd. Problemen doen zich echter vooral voor in het 'vervolgtraject' van hulpverlening. Twee knelpunten zijn:

- hulpverleningsinstellingen werken (nog) niet efficiënt met elkaar samen, de Bureaus Jeugdzorg moeten hierin verbetering brengen;
- een toename van het aantal meldingen geeft wellicht capaciteitsproblemen.

Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming

Er bestaat al jarenlang een goede uitwisseling en samenwerking tussen BVA en Raad. Op basis van goede persoonlijke verhoudingen is de inbreng van deskundigheid van de Raad binnen het AMK goed verankerd. Ook de doorgeleiding van het AMK naar de Raad verloopt goed. Uit de interviews is niet expliciet naar voren gekomen of 'kinderbescherming' inderdaad ook direct beschikbaar is na doorgeleiding; er zijn echter ook geen problemen gemeld. De medewerkers van het modelproject Drenthe vragen zich af of de Raad wel deel mag (blijven) uitmaken van het AMK? Volgens het Raamwerk

zou dat namelijk naar hun mening niet het geval mogen zijn. Men vreest dat de oude situatie van twee aparte organisaties na de modelproject-periode weer terug zal keren. Men wil hierover graag duidelijkheid.

Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

Dit uitgangspunt wordt onderschreven voorzover het contacten met 'vindplaatsen' van kinderen betreft. Er wordt veel aandacht besteed aan voorlichting over het AMK; de ervaring heeft geleerd dat persoonlijke bekendheid van de AMK-medewerkers van groot belang is. Er bestaat (nog) geen structureel overleg tussen AMK en politie.

10 Modelproject Amsterdam: projectbeschrijving²⁵

10.1 Korte voorgeschiedenis van het project

Eind 1991 hebben de Raad voor de Kinderbescherming en het SOJA (Stichting Ondersteuning Jeugdhulpverlening Agglomeratie Amsterdam) een eerste gesprek gehad over een regionaal samenwerkingsverband kindermishandeling. De Raad en het BVA startten in 1991 met besprekingen om de onderlinge samenwerking te verbeteren²⁶.

Toen in 1993 het regeringsstandpunt inzake meldpunten kindermishandeling verscheen, zijn de Raad en het Buro Vertrouwensarts (BVA) zich gaan bera- den op mogelijkheden om samen vorm te geven aan een meldpunt kindermishandeling. Het NIZW werd, in de persoon van Adri van Montfoort, ge- vraagd een voorstel voor samenwerking te schrijven. Vanuit het SOJA werd vertegenwoordigers van diverse jeugdhulpverlenings- en gezondheidszorg- instellingen gevraagd om als begeleidingscommissie (de 'Werkgroep Mel- ding') op te treden in dit experiment.

In Van Montfoort's 'Outline voor een modelprojectele periode' werd een vergaande vorm van samenwerking tussen Raad en BVA voorgesteld waarbij het hele traject van de Raad (tot aan de Kinderrechter) werd ondergebracht in het centrale meldpunt. Politiek bleek dit voorstel niet haalbaar.

Mede als gevolg van reorganisaties bij zowel de Raad als het BVA stagneerde het overleg tussen beide instellingen. Pas eind 1994 werd de draad weer opgepakt en besloot men de samenwerking te beperken tot een gezamenlijk intake-traject. Een beleidsmedewerker van de Raad (later projectleider van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) heeft in overleg met BVA-medewerkers het voorstel geschreven zoals dat begin 1995 is ingediend bij de Werkgroep Hermanns.

In het plan van de Raad en het BVA is uitgegaan van twee fasen. De eerste fase was de aanloop tot het modelproject. In de periode september 1995 tot februari 1996 vond twee keer per week overleg plaats waarin alle meldingen van vermoedens van kindermishandeling die bij de Raad en het BVA waren binnengekomen, besproken werden. Daarbij werd gekeken of er eventuele dubbelmeldingen waren en welke instelling de meest geëigende zou zijn om met een melding aan de slag te gaan²⁷. De bedoeling was criteria te ontwikkelen voor het bepalen van de meest geëigende instelling. De tweede fase is die van het modelproject. Op 1 februari 1996 is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) Amsterdam van start gegaan, waarbij de maand februari als proefmaand diende. In die eerste maand zijn er ongeveer 60 adviesvragen en 50 meldingen binnengekomen. De helft is afkomstig van particulieren, de andere helft van professionals. Deze aantallen komen overeen met de oude BVA-cijfers. De verwachting is echter dat het aantal adviesvragen en meldingen snel zal toenemen. Men gaat uit van het totaal van oude Raads- en BVA-cijfers.

Noot 25 Feitelijk gaat het om een modelproject in de regio Stad Amsterdam, Amstelland en Meerlanden het Gooi en Zaanstreek/ Waterland (dit is het hele werkgebied van zowel Raad als BVA Amsterdam).

Noot 26 Hetgeen o.a. leidde tot de tijdelijke detachering van een Raadsmedewerker bij het BVA.

Noot 27 Duidelijk wordt dat het aantal dubbelmeldingen en het aantal meldingen dat niet bij de meest geëigende instantie is gedaan, veel kleiner is dan men had verwacht.

10.2 Interne organisatie van het project

Het AMK is gevestigd op de locatie van het oude BVA in een kantoorpand aan de rand van Amsterdam. Op een na zijn de oude BVA bordjes vervangen²⁸ door het logo van het AMK. Er is ook een nieuw telefoonnummer.

Schuin tegenover het AMK is de Raad gevestigd.

Per 1 februari 1996 is het BVA Amsterdam opgeheven, met dien verstande dat oude BVA-zaken²⁹ worden nog afgehandeld door een vertrouwensarts en een maatschappelijk werker³⁰. Alle andere medewerkers zijn overgegaan naar het AMK. Een ander deel van de AMK-medewerkers is gedetacheerd vanuit de Raad.

Afgesproken is dat alle telefonische meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling die bij de Raad binnenkomen, worden doorgeschakeld naar het AMK. Reeds in december 1995 is de PTT ingeschakeld voor het aanleggen van een telefonisch doorschakelsysteem. Tot op heden functioneert het aangelegde systeem echter nog steeds niet.

Telefonische meldingen van vermoedens van kindermishandeling die nu nog zijn binnen gekomen bij de Raad worden ingebracht tijdens het meldingen-overleg. Wegens onbekendheid bij Raadsmedewerkers met het AMK worden meldingen die bij de Raad binnenkomen op dit moment echter ook nog vaak door de Raad zelf afgehandeld.

Schriftelijke meldingen van (vermoedens) van kindermishandeling die bij de Raad binnenkomen, worden dagelijks meegenomen naar het AMK. Melders ontvangen hierover een standaardbrief. Is al duidelijk dat het een raadszaak betreft, dan wordt er alleen ter registratie aan het AMK gemeld en handelt het intake-team van de Raad de zaak verder af.

Ook bij meldingen gedaan tijdens het spreekuur van de Raad, wordt gekeken of het al dan niet een raadszaak is. Is er nog een mogelijkheid voor een afweging 'vrijwillige of onvrijwillige hulpverlening' dan wordt de zaak overgedragen aan het AMK. Zo niet, dan wordt de zaak alleen ter registratie gemeld bij het AMK.

In totaal zijn er 19 mensen werkzaam bij/ voor het AMK. Zij vervullen de volgende functies:

- administratie, 3 (wisselende) secretaresses van de Raad (totaal 19 uur per week) en 5 secretaresses van het BVA (totaal 100 uur per week);
- advies en melding, 3 maatschappelijk werkers van de Raad³¹ (totaal 76 uur per week) en 4 maatschappelijk werkers van het BVA (totaal 94 uur per week);
- 1 (vertrouwens-)arts van het BVA (totaal 24 uur per week);
- coördinatie, hoofd van het AMK³² (totaal 24 uur per week);
- projectleiding, 1 beleidsmedewerker van de Raad (totaal 10 uur per week);
- 1 gedragsdeskundige van de Raad (op consultbasis).

Formeel zijn er voor advies en melding 170 maatschappelijk-werk-uren per week beschikbaar en voor administratieve werkzaamheden 119 uur per week. Bij de projectaanvraag was geen extra formatie aangevraagd voor de tweede fase, omdat gedacht werd dat het AMK alleen een verschuiving van werk voor de Raad zou betekenen. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Er is

Noot 28 In verband met de afhandeling van oude nog lopende BVA zaken.

Noot 29 Het gaat om ongeveer 250 zaken die nog afgehandeld moeten worden.

Noot 30 Samen met twee maatschappelijk werkers in tijdelijke dienst.

Noot 31 Bij de Raad is als gevolg van de raorganisatie per 2 april jl. een intake-team operationeel van ruim 5 fte, 2 fte. daarvan wordt ingezet in het AMK.

Noot 32 Het hoofd van het AMK komt van 'buiten' en is sinds september 1995 in dienst bij het BVA (en nu dus bij het AMK).

eerder sprake van een zekere inefficiëntie met voor de Raad een extra intake bij het AMK, naast de reguliere Raads-intake van de niet-kindermishandelingszaken. Extra Raadsmedewerkers moeten ingezet worden. Omdat de Raad dat moeilijk uit de reguliere formatie kan bekostigen is bij Justitie een claim gelegd voor 1 à 2 extra fte. Verder blijkt het werken volgens het protocol meer tijd te kosten dan het werken volgens de oude BVA-werkwijze. Dit leidt tot een verhoogde werkdruk.

Voor coördinatie en projectleiding is in totaal 34 uur beschikbaar. Momenteel wordt door de projectleider per week echter nog eens 10 uur extra aan het project besteed. De taken en verantwoordelijkheden van coördinator en projectleider zijn formeel goed gescheiden. In de praktijk wordt veel werk onderling verdeeld. Bij de werkzaamheden van de coördinator ligt het accent op interne projectaangelegenheden; bij de projectleider ligt het accent op externe zaken.

Om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van overleg-uren heeft de coördinator van het AMK gekozen voor de volgende werkwijze.

- Er wordt in twee teams van respectievelijk 3 en 4 maatschappelijk werkers (afkomstig van BVA en Raad) gewerkt, onder begeleiding van een teamleider (respectievelijk een vertrouwensarts en een praktijkleider van de Raad).
- Aan het einde van elke dag bespreken de maatschappelijk werkers die die dag nieuwe adviesvragen en meldingen hebben aangenomen, deze nieuwe zaken met elkaar door in een meldingenoverleg. Ze maken een taakverdeling en zetten een eerste plan van aanpak op.
- Wekelijks worden alle zaken besproken in een team-overleg onder begeleiding van de teamleider.
- De teamleiders hebben wekelijks overleg met de coördinator.

De samenwerking tussen raadsmedewerkers en (oud) BVA-medewerkers verloopt goed. In de beginfase zijn de werkdagen van de maatschappelijk werkers zodanig op elkaar afgestemd dat dagelijks zowel een Raads-medewerker als een (oud) BVA-medewerker aanwezig waren, zodat zij elkaars werkwijze leerden kennen.

Binnen het modelproject Amsterdam is van het begin af aan grote prioriteit toegekend aan zorgvuldige voorlichting aan potentiële melders over het samengaan van BVA en Raad in het AMK. De uitvoering van lokale PR-activiteiten heeft echter enorme vertraging opgelopen omdat landelijke plannen en activiteiten stagneerden. De PR vanuit het modelproject is daarom tot nog toe beperkt gebleven tot een voorlichtingsbrief voor professionele hulpverleners en een bijeenkomst voor de pers³³.

Het wordt als een groot manco ervaren dat de landelijk georganiseerde Nieuwsbrief/folder die volgens de oorspronkelijke planning op maandag 29 januari verzonden zou worden, half maart nog steeds niet klaar is voor verzending.

De geïnterviewden zijn van mening dat voorlichting over de nieuwe ontwikkeling en de werkwijze van het AMK van het grootste belang is. Het geïnterviewde lid van de begeleidingsgroep denkt dat veel melders niet melden omdat het BVA is opgeheven. Dat zou betekenen dat het aantal

Noot 33 De beroepsbeoefenaren ontvingen eerst begin april een mailing. Dit is een direct gevolg van de onduidelijke gebeurtenissen rond het landelijk te verspreiden Nieuwsbulletin dat ook naar de beroepsbeoefenaren zou worden verzonden en ter elfder ure niet bestemd bleek voor deze groep.

'vroegere BVA meldingen' is afgenomen³⁴.

Informeel zijn geluiden vernomen dat het maatschappelijk werk in ziekenhuizen meldingen achterwege laat. Men zou een afwachtende houding aannemen in verband met het opheffen van het BVA; men wil de beslissing of een melding bij de Raad of het BVA thuishoort zelf kunnen nemen en niet overlaten aan het AMK. Ook binnen het onderwijs zouden meldingen stagneren. Deze beroepsgroep zou uit angst om de eigen anonimiteit te moeten opgeven, vaker met een melding naar het schoolmaatschappelijk werk gaan in plaats van naar het AMK.

10.3 Bestuurlijke organisatie van het project

Het AMK is aangehaakt bij de Stichting JKK (JAC, Kindertelefoon en Kinderrechtswinkel). Dat houdt in dat die Stichting optreedt als werkgever van de oud BVA-medewerkers. Op den duur zal het JKK opgaan in de Bureaus Jeugdzorg. Ook het AMK zal een plaats krijgen binnen deze bureaus. Hoe is nog niet duidelijk (zie paragraaf 10.4).

De samenwerking met de Raad is geregeld in een samenwerkingsovereenkomst.

Zoals eerder aangegeven, werken de 8 maatschappelijk werkers van het AMK in 2 teams. De teamleiders zijn verantwoordelijk voor de casuïstiek. De zogenaamde *interne projectgroep*, bestaande uit de twee teamleiders, de coördinator van het AMK, de projectleider en de unitmanager van de Raad, bewaakt de voortgang van het primaire proces³⁵. Deze projectgroep komt eens per 3 weken bijeen.

Een (*externe*) *stuurgroep* bewaakt de realisering van de projectdoelen. De directeur van de Stichting JKK is lid van de stuurgroep, evenals de vicevoorzitter van de ROA³⁶ Bestuurscommissie en de directeur van de Raad Directie Noord-West (voorzitter van de stuurgroep). De stuurgroep vergadert eens per 3 maanden. Ook een beleidsmedewerker van de ROA Bestuurscommissie JHV en de projectleider van het modelproject zijn bij deze vergaderingen aanwezig.

Er is een *begeleidingsgroep* van deskundigen met als taakstelling: het bewaken van de afstemming tussen het AMK en de relevante omgeving. Die afstemming werkt twee kanten op: als potentiële melders kunnen zij aangeven wat ze verwachten van het AMK en op hun beurt zullen zij een uitstralende werking hebben naar het veld.

De begeleidingsgroep bespreekt eens per zes weken alles wat het modelproject aangaat. Inhoudelijke zaken worden aangedragen door de interne projectgroep. De begeleidingsgroep kan gevraagd en ongevraagd adviseren en signaleren aan de stuurgroep.

Er zijn wat wijzigingen geweest in de samenstelling van de begeleidingsgroep. Op 1 februari 1996, bij de start van het modelproject, zijn de volgende instellingen vertegenwoordigd: Raad, Overlegorgaan Jeugdhulpverlening Amsterdam, modelproject, RIAGG Jeugdzorg, SiJA Gezinsvoogdij, GG & GD afd. Jeugdzorg en afd. KDO³⁷, Stichting JKK, en VKM.

Noot 34 Het aantal binnengekomen adviesvragen en meldingen is gelijk gebleven in vergelijking met de oude BVA-cijfers (zie paragraaf 10.1). Omdat het AMK een eigen nieuw telefoonnummer heeft komen er waarschijnlijk ook meldingen binnen die vroeger bij de Raad zouden worden gedaan. Hoewel het totaal aantal meldingen gelijk gebleven is in vergelijking met vorig jaar, kan het aantal oude BVA-meldingen dus wel zijn afgenomen.

Noot 35 Tot 1 februari hebben ook de maatschappelijk werkers aan dit overleg deelgenomen. Nu hebben zij wekelijks overleg met de eigen teamleider.

Noot 36 Regionaal Overlegorgaan Amsterdam: het grootstedelijk bestuur.

Noot 37 KDO: Kinderen van Drugsverslaafde Ouders.

Een aantal leden van de begeleidingsgroep maakte vroeger deel uit van de SOJA-werkgroep die in het leven was geroepen als begeleidingscommissie bij een onderzoek van Adri van Montfoort inzake meldingen (de 'Werkgroep Melding').

Het project wordt financieel mogelijk gemaakt door de Raad, de Stichting JKK, de ROA Bestuurscommissie en de Werkgroep Hermanns.

10.4 Positie van het project binnen de jeugdhulpverlening

Het bewaken van de inbedding van het AMK binnen de jeugdhulpverlening is een taak van de begeleidingsgroep. Verder maakt de coördinator van het AMK deel uit van het OJA (Overlegorgaan Jeugdhulpverlening Amsterdam) en van de regionale netwerken op buurtniveau in Amsterdam. De AMK-coördinator ervaart het als een gemis dat zij nauwelijks tijd kan vrijmaken om te participeren in de diverse regionale overleggen.

De geïnterviewde beleidsmedewerker van de ROA is van mening dat de samenwerking van Raad en BVA een betere inbedding garandeert. Het BVA functioneerde vanuit de oude situatie enigszins geïsoleerd ten opzichte van de jeugdhulpverlening.

Momenteel houden de projectleider en de coördinator van het AMK zich incidenteel bezig met het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten. Hun mogelijkheden zijn beperkt gezien de beschikbare tijd. Gezocht wordt nog naar mogelijkheden om samen te werken met de VKM op het gebied van voorlichting en deskundigheidsbevordering.

Formele werkafspraken met instellingen zijn er (nog) niet. Zo heeft de afdeling KDO (Kinderen van Drugsverslaafde Ouders) van de GG & GD ook een meldfunctie als het gaat om kindermishandeling. Pas als vrijwillige hulp faalt of onmogelijk is, wordt er gemeld bij de Raad. De coördinator van de afdeling KDO, tevens lid van de begeleidingscommissie, constateert echter dat er geen afspraken zijn gemaakt over de registratie van meldingen bij het AMK indien het niet tot een Raadszaak is gekomen.

Ook de taakafbakening met de jeugd- en zedenpolitie is nog niet goed geregeld. Tot nu toe is men via een eerste mailing op de hoogte gebracht van het nieuwe AMK, maar die informatie is nog niet tot iedereen doorgedrongen. Er zal nog mondelinge voorlichting plaatsvinden.

In de regio/agglomeratie Amsterdam worden 9 Bureaus Jeugdzorg³⁸ gevormd. Per 1 januari 1997 moeten de eerste bureaus operationeel zijn. Binnen het OJA is afgesproken dat het AMK voor de duur van het modelproject apart van de Bureaus Jeugdzorg zal bestaan. Het AMK zal daarna opgaan in of aangehaakt worden aan de Bureaus Jeugdzorg. De discussie over de vorm waarin is nog gaande. De projectleider stelt dat als je spreekt over één toegang voor cliënten per regio, dat je je dan kunt voorstellen dat het AMK volledig geïntegreerd wordt in alle Bureaus Jeugdzorg, dat wil zeggen dat intakers van het Bureau Jeugdzorg dan zelf de intake van kindermishandelingszaken doen. Anderzijds is er methodisch wat voor te zeggen de expertise centraal te houden in één AMK. De AMK-coördinator kan zich op termijn meerdere modellen voorstellen. Voor de korte termijn dient de expertise gewaarborgd te blijven binnen één AMK.

De andere twee geïnterviewden zijn van mening dat uit inhoudelijke

Noot 38 Dit aantal staat nog niet definitief vast.

overwegingen³⁹ er één meldpunt moet blijven, bijvoorbeeld door vestiging in één van de 9 Bureaus Jeugdzorg. Zij verwachten echter dat het financiële voordeel van een gedecentraliseerd meldpunt zwaar zal wegen in de politieke besluitvorming.

10.5 Positie van het project binnen het grootstedelijk beleid

Het ROA-beleid is gericht op integrale vormen van zorg. Om dit te kunnen realiseren zullen de verschillende sectoren, zoals Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, nauwer moeten gaan samenwerken. De samenwerking tussen Raad en BVA, zoals die gerealiseerd wordt in het AMK, past in dit beleid.

Er bestaat een directe relatie tussen ROA en AMK: de vice-voorzitter van de ROA Bestuurscommissie is voorzitter van de stuurgroep.

De AMK-coördinator neemt deel aan het overleg over het Bureau Jeugdzorg in het ROA gebied.

In dit verband dient ten slotte te worden opgemerkt dat ook de regio 'het Gooi' onderdeel uitmaakt van het werkgebied van het AMK. Dit geldt ook voor het werkgebied van de Raad. Het AMK doet mee aan gesprekken over het Bureau Jeugdzorg in het Gooi.

Noot 39 De coördinator van het AMK vreest dat als het AMK verdeeld wordt over de 9 Bureaus Jeugdzorg, het op termijn onmogelijk zal zijn om de expertise rond meldingen van kindermishandeling te behouden. Bovendien is het de vraag of die bureaus laagdrempeligheid kunnen realiseren als het gaat om meldingen van kindermishandeling.

11 Modelproject Amsterdam: het primaire proces

11.1 Het ontwikkelingsprotocol: introductie, gebruik en bewaking

De eerste versies van het protocol riepen veel irritatie op omdat ze niet coherent en dus niet werkbaar waren. In een instructie-bijeenkomst is de voorlaatste versie besproken met de maatschappelijk werkers en de teamleiders. Omdat de definitieve versie van het protocol pas na 1 februari beschikbaar kwam, heeft de projectcoördinator daar niet opnieuw een bijeenkomst aan gewijd. Iedereen heeft het protocol individueel bestudeerd en de maand februari is gebruikt om proef te draaien. Begin maart is een tweede bespreking over het protocol gehouden.

Tijdens de eerste weken is voor de dagelijkse telefoondienst een Raads-medewerker gekoppeld aan een oud BVA-medewerker, zodat men elkaars werkwijze kon leren kennen. Het overleg aan het eind van elke dag is dan ook vooral benut voor het bespreken van de toepassing in het protocol.

Bewaking van het proces op casuïstiekniveau vindt plaats in wekelijkse teambesprekingen. Er is grote behoefte aan een systeem (computerprogramma) waarmee de stand van zaken (per casus) op directe en eenvoudige wijze overzien kan worden en termijnen bewaakt kunnen worden. Een dergelijk overzicht is moeilijk te houden zonder automatiseringsondersteuning.

11.2 Toepassing van het ontwikkelingsprotocol

De coördinator vindt de regels in het definitieve protocol helder en wijt eventuele problemen aan de startfase waarin veel nieuw is en uitgelegd moet worden. Verschillen in werkwijze tussen maatschappelijk werkers van de Raad en het (oude) BVA zijn ondervangen door de tijdelijke gezamenlijk telefoondiensten en een goede mix van Raad en BVA bij de teamindeling. Hieronder wordt per functie aangegeven wat er 'nieuw' is in de werkwijze en welke problemen zich daar eventueel bij voordoen. Het gaat vooral om verschillen tussen het protocol en de oude BVA-werkwijze.

Het eerste contact/het in ontvangst nemen van een melding

- De scheiding tussen adviesvragen en meldingen is strikter geworden omdat er nu termijnen aan zijn gekoppeld en omdat ook de regels met betrekking tot anonimiteit, inzagerecht en privacy verschillen bij adviesvragen en meldingen.
- Vermoedelijk gaat het gebrek aan menskracht een veel voorkomende reden vormen van het overschrijden van de gestelde termijnen.
- In het protocol wordt de eigen verantwoordelijkheid van professionele hulpverleners en beroepskrachten steeds opnieuw benadrukt terwijl deze externe professionals niet aan het protocol gecommitteerd zijn. Dit betekent volgens de coördinator dat het AMK bij wetenschap van ernstige feiten niet zomaar kan zeggen dat dat hun verantwoordelijkheid niet is.
- De inzageregeling is nog niet gereed.
- De bereikbaarheidsdienst wordt nu nog landelijk door vertrouwensartsen uitgevoerd. Deze dienst moet anders worden georganiseerd omdat ook crisistoelichtingen naar de Raad via de bereikbaarheidsdienst moeten kunnen worden gerealiseerd. De medische invalshoek blijft wel belangrijk

en moet via een andere route ook 24 uur per dag beschikbaar blijven.⁴⁰.

Adviseren en consult geven

- In de SRJV registratie wordt alleen de adviesvraag geregistreerd maar niet het door de AMK-medewerker gegeven advies. Er bestaat behoefte aan toevoeging van antwoordcategorieën in de registratie. Als het betreffende kind/ gezin anoniem is, kan het voorkomen dat verschillende AMK-medewerkers aan verschillende adviesvragers verschillende adviezen geven in dezelfde zaak. Het is daarom van belang om in de toekomst aandacht te schenken aan de ontwikkeling van één lijn in de adviespraktijk.
- Adviesvragen kosten veel tijd omdat vaak verschillende gesprekken plaatsvinden. De bestaande registratie biedt geen mogelijkheid om dit aspect van het primaire proces vast te leggen.

Onderzoeken en beoordelen

- Onder 3.3.1 van het protocol ontbreken twee standaard-activiteiten, namelijk 'nagaan of er al hulpverleners bezig zijn met het betreffende kind/gezin' en 'de gezinsstaat opvragen bij het Bevolkingsregister'.
- Aansluiten bij bestaande hulpverlening in maximaal zes weken is erg kort. Om toch de mogelijkheid en kwaliteit van hulpverlening te kunnen garanderen zal er over de termijn heengegaan moeten worden (en dat zal schriftelijk gemotiveerd worden).
- De positie van informanten verandert door het inzagerecht. Het kan zijn dat informanten daardoor niet meer zo gemakkelijk hun medewerking zullen verlenen.
- Het protocol biedt geen ruimte om vermoedens die op basis van onderzoek niet hard gemaakt konden worden, maar wel blijven bestaan, 'aan te houden'. Het gaat hier om een beperkte groep van zeer gesloten gezinssystemen. Volgens het protocol moeten de ouders in een dergelijke situatie geïnformeerd worden óf de gegevens moeten vernietigd worden. Het informeren van de ouders wordt in een dergelijke situatie, niet als een reële optie gezien.

Feedback melder

- Professionals en beroepsbeoefenaren blijken het erg op prijs te stellen dat 'feedback geven' tot de standaardprocedure van het AMK behoort.

Verwijzen en overdragen

- Deze functie is van een hoog theoretisch gehalte. Hulp is niet altijd beschikbaar en zeker niet binnen de gestelde termijnen of in de vorm waarin het zou moeten volgens het protocol. Problemen zijn: wachtlijsten, intake-criteria en procedures van instellingen.

Coördineren van het op gang brengen van hulp

- Het AMK moet een zaak sneller loslaten dan bij het BVA gebruikelijk was. Deze functie blijft zeer belangrijk (ook gezien het bovenstaande). Wat verdwijnt is de coördinerende functie van het BVA na start van de hulp.

Noot 40 Binnenkort zal een 24-uurs bereikbaarheid met de Raad samen worden vormgegeven.

Registratie en dossiervorming

- Er is een adviesbureau ingeschakeld om de automatisering te regelen (nieuwe hard- en software), afgestemd op de Stichting JKK, de SRJV-LSMK-registratie en verder ook de mogelijkheid van een abonnement op de database van het Bevolkingsregister⁴¹.
- Bij het AMK zou men graag de mogelijkheid hebben om gegeven adviezen te registreren en niet alleen de gestelde vragen (zie ook de functie 'adviseren en consult geven').
- Het management heeft behoefte aan een management-beheerssysteem (zie ook paragraaf 11.1).
- De projectleider en de coördinator maken een modeldossier, waar ook de andere modelprojecten gebruik van kunnen maken.

11.3 Uitvoering van de overige functies uit het Raamwerk

Evalueren en bijsturen van het eigen handelen

De begeleidingsgroep en ad hoc contacten leveren informatie op over het handelen van het AMK.

Wat betreft het bijsturen van het eigen handelen is gebleken dat intern casuïstiekoverleg nodig is ten aanzien van meldingen en advisering (om eenheid te krijgen in type adviezen die de maatschappelijk werkers geven).

Signaleren

In het Raamwerk wordt deze functie omschreven als 'het geven van informatie over gebeurtenissen en trends op het gebied van kindermishandeling en het afhandelen daarvan...'.

Zoals reeds eerder vermeld, is er binnen het modelproject Amsterdam weinig tijd beschikbaar voor voorlichtingsbijeenkomsten in het kader van de nieuwe ontwikkelingen. De coördinator van het AMK geeft wel aan dat er aan het einde van het jaar cijfers beschikbaar zullen komen die inzicht geven in de diverse aspecten van adviesvragen over en meldingen van kindermishandeling.

Participeren in beleidsontwikkeling

De coördinator AMK neemt deel aan het OJA-overleg en het overleg over het Bureau Jeugdzorg in het ROA gebied en in het Gooi.

11.4 Overige werkzaamheden en kenmerken van het modelproject

De coördinator van het AMK merkt op dat het BVA een registratiefunctie had als het ging om mishandeling van geestelijk gehandicapten. In het Raamwerk is dit verdwenen, het advies- en meldpunt richt zich uitsluitend op kindermishandeling.

Ook de voorlichtings- en bijscholingstaak van het BVA in samenwerking met de VKM dreigt in de verdrukking te komen. Oorzaak is de reorganisatie van de VKM waardoor hun regionale functie zal verdwijnen en de capaciteitsproblemen bij het AMK. Koppeling van de VKM-regiomedewerker aan het AMK, zoals in Drenthe het geval is, wordt wenselijke geacht. Overleg met de VKM heeft ertoe geleid dat de VKM medewerker in het komend jaar vanuit het AMK een VKM-project zal voeren. Voor aanhaking van de VKM bij het AMK ontbreken de financiële middelen.

Noot 41 Bij het BVA werd een uitdraai van een gezinsstaat telefonisch opgevraagd; dat duurde lang en kostte veel geld. Voorlopig wordt geprobeerd dit te laten lopen via het abonnement van de Raad.

12 Modelproject Amsterdam: toetsing van de organisatorische uitgangspunten

12.1 Uitgangspunt 1: specificiteit en neutraliteit in presentatie

Dit eerste uitgangspunt wordt onderschreven door de geïnterviewden. Specificiteit en neutraliteit in presentatie wordt gezien als een wezenlijk kenmerk van het AMK.

Hoewel het AMK is gevestigd in het kantoor van het (oude) BVA herinnert nog slechts één naambordje hieraan⁴². Het AMK heeft ook een nieuw, eigen telefoonnummer. In het pand is verder alleen nog een afdeling van de Sociale Dienst gevestigd.

Aan deze organisatorische voorwaarde moet verder uitvoering gegeven worden door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en middels het uitgeven van persberichten en nieuwsbrieven waarmee de diverse beroepsgroepen en particulieren worden ingelicht over de werkwijze van het AMK. Dit is tot nog toe alleen op beperkte schaal gebeurd.

Een aantal problemen wordt gesignaleerd.

- Aan het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten zijn de AMK-medewerkers nog nauwelijks toegekomen.
- Voor zover er wel informatiebijeenkomsten zijn geweest, wordt geconstateerd dat de gegeven informatie nog niet echt tot de mensen doordringt. De kloof tussen Raad en BVA was vroeger zo groot dat de huidige samenwerking een cultuuromslag betekent.
- Doordat de landelijke PR-campagne slecht van de grond is gekomen heeft het AMK tot op heden slechts één nieuwsbrief verspreid onder professionals en beroepsbeoefenaren.
- De 24-uurs bereikbaarheidsdienst wordt nu nog landelijk verzorgd door de centrale doktersdienst (zie ook paragraaf 11.2). Hierbij zijn de vertrouwensartsen betrokken uit Amsterdam, Den Haag en Alkmaar. Dit sluit niet goed aan bij het uitgangspunt.

12.2 Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Hoewel dit uitgangspunt onderschreven wordt door de geïnterviewden, wordt direct opgemerkt dat het AMK hierover niets te zeggen heeft omdat het geen enkel pressiemiddel tot zijn beschikking heeft. Het AMK zit in een afhankelijkheidssituatie en het zal daarom moeten investeren in het creëren van een goed netwerk. Daarbij kan het AMK profiteren van het uitgebreide netwerk waarover de Raad al beschikt. Het BVA Amsterdam heeft op het niveau van de praktische samenwerking veel en goede contacten maar op beleidsniveau was het BVA tot voor kort niet vertegenwoordigd in het Amsterdamse.

Ook de plaats die het AMK krijgt binnen de Bureaus Jeugdzorg zal zijn weerslag hebben op de directe beschikbaarheid van hulpverlening. Daarom is het van belang dat het AMK meedenkt in de ontwikkeling van de Bureaus Jeugdzorg.

Kortom, het AMK zal de nodige tijd moeten investeren in deelname aan diverse overlegorganen en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten om zich te profileren. De geïnterviewden zijn echter van mening dat de menskracht om dit te realiseren ontbreekt. Het AMK zal dan ook prioriteiten

Noot 42 Dit verwijst naar het oude BVA dat alleen nog functioneert om oude zaken af te maken.

moeten stellen. Hoewel het overleg rond de Bureaus Jeugdzorg en voorlichting aan scholen en politie genoemd zijn, wordt uit de interviews niet duidelijk of daar ook daadwerkelijk de prioriteiten liggen.

Zowel de ROA-beleidsmedewerker als het lid van de begeleidingsgroep verwachten dat er problemen zullen optreden rond de plaatsingscapaciteit in de jeugdhulpverlening. Zij stellen dat deze problemen een politieke oplossing behoeven.

12.3 Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming

Volgens het model, dat is vastgelegd in het Raamwerk, dient de Raad externe 'specialist' te worden voor het AMK, die geconsulteerd kan worden en waarnaar (tijdig) verwezen kan worden. De Raad moet geen deel gaan uitmaken van het AMK. Ook moeten meldingen van kindermishandeling rechtstreeks bij de Raad ingebracht kunnen blijven worden. De verwachting is dat het daarbij steeds meer zal gaan om evidente en/of crisisgevallen.

De geïnterviewde ROA-beleidsmedewerker en het lid van de begeleidingsgroep hebben moeite met dit uitgangspunt en verwachten hier de meeste knelpunten. Zij zijn van mening dat deze constructie, namelijk twee organisaties die samen een meldpunt vormen, onduidelijkheid in de hand werkt. De opzet is namelijk één meldpunt. Anders dan het model van de Werkgroep Hermanns aangeeft, zou de Raad formeel geen meldpunt-functie meer moeten hebben en het AMK zou één organisatie moeten zijn en geen samenwerkingsconstructie tussen twee organisaties met zo'n verschillende bedrijfscultuur.

Omdat de Raad ook nog steeds een meldfunctie heeft doen zich de volgende problemen voor.

- Meldingen die bij de Raad binnenkomen, moeten direct terecht komen bij het intake-team. Daar wordt beoordeeld of het om een kindermishandelingszaak gaat en of deze dus doorverwezen moet worden naar het AMK. Omdat het telefonisch doorschakelsysteem nog niet functioneert, het intake-team van de Raad pas in april 1996 is ingesteld en door onbekendheid binnen de Raad over het AMK, kunnen meldingen ook bij andere Raadsmedewerkers binnenkomen en vervolgens door hen worden afgehandeld.
- Meldingen van kindermishandeling die bij de Raad binnenkomen blijken soms moeilijk te scheiden van niet-kindermishandelingszaken. Er zijn geen heldere criteria wanneer je dergelijke zaken wel of niet moet overdragen aan het AMK. De oorzaak ligt vooral in de definiëring van kindermishandeling. In Amsterdam krijgt deze discussie veel aandacht.

12.4 Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

In het Raamwerk wordt dit uitgangspunt als volgt toegelicht. Het melden van kindermishandeling heeft een aantal raakvlakken met lokaal jeugdbeleid, preventieve gezondheidszorg en politie. Vanuit deze sectoren komen naar verhouding veel meldingen. De positie van het advies- en meldpunt moet daarom zodanig zijn dat het leeft binnen deze sectoren.

Dit uitgangspunt roept bij sommige geïnterviewden vragen op. Het beslaat zo'n breed terrein dat het AMK dat nooit kan bemensen. Als het gaat om het aangaan en onderhouden van contacten met vindplaatsen van jongeren, bestaande netwerken of instellingen dan wordt het wel door iedereen onderschreven.

Door tijdgebrek en de grote vertraging in de PR-campagne vanuit de Werkgroep Hermanns, is van dit laatste nog nauwelijks sprake. De huidige lijnen lopen vooral indirect via de leden van de begeleidingsgroep. Verwacht wordt dat de komst van de Bureaus Jeugdzorg verbetering zal brengen in de huidige situatie. Er zijn ook plannen om op het gebied van voorlichting samen te gaan werken met de VKM.

13 Modelproject Amsterdam: samenvatting en conclusies

13.1 Projectbeschrijving

Kerngegevens

- Oorspronkelijk was sprake van een model waarbij het gehele traject van de Raad was ondergebracht bij het meldpunt.
- Van september 1995 tot januari 1996 vond 2 keer per week meldingen-overleg plaats tussen BVA en Raad.
- Op 1 februari 1996 (proefmaand) is het AMK formeel van start gegaan.
- In de eerste maand kwamen gemiddeld 30 meldingen per week binnen; dit aantal is gelijk aan het aantal BVA-meldingen in februari 1995.
- Menskracht: projectbegeleiding/bureauhoofd: 34 uur per week; advies en melding: 194 uur per week; administratie: 119 uur per week.
- Bureauhoofd en projectbegeleider geven aan dat de beschikbare menskracht onvoldoende is. Werken volgens het protocol blijkt veel meer tijd te kosten dan de oude BVA-werkwijze.

Conclusie: Er bestaat sinds 1,5 jaar meldingenoverleg (in Friesland is dat 1 jaar en in Drenthe 3 jaar). Het gesignaleerde gebrek aan menskracht wordt bevestigd als we de beschikbare menskracht van Friesland en Amsterdam vergelijken. In Amsterdam kwamen nu al 2 keer zoveel meldingen binnen als in Friesland terwijl er in Amsterdam minder begeleidingstijd beschikbaar is⁴³. In Friesland heeft men 121 uur voor adviezen/meldingen tegenover 194 uur in Amsterdam. In Amsterdam zal het aantal meldingen wellicht nog gaan verdubbelen omdat de meldfunctie van de Raad is ondergebracht bij het AMK.

Samenwerking BVA en Raad

De meldfunctie van het oude BVA en de meldfunctie van de Raad zijn ondergebracht bij het AMK; een en ander loopt nog niet volgens plan omdat de telefoondoorschakeling nog steeds niet werkt. De integratie van cultuur en werkwijze van beide organisaties verloopt positief.

Meldingen van vermoedens van kindermishandeling die toch bij de Raad binnenkomen, worden ofwel door de Raad zelf afgehandeld (uit onbekendheid bij Raadsmedewerkers) ofwel doorgesluisd naar het AMK. Volledige onderbrenging van de meldfunctie van de Raad bij het AMK wordt niet alleen bemoeilijkt door het (nog) niet functionerende telefonische doorschakelsysteem en onbekendheid bij Raadsmedewerkers, maar ook door het feit dat meldingen soms moeilijk zijn af te splitsen van meer omvattende zaken die lopen bij de Raad. Dit roept de vraag op hoe stringent dit moet worden doorgevoerd. Immers ook bij (jeugd-)hulpverleningsinstellingen krijgt men te maken met meldingen van kindermishandeling die men al dan niet met ondersteuning van het AMK zelf afhandelt.

Een gezamenlijke intake van BVA en Raad binnen het AMK brengt veel tweeweg onder beroepsbeoefenaren en hulpverleners. Vanuit verschillende beroepsgroepen zijn geluiden vernomen dat mensen die voorheen bij het BVA melden, eerst de kat uit de boom kijken en momenteel niet meer melden.

Noot 43 Friesland heeft hiervoor 38 uur per week beschikbaar, tegenover 34 uur in Amsterdam.

Begeleiding/bestuur

Het AMK is aangehaakt bij de Stichting JKK (die de werkgeversfunctie vervult voor oud BVA-medewerkers). Het AMK zal in ieder geval voor de duur van het project los van de op te richten Bureaus Jeugdzorg bestaan. Het is nog onduidelijk hoe integratie binnen de Bureaus Jeugdzorg vervolgens gestalte zal krijgen.

Een interne projectgroep (van AMK-teamleiders, AMK-coördinator, projectleider en unitmanager van de Raad) bewaakt het primaire proces. Een stuurgroep met voornamelijk externe leden bewaakt de projectdoelen. Verder is er ook nog een vrij grote begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van jeugdhulpverleningsvoorzieningen die de inbedding binnen de jeugdhulpverlening 'bewaakt' en gevraagd en ongevraagd over alles wat het project aangaat advies kan geven.

Conclusie: Net als in Friesland zijn AMK en Raad tezamen verantwoordelijk voor het primaire proces. Amsterdam heeft in vergelijking met de andere projecten de zwaarste projectbegeleidings-structuur.

13.2 Het primaire proces

De coördinator vindt het protocol helder en wijt veel startproblemen aan het nog niet goed bekend zijn met het protocol. Er bestaat grote behoefte aan een management-informatiesysteem op basis waarvan men het primaire proces (de gestelde termijnen) kan bewaken en sturen.

Vermoedelijk gaat gebrek aan menskracht een veel voorkomende reden vormen voor het overschrijden van de gestelde termijnen.

De AMK-coördinator heeft moeite met het principe van gedeelde verantwoordelijkheid tussen AMK en hulpverlener aangezien de hulpverlener zich niet gecommitteerd heeft aan het protocol van het AMK.

De continuïteit in advieszaken ontbreekt. Het is daarom van belang dat adviezen worden vastgelegd en dat nagedacht wordt over uitgangspunten/principes van advisering, waardoor de advisering meer gestroomlijnd kan worden. Een knelpunt dat zich in een beperkt aantal situaties voordoet is dat vermoedens die niet hard gemaakt kunnen worden, niet 'aangehouden' kunnen worden.

De feedbackfunctie wordt positief gewaardeerd door melders.

13.3 Toetsing van de organisatorische uitgangspunten

Uitgangspunt 1: neutraliteit en specificiteit presentatie

Dit uitgangspunt wordt als wezenlijk voor het AMK beschouwd. Het AMK is gevestigd in een eigen locatie (het oude BVA-pand) en heeft een eigen telefoonnummer. Anders dan in andere projecten worden geen expliciete activiteiten ondernomen om het goede van het oude BVA vast te houden. De afgelopen maanden is duidelijk geworden dat het samengaan van BVA en Raad als een grote cultuuromslag wordt ervaren door de buitenwacht. Goede voorlichting is daarom van essentieel belang. Om twee redenen is dit echter tot nog toe onvoldoende uit de verf gekomen:

- het stagneren van de landelijke PR-plannen heeft remmend gewerkt op de uitvoering van lokale PR-campagne.
- AMK-medewerkers hebben veel te weinig tijd om voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren.

Conclusie: Amsterdam heeft in vergelijking met de andere projecten via de gekozen inrichting van het AMK, de meest ingrijpende verandering doorgevoerd. Het oude BVA is losgelaten en de meldfunctie van de Raad is/wordt volledig geïntegreerd. Amsterdam heeft dan ook meer dan de andere projecten bij de ontwikkeling van het AMK, aandacht willen besteden aan een goede PR-campagne en vermoedelijk dan ook het meest te lijden gehad onder het stagneren van de landelijke PR-plannen.

Uitgangspunt 2: directe beschikbaarheid van hulpverlening

Dit uitgangspunt wordt onderschreven door de geïnterviewden en zal moeten worden gerealiseerd via het creëren van een goed netwerk. Het BVA Amsterdam had van oudsher weinig contacten op beleidsniveau binnen de jeugdhulpverlening. Deze kant van het werk moet dus nader ontwikkeld worden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van het netwerk dat de Raad al heeft opgebouwd. Het (verder) ontwikkelen van een netwerk is echter moeilijk uitvoerbaar wegens gebrek aan menskracht. De VKM zal op dit gebied een bijdrage gaan leveren.

Uitgangspunt 3: directe beschikbaarheid van kindbescherming

Anders dan het model van de Werkgroep Hermanns aangeeft zou er volgens enkele geïnterviewden echt één organisatie moeten komen als regionaal meldpunt en niet een samenwerkingsverband van 2 organisaties waarbij de Raad formeel ook nog steeds een meldfunctie houdt. Dit werkt verwarrend.

Uitgangspunt 4: afstemming met het lokaal jeugdbeleid

Als hierbij bedoeld wordt op het aangaan van contacten met relevante instellingen en netwerken, dan wordt dit uitgangspunt door alle geïnterviewden onderschreven. Realisering van dit uitgangspunt wordt echter bemoeilijkt door gebrek aan tijd/menskracht en wellicht ook door het feit dat het BVA Amsterdam op dit terrein geen traditie heeft. Men verwacht dat de komst van de Bureaus Jeugdzorg een en ander zal vergemakkelijken.

14 Algemene conclusies

14.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk worden enkele algemene conclusies geformuleerd over de stand van zaken binnen de drie modelprojecten. Men dient zich echter te realiseren dat de conclusies gebaseerd zijn op beperkte daadwerkelijke ervaring met de AMK's. Weliswaar kenden alle projecten een lange voorfase die halverwege 1995 resulteerde in de start van een meldingen-overleg tussen BVA en Raad, de projecten zelf waren pas 1 of 2 weken officieel van start gegaan tijdens de afname van de interviews, althans in Amsterdam en in Friesland. In Drenthe was het zelfs zo dat de instroom van meldingen vanuit het oude BVA nog niet gerealiseerd was; hier had men alleen (beperkte) ervaring opgedaan met meldingen van professionals die via het Advies en Coördinatiepunt Kindermishandeling binnenkwamen; het adviespunt voor professionals dat slechts korte tijd heeft bestaan. Omdat de feitelijke ervaring nog beperkt is, zijn zorgen die men heeft over problemen die zich kunnen voordoen en feitelijke problemen die men al heeft ervaren, vaak moeilijk te scheiden. Men maakt zich bijv zorgen over het woord kindermishandeling in de naamgeving/het logo van de AMK's. Dit zal vermoedelijk niet alleen gebaseerd zijn op feitelijke negatieve ervaringen maar ook op de eigen bezorgdheid van de medewerkers. Bij de twee procesevaluaties die nog gepland zijn⁴⁴ zullen problemen die zich voordoen vermoedelijk meer onderbouwd kunnen worden op basis van eigen ervaringen van de projectmedewerkers.

We beperken ons in dit hoofdstuk tot de belangrijkste conclusies. Over sommige knelpunten/ onduidelijkheden die in het rapport zijn gesignaleerd is in de (reguliere) uitwisselingsbijeenkomst tussen projectcoördinatoren, leden van de Werkgroep, NIZW en onderzoekers inmiddels duidelijkheid gecreëerd. Deze informatie is in dit hoofdstuk toegevoegd.

14.2 Conclusies

Beschikbare menskracht

Met name vanuit Amsterdam komen signalen dat de beschikbare menskracht voor de uitvoering van het project onvoldoende is. In Drenthe heeft men nog onvoldoende ervaring opgedaan om hier iets over te kunnen zeggen. In Friesland kan men de werkdruk (nog) goed aan. Het is ons inziens van belang dat de Werkgroep een en ander de komende tijd goed in de gaten houdt danwel nu reeds actie onderneemt gericht op het AMK in Amsterdam.

De beschikbare gegevens van de AMK's Drenthe en Amsterdam zijn in tabel 14.1 onder elkaar gezet. Voor Drenthe zijn dergelijke gegevens (nog) niet beschikbaar omdat men hier (nog) geen scheiding heeft gemaakt tussen menskracht nodig om oude BVA zaken af te handelen en menskracht die nodig is voor het AMK. Om de noodzaak van eventuele uitbreiding van menskracht voor het AMK in de toekomst goed te kunnen motiveren, lijkt het ons van belang dat een dergelijk onderscheid wel wordt gemaakt.

Noot 44 Te weten in oktober/november 1996 en in april/mei 1997.

Tabel 14.1 Overzicht meldingen en menskracht

	aantal meldingen	menskracht
Friesland (februari 1996)	12-15 per week	19 uur projectleiding 121 uur uitvoerend werk 81 uur administratief
Amsterdam (februari 1996)	28 per week	34 uur projectleiding 194 uur uitvoerend werk 119 uur administratief

Uit het overzicht wordt duidelijk dat men in Amsterdam naar verhouding minder menskracht heeft voor het uitvoerend en vooral ook het administratieve werk. Vermoedelijk was er in Friesland nog ruimte om het extra werk dat het AMK-protocol met zich meebrengt uit te voeren, terwijl dat in Amsterdam dus niet het geval is.

De positie van de Raad binnen het AMK

De Raad neemt in elk van de drie projecten een andere positie in: de samenwerking tussen Raad en BVA is in Amsterdam het meest en in Friesland het minst ontwikkeld en doorgevoerd. Drenthe neemt een tussenpositie in. In Friesland blijft de inbreng van expertise van de Raad binnen het AMK beperkt tot het meldingenoverleg. Het gebruik maken van elkaars ervaringen en inzichten verloopt dan ook (nog) niet echt soepel. We constateren dat er vanuit de verschillende Raden blijkbaar verschillende wegen bewandeld kunnen worden: in Friesland wil men geen menskracht stellen voor uitvoerende activiteiten, in Amsterdam en Drenthe wel. De samenwerking in Friesland voldoet echter niet aan het ingediende projectplan en aan de randvoorwaarden die de Werkgroep heeft geformuleerd. Het lijkt ons dan ook een logische zaak dat de geëigende instanties/ personen zich nader beraden op verdergaande samenwerking in Friesland tussen AMK en Raad.

De wijze waarop men in Amsterdam samenwerkt komt het meest overeen met het model dat de Werkgroep voor ogen staat: één regionaal meldpunt voor kindermishandeling waarbij de Raad alleen een meldfunctie houdt voor typische raadszaken. Zaken die bij de Raad Amsterdam zijn binnengekomen en waarvan het duidelijk is dat ze daar ook weer terug zouden komen worden dan ook niet eerst doorgesluist naar het AMK. Het afscheiden van kindermishandelingszaken van het totale raadswerk blijkt echter een lastig proces te zijn. Tijdens de projectperiode zal vanuit de ervaring die opgedaan wordt in Amsterdam antwoord gegeven kunnen worden op de vraag of en hoe het voorgestane model geconcretiseerd kan worden middels heldere procedures.

Een derde en laatste opmerking ten aanzien van de betrokkenheid van de Raad bij het AMK betreft de toekomst. Met name in Drenthe vraagt men zich af wat volgens de Werkgroep de positie van de Raad moet zijn in de definitieve organisatorische vormgeving van de AMK's. Het Raamwerk blijkt op dit punt voor veel geïnterviewden niet duidelijk. Tijdens de uitwisselingsbijeenkomst tussen onder andere projectcoördinatoren en leden van de Werkgroep is echter aangegeven dat de Raad, naar de mening van de Werkgroep, structureel verantwoordelijk is en blijft voor het AMK. Concreet betekent dit dat de Raad menskracht en/of financiële middelen beschikbaar dient te stellen.

Het primaire proces

De medewerkers van de AMK's zitten middenin een veranderingsproces waarbij oude en vertrouwde werkwijze moeten worden losgelaten en nieuwe benaderingen die hun nut nog niet hebben bewezen moeten worden toegepast. Kort gesteld gaat het bij dit veranderingsproces om: meer openheid, tussen alle bij een zaak betrokken actoren, en meer eigen verantwoordelijkheid van de melder.

In het algemeen bestaat de indruk dat er goed te werken valt met het protocol dat voor de modelprojecten is ontwikkeld; het feit dat er - mits gemotiveerd - afgeweken mag worden van de gedragsregels is daar zeker ook debet aan. Het is dus niet op voorhand uit te sluiten dat de afwijkingen eerder regel dan uitzondering blijken te zijn. Het definitieve protocol dat aan het einde van de projectperiode wordt opgesteld zal op dergelijke punten dan toch bijgesteld moeten worden.

Men heeft vooral ervaring opgedaan met het toepassen van de eerste functies van het protocol te weten het meldingsgesprek en het adviesgesprek. Deze ervaringen zijn overwegend positief. De overige functies uit het protocol zijn vaak nog niet goed doordacht en ook nog niet toegepast. Daarbij gaat het om zaken als:

- de voorgestane openheid bij het inschakelen van informanten;
- de termijn van 6 weken die gesteld is voor verificatie / beoordeling;
- het verlenen van inzage in het dossier en de dossiervorming die daaraan vooraf dient te gaan.

De registratiegegevens van het primair proces en de tweede interviewronde van de procesevaluaties zullen informatie moeten opleveren over de uitvoerbaarheid van de overige onderdelen van het protocol.

Voor het bewaken van de gestelde termijnen is het op de korte termijn een vereiste dat er een proces-informatiesysteem ontwikkeld wordt waardoor op een eenvoudige manier inzichtelijk is te maken bij welke zaken activiteiten moeten worden ondernomen om te voorkomen dat termijnen onnodig worden overschreden. Deze behoefte doet zich het eerste gelden bij het grootste AMK, dus het AMK in Amsterdam. Maar ook voor de andere AMK's is dit waarschijnlijk een belangrijk en tijdbesparend management-instrument.

Adviesvragen mogen alleen geanonimiseerd worden geregistreerd, anders moeten de gemelde ouders worden geïnformeerd. Deze gedragsregel levert tot nog toe de meeste problemen op. Het informeren van ouders bij een advieszaak vormt namelijk geen reële optie, dus wordt men gedwongen tot anonieme registratie of tot afwijking van de gedragsregel. Anonieme registratie van advieszaken betekent echter dat een essentieel onderdeel van de oude BVA-benadering werk verloren gaat, namelijk het aanbrengen van continuïteit ofwel het laten rijpen van zaken. Het koppelen van informatie die van verschillende kanten of op verschillende momenten bij het AMK binnenkomt en waardoor een zaak hard gemaakt kan worden is namelijk niet meer mogelijk als geen persoonsgegevens zijn vastgelegd.

Om dit aspect van de oude BVA werkwijze te behouden zal de toegestane afwijking op dit punt vermoedelijk tot gedragsregel worden gemaakt.

Beschikbaarheid hulpverlening

De voorkeursroute van de AMK's is hulpverlening. De Werkgroep acht het daarom van belang dat 'een brede achterban zich committeert aan de werkzaamheden van het advies- en meldpunt zodat hulpverlening - zonodig - daadwerkelijk op gang kan komen danwel een vervolgtraject in gang kan worden gezet' (Raamwerk voor modelprojecten blz.26).

Binnen geen van de drie AMK's bestaan bindende afspraken met hulpverleningsinstellingen over de beschikbaarheid van hulpverlening. De

bestaande situatie lijkt echter geen grote structurele knelpunten op te leveren wat betreft doorverwijzing en doorgeleiding. Deze zouden echter wel kunnen ontstaan als de AMK's zich verder ontwikkelen en profileren en het aantal meldingen toeneemt. De komst van de Bureaus Jeugdzorg wordt daarom door iedereen van belang geacht. De Bureaus Jeugdzorg zullen, zo is de verwachting, leiden tot een efficiëntere besteding van beschikbare middelen omdat eerdere en beter toegesneden hulpverlening wordt gerealiseerd. Verder hebben de bureaus een acceptatieplicht en zullen ze, zo verwacht men, ervoor zorgen dat verwijzingen van het AMK door de andere instellingen opgepakt worden.

In Friesland heeft een en ander al gestalte gekregen. In Amsterdam en Drenthe zijn de besprekingen over de Bureaus Jeugdzorg en over de positie van het AMK binnen dit geheel nog gaande. Daarbij is de vraag of de uitvoering van de functies van een advies- en meldpunt voor kindermishandeling tot een algemene of een specifieke deskundigheid gerekend moeten worden, zeker in Amsterdam nog niet beantwoord. Volgens de Werkgroep dient de organisatorische positie van een AMK binnen het Bureau Jeugdzorg in ieder geval te voldoen aan de uitgangspunten die in het raamwerk zijn geformuleerd: te weten specificiteit en neutraliteit, beschikbaarheid van hulpverlening en van kindbescherming en afstemming met lokaal jeugdbeleid.

Bijlage 1 Opgave geïnterviewden en respons op de enquête

Friesland

In het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Organisatie en Bestuur' zijn de volgende personen geïnterviewd.

- De heer Kassenberg, projectleider.
- De heer Braam, unitmanager bij de Raad voor de Kinderbescherming en verantwoordelijk voor de uitvoering van het werkaandeel door de Raads-medewerkers.
- De heer Kiwiet, provinciaal ambtenaar en lid van de stuurgroep van het modelproject.
- De heer Van der Vet, directeur van de Stichting Jeugdzorg Friesland en voorzitter van de stuurgroep.

Tevens is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder de overige leden van de stuurgroep (vijf personen). Er zijn drie ingevulde vragenlijsten geretourneerd.

In het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Primair Proces' zijn de volgende personen geïnterviewd.

- De heer Jakobs, vertrouwensarts bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.
- Mevrouw Sol-Bosgra, maatschappelijk werker bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Drenthe

In het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Organisatie en Bestuur' zijn de volgende personen geïnterviewd.

- Mevrouw Hart de Ruyter, maatschappelijk werker van het Bureau Vertrouwensarts Drenthe en coördinator van het modelproject.
- Mevrouw De Roy, unitmanager (tevens vestigingsmanager) van de Raad voor de Kinderbescherming Drenthe en stuurgroep lid.
- Mevrouw Kappers, beleidsmedewerker van het Bureau Jeugdbeleid van de Provincie Drenthe en adviserend lid van de stuurgroep.
- Mevrouw Ten Velde, directeur van de Stichting Jeugdzorg Drenthe en lid van de begeleidingscommissie

Er zijn 6 vragenlijsten verstuurd aan de leden van de begeleidingsgroep, hiervan zijn er 2 geretourneerd.

Mevrouw Hart de Ruyter is ook geïnterviewd in het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Primair Proces'. Bij dit gesprek was ook de heer Veenstra aanwezig, praktijkleider van de Raad voor de Kinderbescherming Drenthe en medewerker van het modelproject.

Amsterdam

De volgende personen zijn geïnterviewd in het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Organisatie en Bestuur'.

- Mevrouw Wiegand, beleidsmedewerker bij de Raad voor de Kinderbescherming Directie Noord-West en tevens projectleider.
- Mevrouw A.Jansen, beleidsmedewerker van de ROA Bestuurscommissie Jeugdhulpverlening.
- Mevrouw Baller, coördinator van het Bureau KDO (GG & GD) en lid van de begeleidingscommissie.

De leden van de lokale begeleidingscommissie hebben gezamenlijk besloten de hen toegezonden vragenlijsten niet in te vullen, om de volgende redenen:

- men had liever vragen met gesloten antwoordcategorieën gehad in plaats van open vragen;
- het was onduidelijk vanuit welke functie men de vragen moest beantwoorden;
- men was van mening van sommige zaken onvoldoende op de hoogte te zijn om er vragen over te kunnen beantwoorden.

In het kader van de eerste ronde van de procesevaluatie 'Primair Proces' is mevrouw I. Jansen, coördinator van het Advies- en Meldpunt Kinder-mishandeling, geïnterviewd.

Bijlage 2 Onduidelijkheden en knelpunten inhoud protocol geïnventariseerd tijdens de protocoltraining

Tijdens de voorbesprekingen voor de protocoltraining en tijdens de training is een achttal vragen, onduidelijkheden, opmerkingen en knelpunten met betrekking tot de inhoud van het protocol naar voren gebracht. Onderstaand worden ze opgesomd.

- 1 Het meest genoemde knelpunt⁴⁵ is dat er binnen het protocol geen ruimte meer bestaat om een essentieel onderdeel van het vroegere BVA werk uit te voeren: namelijk het laten 'rijpen' van zaken/het aanbrengen van continuïteit. Dit doet zich in verschillende vormen voor.
 - Het feit dat bij een adviesvraag geen persoonsgegevens mogen worden vastgelegd zonder dat gemelde ouders geïnformeerd moeten worden en inzagerecht moet worden verleend, wordt als zeer nadelig voor het werk ervaren. Concreet betekent dit namelijk dat heel veel informatie verloren gaat: omdat de naam van het kind niet is vastgelegd naar aanleiding van een advieszaak kan geen koppeling meer worden gelegd naar een eventuele volgende melding over eenzelfde kind. Hiermee gaat een essentiële werkwijze, om een zaak in de loop der tijd boven tafel te krijgen, verloren.
 - Ditzelfde geldt ook als op basis van het onderzoek een vermoeden niet hard gemaakt kon worden, maar wel blijft bestaan. Dan blijft openheid uitgangspunt. Dit wordt niet als reëel beschouwd. Men is juist in deze zaken bang dat het gezin zich sluit, 'bovendien kun je toch niet met een vaag verhaal naar het gemelde gezin gaan' zo is de redenering. Dus het alternatief zou moeten zijn vernietigen⁴⁶ waardoor de 'rijping' weg is.
 - Melders bellen soms op met het verhaal alvast iets te willen melden, met de opzet dat het AMK er iets mee kan doen als ze ook van anderen een melding krijgen over dezelfde situatie (NB. men noemt dit een melding ter registratie!). Dergelijke zaken passen niet binnen het protocol en ook niet binnen de registratievragenlijst van het onderzoek: er kan dus ook niet worden vastgelegd hoe vaak het voorkomt.
- 2 Men maakt zich zorgen over het gebruik van het woord 'kinder-mishandeling' in de naamgeving/het logo van het AMK. De ervaring laat zien dat dit weerstanden oproept die vervolgens weer moeilijk zijn weg te nemen⁴⁷.
- 3 De registratiefunctie van het BVA wordt onvoldoende duidelijk gemaakt in het Raamwerk en de relatie tot de uitgangspunten en overige functies van het AMK is onvoldoende uitgewerkt. Kernvraag is in hoeverre het AMK ernaar moet streven om zo volledig mogelijke informatie te krijgen over de omvang en aard van de kindermishandelings-problematiek. Als dat inderdaad het geval is, dan moeten instellingen gestimuleerd worden

Noot 45 Dit werd zowel tijdens de training als tijdens de procesevaluatie als het grootste knelpunt ervaren. De overige vragen, opmerkingen en knelpunten zijn in willekeurige volgorde opgenomen.

Noot 46 We hebben gemerkt dat bij veel AMK-medewerkers de idee leeft dat in alle gevallen dat vermoedens niet hard gemaakt kunnen worden (of deze vermoedens nu wel of niet blijven bestaan) het dossier vernietigd moet worden als het gemelde gezin niet geïnformeerd wordt. We wijzen erop dat onder 3.3.4 in het protocol alleen staat aangegeven dat openheid uitgangspunt is maar dat zwijgen is toegestaan (na expliciet besluit). Hierbij wordt geen termijn gesteld.

Noot 47 In dit verband wijzen wij erop dat er ooit sprake is geweest van een apart onderzoek naar de naamgeving van de regionale meldpunten.

om puur ter registratie alle vermoedens van kindermishandeling te melden bij het AMK. Dit speelt bijv. in Amsterdam bij het KDO (zie paragraaf 10.4). Deze organisatie heeft een meldingsfunctie voor mishandeling van kinderen van drugsverslaafde ouders. Vraag is: 'behoort het tot de taak van het AMK om er voor te zorgen dat deze meldingen ook bij het AMK geregistreerd worden?'

- 4 De opbouw van het ontwikkelingsprotocol klopt niet. Bij de functie 'in ontvangst nemen van een melding' is de toepassing van informatieplicht en inzagerecht bij daadwerkelijke meldingen uitgewerkt. Feitelijk wordt het besluit advieszaak of daadwerkelijke melding pas na het meldingsgesprek genomen, dus na afloop van de functie 'in ontvangst nemen van een melding'. De regels omtrent informatieplicht en inzagerecht horen dus niet onder 'in ontvangst nemen van een meldingen'.
- 5 Onder 1.3.1 in het protocol staat aangegeven dat het AMK aan relevante beroepsgroepen adequate inlichtingen moet verstrekken over het beroepsgeheim. Men wil graag weten wat aan deze beroepsbeoefenaren verteld moet worden.
- 6 Hoe ruim zijn de mogelijkheden van doorgeleiding? Als je aan een leerkracht vraagt om een kind goed in de gaten te houden, mag dat dan als doorgeleiding beschouwd worden?
- 7 Onder 3.3.3 staat dat in de eerste 2 weken contact mag worden opgenomen over de gemelde zonder toestemming van degene waarover is gemeld. Dit contact mag alleen tot doel hebben vast te stellen of het vermoeden van kindermishandeling wordt gedeeld. In de praktijk werkt het echter anders; als je bijvoorbeeld contact opneemt met een huisarts dan praat je ook al over wat hij/zij kan doen. Dat laatste zou dus niet mogen volgens het protocol.
- 8 Er bestaat onduidelijkheid over de termijn waarop geïnformeerd moet worden en wie er geïnformeerd moet worden. Onder 1.4.2 staat aangegeven dat 'binnen 4 weken degenen die geregistreerd staan hiervan op de hoogte gesteld moeten worden'. Geldt dat bijv. ook voor de dader als dat niet de wettelijke vertegenwoordiger van het gezin is? Hoe staat deze termijn van 4 weken in relatie tot de onder 3.3.4 genoemde termijn van 2 weken tot maximaal 6 weken.