Stand van zaken ontwikkeling
Advies- en Meldpunten Kindermishandeling

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

Tweede concept - alleen voor intern gebruik

Amsterdam, 4 februari 1997

Agnes van Burik
Lea Grubben
Pauline de Savornin Lohman

Inhoudsopgave

Deel 1 Tweede tussenevaluatie 'Organisatie en bestuur'

1 Inleiding

"De Werkgroep meldpunt kindermishandeling heeft tot taak om de ontwikkelingen gericht op de vormgeving van één herkenbaar meldpunt voor vermoedens van kindermishandeling, op provinciaal en grootstedelijk niveau, te begeleiden en te stimuleren. De Werkgroep dient expliciet aandacht te besteden aan de samenwerking tussen de toekomstige meldpunten en de raden voor de kinderbescherming" (Raamwerk voor modelprojecten, maart 1995).
In maart 1996 zijn drie modelprojecten van start gegaan waarin de wenselijk geachte inhoudelijke en organisatorische vormgeving van de toekomstige meldpunten worden uitgetest. Deze projecten worden uitgevoerd in de regio 'stad Amsterdam, Amstelland en Meerlanden en het Gooi', de provincie Drenthe en de provincie Friesland. De ontwikkeling van de modelprojecten wordt begeleid door middel van onderzoek dat uit twee onderdelen bestaat: de evaluatie van de organisatorische en bestuurlijke invulling van de modelprojecten en de evaluatie van het primair proces.

De rapportage van de tweede evaluatieronde[1] bestaat uit 4 delen:
1 de tweede tussenevaluatie 'organisatie en bestuur';
2 de tweede tussenevaluatie van het primair proces op basis van onderzoeksgegevens verzameld binnen de AMK's;
3 de evaluatie van de samenwerking tussen AMK en voor het AMK belangrijke instellingen (eveneens uitgevoerd in het kader van de evaluatie 'primair proces');
4 algemene conclusies en aanbevelingen.

In dit eerste deel wordt de ontwikkeling van de organisatie en bestuurlijke kant van de projecten beschreven, een half jaar na de start van de modelprojecten.
Bij de organisatorische en bestuurlijke inrichting van de modelprojecten geldt als uitgangspunt dat aangesloten dient te worden bij de provinciale/grootstedelijke ontwikkelingen. De Werkgroep meldpunt kindermishandeling heeft inmiddels de gewenste positionering van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) ten opzichte van het Bureau Jeugdzorg aangegeven (Tweede interimrapport).
Verder heeft de Werkgroep in het 'Raamwerk voor Modelprojecten' (Eerste interimrapport) 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 ontwikkeling van de organisatorische en bestuurlijke vormgeving van de modelprojecten;
- de mate waarin de vier organisatorische uitgangspunten en de gewenste positionering van het AMK ten opzichte van het Bureau Jeugdzorg worden gerealiseerd.

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

Noot 1 De eerste tussenevaluatie is uitgevoerd vlak na de start van de modelprojecten. Het verschenen onderzoeksrapport was alleen bedoeld voor intern gebruik. De derde evaluatieronde vindt plaats in april 1997, als de modelprojectperiode is afgelopen.

In het kader van deze tweede tussenevaluatie zijn face to face interviews gehouden met de projectcoördinatoren van de 3 AMK's en met vertegenwoordigers van andere instanties die het AMK mede vormgeven. Aanvullend werden telefonische interviews gehouden met (externe) sleutelpersonen van de AMK's[2].

Noot 2 Een overzicht van telefonisch geïnterviewde externe sleutelfiguren is te vinden in bijlage 1.

2 Modelproject Amsterdam: organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen

2.1 Inleiding

In een face to face interview met de projectcoördinator van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Amsterdam[3] en in telefonische interviews met drie leden van de stuurgroep is nagegaan welke veranderingen er sinds de start van het meldpunt zijn opgetreden in de organisatorische en bestuurlijke inrichting van het modelproject.
Allereerst wordt ingegaan op een aantal interne organisatorische veranderingen. Vervolgens komen aan de orde: de bestuurlijke organisatie, de begeleidingsgroep, en de positie van het advies- en meldpunt ten opzichte van andere instellingen. Tot slot wordt ingegaan op de realisering van de organisatorische uitgangspunten die door de Werkgroep zijn geformuleerd.

2.2 Naamgeving

Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling Amsterdam, dat gevestigd is aan het IJsbaanpad, was vanaf de straat herkenbaar aan een (papieren) bord met daarop het AMK-logo. Dit bord, dat op het oude bord 'Buro Vertrouwensarts' was geplakt, is er na een aantal maanden afgegaan of eraf gehaald door derden. Nu prijkt 'Buro Vertrouwensarts' weer aan de gevel en de AMK-medewerkers hebben dat maar zo gelaten. Bij de ingang, in de liften en op de verdieping waar het AMK is gevestigd, is het AMK-logo wel te vinden.
Hoewel iedereen bij de start van het project positief was over de nieuwe naamgeving, merkten de medewerkers al snel dat het AMK zichzelf in de vingers snijdt met die naam. Het probleem hangt samen met de twee klantenkringen van een advies- en meldpunt, namelijk de melders en de gemelden. De naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' is helder en duidelijk en in die zin zeer geschikt naar melders toe. Voor gemelden is het afschrikwekkend. Zij worden gestigmatiseerd nog voordat kindermishandeling bewezen is geacht. Het werpt een drempel op die het vervolgtraject bemoeilijkt.
De projectcoördinator acht het verstandig om de huidige naam in elk geval te gebruiken tot het einde van het modelproject. Daarna zal men zich in overleg met alle BVA's, landelijk, moeten beraden op deze naam.
Toch heeft het AMK Amsterdam een aantal oplossingen bedacht om de drempel voor gemelden te verlagen. Zo neemt men de telefoon op met 'Advies- en Meldpunt' en worden in brieven aan gemelden de zorgen zodanig te formuleren dat die zorgen en niet het label 'kindermishandeling' centraal staat.
Een van de geïnterviewde sleutelpersonen voert als voornaamste bezwaar tegen de naam aan dat die al snel leidt tot de afkorting AMK, en die afkorting maakt alle helderheid en duidelijkheid die de naam biedt, meteen ongedaan.

Noot 3 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).

2.3 Interne ontwikkelingen in het laatste half jaar

2.3.1 Personele bezetting

Na de zomermaanden van 1996 is de interne organisatie van het AMK Amsterdam op een aantal punten ingrijpend gewijzigd.
Het aantal formatieplaatsen is toegenomen. Op de eerste plaats zijn rond 15 oktober 1996 de laatste oude BVA-zaken afgesloten waardoor 38 uur maatschappelijk werk en 19 uur vertrouwensarts beschikbaar kwamen voor het AMK. Verder is een praktijkleider van de Raad, die deel uitmaakt van het Centraal Intaketeam ingezet als praktijkleider bij het AMK. Als gevolg van een inhaalactie vanuit de Raad, die in het eerste half jaar niet de beoogde 76 uur maatschappelijk werk ingezet had, zijn er nu bovendien 36 uur per week meer beschikbaar voor maatschappelijk werk dan in de eerste periode. Er zijn ook uren ingeleverd. De projectleider[4], een beleidsmedewerker van de Raad die vanaf het begin betrokken is geweest bij de oprichting van het meldpunt, heeft een nieuwe baan gekregen. Haar taken, die met name op het gebied van externe contacten lagen, zijn overgenomen door de projectcoördinator. Een beleidsmedewerker van de Raad is op consultbasis beschikbaar voor advisering en ondersteuning.
Het aantal langdurig zieken is toegenomen[5]. Tot op heden is voor een deel van die uren nog geen ziektevervanging gerealiseerd. Met name de ziekte van een van de vertrouwensartsen is momenteel een knelpunt.

Schema 1.1 Aantal AMK-medewerkers en uren per week per functie, vergelijking start van het modelproject met huidige situatie

functie	BVA formatie in maart	BVA formatie in november	RvK formatie in maart	RvK formatie in november
maatschappelijk werk	94 uur / 4pp.	132 / 5pp.	76 uur / 3pp.	idem[2]
vertrouwensarts	14 uur / 1pp.	33 uur / 2pp.	-	-
praktijkleiding	10 uur / 1pp.[1]	idem	-	16 uur / 1pp.
administratie	100 uur / 5pp.	idem	19 uur / 3pp.	19 uur / 1pp.
gedragsdeskundige	-	-	op consultbasis / 1pp.	idem
projectcoördinatie/-leiding	24 uur / 1pp.	idem	10 uur / 1pp.	op consultbasis / 1pp.

1 Dit wordt ingevuld door een vertrouwensarts, hij heeft een aanstelling voor 24 uur, waarvan 10 uur als praktijkleiding.
2 In de eerste fase heeft de Raad de toen toegezegde formatie van 2 fte. (76 uur) niet bereikt, daarom vanaf september 1996 een inhaaloperatie van 20 uur extra per week.

Hoewel er ten opzichte van de startsituatie in maart van dit jaar meer uren beschikbaar zijn gekomen, is de werkelijke personele bezetting minder rooskleurig. Dit wordt veroorzaakt door de sterke/snelle stijging van het aantal meldingen (zie deel 2, paragraaf 2.1) en het grote aantal langdurig zieke medewerkers (zie onderstaand schema).

Noot 4 Tot haar vertrek werd het modelproject in Amsterdam gecoördineerd door twee personen: een projectleider van de Raad met merendeels externe taken en een projectcoördinator van het oude BVA met vooral interne taken.
Noot 5 De projectcoördinator benadrukt dat de ziekten niet aan het werk gerelateerd zijn.

Schema 1.2 Aantal AMK-medewerkers en uren per week per functie in november 1996, formele versus reële situatie

functie	BVA formatie	werkelijke uren/pp.	RvK formatie	werkelijke uren/pp.
maatschappelijk werk	132 uur / 5pp.	116 uur / 4pp.[1]	76 uur / 3 pp.	96 uur / 3pp.[3]
vertrouwensarts	33 uur / 2pp.	14 uur / 1pp.[2]	-	-
praktijkleiding	10 uur / 1pp.	idem	16 uur / 1pp.	idem[4]
administratie	100 uur / 5pp.	94 uur / 5 pp.[5]	19 uur / 1pp.	idem[6]
gedragsdeskundige	-	-	op consultbasis / 1pp.	idem
projectcoördinatie/-leiding	24 uur / 1pp.	idem	op consultbasis / 1pp.	idem

1 1 medewerker (24 uur per week) is al ziek vanaf het begin, hiervoor is per 1 september 32 uur vervanging gekomen. Een tweede medewerker (eveneens 24 uur per week) is ziek sinds 1 oktober.
2 Een vertrouwensarts is langdurig ziek. Hij was eerst betrokken bij oude BVA-zaken. Nu wordt het een knelpunt voor het AMK.
3 In de eerste fase heeft de Raad de toen toegezegde formatie van 2 fte. (76 uur) niet bereikt. Gemiddeld werd er 16 uur per week te weinig ingezet van maart t/m augustus 1996. Een inhaaloperatie van 20 uur extra per week moet dit verschil rechtzetten.
4 Deze praktijkleider werkt sinds september 1996 bij het AMK en zit voor 16 uur per week in het Centraal Intaketeam van de Raad.
5 Een administratief medewerker (20 uur) is langdurig ziek en wordt voor 70% (14 uur) vervangen.
6 Een administratief medewerker van de Raad werkt 16 uur bij het AMK, de Raad betaalt de overige 3 uur aan de BVA-formatie.

2.3.2 Praktijkleider en werkbegeleiding

Een nieuw element in het modelproject in Amsterdam is de 'praktijkleider'. In maart 1996 werd de vertrouwensarts nog aangeduid als 'inhoudelijk coördinator'. Inmiddels is de terminologie van de Raad echter geaccepteerd en heeft het AMK twee 'praktijkleiders'. Een van hen is afkomstig van de Raad en is tevens praktijkleider van het Centraal Intaketeam van de Raad. De ander is een vertrouwensarts. De praktijkleiders begeleiden de maatschappelijk werkers. Daarnaast zien zij toe op een aantal interne aangelegenheden, zoals het screenen en verdelen van de binnengekomen meldingen, het wachtlijstbeheer en de inbreng van inhoudelijke deskundigheid.

De opzet die de projectcoördinator in maart 1996 voor ogen had, is gehandhaafd. De Raadspraktijkleider begeleidt de BVA-maatschappelijk werkers, de BVA-praktijkleider (vertrouwensarts) begeleidt de Raadsmaatschappelijk werkers (zie 'De modelprojecten nader bekeken', p.45). Om de werkverdeling en werkorganisatie te verbeteren, is men van groepsgewijze begeleiding overgestapt op individuele begeleiding.
De werkbegeleiding bestaat uit een wekelijks individueel gesprek met de maatschappelijk werker. In deze bespreking worden de nieuwe zaken besproken, de lopende zaken alleen indien nodig, en worden de af te sluiten zaken geëvalueerd. Daarnaast is er een wekelijks groepsoverleg. De ene week met de ene helft van de maatschappelijk werkers, de andere week met de andere helft. In dit overleg worden de complexe zaken besproken.

2.3.3 Meldingendienst

Een tweede belangrijke organisatorische verandering is het rooster voor de meldingendienst. Een meldingendienst houdt in dat twee maatschappelijk werkers in een afzonderlijke ruimte twee uur adviesvragen en meldingen aannemen en ongeveer 20 minuten 'uitwerk-tijd' hebben. In de eerste acht maanden van het modelproject waren dit diensten van één dagdeel, waarbij een maatschappelijk werker de dienst had en een maatschappelijk werker als reserve beschikbaar moest zijn. Deze 'reserve-rol' leverde problemen op. Men bleek die rol moeilijk te kunnen combineren met andere taken en was als gevolg daarvan juist niet beschikbaar voor meldingen op momenten dat het nodig was. Verder zijn diensten van 2 uur inhoudelijk beter te behappen en ook roostertechnisch beter te verdelen.
Belt men het AMK dan wordt men nog steeds in eerste instantie geholpen door de telefoniste[6]. Betreft het een adviesvraag of een melding, dan schakelt zij door naar de maatschappelijk werkers die meldingendienst hebben.
Sinds eind oktober wordt tussen 1 en 2 uur 's middags de telefoon niet opgenomen. Er kunnen dan ook geen meldingen worden aangenomen. Men kan dan inspreken op een antwoordapparaat als men teruggebeld wil worden. Volgens de projectcoördinator heeft deze pauze een gunstige invloed op de werksfeer: 'het brengt even rust in huis'.

2.3.4 Caseload

Een advies- en meldpunt kindermishandeling heeft per definitie een onbeperkte instroom. De vraag is 'welke uitstroom verwacht men?' De projectcoördinator is van mening dat daar zakelijke afspraken over moeten worden gemaakt, die natuurlijk consequenties hebben voor onder andere de personele bezetting en de aanvaardbaarheid van de wachtlijst. Een caseloadsysteem moet de handvatten bieden voor zo'n zakelijke afspraak. Begin november heeft de projectcoördinator een caseloadsysteem ingevoerd. Per week krijgen de maatschappelijk werkers een aantal nieuwe zaken toebedeeld op grond van een maximaal aantal dat ze aan zouden moeten kunnen. De omvang van de caseload is gebaseerd op oude BVA-cijfers, het is nu nog niet duidelijk of dat een realistisch aantal is. Het is de bedoeling om, door op deze manier te werken, tot een reële inschatting te komen van de caseload.

2.4 De bestuurlijke organisatie en externe begeleiding

In de samenstelling van de stuurgroep van het AMK Amsterdam zijn wat kleine veranderingen geweest. Zo is de directeur van de Stichting JKK wegens zwangerschapsverlof enige tijd vervangen door een bestuurslid van die stichting en is er een andere beleidsmedewerker van de Raad aanwezig bij de vergaderingen wegens het vertrek van de projectcoördinator[7].
Vergaderde deze stuurgroep bij de start van het project eens per 3 maanden, momenteel is die frequentie groter. Met name de ontwikkelingen rond de bureaus jeugdzorg zijn de aanleiding hiervoor.

Ook in de samenstelling van de externe begeleidingsgroep zijn wat kleine wijzigingen opgetreden. De Stichting JKK neemt bijvoorbeeld niet langer deel aan deze groep omdat zij al een zeer actieve rol spelen in de stuurgroep.

Noot 6 De telefoondienst wordt onderling verdeeld tussen de administratief medewerkers.
Noot 7 Zie paragraaf 2.3.1, personele bezetting.

De rol van de begeleidingsgroep, die in het eerste rapport omschreven werd als "het bewaken van de afstemming tussen het AMK en de relevante omgeving" (blz. 46) is gaandeweg uitgegroeid tot een adviserende rol in inhoudelijke zaken en een klankbord van het veld. De naamgeving, het protocol en de ontwikkelingen rond de bureaus jeugdzorg zijn de voornaamste gespreksonderwerpen geweest. Nu het AMK goed op weg is en het einde van het project nadert, trekt de begeleidingsgroep zich terug. Zij zullen waarschijnlijk nog maar tweemaal bij elkaar komen.

2.5 De positie van het AMK in de professionele omgeving

De positie ten opzichte van de Raad

De Raad voor de Kinderbescherming en het AMK zijn beiden positief over de samenwerking en men wil die samenwerking na de modelprojectperiode op zoveel mogelijk dezelfde wijze voortzetten[8]. De financiering zal vooral moeten voortkomen uit de verschuiving van werk van Raad naar AMK. Raad en AMK becijferen momenteel wat die verschuiving oplevert. Daarbij gaat het om adviesvragen, intake- en doorgeleiding en zaken die door het AMK binnen het vrijwillige circuit gehouden kunnen worden.
Deze afspraak om met elkaar door te gaan is niet los te koppelen van de ontwikkelingen rond de bureaus jeugdzorg in en rond Amsterdam.

De positie van het AMK in het veld

De positie van het AMK in het veld is verbeterd. De projectcoördinator ontvangt positieve geluiden uit het veld: men vindt dat het AMK snel handelt en duidelijk is over de regels die men daarbij hanteert.
Er zijn geen formele werkafspraken gemaakt met hulpverleningsinstellingen. Wel is er overleg met de jeugd- en zedenpolitie in Amsterdam (JZP). Momenteel stijgt namelijk het aantal meldingen van seksueel geweld buiten het gezin (het Dutroux-effect). Die moeten opgepakt worden door het AMK. Voor de politie is er namelijk vaak te weinig grond voor aangifte in dit soort zaken.

De projectcoördinator is van mening dat de voorlichtingsbijeenkomsten die gehouden zijn in diverse instellingen ertoe geleid hebben dat het veld weet hoe het AMK werkt.
Nog steeds is het voor het AMK onmogelijk om in alle netwerken en overlegorganen waar kindermishandeling aan de orde is te participeren. Het aantal netwerken en overlegorganen is groot, het aantal beschikbare uren van de AMK-medewerkers is klein.
Misschien dat met de komst van de bureaus jeugdzorg de afstemming tussen AMK en hulpverleningsinstellingen vergemakkelijkt wordt?

Noot 8 De raad zal in ieder geval in 1997 de huidige inzet handhaven, namelijk 76 uur maatschappelijk werk, 16 uur praktijkleiding en 19 uur administratie.

De positie ten opzichte van de toekomstige bureaus jeugdzorg

Het AMK Amsterdam, dat is aangehaakt aan de Stichting JKK (JAC, Kindertelefoon en Kinderrechtswinkel) zal eind 1997, als de 5 à 6 bureaus jeugdzorg een feit zijn, organisatorisch deel uit gaan maken van deze instelling. Zowel AMK als Raad vinden het van groot belang dat het AMK een 'eigen voordeur' zal behouden. Zij hebben daarvoor twee redenen.

- De cliëntengroepen van bureaus jeugdzorg (de cliënt zoekt zelf hulp) en AMK zijn dermate verschillend, dat de intake van beide instanties niet gecombineerd kan worden;.
- Versnippering van de AMK-werkers over de verschillende bureau-dependances betekent verlies van expertise[9].

Het standpunt van de Werkgroep in deze, zoals dat is geformuleerd in het Tweede Interimrapport, wordt als duidelijk en steunend ervaren.
De 'eigen voordeur' houdt in dat meldingen rechtstreeks moeten kunnen binnenkomen bij het AMK; dit betekent dus een eigen telefoonnummer en een eigen loket of locatie voor het AMK. Verder zal doorverwijzing naar de jeugdzorg, als een van de vele uitgangen van het AMK, plaats moeten vinden zonder dat dit een nieuwe intakeronde bij een van de bureaus vergt[10].

De rol van de Raad voor de Kinderbescherming in de bureaus jeugdzorg is nog onduidelijk. In Amsterdam streeft men ernaar de Raad tot een tweedelijns instantie om te bouwen. Dat zou betekenen dat de intake van de Raad verlegd wordt naar de bureaus jeugdzorg voor wat betreft opvoedingsproblemen. De intake en diagnostiek rond kindermishandeling zal dan net als nu bij het AMK liggen.

2.6 De organisatorische uitgangspunten van de Werkgroep

Specificiteit en neutraliteit in presentatie

Zoals al opgemerkt is in de paragraaf over de bureaus jeugdzorg, blijft dit uitgangspunt overeind staan. Het AMK is gespitst op de specifieke functies die zij vervullen en de daarvoor noodzakelijke voorwaarden. Het belangrijkste argument in de strijd is de zeer specifieke cliëntengroep van het AMK.
De geïnterviewde stuurgroepleden benadrukken dat ook de bureaus jeugdzorg de organisatie en presentatie moeten bekijken vanuit het perspectief van de klant.

Directe beschikbaarheid van hulpverlening

Hoewel dit als een zeer nastrevenswaardig uitgangspunt wordt gezien, heeft het AMK hier slechts weinig invloed op. Meer dan het maken van afstemmingsafspraken kan zij niet doen. De projectcoördinator constateert echter dat hulpverleningsinstellingen vaak niet gecommitteerd zijn aan dit uitgangspunt[11]. De situatie is dan ook niet rooskleurig. Het AMK wordt niet alleen geconfronteerd met opnamestops en wachtlijsten, ook de vele

Noot 9 Een van de geïnterviewde sleutelpersonen maakt hier een vergelijking met de jeugd- en zedenpolitie. Als gevolg van de decentralisatie is de specifieke deskundigheid verdwenen en men gaat nu weer terug naar de oude situatie van een specifieke afdeling jeugd- en zedenpolitie.

Noot 10 Om dit te kunnen realiseren zou het AMK bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan één (centraal) Bureau Jeugdzorg in de regio.

Noot 11 Het valt de projectcoördinator op dat derden vooral de jeugdhulpverlening en de jeugdzorg zien als de uitgang van het AMK. Zij benadrukt dat minstens zo vaak de volwassenenzorg wordt ingeschakeld.

reorganisaties bemoeilijken de doorstroming en doorverwijzing. Veel zaken worden daardoor langer dan wenselijk vastgehouden door het AMK. De functie 'coördinatie van hulpverlening' die het AMK vervult wordt onderschat. Het telefonisch doorverwijzen van zaken naar de RIAGG is bijvoorbeeld zeer tijdrovend omdat men steeds weer bij andere hulpverleners terecht komt. Als AMK-medewerkers tijd zouden hebben om met hun cliënt mee te gaan naar het eerste gesprek, zou dit het proces ten goede komen. Natuurlijk zijn deze problemen niet nieuw, maar door de veranderde werkwijze van het AMK zijn ze duidelijker zichtbaar dan in de BVA-periode.

Directe beschikbaarheid van kinderbescherming

Op dit punt is vooruitgang geboekt. De doorverwijzing van AMK naar Raad is verbeterd, zaken komen nu direct op unit-niveau. Helaas zijn daar soms ook wachtlijsten.

Afstemming met lokaal jeugdbeleid

Binnen het AMK houdt men zich nauwelijks bezig met lokaal jeugdbeleid. Daar is het AMK 'te klein' voor. Omdat afstemming met lokaal jeugdbeleid in groter verband zou moeten plaatsvinden, is de projectcoördinator van mening dat dat met de komst van de bureaus jeugdzorg mogelijk zal zijn.

2.7 PR en voorlichting

De initiators van het AMK Amsterdam waren zich al in een zeer vroeg stadium bewust van het belang van een goede PR-campagne. Bij de start van de modelprojecten heeft men deze plannen niet kunnen realiseren, omdat de Werkgroep de campagne breder aan wilde pakken en in dit traject nogal vertraging is opgelopen.
Uiteindelijk is er in de startfase van de modelprojecten een nieuwsbrief uitgegaan naar professionals en beroepsbeoefenaars. Daarnaast heeft het AMK Amsterdam voorlichting gegeven in bijeenkomsten bij diverse hulpverleningsinstellingen, op scholen en in opleidingen. De VKM-regiomedewerker heeft in haar voorlichting ook steeds informatie gegeven over het AMK.
De brede publiekscampagne, die voor september 1996 gepland was door de Werkgroep, is tegengehouden. Het aantal meldingen steeg zodanig, en de startproblemen waren nog zo storend, dat men de hausse aan meldingen vanuit het publieke circuit nog niet aandurfde.
De publieksfolder, die opgesteld is in samenwerking met het modelproject in Friesland, ligt nu wel klaar, met een oplage van 5000 exemplaren voor het AMK Amsterdam. Het AMK wil de folder gefaseerd verspreiden, om zo ook de stijging van het aantal meldingen geleidelijk te laten verlopen. De eerste exemplaren gaan begin 1997 de deur uit.

Het AMK Amsterdam onderhoudt, net als destijds het BVA, nauwe contacten met de VKM. Voor de duur van het modelproject is een medewerkster van de VKM gehuisvest in hetzelfde gebouw als het AMK en worden voorlichtingsbijeenkomsten samen georganiseerd.
Per 1 januari 1997 worden de VKM-regiofuncties opgeheven. Het AMK Amsterdam protesteert hier heftig tegen omdat hiermee een belangrijke functie in de bestrijding van kindermishandeling dreigt te verdwijnen, namelijk 'voorlichting en deskundigheidsbevordering'. Men heeft bij de ROA

Bestuurscommissie een budget aangevraagd om de VKM-regiomedewerker te kunnen aanhouden en wil haar straks onderbrengen in de bureaus jeugdzorg.

2.8 Beoordeling AMK door externe sleutelpersonen

Aan de drie geïnterviewde sleutelpersonen is gevraagd de sterke en zwakke punten van de huidige opzet van het AMK aan te geven.
Als *sterke punten* werden genoemd:

- de nieuwe werkwijze van de AMK's heeft geleid tot meer openheid naar klanten en een bedrijfsmatiger werkklimaat;
- de samenwerking met de Raad heeft niet alleen geleid tot overdracht van expertise maar ook tot het wegvallen van de concurrerende positie die BVA en Raad van oudsher ten opzichte van elkaar innamen;
- de expliciete advies-functie van het AMK.

Als *zwakke punten of knelpunten* worden genoemd:

- het AMK is een kleine organisatie en daardoor kwetsbaar. Zo heeft ziekte van medewerkers direct nadelige gevolgen voor de verwerkingscapaciteit;
- de lage salariëring heeft gevolgen voor de selectie van personeel. Het niveau van de dienstverlening is daardoor sterk afhankelijk van de persoonlijke inzet en goede wil van medewerkers;
- in een kleine organisatie als het AMK is er relatief weinig tijd voor overleg en management. Dat maakt het moeilijk om mee te komen in de vergadercultuur die de veelal grote instellingen in de jeugdzorg, jeugdbescherming, en jeugdhulpverlening kenmerkt;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld met betrekking tot de begroting, is slecht. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Stichting JKK;
- de tijdsdruk die het protocol met zich meebrengt kan problemen geven;
- als mocht blijken dat het aantal meldingen terugloopt dan moet er aandacht besteed gaan worden aan de nieuwe regels rondom anonimiteit.

2.9 Samenvatting en conclusies

Belangrijke ontwikkelingen in de interne organisatie betreffen de organisatie van het primair proces. Het praktijkleiderschap is ingevoerd volgens het model van de Raad, men is overgegaan op individuele werkbegeleiding en de meldingendienst is anders opgezet.
Sinds kort werkt men met een caseloadsysteem waardoor men hoopt inzichtelijk te maken hoeveel zaken het meldpunt aan kan met een bepaalde financiële en personele capaciteit. Een belangrijke vraag aan de Werkgroep betreft de verwachte uitstroom.
Hoewel er ten opzichte van de startsituatie in maart van dit jaar meer uren beschikbaar zijn gekomen, is de werkelijke personele bezetting minder rooskleurig. Dit wordt veroorzaakt door de stijging van het aantal meldingen en het grote aantal langdurig zieke medewerkers.

Er hebben geen ingrijpende veranderingen plaatsgevonden in de bestuurlijke organisatie van het AMK Amsterdam.
De positie van het AMK als meldpunt voor kindermishandeling heeft zich wel verder ontwikkeld. De afstemming tussen de Raad en het AMK leidt tot een ombuiging van de instroom van meldingen. Er komen meer meldingen binnen bij het AMK en minder bij de Raad. Hierdoor kan het AMK de positie krijgen van 'algemeen toegankelijk en als zodanig herkenbaar meldpunt voor

kindermishandeling'. Raad en AMK zijn tevreden over de gang van zaken en hebben de wens uitgesproken om de samenwerking ook na de model-projectperiode voort te zetten. Voor 1997 is deze samenwerking inmiddels vastgelegd. Wat de toekomst zal brengen is voor een groot deel afhankelijk van de ontwikkelingen rond de bureaus jeugdzorg. Zowel Raad als AMK wijzen op het belang van een eigen voordeur voor het AMK binnen de bureaus jeugdzorg en voelen zich hierin gesteund door de Werkgroep.

De voornaamste knelpunten zijn:

- het langdurig ziekteverzuim van een aantal AMK-medewerkers en de beperkte mogelijkheden voor vervanging;
- het is nog onduidelijk hoe de deskundigheid met betrekking tot kindermishandeling binnen de bureaus jeugdzorg gerealiseerd moet worden;
- het uitgangspunt 'directe beschikbaarheid van hulpverlening' lijkt moeilijk te realiseren. Het AMK beschikt over onvoldoende pressiemiddelen om druk uit te kunnen oefenen op het intakebeleid van hulpverlenings-instellingen.

3 Modelproject Drenthe: organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen

3.1 Inleiding

In het kader van de tweede tussenevaluatie 'organisatie en bestuur' zijn in de periode november - december 1996 de volgende interviews gehouden:

- een face to face interview met de projectcoördinator van het AMK Drenthe en een praktijkleider van de Raad;
- telefonische interviews met drie (externe) sleutelpersonen[12].

Eerst wordt ingegaan op de naamgeving en op een aantal interne organisatorische veranderingen. Vervolgens komen aan de orde: de bestuurlijke organisatie en de positie van het advies- en meldpunt ten opzichte van andere instellingen. Tot slot wordt ingegaan op de organisatorische uitgangspunten die door de Werkgroep zijn geformuleerd.

3.2 Naamgeving

Het BVA Drenthe, dat al in een vroeg stadium samenwerkte met de Raad, noemde zich van september 1995 tot februari 1996 'Advies- en Coördinatiepunt Kindermishandeling'. Men schikte zich in het besluit om voor de duur van de modelprojecten de naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' te voeren. Er bestaan echter nog steeds grote bezwaren tegen deze naam bij de medewerkers van het AMK Drenthe. Het probleem zit vooral in de combinatie van 'meldpunt' en 'kindermishandeling'. De naam biedt voor melders de gewenste duidelijkheid maar werkt averechts voor de gemelden. Zij worden in de verdediging gedrukt en dat kan het hulpverleningstraject dat men op gang zou willen brengen, bemoeilijken, zo heeft men bij het AMK Drenthe in de eerste maanden geconstateerd.
Vanwege deze bezwaren gebruikt het AMK Drenthe niet altijd het briefpapier met het AMK-logo. Men stuurt gemelden blanco briefpapier als het vermoeden van kindermishandeling vaag is. De praktijkleider van de Raad benadrukt dat bij de Raad ook blanco papier wordt gebruikt als een zaak vaag is. Maar zelfs als het om een duidelijk geval van kindermishandeling gaat, voelt men zich bij het AMK ongemakkelijk bij de eigen naam. De naam gaat voorbij aan de onmacht die in veel gevallen tot kindermishandeling leidt.
In een aantal gevallen wordt de correspondentie met instellingen nog op het oude BVA-papier gevoerd. Zo staat in het protocol voor gynaecologen met betrekking tot drugsverslaafde ouders dat zij moeten melden bij het BVA, en vindt informatie-uitwisseling plaats in naam van het BVA. De projectcoördinator zegt bewust de naamswijziging nog niet overal doorgevoerd te hebben omdat het na de modelprojectperiode misschien wel weer anders wordt en dat zou teveel verwarring scheppen.

De geïnterviewde externe sleutelpersonen waarderen de naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' positief omdat het naar het publiek en naar het veld toe helder aangeeft wat de functie van het AMK is. Zij kennen ook de bezwaren die de AMK medewerkers hebben. Twee van hen zijn er echter niet van overtuigd dat de nieuwe naam een aantoonbare en duurzame belemmering vormt voor het werk van het AMK. De derde

Noot 12 Zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewde externe sleutelpersonen.

geïnterviewde is minder gelukkig met de huidige naamgeving en stelt voor om in elk geval de tekst "... bij vermoedens van ..." in te voegen in de huidige naam.

3.3 Interne ontwikkelingen in het laatste half jaar

3.3.1 Personele bezetting

Door het vernieuwde intakebeleid van de Raad zijn de functies van de Raadsmedewerkers bij het AMK anders ingevuld. Tot de zomermaanden functioneerden twee praktijkleiders van de Raad als maatschappelijk werker bij het AMK. Nu worden deze functies ingevuld door twee Raads-onderzoekers. Een van de praktijkleiders is nu vier uur per week als praktijk-leider werkzaam bij het AMK. Zijn taak is het bevorderen en bewaken van de afstemming tussen Raad en AMK. Hij is tevens verantwoordelijk voor het Centraal Intaketeam van de Raad. De Raad biedt verder ondersteuning door de inzet van een beleidsmedewerker van de Directie Noord[13].

Het AMK Drenthe is gegroeid. Er zijn niet alleen meer uren beschikbaar gekomen, er zijn ook medewerkers vertrokken en nieuwe medewerkers in dienst getreden (zie onderstaand schema).

Schema 1.3 Aantal AMK-medewerkers en uren per week per functie, vergelijking start van het modelproject met huidige situatie[1]

functie	1 maart[2]	1 april	1 oktober
maatschappelijk werk	32 uur / 3pp.	52 uur / 4pp.	60 uur / 4pp.
vertrouwensarts	8 uur / 1pp.	18 uur / 1pp.	22 uur / 1pp.[3]
administratie	28 uur / 1pp.	56 uur / 2pp.	idem
gedragsdeskundige	op consultbasis / 1pp.	idem	idem
VKM voorlichting	12 uur / 1pp.	idem	idem
praktijkleiding	-	-	4 uur / 1pp.
projectcoördinatie	10 uur / 1pp.[4]	20 uur / 1pp.	24 uur / 1pp.

1 Gemiddeld is en wordt voor het 'wegwerken' van oude BVA-zaken tot januari 1997 4 uur maatschappelijk werk, 4 uur administratie en 2 uur vertrouwensarts ingezet.
2 De afwijkende cijfers in het rapport 'De modelprojecten nader bekeken' zijn voornamelijk toe te schrijven aan het geleidelijk instromen van BVA-medewerkers in het AMK. De verdeling van formele, begrote uren wijkt daardoor soms af van de werkelijke uren.
3 Deze vertrouwensarts is nieuw, de uren zijn inclusief 2 uur bereikbaarheidsdienst die ook ingezet worden voor het BVA Groningen. De oude vertrouwensarts is nog op consultbasis beschikbaar. Hij is hoofd van het BVA Drenthe en het BVA Groningen en daarnaast voorzitter van de stuurgroep.
4 De projectcoördinator heeft al sinds de start van het project ook uitvoerende taken als maatschappelijk werker.

In maart 1996 werd de interne organisatie als volgt omschreven: "Veel zaken worden informeel geregeld op basis van persoonlijke verhoudingen." ('De modelprojecten nader bekeken', p.29). De personele groei van het AMK vergt een geformaliseerdere organisatiestructuur. De medewerkers hebben echter geen functieomschrijving. Met name de projectcoördinator ervaart dit als een onduidelijke en onprettige situatie, juist omdat zij naast coördinator ook uitvoerder is. Niet alleen zijn haar verantwoordelijkheden

Noot 13 Deze beleidsmedewerker was eerst als praktijkleider werkzaam bij de raad Drenthe en ingezet als maatschappelijk werker bij het AMK. Hij is nu als beleidsmedewerker van de Directie Noord ook belast met beleidsmatige ondersteuning van het AMK Friesland.

niet goed afgebakend, ook dringt de werkdruk in de uitvoering haar coördinerende taak soms teveel op de achtergrond.

3.3.2 Casuïstiekoverleg

In een wekelijks casuïstiekoverleg worden de lopende zaken doorgenomen met de maatschappelijk werkers, de vertrouwensarts, de gedragsdeskundige, en een administratieve kracht[14]. Deze werkbespreking en begeleiding duurt gemiddeld anderhalf uur en vindt plaats onder leiding van de projectcoördinator en de praktijkleider.
Beide begeleiders constateren dat de BVA-ers ook nu nog de neiging hebben om solistischer te werken dan de Raadsonderzoekers van het AMK. Deze laatsten zijn gewend aan meer overleg.

3.4 De bestuurlijke organisatie en externe begeleiding

Vergeleken met de situatie in het voorjaar van 1996 (eerste procesevaluatie) is de bestuurlijke organisatie van het AMK Drenthe niet gewijzigd. Het AMK Drenthe (en het BVA Drenthe) is voor de duur van het experiment aangehaakt bij Jeugdzorg Drenthe. Dat wil zeggen dat het AMK Drenthe gebruik kan maken van de faciliteiten die Jeugdzorg Drenthe biedt en dat deze ook als werkgever optreedt van de (oud-) BVA-medewerkers. Inhoudelijk blijft het AMK onafhankelijk[15].
Het AMK wordt aangestuurd door een stuurgroep, bestaande uit het Hoofd van het BVA Drenthe[16] (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.

Het AMK Drenthe wordt inhoudelijk bijgestaan door een begeleidingsgroep[17]. Inmiddels zijn er vier bijeenkomsten geweest.
In eerste instantie zou de selectie van de in te brengen zaken willekeurig plaatsvinden. Na de eerste bijeenkomst is er voor gekozen dat het AMK die zaken inbrengt die discutabel zijn qua protocol of in verband met het al dan niet doorverwijzen naar de Raad. De AMK-medewerkers formuleren daar vragen bij, die vervolgens worden voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Bij de bijeenkomsten zijn vanuit het AMK de volgende personen aanwezig: de projectcoördinator, de praktijkleider en een administratief medewerker. De uitkomsten van deze besprekingen worden meegenomen in de casuïstiekbespreking.

Noot 14 Deze medewerkster is verantwoordelijk voor de registratie van de gegevens in het geautomatiseerde systeem.

Noot 15 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.
Inmiddels is 'stichting' uit de naam verdwenen en heet de organisatie 'Jeugdzorg Drenthe'.

Noot 16 Tevens hoofd van het BVA Groningen.

Noot 17 De groep, bestaande uit een kinderpsychiater, een huisarts, een kinderarts, een kinderrechter, de directeur van Jeugdzorg Drenthe en een rechercheur van de jeugd- en zedenpolitie, toetst AMK-zaken aan het protocol en adviseert. Daarnaast heeft de begeleidingsgroep ook een draagvlak vergrotende rol.

De inbreng van de begeleidingsgroep wordt door de projectcoördinator en de praktijkleider als zeer inspirerend en prikkelend omschreven.

3.5 De positie van het AMK in de professionele omgeving

Samenwerking met de Raad

Alle geïnterviewden geven aan dat de samenwerking tussen (oud) BVA-medewerkers en (gedetacheerde) Raadsmedewerkers binnen het AMK goed verloopt.
De praktijkleider van de Raad heeft in de zomermaanden een afstemmings-protocol geschreven, dat duidelijk maakt hoe de Raad en het AMK moeten omgaan met signalen van kindermishandeling. Uitgangspunt is dat er geen actieve bemoeienis mag zijn van Raad èn AMK tegelijkertijd. Verder moet ieder zijn eigen meldpuntfunctie behouden, maar zodra dit eerste contact is gelegd wordt dit besproken of gemeld. De praktijkleider en de project-coördinator zijn verantwoordelijk voor deze onderlinge afstemming.
Dat de Raad een eigen meldpuntfunctie heeft behouden wordt door de geïnterviewde sleutelpersonen juist als een knelpunt beschouwd. Dit probleem moet op hoger niveau (landelijke politiek, ministeries van VWS en Justitie) worden opgelost. Als men het AMK-model als geslaagd beschouwt en landelijk wil introduceren, dan is een logisch gevolg daarvan dat de meldpuntfunctie van de Raad komt te vervallen - aldus één van de geïnterviewden.

De (toekomstige) bureaus jeugdzorg

Het AMK Drenthe deelt het standpunt van de Werkgroep over de positie van het AMK ten opzichte van het Bureau Jeugdzorg en voelt zich gesteund ten opzichte van de oprichters van de bureaus jeugdzorg. De stuurgroep van het AMK Drenthe is nauw betrokken bij de ontwikkelingen rondom deze bureaus.
Momenteel zijn er in Drenthe al twee Regionale Bureaus Jeugdzorg (RBJ's) operationeel - deze zijn aangehaakt aan Jeugdzorg Drenthe. Het streven is om in totaal 5 of 6 RBJ's te realiseren in de centrumgemeenten[18].
Over de opzet en inrichting van de RBJ's wordt nog gepraat. Wat de positie van het AMK betreft is de overheersende mening dat het AMK *geen* onderdeel moet gaan uitmaken van deze bureaus. Argumenten zijn onder andere dat men dan de huidige AMK-formatie in teveel kleine stukjes moet hakken, en dat de onafhankelijke positie van het meldpunt verloren gaat. Daarnaast is men van mening dat veilig gesteld moet worden dat er bij de bureaus jeugdzorg expertise aanwezig of beschikbaar is op het gebied van de diagnosticering en indicatiestelling bij (vermoedens van) kinder-mishandeling. Er moet dus wel een duidelijke lijn gelegd worden tussen de RBJ's en het AMK, maar niemand kan nog zeggen hoe die lijn er uit gaat zien.

Noot 18 In Drenthe spreekt men van de HEMRA-gemeenten: Hoogeveen, Emmen, Meppel, Roden en Assen. Tevens wordt een extra RBJ in Coevorden overwogen.

Samenwerking met de VKM

De VKM-regiomedewerkster heeft tot voor kort meegedraaid in het wekelijks casuïstiekoverleg. Zij is inmiddels goed ingewerkt en richt zich nu volledig op haar voorlichtingsfunctie.
De VKM is samen met de Raad en het BVA een van de vormgevers van het AMK Drenthe. Omdat de functie van regiomedewerker van de VKM per 1 januari 1997 ophoudt te bestaan, is gezocht naar een andere organisatorische inbedding van deze voor het AMK onmisbare kracht. De VKM-medewerker zal voor 13 uur in vaste dienst komen bij Jeugdzorg Drenthe als preventie- en voorlichtingsfunctionaris. Zij zal dan voor 10 uur per week gedetacheerd worden bij het AMK en 3 uur zullen worden besteed aan het BVA Groningen.

De positie van het AMK in het veld

Door de aanhaking van het AMK aan Jeugdzorg Drenthe is het AMK in organisatorisch opzicht goed gepositioneerd binnen het veld van de jeugdhulpverlening. Voordeel is ook dat het management van het AMK gebruik kan maken van de managementfaciliteiten en -deskundigheid van Jeugdzorg Drenthe.
De projectcoördinator merkt op dat de positie van het AMK in het veld goed is, ondanks de naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' en de foutieve publiciteit rondom de anonimiteitsregels. Er is een toenemende informatie-uitwisseling en samenwerking met de politie. Verder zijn er veel contacten in de voorlichtingssfeer, met bijvoorbeeld kinderdagverblijven, scholen en diverse hulpverleningsinstellingen. Deze contacten hebben in een aantal gevallen al geleid tot een protocol over hoe om te gaan met kindermishandeling. Zo is er sinds kort een protocol voor leidsters in de kinderopvang en voor de pleegzorg.
Naast contacten met afzonderlijke instanties, participeert het AMK ook in de drie Drentse Consultatieteams Kindermishandeling, waardoor onderlinge afstemming bevorderd wordt.
De geïnterviewde externe sleutelpersonen zijn van mening dat met name de relatie tussen AMK en instellingen voor jeugdhulpverlening nog zwak is: er komen (nog steeds) weinig meldingen en adviesaanvragen binnen vanuit de jeugdhulpverlening.

3.6 De organisatorische uitgangspunten van de Werkgroep

Specificiteit en neutraliteit in presentatie

Specificiteit en neutraliteit wordt door alle geïnterviewden onderschreven als een belangrijk uitgangspunt voor de AMK's. Het AMK Drenthe wil dan ook alleen als een specifieke en neutrale instantie deel uitmaken van de bureaus jeugdzorg.
Een meldpunt specifiek voor kindermishandeling wordt belangrijk gevonden, gegeven het feit dat de *aanmelding* van de problematiek wezenlijk anders is dan bij de RBJ's (melding door de omgeving en niet door kind of gezin zelf). Voor het brede publiek is het belangrijk om één duidelijk loket te hebben voor (vermoedens van) kindermishandeling. De geïnterviewde sleutelpersonen zouden het liefst zien dat signalen die elders binnenkomen standaard telefonisch worden doorgeschakeld naar het AMK. Eén van hen merkt hierbij wel op dat dit kanaliseren van meldingen niet mag leiden tot logge en bureaucratische toestanden: snel en flexibel kunnen inspelen op signalen blijft voorop staan.

Volgens de geïnterviewde stuurgroepleden heeft het AMK een neutraal gezicht naar het veld en het publiek toe. Het AMK is een herkenbaar en toegankelijk punt dat niet direct geassocieerd wordt met één van de deelnemende organisaties (Raad, BVA, VKM) noch met het bredere hulpverleningsveld. In Drenthe hecht men er sterk aan dat het AMK niet gezien wordt als een onderdeel of verlengstuk van de jeugdhulpverlening.
Een van de externe sleutelpersonen geeft aan dat "de kleur van het oude BVA er flink doorheen komt", maar waardeert deze inkleuring op zich niet negatief ("het oude BVA was neutraal genoeg").

Directe beschikbaarheid van hulpverlening

De AMK-medewerkers worden regelmatig geconfronteerd met wachtlijsten als zij een zaak willen doorverwijzen. De projectcoördinator is van mening dat de situatie zelfs verslechterd is ten opzichte van een half jaar geleden. De oorzaak is volgens haar gelegen in de kortere trajecten die instellingen nastreven. Dit niet zozeer als lovenswaardig streven maar vooral uit politieke en financiële overwegingen. Als gevolg hiervan ontstaat er een 'restgroep' aan hulpbehoevenden waar geen voorzieningen voor zijn.
De termijnen in het AMK-protocol staan op gespannen voet met de wachtlijsten die de doorverwijzing vertragen. Het AMK voelt zich onmachtig omdat het gaat om een politiek gestuurd proces.

Directe beschikbaarheid van kinderbescherming

Er is een intentieverklaring van de Raad voor de Kinderbescherming dat kindermishandeling voorrang heeft. Toch wordt het AMK ook bij 'doorgeleiding' naar de Raad geconfronteerd met wachtlijsten als gevolg van de reorganisaties en een hoge caseload bij de Raad.

Afstemming met lokaal jeugdbeleid

De relatie met de politie is de afgelopen tijd versterkt en er is veel aandacht besteed aan contactlegging met scholen en kinderdagverblijven. Dit heeft onder andere geresulteerd in een protocol voor leidsters in de kinderopvang.

3.7 PR en voorlichting

Het AMK Drenthe heeft al verschillende BVA's op werkbezoek gehad. Verder worden in samenwerking met de VKM-medewerker voorlichtingsbijeenkomsten gehouden onder grote groepen potentiële melders in de beroepssfeer.
De nieuwsbrief, zoals opgezet voor professionals bij de start van het Advies- en Coördinatiepunt in september 1995, is inmiddels vier keer verschenen. Met de publieksfolder wil men wachten tot na de projectperiode. Pas als de definitieve naam en werkwijze vastgesteld zijn, zal het grote publiek benaderd worden. Verder dienen er garanties te komen ten aanzien van de personele middelen om een groeiend aantal meldingen te kunnen opvangen.

3.8 Beoordeling AMK door externe sleutelpersonen

Aan de drie geïnterviewde sleutelpersonen is gevraagd de sterke en zwakke punten van de huidige opzet van het AMK aan te geven[19].
Als *sterke punten* werden genoemd:

- door het AMK zijn verschillende deskundigheden gebundeld; van belang is daarbij zeker dat het AMK ook de functies 'voorlichting' en 'deskundigheidsbevordering' invult door deze in te kopen bij het VKM;
- het AMK heeft met name een goede functie (en aanpak) als er nog geen entree is vanuit de (jeugd)hulpverlening;
- de nieuwe werkwijze heeft geleid tot meer openheid en meer duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende betrokkenen (inclusief de melder);
- de nieuwe werkwijze is resultaatgerichter, er worden meer zaken afgehandeld.

Als *zwakke punten of knelpunten* worden genoemd:

- het AMK is onvoldoende bekend bij het brede publiek: het AMK zou op korte termijn toch een brede publiekscampagne moeten opzetten;
- er komen nog steeds weinig meldingen en adviesvragen vanuit de professionele jeugdhulpverlening binnen: het waarom moet nader onderzocht worden;
- de samenwerking tussen BVA en Raad blijft kwetsbaar: het is erg tijdsintensief, terwijl de Raad daarvoor onvoldoende middelen (formatie-uren) beschikbaar heeft;
- het AMK is nog niet professioneel genoeg (intern) georganiseerd.

3.9 Samenvatting en conclusies

Er zijn geen grote veranderingen ingevoerd in de organisatie en bestuur van het project, sinds de officiële start in april 1996.
De belangrijkste veranderingen zijn:

- de uitbreiding van personele bezetting die vooral gericht was op versterking van de administratieve ondersteuning;
- het veilig stellen van de voorlichtende functie door aanstelling van de VKM-medewerker bij Jeugdzorg Drenthe.

De samenwerking tussen BVA en Raad binnen het AMK loopt goed hoewel deze wel kwetsbaar blijft zolang een en ander financieel niet structureel geregeld is. De doorverwijzing en doorgeleiding tussen beide instellingen is via een protocol geregeld.
Bezinning op het primair proces vindt plaats via de casuïstiekbesprekingen en via de twee maandelijkse inhoudelijke besprekingen met de begeleidingsgroep.
De door de Werkgroep én het AMK gewenste positionering van het AMK ten opzichte van Bureau Jeugdzorg lijkt breed te worden ondersteund. Hoe de gewenste deskundigheid met betrekking tot kindermishandeling *binnen* de bureaus jeugdzorg gerealiseerd kan worden, is echter nog de vraag.

Noot 19 Enkele van de gemaakte opmerkingen hebben betrekking op het primair proces. Deze opmerkingen zijn hier wel weergegeven maar er wordt verder niet op ingegaan.

De belangrijkste knelpunten zijn als volgt samen te vatten.

- De naamgeving werkt belemmerend bij het op gang brengen van hulpverlening voor gemelden.
- Er bestaat behoefte aan versterking van de formele organisatie.
- Vooral niet-direct betrokkenen wijzen erop dat de taakstelling dat er één regionaal meldpunt moet komen, niet wordt waargemaakt.
- Er wordt een verslechtering gesignaleerd wat betreft de realisering van het uitgangspunt 'directe beschikbaarheid van hulpverlening'; ook het uitgangspunt 'directe beschikbaarheid van kinderbescherming' kan niet altijd worden waargemaakt.
- Het AMK is nog onvoldoende bekend bij het brede publiek en de professionele hulpverlening maakt nog onvoldoende gebruik van de adviesfunctie van het AMK.

4 Modelproject Friesland: organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen

4.1 Inleiding

In het kader van de tweede tussenevaluatie van het procesonderzoek 'organisatie en bestuur' zijn de volgende interviews gehouden:

- een interview met vertegenwoordigers van de drie samenwerkende partijen die tezamen het AMK vormen, te weten de projectcoördinator van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, een praktijkleider van de Raad voor de Kinderbescherming en het hoofd van het regionaal Bureau Jeugd- en Zedenzaken van de politie Friesland;
- telefonische interviews met drie externe sleutelpersonen (stuurgroepleden)[20].

4.2 Naamgeving

Met ingang van 1 april 1996 is het AMK in Friesland de naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' gaan voeren. Daarbij zij aangetekend dat het AMK zich aan de telefoon introduceert als 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling - Bureau Vertrouwensarts'.
Het gebruik van de naam 'Advies- en Meldpunt Kindermishandeling' wordt naar de melders toe als helder en duidelijk ervaren. In een brief aan de Werkgroep heeft de projectcoördinator echter zijn bezorgdheid uitgesproken over het negatieve effect van de naamgeving naar de gemelden toe. In de brief wordt aangegeven dat er met name problemen ontstaan bij zaken die verwaarlozing en vermoedens van kindermishandeling betreffen en bij zaken waar de anonimiteit van de melder gewaarborgd moet blijven. In dergelijke situaties staat de vermeende verdenking de essentie van het contact tussen meldpunt en gemelden in de weg, namelijk de vertaling van de melding naar de hulpvraag van het gemelde gezin.

Desgevraagd geven de drie geïnterviewde stuurgroepleden aan, dat zij het hanteren van de aanduiding advies- en meldpunt kindermishandeling positief waarderen omdat het naar het publiek en naar het veld toe helder aangeeft wat de functie van het project is.
Daarnaast signaleert men dat het hanteren van deze term soms tot weerstanden leidt bij het gemelde gezin - zo hoort men althans van de uitvoerende werkers. Deze geïnterviewden zijn van mening dat de naamgeving heroverwogen moet worden als na verloop van tijd 'hard' aangetoond zou worden dat het hanteren van deze term een *duurzame* belemmering oplevert voor het werk van het AMK.

4.3 Interne ontwikkelingen in het laatste half jaar

4.3.1 Personele bezetting

Alle medewerkers van het oude BVA zijn ingezet bij het modelproject. De bemensing van het AMK ziet er als volgt uit. Het bureauhoofd tevens projectcoördinator: 24 uur per week; maatschappelijk werk: 62,5 uur vast en 20 uur tijdelijk voor de duur van het project; artsen: 45 uur per week; administratie: 61 uur vast en 20 uur tijdelijk voor de duur van het project.

Noot 20 Zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewde sleutelpersonen.

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

Vanuit de Raad zijn de volgende functionarissen betrokken bij het project: twee intakers, een praktijkleider, een orthopedagoog, een unitmanager, de directie, een administratief medewerker en een stafmedewerker van de afdeling Beleid. De laatstgenoemde levert inhoudelijke ondersteuning op verschillende gebieden en houdt de verbinding met het modelproject in Drenthe.
Sinds september 1996 is ook de politie direct bij het AMK betrokken. Vanuit het regionaal Bureau Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) nemen 2 rechercheurs en het hoofd van dit bureau deel aan het project.

4.3.2 Samenwerking AMK, Raad en politie

Politie en Raad zijn op drie manieren bij het project betrokken.

1 Er vindt frequent (meestal wekelijks) overleg plaats tussen projectcoördinator, praktijkleider van de Raad en hoofd van het regionaal Bureau Jeugd en Zedenzaken.
2 Tijdens het wekelijks meldingenoverleg is altijd één van de rechercheurs en één van de intakers aanwezig; verder zijn vanuit de Raad de praktijkleider, de gedragsdeskundige en (eens in de 14 dagen) de administratieve medewerker hierbij aanwezig.
3 Meldingen die bij het AMK zijn binnengekomen worden - voorafgaand aan het meldingenoverleg - gecheckt op bekendheid bij de politie en de Raad (en omgekeerd).

Door deze structurele uitwisseling van persoonsgegevens wordt de centrale meldpuntfunctie van het AMK waargemaakt en wordt voorkomen dat meldingen tussen de wal en het schip vallen. Overigens dient wel vermeld te worden dat er geen wettelijke basis is voor een structurele uitwisseling van persoonsgegevens tussen instellingen. De drie betrokken partijen gaan ervan uit dat uitwisseling in het kader en voor de duur van het experiment wel te rechtvaardigen is.
Feitelijk zou men in Friesland deze centrale meldpuntfunctie graag verder willen uitbouwen door (onder bepaalde condities) ook zogenaamde zachte meldingen als registratiemelding vast te leggen bij het AMK. Eventuele volgende meldingen over hetzelfde gezin kunnen dan tezamen een 'harde' melding worden. Het gaat dan vooral om verontrustende zaken die door de politieman/ vrouw op straat worden gesignaleerd. Het signalerend gedrag van de (basis)politie krijgt hierdoor een extra impuls[21].

Het feit dat de politie nu ook actief betrokken is, wordt door de drie geïnterviewde stuurgroepleden positief gewaardeerd. De aanwezigheid van een derde partij vermindert het risico dat zich een stellingenstrijd ontwikkelt tussen de andere twee participanten: het BVA en de Raad.

Nadere uitwerking participatie politie

De politie Friesland is ingedeeld in 4 districten met basispolitiezorg. Binnen de recherche-afdeling van een district werken minimaal 2 en maximaal 5 rechercheurs Jeugd- en Zedenzaken.
Iemand die bij de basispolitie meldt wordt doorverwezen naar het AMK; de

Noot 21 Deze wens is in een schriftelijk geformuleerd voorstel onder de aandacht gebracht van de Werkgroep.

basispolitie (rechercheur JZZ) checkt vervolgens bij het AMK of de melder wel is aangekomen. Als dat niet het geval is dan gaat zij opnieuw naar de melder toe. De lokale rechercheur JZZ kan ook zelf melden bij het AMK; men doet dan vaak eerst zelf onderzoek om een melding nader te onderbouwen. De lokale rechercheur JZZ dient een melding bij het AMK - als het een gecompliceerde zaak betreft - ook door te geven aan het regionaal bureau JZZ. Het regionaal bureau JZZ heeft echter geen operationele verantwoordelijkheid voor meldingen vanuit de politie naar het AMK[22].
Voordat het meldingenoverleg plaatsvindt neemt de rechercheur van het regionaal bureau JZZ die hieraan deelneemt vaak contact op met de politieman/ vrouw die bij het AMK gemeld heeft. De melding wordt dan nog even doorgesproken. Tijdens het meldingenoverleg brengen alle partijen, dus ook de politie, hun specifieke deskundigheid in. Zo nodig wordt afgesproken dat de politie nog bepaalde activiteiten zal gaan uitvoeren.
Na het meldingenoverleg vindt opnieuw contact plaats tussen regiobureau en basispolitie. Nu gaat het om terugkoppeling van hetgeen besproken is en wat de politie verder kan verwachten vanuit het AMK.
Het nut van de samenwerking wordt door het hoofd van het regiobureau JZZ als volgt omschreven. Enerzijds wordt de relatie tussen basispolitiezorg en AMK versterkt: het AMK wordt een instelling die leeft binnen de politie. Anderzijds kan het regiobureau haar functie kwaliteitsbewaking van politiezorg met betrekking tot jeugd- en zedenzaken, op deze wijze concrete invulling geven. Men houdt zicht op wat er aan de basis gebeurt en hoe daar met meldingen wordt omgegaan.

Stand van zaken participatie Raad

Meldingen die bij de Raad zijn binnengekomen en feitelijk bij het AMK thuishoren worden door de praktijkleider van de Raad ingebracht tijdens het meldingenoverleg. De afhandeling gebeurt dan verder door de AMK medewerkers. Anders dan in de andere modelprojecten worden de Raadsmedewerkers in Friesland niet ingezet bij de uitvoering van het primair proces: het in ontvangst nemen en afhandelen van meldingen. De geïnterviewde praktijkleider van de Raad geeft aan dat inzet van Raadsmedewerkers bij de uitvoering van het primair proces wel mogelijk is wanneer de werkdruk daartoe noopt. Dit zal dan moeten gebeuren vanuit het kantoor van de Raad[23] aangezien men detachering bij het AMK op inhoudelijke gronden afwijst. Binnen de Raad is men van mening dat de specifieke Raadsexpertise verdwijnt als Raadsmedewerkers - ook al is het op part-time basis - gedetacheerd worden bij het AMK[24]. De projectcoördinator van het AMK was aanvankelijk teleurgesteld over deze stellingname van de Raad. Omdat de huidige samenwerkingsconstructie goed werkt, is hij nu van mening dat de Raad haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het primair proces het beste gestalte kan geven door geld beschikbaar te stellen voor het aantrekken van nieuwe menskracht van buitenaf, op het moment dat dat nodig is.

Noot 22 Er is een concept-protocol opgesteld voor de politie met betrekking tot het melden van kindermishandeling. Dit protocol moet nog formeel bekrachtigd worden.

Noot 23 Het bleek technisch gezien niet mogelijk om een directe telefoon-doorschakeling tot stand te brengen tussen het huidige kantoor van het AMK en het kantoor van de Raad. In het voorjaar gaat het AMK verhuizen naar een ander gebouw. Van daaruit is een telefonische doorschakeling naar de Raad wel mogelijk.

Noot 24 Dit bezwaar wordt overigens niet gedeeld door de geïnterviewde (raads)medewerkers van het AMK Drenthe. Hier zijn 2 raadsmedewerkers deels werkzaam bij de Raad en deels werkzaam bij het AMK.

4.3.3 Werkbesprekingen

Er vindt wekelijks een meldingenoverleg van 2,5 uur plaats tussen medewerkers van het AMK, de Raad en de politie. Tijdens dit overleg wordt kortgesloten of een melding bij een van de andere organisaties ook bekend is en wordt een plan van aanpak geformuleerd. Daarbij is het protocol van het AMK actief. Vaak wordt een melding als follow-up zaak na verificatie opnieuw in het meldingenoverleg besproken.
De projectcoördinator van het AMK en de praktijkleider van de Raad zijn van mening dat het overleg in het verleden nogal hectisch was door de grote hoeveelheid zaken en de aanwezigheid van veel mensen. Door een strakkere structurering verloopt het nu beter. Beiden geven wel aan dat de animositeit tussen oud BVA-medewerkers en Raadsmedewerkers nog steeds niet helemaal verdwenen is.
Het besluit om het protocol al of niet te volgen wat betreft openheid naar het gezin en de gestelde termijnen moet bij elke zaak expliciet genomen worden en gemotiveerd worden vastgelegd. Dit proces is volgens de projectcoördinator nog steeds voor verbetering vatbaar omdat het een nieuwe manier van werken is. Binnen de oude BVA werkwijze bleven veel besluiten impliciet.

Er zijn twee studie-ochtenden geweest, gericht op bespreking van het primair proces. Een derde bijeenkomst is gepland.
De geïnterviewde AMK medewerkers[25] en de AMK projectcoördinator geven aan dat meer aandacht voor de evaluatie van het primair proces (bijvoorbeeld in de vorm van werkbegeleiding) gewenst is.

4.4 De bestuurlijke organisatie en externe begeleiding

Er zijn geen wijzigingen opgetreden in de bestuurlijke organisatie van het modelproject. Deze ziet er als volgt uit.
Het AMK maakt onderdeel uit van de MFO Stichting Jeugdzorg Friesland. De directeur van de SJF is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het advies- en meldpunt wat betreft de inzet van personeel en middelen. De directeur van de SJF is samen met de directie van de Raad op beleidsmatig gebied eindverantwoordelijk. Er is een samenwerkingsovereenkomst getekend door de directie van de Raad en de directie van de SJF.

De zogenaamde *coördinatiegroep* is verantwoordelijk voor de feitelijke gang van zaken binnen het project. Hierin hebben zitting: de projectcoördinator, de betrokken unitmanager van de Raad, een vertrouwensarts, een praktijkleider, een beleidsmedewerker van de Raad en het hoofd van het regionaal bureau JZZ van de politie Friesland. De coördinatiegroep komt ongeveer eens per 6 weken bijeen.
Een *stuurgroep* heeft als taak om de voortgang en ontwikkeling van het project te toetsen aan het protocol en het Raamwerk van de Werkgroep . In deze stuurgroep hebben zitting: de directeur van de Stichting Jeugdzorg Friesland, een beleidsmedewerker van de Raad, een officier van justitie, een kinderpsychiater van de RIAGG, een leerplichtambtenaar, een unitmanager van de Raad en de projectcoördinator. De stuurgroep komt eens per 2 maanden bijeen.

Noot 25 Zij werden geïnterviewd in het kader van de evaluatie van het primair proces.

4.5 De positie van het AMK in de professionele omgeving

Positie ten opzichte van de Raad

De deelname van de Raad aan het AMK heeft de onderlinge relaties met name op leidinggevend niveau, versterkt. De Raad heeft haar eigen meldfunctie behouden voorzover het 'typische Raadszaken' betreft.
Twee van de drie geïnterviewde stuurgroepleden zijn redelijk positief over de positionering van het AMK ten opzichte van de Raad. Deze twee informanten zeggen dat - gegeven de landelijke situatie, het beleid van de Raad en de tijdelijkheid van het experiment - het optimum gevonden is. Het is met andere woorden 'goed genoeg'. Eén stuurgroeplid (provinciaal ambtenaar) is kritischer: deze is van mening dat het AMK het enige echte voorportaal voor vermoedens van kindermishandeling zou moeten worden. De meldfunctie die de Raad nu nog heeft zou volledig overgedragen moeten worden aan het AMK.

Positie ten opzichte van het veld

Volgens de geïnterviewde sleutelpersonen is het beeld van het AMK bij een aantal instellingen nog vaag en diffuus[26]. Duidelijk is dat schriftelijke informatieverstrekking niet afdoende is: men moet in voorkomende gevallen (overleggen e.d.) blijven aankaarten dat het AMK er is, waar het toe dient en wat men van het AMK kan verwachten.

Positie ten opzichte van de Regionale Bureaus Jeugdzorg

Momenteel zijn er in Friesland 3 Regionale Bureaus Jeugdzorg (RBJ's) operationeel. Deze zijn echter nog op een smalle leest geschoeid (het zijn in feite omgedoopte Jongeren Advies Bureaus). Het traject van selectie en diagnostiek en de splitsing van functies (zoals intake, zorgtoewijzing, zorgverlening en coördinatie) moeten nog ontwikkeld worden.
Een van de stuurgroepleden geeft aan dat er onder andere gedacht wordt aan het formeren van meerdere multidisciplinaire teams. Rond het thema (vermoedens van) kindermishandeling zou dan een team geformeerd kunnen worden waarin in elk geval het AMK, de Raad, de politie en het RIAGG participeren. De Raad ziet voor zichzelf in een dergelijke constructie een rol weggelegd die vergelijkbaar is met de rol die de Raad nu speelt in het AMK ('sluisfunctie'): men behoudt de eigen meldfunctie maar bespreekt meldingen die zich daarvoor lenen wel in het multidisciplinaire team om gezamenlijk te bepalen welke behandeling nodig is.
De provinciaal ambtenaar meldt dat het provinciaal bestuur is teruggekomen van het idee dat het AMK deel zou moeten uitmaken van de RBJ's. Met het oog op de herkenbaarheid naar de burger verkiest men het in stand houden van één centraal provinciaal meldpunt voor kindermishandeling. In de uitvoering kan wel worden samengewerkt met de RBJ's - bijvoorbeeld door gebruik te maken van de regionale bureaus om overleg te voeren met betrokkenen en om gesprekken te houden met gezinnen.
Voor alle extern geïnterviewden is het een duidelijke zaak dat men wat dit betreft niet op twee sporen kan blijven lopen. Ofwel BVA en Raad gaan participeren in de RBJ's en het AMK-model wordt opgeheven, ofwel het AMK-model wordt overeind gehouden, maar dan is directe participatie van Raad en BVA in de RBJ's niet aan de orde.

Noot 26 Zie ook deel 3 over de samenwerking tussen AMK en (hulpverlenings) instellingen in de omgeving.

4.6 De organisatorische uitgangspunten van de Werkgroep

Specificiteit en neutraliteit in presentatie

Volgens de drie geïnterviewde stuurgroepleden heeft het AMK een neutraal gezicht naar het veld en het publiek toe: het is een herkenbaar en toegankelijk punt dat niet direct geassocieerd wordt met één van de deelnemende organisaties.
Alle drie tekenen daarbij aan dat dit 'neutrale gezicht' *niet* hoeft in te houden dat het AMK ook *organisatorisch* onafhankelijk is van andere organisaties. De bestaande inbedding in de SJF heeft duidelijke secundaire voordelen (facilitair, deskundigheid- en informatie-uitwisseling). Als waarborg voor een onafhankelijke positie van het AMK is in het bestuurs-statuut vastgelegd dat het AMK rechtstreeks onder het bestuur valt. In de praktijk gebeurt de aansturing door de directeur.
Organisatorische inbedding van het AMK binnen een jeugdhulpverlenings-kader hoeft volgens de drie stuurgroepleden de sectoroverstijgende werk-wijze van het AMK niet in de weg te staan: ook bij andere jeugd-hulpverleningsinstellingen is een proces van 'ontschotting' gaande.

Per 1 april 1997 zal het AMK samen met twee andere onderdelen van de sector 'toegang' van de SJF, te weten het bureau jeugdzorg en de jeugd-bescherming, één gebouw betrekken, waarbij ieder een eigen verdieping krijgt. Het AMK krijgt een eigen telefonische toegang. Er komt één voordeur voor alle aanwezige 'hulpsoorten'. De projectcoördinator is van mening dat dit de neutraliteit van het AMK meer bevordert dan een aparte ingang voor het AMK.

Directe beschikbaarheid van hulpverlening

Verwijzing naar het bureau jeugdzorg verloopt nog niet zo goed omdat deze organisatie nog in de startblokken staat. De selectie en diagnostiek moeten nog ontwikkeld worden en de vraag is groter dan het aanbod. De beschikbaarheid van andere hulpverlening zoals bijvoorbeeld het AMW, levert over het algemeen geen problemen op. Bij doorverwijzing vanuit het AMK naar de hulpverlening wordt wel altijd eerst nagegaan of er mogelijkheden zijn.

Directe beschikbaarheid van kinderbescherming

Als een zaak wordt 'doorgeleid' vanuit het AMK naar de Raad, dan is kinderbescherming direct beschikbaar omdat klachtzaken voorrang krijgen bij de Raad. Als in het meldingenoverleg besloten is tot een Raadsonderzoek dan staat dat besluit vast en vindt er dus ook een Raadsonderzoek plaats. De terugrapportage naar het AMK over het resultaat is in de praktijk nog voor verbetering vatbaar.

Afstemming met lokaal jeugdbeleid

Door de intensievere samenwerking met de politie is een belangrijke stap gezet om het AMK binnen de politie-organisatie tot een bekende en vertrouwde instelling te maken.
Het AMK onderhoudt ook contacten met andere eerste-lijnsvoorzieningen zoals bijv. het kruiswerk en de consultatiebureaus. Niet in de laatste plaats dient in dit verband de begeleidingscommissie Kindermishandeling genoemd te worden. Deze commissie heeft richtlijnen ontwikkeld voor 'hoe te

handelen bij vermoedens van kindermishandeling'. Beleids- en aandachtsfunctionarissen op het gebied van kindermishandeling van een groot aantal instellingen (waaronder jeugdartsen, en RIAGG's) hebben deze richtlijnen onderschreven. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de richtlijnen is neergelegd bij de projectcoördinator van het AMK. Om een en ander levend te houden wordt elk half jaar een themabijeenkomst gehouden.

4.7 PR en voorlichting

Het AMK heeft in het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan het voorlichten van organisaties in het veld over de nieuwe werkwijze. Er zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor een groot aantal beroepsgroepen.
Bij de start van het project zijn folders verspreid onder beroepsbeoefenaren en professionele hulpverleners. De voorlichtingscampagne naar het brede publiek is onlangs van start gegaan via het gericht verspreiden van folders.
Per 1 januari 1997 is de VKM regiomedewerker, voorlopig voor de duur van één jaar, voor 12 uur per week aangesteld binnen het AMK. Na een jaar wordt deze constructie geëvalueerd.

4.8 Beoordeling AMK door externe sleutelpersonen

Aan de drie stuurgroepleden is aan het einde van het interview gevraagd de sterke en zwakke punten van de huidige opzet van het AMK aan te geven.
Als *sterke punten* werden genoemd:

- de samenwerking tussen de Raad en het BVA geeft een inhoudelijke meerwaarde aan het werk;
- in de huidige vorm zijn herkenbaarheid en expertise meer gewaarborgd;
- toepassing van het protocol heeft geleid tot versnelling van de werkwijze en vermindering van de werkdruk (zaken worden sneller afgehandeld en afgesloten).

Als *zwakke punten* worden genoemd:

- doorverwijzing naar hulpverlening verloopt nog steeds moeizaam omdat er wachtlijsten zijn;
- de samenwerking vergt veel tijd: er is een spanning tussen zorgvuldigheid/deskundigheid enerzijds en doelmatigheid anderzijds;
- de koppeling van het AMK aan het politie/justitie circuit moet nog verder uitgewerkt worden: in het protocol ontbreekt aandacht voor de strafrechtelijke component;
- het AMK stemt de eigen voorlichting nog onvoldoende af met andere voorlichtings- en preventie-activiteiten (van gemeenten, VKM, opvoedingsondersteuning): men blijft nog teveel hangen in reclame maken voor zichzelf;
- het AMK zou zich naar de professionele hulpverlening nadrukkelijker moeten profileren als aanbieder van advies en consultatie;
- het spanningsveld rond de vraag wie in Friesland nu verantwoordelijk is voor de afhandeling van meldingen inzake kindermishandeling is in de huidige opzet niet echt opgelost.

4.9 Samenvatting en conclusies

De belangrijkste ontwikkeling die uit Friesland gemeld kan worden is de directe deelname van de politie aan het AMK. Hiermee wordt de deskundigheid van het AMK verbreed en de relatie tussen de politie en het AMK versterkt. Deze intensievere samenwerking bestaat sinds september 1996. Het is nu nog te vroeg om via de registratiegegevens na te gaan of er inderdaad ook vaker meldingen vanuit de politie komen en of er vaker gekozen wordt voor een strafrechtelijke afhandeling van meldingen. Als bijvoorbeeld in het najaar van 1997 blijkt dat deze effecten er inderdaad zijn, dan kan de meerwaarde van de samenwerking ook 'hard' gemaakt worden.
De samenwerking tussen AMK, Raad en politie biedt de mogelijkheid om meldingen die (op verschillende momenten) bij de drie belangrijkste meldpunten binnenkwamen, te koppelen. Hiermee wordt het idee van 'één centraal meldpunt' op indirecte wijze alsnog gerealiseerd. Deze constructie is op langere termijn echter alleen levensvatbaar als het wettelijk ook wordt toegestaan.

Het AMK Friesland blijft zich onderscheiden van de ander twee AMK's door het feit dat de Raad geen menskracht levert voor de afhandeling van meldingen. De samenwerking is zeker op leidinggevend niveau echter wel stabieler geworden. Op uitvoerend niveau is de relatie tussen AMK en Raad nog steeds moeizamer dan in Amsterdam en Drenthe. Wellicht is de gekozen samenwerkingsconstructie daar (mede) debet aan.

Hoewel de modelprojecten elk een eigen geschiedenis en cultuur hebben, spelen in Friesland voor een groot deel dezelfde knelpunten als in Drenthe en Amsterdam. Deze knelpunten zijn als volgt samen te vatten.

- De naamgeving werkt belemmerend bij het op gang brengen van hulpverlening voor gemelden.
- Het is nog onduidelijk hoe de deskundigheid met betrekking tot kindermishandeling binnen de bureaus jeugdzorg gerealiseerd moet worden.
- Er bestaat vooral bij niet-direct betrokkenen verwarring en onvrede over de realisering van de taakstelling dat er 'één regionaal meldpunt voor kindermishandeling' moet komen.
- Men is minder optimistisch dan een half jaar geleden over de realisering van het uitgangspunt 'directe beschikbaarheid van hulpverlening'.
- De professionele hulpverlening maakt nog onvoldoende gebruik van de adviesfunctie van het AMK.

Deel 2 De ontwikkeling van het primair proces

Stand van zaken na een half jaar ervaring met de AMK's

1 Inleiding

In het Raamwerk voor modelprojecten wordt een kader geschetst voor de inhoudelijke vormgeving van de advies- en meldpunten kindermishandeling. Enerzijds worden de functies beschreven die binnen elk AMK beschikbaar dienen te zijn, anderzijds worden gedragslijnen geschetst gericht op toepassing van de wettelijke regelgeving rondom anonimiteit en inzagerecht.
Op basis van dit Raamwerk is een zogenaamd 'Ontwikkelingsprotocol' opgesteld waarin functies en gedragslijnen nader zijn uitgewerkt.

Het onderzoek naar het primair proces richt zich op twee centrale vragen.
1 In hoeverre is het protocol in de praktijk uitvoerbaar?
2 Welke concrete werkwijzen worden ontwikkeld bij het toepassen van het protocol?

De Werkgroep is van mening dat ernaar gestreefd moet worden dat binnen elk AMK dezelfde functies beschikbaar zijn. In de praktijk vormde dit ook nauwelijks een punt van discussie voor de modelprojecten. De vraag of het protocol in de praktijk uitvoerbaar is, heeft vooral betrekking op de uitwerking van de gedragslijnen rondom anonimiteit en inzagerecht die binnen een aantal functies zijn beschreven. Over de toepassing van deze wettelijke regelgeving werden namelijk reeds op voorhand veel vragen en twijfels geuit door de medewerkers van de modelprojecten.

De modelprojecten hebben inmiddels ruim een half jaar ervaring opgedaan met het protocol. In juni 1996 is het verslag van de eerste evaluatieronde verschenen waarin de allereerste ervaringen met het ontwikkelingsprotocol zijn beschreven. De teneur van dit verhaal was: 'het protocol lijkt over het algemeen goed werkbaar, op een aantal concrete punten bestaat onduidelijkheid of wordt kritiek geuit, maar in de praktijk heeft men feitelijk nog weinig concrete ervaring opgedaan' (zie 'De modelprojecten nader bekeken').
In december is de tweede evaluatieronde gehouden. Hiervoor zijn gegevens verzameld bij de modelprojecten zelf en bij belangrijke aanpalende instellingen. Over de resultaten van deze externe gegevensverzameling wordt in deel 3 gerapporteerd.
De interne gegevensverzameling heeft op twee manieren plaatsgevonden: er zijn interviews gehouden met inhoudelijk medewerkers van de drie modelprojecten[27] en er zijn registratiegegevens geanalyseerd, voorzover deze beschikbaar waren. Voor een overzicht van de stand van zaken van de registratie verwijzen we naar bijlage 2.

De opbouw van de rapportage ziet er als volgt uit. In hoofdstuk 2 worden enkele kerngegevens van de modelprojecten beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de afstemming tussen AMK en Raad. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 wordt vervolgens per functie aangegeven:
- in hoeverre het protocol in de praktijk uitvoerbaar is;
- of er een specifieke werkwijze is ontwikkeld en wat deze inhoudt.

Noot 27 De interviews duurden elk ongeveer 2 uur. In Friesland werd het interview gehouden met 2 medewerkers (een arts en een maatschappelijk werker). In Amsterdam en in Drenthe varieerde het aantal deelnemers aan het interview; er werd gestart met 6 tot 8 inhoudelijk medewerkers en de praktijkleider(s); slechts een deel van hen is gedurende het gehele gesprek aanwezig geweest. In Amsterdam is verder nog een aanvullend telefonisch interview gehouden met de praktijkleider van de Raad.

2 Enkele kerngegevens van de modelprojecten[28]

2.1 Gegevens per modelproject

2.1.1 AMK Amsterdam

Aantal meldingen

In de periode 1 april - 1 november kwamen in totaal 1060 meldingen binnen bij het AMK. In 1995 werden in diezelfde periode 771 meldingen gedaan. Het aantal meldingen is dus met 37% toegenomen[29]. Ter vergelijking: in 1995 was er over het gehele jaar gerekend sprake van een stijging van 2% in vergelijking met 1994.

In de periode 1 april - 1 november 1995 werd 65% van de meldingen afgehandeld als adviesvraag. In diezelfde periode in 1996 lag dit percentage iets lager namelijk op 56%.

Volgens de projectcoördinator in Amsterdam zijn er twee verklaringen te geven voor de geconstateerde toename van het aantal meldingen.

- Het BVA Amsterdam functioneerde de laatste jaren niet optimaal. Hier is met de komst van het AMK verbetering in gebracht waardoor de meldingsbereidheid is toegenomen[30].
- Een onbekend deel van de meldingen die voorheen bij de Raad gedaan werden, komt nu binnen bij het AMK.

Er kan ons inziens ook nog een derde verklaring gegeven worden. In Amsterdam wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze voor de afhandeling van adviezaken (zie hiervoor hoofdstuk 5 van deel 2). Volgens deze nieuwe werkwijze (die overigens nog in ontwikkeling is) dienen adviezaken zoveel mogelijk in één gesprek te worden afgerond. Omdat er geen gegevens worden geregistreerd kan er niet op een zaak worden teruggekomen. De adviesvrager kan wel geadviseerd worden om indien nodig, opnieuw contact op te nemen met het AMK. Dezelfde zaak wordt dan als nieuwe melding geregistreerd. Het aantal meldingen zou door deze werkwijze kunnen toenemen.

Inhoudelijke besprekingen

Alle maatschappelijk werkers krijgen werkbegeleiding in een wekelijks individueel gesprek van 1 uur. De BVA praktijkleider (vertrouwensarts) begeleidt de maatschappelijk werkers van de Raad, de praktijkleider van de Raad begeleidt de maatschappelijk werkers afkomstig van het BVA. Daarnaast is er wekelijks een inhoudelijk overleg waarbij steeds de helft van de maatschappelijk werkers aanwezig is[31].

Noot 28 De cijfers in dit hoofdstuk zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de eigen handmatige registratie van de AMK's. De geautomatiseerde registratie loopt vaak - meer dan de handmatige registratie - achter bij de feitelijke instroom.

Noot 29 Een opgave van het aantal meldingen per maand is te vinden in bijlage 3.

Noot 30 We vinden geen bevestiging voor deze verklaring in de interviews die werden gehouden met voor het AMK belangrijke organisaties (zie deel 3 van deze rapportage).

Noot 31 De maatschappelijk werkers nemen dus eens per 2 weken aan dit overleg deel.

Overige opmerkingen

Er wordt gewerkt met een caseload.
Er bestaat een wachtlijst van gemiddeld 5 weken[32]. Open meldingen, dat wil zeggen meldingen waarbij de ouders zijn geïnformeerd over de melding, worden direct in behandeling genomen. Dit geldt ook voor meldingen met een spoedeisend karakter. Probleem is echter dat tevoren vaak niet is vast te stellen hoe urgent een melding is.

2.1.2 AMK Drenthe

Aantal meldingen

In de periode 1 april - 1 november 1996 zijn er in totaal 272 meldingen binnengekomen. In 1995 lag dit aantal op 266; dit betekent een stijging van 2% In de periode 1 april - 1 november 1995 werd 58% van de meldingen afgehandeld als adviesvraag. In diezelfde periode in 1996 lag dit percentage tussen 35% en 40%[33]. Het werken met het protocol heeft in Drenthe dus geleid tot een afname van het aantal adviesvragen.

Inhoudelijke besprekingen

Eens in de week vindt casuïstiekoverleg plaats waarbij alle AMK-medewerkers en de betrokken praktijkleider van de Raad aanwezig zijn.

Overige opmerkingen

Er wordt niet gewerkt met een vaste caseload. De meldingen worden onderling verdeeld door degenen die ze heeft aangenomen. Meestal gebeurt dat op het casuïstiekoverleg. Officieel is er geen wachtlijst, dus een melding wordt altijd bij iemand 'ondergebracht'. Feitelijk blijven zaken echter vaak liggen wegens het grote werkaanbod.

2.1.3 AMK Friesland

Aantal meldingen

In de periode 1 april - 1 november 1996 zijn er in totaal 380 meldingen binnengekomen. In 1995 lag dit aantal op 375. Het aantal meldingen is dus net als in Drenthe nagenoeg gelijk gebleven. Ter vergelijking: sinds 1989 is het aantal meldingen elk jaar toegenomen. De laatste 3 jaren (over het gehele jaar berekend) met respectievelijk 4%, 7% en 10%.

De verhouding tussen adviesvragen en daadwerkelijke meldingen lag in de periode 1 april - 1 november 1995 op 53% - 47%. In diezelfde periode in 1996 ligt de verhouding geheel anders namelijk op 74% - 26%. Het percentage adviesvragen is dus aanzienlijk toegenomen. Volgens de AMK-medewerkers vloeit dat logisch voort uit de toepassing van het protocol.

Noot 32 Ter informatie: eind december stonden er 67 zaken op de wachtlijst: 19 meldingen (28%) kwamen in oktober binnen, 24 meldingen (36%) in november en eveneens 24 (36%) in december. Een aanzienlijk deel (28%) stond dus al minimaal 9 weken op de wachtlijst.

Noot 33 Een precieze opgave op basis van een handmatige telling ontbreekt. Uit de registratiegegevens kan worden afgeleid dat het percentage tussen 35% en 40% ligt.

Inhoudelijke besprekingen

Eens in de week vindt een meldingenoverleg plaats tussen AMK, Raad en politie.

Overige opmerkingen

Er wordt gewerkt in vaste teams (van maatschappelijk werker(s) en een vertrouwensarts) die elk een eigen regio als werkgebied hebben. Hoewel het aantal meldingen niet is toegenomen in vergelijking met 1995, zijn de geïnterviewde medewerkers van mening dat de werkdruk wel is toegenomen. Hiervoor worden twee redenen genoemd die direct te maken hebben met het uitvoerend werk[34]:

- het meldingenoverleg vraagt meer tijd dan voorheen aan intern overleg werd besteed, hierdoor is er minder tijd beschikbaar voor direct uitvoerend werk;
- het feit dat de gestelde termijnen zoveel mogelijk moeten worden aangehouden.

2.2 Overzicht kerngegevens

In tabel 1 is een aantal kerngegevens weergegeven. Op basis van de opgave van het aantal meldingen en de opgave van het aantal beschikbare uren is het gemiddeld aantal (theoretisch) bestede uren per melding bepaald. Het gaat hier om een theoretisch gemiddelde aangezien geen rekening is gehouden met 'uitval' door (relatief kortdurende) ziekte[35], vakantiedagen, pauzes, voorlichtingsactiviteiten, niet direct werkgerelateerd overleg e.d.

Noot 34 Daarnaast worden redenen genoemd die te maken hebben met de arbeidsvoorwaarden: de verandering van werkgever en de (komende) verandering van huisvesting waardoor er minder werkruimtes beschikbaar zullen zijn.

Noot 35 Er is alleen rekening gehouden met ziekteduur van meer dan 4 aaneengesloten weken.

Tabel 2.1 Aantal meldingen en aantal uren (inhoudelijk medewerkers)

		Amsterdam		Drenthe		Friesland	
		abs.	%	abs.	%	abs.	%
aantal meldingen[a] periode 1 april - 1 november							
adviezaken		595	56	272	±35	282	74
daadwerkelijke meldingen		465	44		±65	98	26
totaal		1060	100	272	100	380	100
aantal uren inhoudelijk medewerkers (formeel)				1 april	1 okt.		
maatschappelijk werk	via BVA	132[b]		52[e]	60[e]	82,5	
	via Raad	76[c]					
vertrouwensarts		33[d]		18[f]	22[f]	45	
totaal		241		70	82	127,5[g]	
aantal 'bestede' uren periode 1 april - 1 november (31 weken) aan afhandeling meldingen[h]		4744		2044		min. 3642,5	max. 3890,5
'bestede' uren per melding		4,5		7,5		min. 9,6	max. 10,2

a De opgave betreft het door de AMK's zelf handmatig bijgehouden aantal meldingen.
b Formeel zijn 132 oude BVA-uren beschikbaar, 24 uur is echter niet uitgevoerd wegens langdurige ziekte vanaf de start van het project. Daar is per 1 september 32 uur vervanging voor gekomen. Vanaf 1 oktober is er nog eens 24 uur per week weggevallen wegens ziekte. Tot half oktober werd verder 38 uur per week ingezet voor de afhandeling van oude BVA-zaken.
c Formeel waren 76 uur per week beschikbaar. Tot 1 september werd echter slechts 60 uur gerealiseerd. Daarom is na 1 september 96 uur beschikbaar gesteld.
d Formeel is 33 uur beschikbaar; hiervan werd tot half oktober 8 uur ingezet voor afhandeling van oude BVA-zaken. Wegens langdurige ziekte komen deze uren niet beschikbaar. Verder wordt 10 uur per week gebruikt voor praktijkleiding.
e Hiervan wordt 4 uur per week besteed aan afhandeling oude BVA-zaken. Deze opgave heeft betrekking op maatschappelijk werk afkomstig van BVA en Raad.
f Hiervan wordt 2 uur per week besteed aan afhandeling oude BVA-zaken.
g Het aantal uur dat gemiddeld per week besteed is aan afhandeling oude BVA-zaken was niet meer te achterhalen. Wel is bekend dat veel langlopende zaken voor de start van het project zijn afgerond. Bij de berekening van de 'bestede' uren zijn we uitgegaan van minimaal 2 uur per week en maximaal 10 uur per week voor afhandeling oude BVA-zaken.
h Exclusief ziekte (langer dan 4 weken) en afhandeling oude BVA-zaken.

De tabel laat zien dat men in Drenthe ruim anderhalf keer zoveel tijd had en in Friesland zelfs ruim twee keer zoveel tijd beschikbaar had voor de afhandeling van meldingen als in Amsterdam. Daarbij dient wel vermeld te worden het AMK Friesland anders dan in Drenthe en in Amsterdam geen VKM uren ter beschikking had voor de uitvoering van voorlichtings-activiteiten[36]. Om het werkaanbod het hoofd te kunnen bieden heeft men in Amsterdam het interne werkproces strakker gestructureerd en is men noodgedwongen met een wachtlijst gaan werken.
Ook in Drenthe is sprake van een grote werkdruk, zo blijkt uit de interviews. Dit kan voor een groot deel verklaard worden uit het feit dat het AMK Drenthe de uitvoering van een aantal functies anders invult dan men in Friesland en Amsterdam doet. Uit tabel 1 blijkt bijvoorbeeld dat een melding die bij het AMK Drenthe binnenkomt veel vaker resulteert in een daadwerkelijke melding dan in Friesland (en in Amsterdam) en de afhandeling van een daadwerkelijke melding zal over het algemeen meer tijd

Noot 36 Dit is inmiddels veranderd. Sinds 1 januari 1997 is de VKM ook in Friesland aangehaakt bij het AMK (zie paragraaf 4.7 van deel 1).

vragen dan de afhandeling van een advieszaak.
Hierbij dient te worden opgemerkt dat men binnen de AMK's mogelijk niet dezelfde definitie van een advieszaak hanteert; met andere woorden: misschien wordt een bepaalde melding binnen het ene AMK als advieszaak geregistreerd en binnen het andere AMK als een daadwerkelijke melding (zie ook paragraaf 5.2 van deel 2).

3 Afstemming AMK en Raad

3.1 De instroom van meldingen

Feitelijk streeft men binnen de drie modelprojecten met de instroom van meldingen dezelfde doelstelling na. Kort gezegd komt dat hierop neer: Typische AMK-meldingen moeten bij het AMK terechtkomen en typische Raadsmeldingen horen bij de Raad. Bij typische AMK-meldingen denkt men meestal aan meldingen die niet open zijn, omdat de melder niet bekend wil worden ten opzichte van het gezin. Bij typische Raadszaken gaat het om evidente- of crisissituaties met voldoende grond voor een Raadsonderzoek. Verder bestaat er een tussencategorie van 'niet-typisch AMK en niet-typisch Raad'. Deze meldingen en klachten met betrekking tot vermoedens van kindermishandeling horen volgens de geïnterviewde AMK- én Raadsmedewerkers zoveel mogelijk bij het AMK thuis.

In Amsterdam bevestigen de registratiegegevens dat deze doelstelling ook wordt uitgevoerd: het aantal meldingen bij het AMK is flink gestegen. Verder hebben de geïnterviewde AMK-medewerkers het idee dat er eerder teveel Raadsmeldingen bij het AMK terechtkomen dan te weinig. Een enkele keer blijkt namelijk bij doorverwijzing of doorgeleiding vanuit de Raad naar het AMK dat er geen sprake is van kindermishandeling.

In Drenthe en Friesland hebben beide partijen (AMK en Raad) vermoedelijk een verschillend idee van de inhoud maar vooral ook van de omvang van deze zogenaamde tussencategorie van meldingen. Dit leidt tot onderlinge spraakverwarring en werkt negatief op het onderling vertrouwen.
Binnen het AMK Friesland leeft het idee dat de Raad zaken ten onrechte niet doorsluist naar het AMK. Volgens de praktijkleider van de Raad in Friesland hadden 25 van de 175 klachten (14%) in de categorie 'ernstige opvoedingsproblemen' die sinds de start van het modelproject door de Raad zijn afgehandeld, betrekking op kindermishandeling/verwaarlozing. Ter vergelijking: Van Montfoort komt in zijn onderzoek naar de afhandeling van kindermishandeling door de Raad, tot de conclusie dat 6% van de klachtzaken in de categorie 'ernstige opvoedingsproblemen' betrekking heeft op kindermishandeling in enge zin; circa 70% betreft kindermishandeling in brede zin (Van Montfoort, p.38).
Het is dan ook begrijpelijk dat de geïnterviewde medewerkers van het AMK Friesland van mening zijn dat er geen goede voorselectie vanuit de Raad plaatsvindt. Men wijt dit aan het feit dat de Raad een veel beperktere visie op kindermishandeling hanteert dan het AMK.

Bij het AMK Drenthe dacht men met een afstemmingsprotocol tussen AMK en Raad de instroom van meldingen goed geregeld te hebben. Er wordt ook benadrukt dat de techniek van het melden vanuit het AMK bij de Raad, verbeterd is. Bovendien loopt de samenwerking in de praktijk ook goed. In het afstemmingsprotocol is vastgelegd dat "Meldpunt en Raad bevorderen dat signalen met betrekking tot kindermishandeling zoveel mogelijk bij het meldpunt binnenkomen...". Alleen als tijdens het intakecontact meteen duidelijk is dat er voldoende reden is voor een Raadsonderzoek wordt volstaan met het doorgeven van dit besluit naar het meldpunt.
Toen men onlangs echter hoorde dat de Raad sinds de start van het modelproject, 158 zaken in onderzoek had genomen betreffende 'ernstige opvoedingsproblemen' trok men echter de conclusie dat de Raad veel signalen met betrekking tot kindermishandeling ten onrechte niet doorsluist naar het AMK.

De geïnterviewde praktijkleider van het AMK Amsterdam (afkomstig van de Raad) benadrukt dat de afstemming tussen AMK en Raad gezien moet worden als een groeiproces, het gaat dus niet om afspraken die je zo even kunt regelen. Hier ligt een belangrijke taak voor de centrale figuur tussen Raad en AMK: degene die als praktijkleider betrokken is bij het AMK en bij het intaketeam van de Raad. Deze functionaris dient de werkers van beide instellingen bij voortduring te informeren over en vertrouwd te maken met de werkwijze van de ander. De praktijkleider van het AMK Amsterdam noemt verder als positieve ontwikkeling in Amsterdam, dat de intakers van de Raad hebben aangegeven behoefte te hebben aan een inhoudelijke uitwisseling met de AMK-medewerkers.

3.2 Het proces van doorgeleiding en doorverwijzing

In het kader van de afstemming tussen AMK en Raad, zijn afspraken gemaakt om te voorkomen dat een melding over teveel schijven gaat lopen. Uit het interview met de praktijkleider van de Raad Amsterdam komt naar voren dat meldingen die op het spreekuur en schriftelijk bij de Raad binnenkomen en eigenlijk bij het AMK horen, in behandeling worden genomen door de Raad. Hiermee wordt voorkomen dat het meldproces te ingewikkeld wordt. In Drenthe is in het afstemmingsprotocol vastgelegd dat aan mensen die ten onrechte melden bij de Raad, wordt meegedeeld dat hun melding ter verdere afhandeling naar het AMK wordt doorgeleid. In Amsterdam (en ook in Friesland) worden dergelijke melders meestal zelf doorverwezen naar het AMK. Hiervoor wordt in Amsterdam niet de interne telefoonlijn gebruikt; het idee om deze lijn te gebruiken voor directe doorschakeling van melders is, zonder dat hier een duidelijke reden voor kon worden gegeven, nooit toegepast[37].
Mensen die melden bij het AMK Amsterdam maar eigenlijk bij de Raad moeten zijn, worden niet doorverwezen. De (geïnterviewde) AMK-medewerkers zien het AMK als hét centrale meldpunt: men zegt daarom tegen dergelijke melders: 'zet uw verhaal maar op papier dan geleiden wij het door.....'[38].

Overigens werd in de eerste tussenrapportage reeds aangegeven dat directe 'doorgeleiding' vanuit het AMK naar de Raad weinig voorkomt. Meestal blijkt een zaak terecht bij het AMK te zijn aangemeld en als dat niet het geval is geeft de melder meestal geen toestemming voor 'doorgeleiding' naar de Raad[39].

De mogelijkheden van afstemming danwel doorverwijzing tussen AMK en Raad kent enkele beperkingen. Deze komen voort uit het verschil in functie en werkwijze van beide instellingen.
Het AMK kan altijd bij de Raad informeren of een kind bij hen bekend is. Het AMK kan deze informatie ook gebruiken in het contact met het gezin. Omgekeerd werkt het anders. De Raad kan wel bij het AMK informeren of

Noot 37 De directe telefoonverbinding tussen Raad en AMK wordt wel gebruikt voor telefoonverkeer tussen werkers van beide instellingen.

Noot 38 Er bestaat overigens begripsverwarring over het verschil tussen 'een melding vanuit het AMK naar de Raad' en 'een doorgeleiding vanuit het AMK naar de raad'. Feitelijk leid je de zorgen door...., doch als je uitgaat van de definitie van doorgeleiding in het protocol (zie pagina 14 van het protocol) dan is doorgeleiding naar de Raad onmogelijk aangezien deze altijd moet plaatsvinden met medeweten van degene waarover gemeld is.

Noot 39 Uit de eigen opgave van het AMK Drenthe blijkt dat er in de periode 1 april - 1 november 1996 in totaal 8 van de 159 daadwerkelijke meldingen (5%) door het AMK werden 'doorgeleid' naar de Raad. In Amsterdam ging het om 52 van de 694 daadwerkelijke meldingen (7%), in de periode februari tot en met november 1996. Volgens de projectleider in Amsterdam is dit percentage, in vergelijking met eerdere jaren, wel toegenomen. Het AMK vervult nu immers een voorportaalfunctie voor de Raad.

een gezin bekend is, maar kan deze informatie niet gebruiken als er (nog) geen openheid naar het gezin is. In Amsterdam bestaat de neiging om dan maar niet te informeren en te voorkomen dat je als Raadsmedewerker in de problemen komt: 'je hebt informatie maar je kan er niets mee'.
Een andere beperking die door de geïnterviewden in Amsterdam wordt geschetst, is de feitelijk ongewenste situatie dat beide instanties soms tegelijkertijd eigen onderzoek moeten gaan doen. Bijvoorbeeld: binnen de Raad loopt een onderzoek in het kader van een strafzaak van het oudste kind. Over een jonger kind komt een melding bij het AMK binnen van een vermoeden van kindermishandeling. Doorverwijzing van deze zaak naar de Raad is alleen mogelijk als de melder dit goed vindt en als de ouders hierover geïnformeerd zijn. Voordat openheid betracht kan worden, danwel het AMK zelf als melder kan optreden, moet het AMK meestal eerst zelf rondom-informatie verzamelen. Beide instanties moeten dus los van elkaar aan de slag binnen/over hetzelfde gezin. Dit kan betekenen dat er na het Raadsonderzoek een OTS uitgesproken wordt over het oudste kind en dat het AMK de melding over kindermishandeling niet rond kan krijgen.
Overigens wordt door de projectcoördinator van het AMK Friesland en de praktijkleider van de Raad Friesland benadrukt dat het niet wenselijk is dat de Raad met een anonieme melding aan de slag gaat. Het AMK heeft in een dergelijke situatie namelijk een beter verhaal en daarom meer mogelijkheden dan de Raad.

Op basis van de interviewgegevens komen we tot de conclusie dat het proces van afstemming tussen AMK en Raad nog sterk in ontwikkeling is. Er bestaat dan ook, in ieder geval bij het AMK Drenthe, specifiek over dit onderwerp behoefte aan uitwisseling met de andere modelprojecten.

4 Evaluatie functie 1: het eerste contact

4.1 Inleiding en algemeen oordeel

Belangrijke items uit het protocol met betrekking tot de eerste functie binnen het primair proces zijn: de anonimiteitskwestie ten opzichte van het gemelde gezin, het onderscheid tussen verschillende typen melders (en de daarbij behorende verantwoordelijkheden) en het onderscheid tussen adviesvragen en daadwerkelijke meldingen (en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverdeling).

De geïnterviewde medewerkers van de drie modelprojecten zijn allen zeer te spreken over de toepassing van het protocol in de startfase van het primair proces. Het protocol stelt de verantwoordelijkheidsvraag expliciet aan de orde. Meldpunt en melder worden gedwongen om naar elkaar toe uit te spreken wie welke verantwoordelijkheid op zich neemt. De melder kan zijn zorgen niet meer vanzelfsprekend en geheel en al bij het meldpunt neerleggen en het meldpunt kan deze zorgen niet meer vanzelfsprekend en zonder meer overnemen.

4.2 Adviesvragen versus daadwerkelijke meldingen

De toepassing van het protocol heeft duidelijk gemaakt dat de bereidheid van de melder om zelf actie te ondernemen veel groter is dan men tevoren had gedacht. Dit wordt door de geïnterviewden van alle drie de modelprojecten bevestigd. Toch heeft het gebruik van het protocol in Drenthe geleid tot een afname van de advieszaken hetgeen een opmerkelijk en niet goed te verklaren onderzoeksresultaat is.
De nieuwe werkwijze heeft in de andere modelprojecten nieuwe impulsen gegeven aan de ontwikkeling van de adviespraktijk. Met name in Friesland gebeurde dat in kwantitatief opzicht: het percentage advieszaken steeg hier van 53% naar 74%; in Amsterdam werd de afhandeling van advieszaken meer gestructureerd.

De registratiegegevens van de AMK's in Drenthe en Friesland laten zien dat een meerderheid van de meldingen van de professionele hulpverleners resulteert in een advies. In Friesland geldt dat echter ook voor de meeste meldingen afkomstig van beroepsbeoefenaren en van particulieren (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Verhouding advies/daadwerkelijke melding (in procenten)[a]

	Amsterdam[b] (n=698)	Friesland (n=326)	Drenthe (n=221)
informele circuit	49/51	70/30	24/76
beroepsbeoefenaren	58/42	77/23	38/62
professionele hulpverleners	72/28	73/27	74/26

a Bij de berekening van de verhoudingsgetallen is rekening gehouden met het feit dat adviesvragen vaker zijn geregistreerd dan daadwerkelijke meldingen.
b De registratiegegevens van Amsterdam zijn gebaseerd op de periode 1 april - 1 december en wijken daarom af van de aantallen die in bijlage 2 zijn vermeld. De cijfers van Friesland en Drenthe zijn wel gebaseerd op dezelfde periode als in bijlage 2 is aangehouden: te weten 1 april - 1 november.

Uit de registratiegegevens van Drenthe komt het verschil in verantwoordelijkheid die wordt toegekend aan de particulieren en de beroepsbeoefenaren enerzijds en de professionele hulpverleners anderzijds, duidelijk naar voren. Dat geldt in mindere mate voor Amsterdam. In Friesland daarentegen worden meldingen van particulieren bijna even vaak als advieszaak afgehandeld als meldingen die beroepsmatig werden gedaan.

4.3 De gedragsregels inzake anonimiteit

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de modelprojecten valt er goed te werken met de in het protocol vastgelegde anonimiteitsconstructie. Men ervaart in de praktijk zelf ook de voordelen van openheid: "het is prettig als je tegen de gemelden kan zeggen waar de melding vandaan komt".
Uit de registratiegegevens komt naar voren dat de grootste groep melders zich feitelijk toch beroept op de mogelijkheid om anoniem te kunnen blijven: de helft van alle melders die een daadwerkelijke melding deden bij de drie AMK's ging er niet mee akkoord dat het meldpunt zijn/haar identiteit bekend maakte bij de gemelden. Het betrof 8% van de professionele hulpverleners[40], 28% van de beroepsbeoefenaren en 72% van de melders uit het informele circuit. Het al dan niet beroepsmatig melden blijkt hier dus een factor van doorslaggevend belang te zijn.
Het protocol levert in de praktijk geen knelpunten op omdat alleen voor professionele hulpverleners geldt dat deze niet meer anoniem mogen blijven ten opzicht van het gezin.

Een overzicht van reacties op de anonimiteitsvraag is hieronder weergegeven. De gegevens hebben betrekking op daadwerkelijke meldingen. De tabel maakt tevens duidelijk dat de anonimiteitskwestie ten opzicht van het gemelde gezin bijna altijd aan de orde wordt gesteld door de meldpunten.

Tabel 2.3 Anonimiteit ten opzichte van gemelde gezin (in procenten)

	Amsterdam (n=188)	Friesland (n=61)	Drenthe[a] (n=96)	totaal (n=345)
melder zal gezin zelf informeren	25	39	24	27
gezin is reeds op de hoogte	13	6	4	10
melder gaat akkoord met bekendmaking door AMK	13	6	8	11
melder gaat *niet* akkoord met bekendmaking door AMK	45	47	60	49
anonimiteitskwestie is niet besproken	4	-	4	3
totaal	100%	100%	100%	100%

a In Drenthe werd deze vraag in de registratievragenlijst bij 39 van de 136 daadwerkelijke meldingen (29%) niet ingevuld. Dit brengt het totaal aantal cases op 96.

Noot 40 In absolute zin gaat het om een zeer klein aantal: ongeveer 5% van alle daadwerkelijke meldingen komt vanuit de professionele hulpverlening. Uit het jaarverslag van de LSBVK blijkt dat in 1995 in totaal circa 340 daadwerkelijke meldingen zijn gedaan door professionele hulpverleners (bij alle BVA's). Als 8% van hen om afwijking van het protocol gevraagd zou hebben, dan zou het in absolute zin slechts om circa 30 hulpverleners gaan.

Uit de tabel kan afgeleid worden dat een kwart tot ruim eénderde van de melders bij een daadwerkelijke melding bereid is om zelf met het gezin te praten over hun zorgen. Het betrof 12% van de informele melders, 45% van de beroepsbeoefenaren en 53% van de professionals die een daadwerkelijke melding deden. Beroepsbeoefenaren zijn hier dus bijna even vaak toe bereid als professionele hulpverleners.
Uit de tabel kan ook afgeleid worden dat de daadwerkelijke melders in Drenthe vaker dan in de andere modelprojecten een beroep doen op de mogelijkheid om anoniem te blijven ten opzichte van het gezin[41].

4.4 Registratiemeldingen

Tenslotte dient in dit verband nader ingegaan te worden op het onderwerp 'registratiemeldingen'. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de AMK's bestaat er vooral bij de buitenwacht behoefte om meldingen (tijdelijk) ter registratie op naam bij de AMK's vast te leggen. Het huidige protocol biedt daar geen ruimte voor. Feitelijk gaat het dan om twee verschillende typen situaties.

1 Het vastleggen van zogenaamde 'boterzachte' meldingen. Dit zijn meldingen die in eerste instantie alleen ter registratie worden vastgelegd door het AMK. Op het moment dat er meerdere zachte meldingen over dezelfde zaak zijn binnengekomen, kunnen deze gekoppeld worden en tezamen een harde melding vormen.
2 Het AMK zou een coördinatiepunt moeten zijn voor berichten van instellingen dat zij met een bepaalde zaak bezig zijn; hiermee wordt voorkomen dat meerdere instellingen met dezelfde zaak aan de slag gaan zonder dat men dat van elkaar weet.

Het AMK Friesland zou graag zien dat er onder nader te bepalen voorwaarden ruimte komt binnen het protocol om de onder 1 genoemde zaken te registreren. Ook in Drenthe leeft deze behoefte. Hier maakt men gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van het protocol en zijn aldus in de periode 1 april - 1 november 4 registratiemeldingen op naam vastgelegd. Amsterdam is geen voorstander van het verruimen van het protocol voor het vastleggen van 'boterzachte' meldingen. Men vreest dat hiermee weer een grijs gebied gecreëerd wordt waarin de helderheid rondom verantwoordelijkheidsverdeling en openheid verloren gaat.
In Amsterdam bestaat er intern nog onduidelijkheid over de vraag of het protocol wel ruimte zou moeten bieden om de onder 2 genoemde type meldingen te registreren. Men kiest nu voor de oplossing om gedurende maximaal vier weken dergelijke berichten te registreren als 'advies op naam'.

4.5 Samenvatting

- Protocol werkt positief bij de uitvoering van de functie 'in ontvangst nemen van de melding'. Het biedt handvatten voor het meldpunt om al in het begin van het contact de mogelijkheid van de melder om zelf actief te zijn, af te tasten.
- Niet alleen hulpverleners maar ook particulieren en met name ook beroepsbeoefenaren blijken bereid om zelf activiteiten te ondernemen.
- Toch heeft dat in Amsterdam en Drenthe niet geleid tot een toename van het aantal adviesvragen. In Drenthe is het aantal adviesvragen in

Noot 41 De samenstelling van de groep daadwerkelijke melders wijkt niet af van de samenstelling in Amsterdam en Friesland. In alle modelprojecten bestaat deze groep voor de helft uit melders uit het informele circuit.

vergelijking met het aantal daadwerkelijke meldingen zelfs afgenomen.

- Uit de registratiegegevens van Drenthe komt het verschil in verantwoordelijkheid die wordt toegekend aan enerzijds professionele hulpverleners en beroepsbeoefenaren en anderzijds particulieren het duidelijkst naar voren. Dit blijkt uit de verdeling tussen advieszaken en daadwerkelijke meldingen.
- In Friesland is de herkomst van de melder nauwelijks van invloed op de keuze van afhandeling, dat wil zeggen op het feit of het meldpunt zelf al dan niet activiteiten onderneemt naar aanleiding van een melding.
- Een minderheid van de beroepsbeoefenaren beroept zich op de mogelijkheid om anoniem te blijven ten opzichte van het gezin. Dit roept de vraag op of het wenselijk is om voor (bepaalde groepen) beroepsbeoefenaren de gedragsregels inzake anonimiteit aan te scherpen en aldus de verantwoordelijkheid die bij de melder wordt gelegd te vergroten.
- In Friesland en Drenthe bestaat behoefte om binnen het protocol ruimte te creëren om 'boterzachte meldingen' als registratiemeldingen te kunnen vastleggen.

5 Evaluatie functie 2: advies

5.1 Inleiding

Belangrijke items in het protocol met betrekking tot de functie 'advies' luiden als volgt:

- Bij adviesvragen van beroepsbeoefenaren en particulieren is het gewenst dat het AMK in matige tot ernstige situaties binnen 14 dagen contact opneemt met de adviesvrager voor evaluatie van hetgeen gebeurd is.
- Als persoonsgegevens van het gezin zijn geregistreerd dan dient het gemelde gezin hier binnen 4 weken over geïnformeerd te worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de nieuwe werkwijze die in Amsterdam is ontwikkeld naar aanleiding van hetgeen in het protocol over de adviesfunctie is vastgelegd. Daarna komen de twee bovengenoemde items uit het protocol aan de orde.

5.2 De interne organisatie van de afhandeling

Het onderscheid tussen advieszaken en daadwerkelijke meldingen is zeker naar buiten toe duidelijker geworden maar levert intern nog verwarring op. Als een advieszaak meerdere contacten met zich meebrengt dan vervaagt het onderscheid tussen beide typen meldingen. Op het moment dat een advieszaak niet in een gesprek is afgerond, ontstaan ook problemen in de interne organisatie van het modelproject.

1 Vaak is na het eerste gesprek dan niet duidelijk of het een advieszaak is of een daadwerkelijke melding wordt en hoe een zaak dus na binnenkomst geregistreerd dient te worden. Als het contact langer duurt, kan blijken dat het toch nodig is dat het meldpunt zelf activiteiten onderneemt (anders dan het contact met de melder), Vanaf dat moment gaat het niet meer om een advieszaak maar om een daadwerkelijke melding.
2 Als (anonieme) adviesvragen niet worden vastgelegd in een dossier bestaat er binnen de organisatie ook geen rappelsysteem voor. De inhoudelijk medewerker wordt daardoor min of meer gedwongen een dergelijke zaak onder zijn eigen hoede te houden om zelf een vervolgafspraak met de adviesvrager te kunnen nakomen.
3 Als dergelijke activiteiten niet officieel kunnen worden geregistreerd, dan kunnen ze ook niet zichtbaar gemaakt worden in de output van de organisatie en kan intern geen goed overzicht verkregen worden van ieders werkbelasting.

Deze knelpunten speelden met name in Amsterdam. Omdat hier de meeste meldingen binnenkomen en de werkdruk het grootst is, bestond er ook de meeste noodzaak om een goede interne organisatie van het werk te ontwikkelen.
Daarom is men in Amsterdam bezig met het strakker structureren van de interne organisatie van het werk. De werkwijze (die overigens nog in ontwikkeling is) ziet er als volgt uit:

1 Meldingen die bij de meldingendienst binnenkomen worden ingedeeld in (anoniem) advies of (potentiële) melding.
2 Een (anoniem) advies wordt altijd in één gesprek afgehandeld. Aan de melder wordt verteld dat er geen aantekeningen worden bewaard. De zaak is dan afgerond, er kan niet meer op worden teruggekomen.
De meldingendienst maakt bij alle overige zaken: de (potentiële)

meldingen, een handelingsvoorstel.

3 De praktijkleiders nemen deze zaken dagelijks door en delen ze in[42]. Als een zaak niet ingedeeld kan worden dan gaat deze terug naar de dienstdoende meldingendienst voor aanvullende informatieverzameling en wordt daarna alsnog ingedeeld.
4 Zaken die na aanvullende informatieverzameling alsnog in de categorie advies zijn ingedeeld worden administratief afgehandeld door de meldingendienst en alleen bij hoge uitzondering op naam bewaard.

Uit deze opzet concluderen we dat alle adviesvragen beperkt blijven tot één contact, eventueel aangevuld met een extra informatieronde. Men dient hierbij echter wel te bedenken dat er ook melders zijn die direct contact opnemen met een bepaalde medewerker van het AMK. Deze contacten vallen (nog) buiten het geschetste model.

5.3 De wenselijkheid van follow-up vanuit de AMK's

De registratiegegevens laten zien dat de AMK's de wenselijkheid van follow-up vanuit het AMK bij matige en ernstige situaties zeer verschillend beoordelen.

Amsterdam: Bij 8% van alle adviesvragen die in de periode april - december binnenkwamen, achtte de inhoudelijk medewerker het gewenst dat het AMK zelf opnieuw contact op zou nemen met de adviesvrager. In 35% van de gevallen achtte men vervolgcontact in het geheel niet nodig. In de overige gevallen liet men het initiatief bij de adviesvrager.
De nieuw ontwikkelde werkwijze sluit dus goed aan bij de benadering die men ook daarvoor al hanteerde.

Drenthe: In 31% van de gevallen achtte de betreffende inhoudelijk medewerker het gewenst dat er vanuit het AMK opnieuw contact zou worden opgenomen met de adviesvrager om na te gaan wat er met het advies is gebeurd. Bij 15% van de adviesvragen vond men vervolgcontact niet nodig.

Friesland: Het AMK Friesland neemt een tussenpositie in. Men achtte in 18% van de gevallen vervolgcontact gewenst en in 20% van de gevallen niet nodig. Uit de follow-up gegevens van Friesland blijkt dat in 80% van de gevallen dat vervolgcontact gewenst was, dit contact ook is gelegd vanuit het AMK. Als dat niet gebeurde was dat meestal omdat men het (achteraf) toch niet nodig vond[43].

5.4 (Anoniem) registreren en informeren van het geregistreerde gezin

Een belangrijk kenmerk van de Amsterdamse werkwijze is 'het anoniem registreren van advieszaken'. Amsterdam wijkt hiermee duidelijk af van de andere modelprojecten. Adviesvragen waarvan persoonsgegevens bekend zijn worden in Drenthe en Friesland meestal wel op naam geregistreerd. Men kiest voor deze werkwijze om meldingen (advieszaken) later eventueel te kunnen koppelen.

Noot 42 Ze worden ingedeeld in 'advies', 'doorgeleiding naar de raad', 'crisis', 'regulier onderzoek' of 'afgehandeld onderzoek' (komt alleen voor na aanvullende informatieverzameling).

Noot 43 In Amsterdam en Drenthe werd in minder dan de helft van de gevallen de follow up gegevens ingevuld. Daarom kon voor deze AMK's niet worden achterhaald hoe vaak er ook vervolgcontact is geweest.

Het informeren van de gemelden

Amsterdam: uit de registratiegegevens blijkt dat in circa 40% van de advieszaken de naam van het kind bekend is. Uit de eigen opgave van het AMK Amsterdam blijkt dat in de periode 1 maart tot half oktober (en dus voor de start van de bovengeschetste nieuwe werkwijze) in totaal 10% van alle adviesvragen op naam werd geregistreerd. Gezien het beperkte aantal follow-up gegevens kon niet worden nagegaan hoe vaak de betreffende gemelden hierover werden geïnformeerd.

Drenthe: uit de registratiegegevens blijkt dat in circa 60% van de advieszaken de naam van het kind bekend is. Volgens eigen opgave van het AMK Drenthe worden deze persoonsgegevens altijd geregistreerd. Vermoedelijk in circa 30% van de geregistreerde gevallen waren of werden de gemelden hierover geïnformeerd. Afwijking van het protocol is daarmee eerder uitzondering dan regel doch werd wel altijd schriftelijk gemotiveerd.

Friesland: uit de registratie kan worden afgeleid dat eveneens in circa 60% van de advieszaken de naam van het kind bekend is. Deze persoonsgegevens zijn in minimaal driekwart van de gevallen ook geregistreerd. In de helft van de gevallen zijn de ouders hierover geïnformeerd. Meestal gebeurde dat binnen de gestelde termijn van 4 weken. Als werd afgeweken van het protocol dan werd in 10% van de gevallen de afwijking niet schriftelijk gemotiveerd. Het logo en de naamgeving zijn volgens de geïnterviewde inhoudelijk medewerkers sterk bepalend voor de beslissing om ouders niet te informeren.

5.5 Samenvatting

In Amsterdam heeft men voor de functie 'advies' een nieuwe werkwijze ontwikkeld met de volgende kenmerken:
- adviesvragen worden in één gesprek afgehandeld;
- er worden geen persoonsgegevens vastgelegd.

Dit betekent dat er ook geen follow-up contact wordt opgenomen om na te gaan wat de adviesvrager met het advies heeft gedaan. Hiermee wijkt men dus enigszins af van hetgeen in het protocol is vastgelegd. In Drenthe acht men vervolgcontact bij een advieszaak naar verhouding vaak nodig.
Friesland neemt wat betreft de verantwoordelijkheid die men als AMK op zich neemt, een tussenpositie in.
In Drenthe en Friesland acht men de gedragsregel gericht op anoniem registreren danwel de gemelden informeren, in de praktijk niet uitvoerbaar. Dit sluit aan bij de (nieuwe) mogelijkheid die de registratiekamer biedt om advieszaken wél op naam te registreren zonder de gemelden te informeren. Het AMK Amsterdam is echter geen voorstander van een dergelijke verruiming van de gedragsregels.

6 Evaluatie overige functies primair proces

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de functies die gericht zijn op de afhandeling van daadwerkelijke meldingen, in de praktijk gestalte krijgen. De gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn afkomstig uit de interviews die met inhoudelijk medewerkers van de drie modelprojecten zijn gehouden. Daarnaast worden registratiegegevens gepresenteerd. Men dient zich echter te realiseren dat de registratiegegevens die betrekking hebben op de afhandeling van daadwerkelijke meldingen (nog) onvolledig zijn[44]. De gegevens die worden gepresenteerd hebben vooral betrekking op Amsterdam. Hier zijn slechts van 30% van de daadwerkelijke meldingen afhandelingsgegevens vastgelegd. Door de grote instroom van meldingen gaat het dan toch nog over 139 cases. Het aantal cases in Drenthe en Friesland is meestal te klein is om uitspraken over te kunnen doen. De betrouwbaarheid van de cijfers die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd is vergroot doordat vreemde scores zo mogelijk zijn gecorrigeerd ofwel zijn weggelaten.

Achtereenvolgend worden de volgende functies besproken:
- functie 3: onderzoeken en beoordelen;
- functie 4: feedback aan de melder;
- functie 5: verwijzen en overdragen;
- functie 6: coördineren van het op gang brengen van hulp.

6.2 Evaluatie functie 3: onderzoeken en beoordelen

Er worden verschillende belangrijke items in het protocol uitgewerkt, te weten: de gestelde termijnen, de verantwoordelijkheidsverdeling, de positie van de informanten, het informeren van het gezin en de inzageverlening.

6.2.1 De gestelde termijnen

Over de gestelde termijnen wordt het volgende gezegd: 'het advies- en meldpunt dient te bevorderen dat binnen 2 tot 6 weken na ontvangst van de melding de situatie is onderzocht en zo nodig de hulp aan het gezin wordt gestart' en 'wanneer onderzoek en beoordeling niet nodig blijkt wordt de melding binnen een week doorgeleid aan de gewezen instelling' en 'het gemelde gezin dient binnen 2 weken te worden geïnformeerd.

Uit de interviews komt naar voren dat de termijnen die in het protocol worden genoemd in de huidige situatie om praktische redenen vaak niet realiseerbaar zijn. Hiervoor worden diverse redenen genoemd:
- de afhandeling van een zaak blijft liggen door het grote werkaanbod, bovendien krijgen spoedklussen altijd voorrang;
- veel inhoudelijk medewerkers werken part-time;
- de bespreking waarin het plan van aanpak wordt vastgesteld, vindt slechts eenmaal per week plaats;

Noot 44 Een overzicht van de stand van zaken van de registratie is weergegeven in bijlage 2.

- de doorverwijzing naar (bestaande) hulpverlening wordt vertraagd door wachtlijsten, problemen bij de intake en bij de contactlegging met de juiste persoon;
- de inhoudelijk medewerkers maken (nog) geen gebruik van het nieuwe geautomatiseerde bedrijfsinformatiesysteem. Met name in Drenthe bestaat behoefte aan een verbetering van de interne organisatie van het rappelsysteem: "meer stapels erbij dat werkt niet....".

Ter illustratie: uit de registratiegegevens van Amsterdam blijkt dat 40% van de geregistreerde daadwerkelijke meldingen een doorlooptijd had van maximaal 6 weken. In 28% van de gevallen was de doorlooptijd langer dan 3 maanden en 3% had een doorlooptijd van meer dan 6 maanden. Aangezien registratiegegevens in Amsterdam pas na afsluiting van een zaak in de computer worden ingevoerd, is de feitelijke doorlooptijd langer dan de beschikbare cijfers aangeven. Minder dan 40% van de daadwerkelijke meldingen is in Amsterdam dus binnen de gestelde termijn van zes weken afgerond.

6.2.2 De verantwoordelijkheidsverdeling

Bij een daadwerkelijke melding neemt het AMK de verantwoordelijkheid van de melder over. Als de melding echter afkomstig is van een professionele hulpverlener, dan is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheid; de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke hulpverlening blijft bij de hulpverlener.

Binnen het AMK Drenthe heeft men moeite met het principe van gedeelde verantwoordelijkheid. Het protocol is onduidelijk over de vraag wie er eindverantwoordelijk is. De medewerkers van het AMK zien het AMK als eindverantwoordelijk, immers de professionele hulpverlener wendt zich tot het AMK omdat hij zelf de verantwoordelijkheid niet meer aankan.

6.2.3 De positie van de informanten

In het protocol is aangegeven dat in de eerste 2 weken 'rondom-informatie' kan worden verzameld zonder toestemming van de gemelden. Deze informatieverzameling mag alleen tot doel hebben vast te stellen of het vermoeden van kindermishandeling wordt gedeeld. Daarna worden de zogenaamde informanten in principe met medeweten en in de regel met toestemming van de gemelde ouders bij het onderzoek betrokken.

Dit onderdeel van het protocol blijkt in de praktijk niet uitvoerbaar. De mogelijkheid om - zonder de gemelden daarover te informeren - 2 weken informatie te kunnen verzamelen om na te gaan of de zorgen gedeeld worden, wordt als kunstmatig ervaren. Men belt niet na 2 weken nog eens terug om dan verder te kunnen praten met een informant.
Bij anonieme meldingen vereist de werkwijze van het AMK dat nadere informatie bij informanten verzameld wordt, voordat men naar de ouders toe kan gaan. Maar ook bij open meldingen heeft het AMK deze informatie nodig om te kunnen inschatten of het kind veilig is. Deze informatie is niet alleen van belang om te kunnen bepalen of er wel of niet sprake is van kindermishandeling, maar ook om de 'kleur' van de interventie te bepalen. In de praktijk komt het daarom hoogst zelden voor dat de gemelde ouders vooraf geïnformeerd worden over het feit dat er een informant benaderd wordt.
Het protocol heeft de reeds bestaande en in alle modelprojecten ongeveer gelijke werkwijze niet of nauwelijks veranderd. Er wordt als volgt te werk

gegaan: aan het einde van het gesprek met een informant wordt samen met de informant nagegaan wat er met de ouders wordt besproken en wat er in het dossier wordt opgenomen. De praktijk leert dat de meeste informanten maar een gedeelte van hun verhaal in het dossier opgenomen willen zien. Als er eenmaal contact is gelegd met de ouders dan is het niet ongebruikelijk dat de ouders toestemming wordt gevraagd om bijvoorbeeld nog even met de school contact op te mogen nemen.

6.2.4 De informatieplicht ten opzichte van de ouders

In Amsterdam hanteert men expliciet als uitgangspunt dat ouders over de melding dienen te worden geïnformeerd, maar ook in de ander modelprojecten wordt openheid voorgestaan mits men over voldoende feiten beschikt.
De modelprojecten hanteren daarbij elk een eigen werkwijze:

- In Friesland worden de gemelde ouders schriftelijk geïnformeerd en wordt hen de mogelijkheid geboden om 'hun versie van het verhaal te doen';
- In Drenthe worden de gemelden meestal telefonisch benaderd;
- In Amsterdam wordt op verschillende manieren te werk gegaan.

Daarnaast wordt echter ook een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Met name in Drenthe en Amsterdam probeert men de bestaande hulpverlening zoveel mogelijk in te schakelen om gemelde ouders over de melding te informeren. De ervaring leert namelijk dat het veel agressie oproept bij gemelden als men te horen krijgt dat een instantie of instelling buiten hen om het meldpunt benaderd heeft. Verder werkt het logo en de naamgeving belemmerend voor het contact tussen AMK en gemelden: 'de binnenkomst van een AMK-medewerker wordt als een beschuldiging ervaren'.
Volgens de geïnterviewden in Drenthe is openheid dus wel goed maar moet deze vanuit de 'bron' komen. Met de 'bron' moet dan worden afgesproken dat het meldpunt wordt ingeschakeld als het gesprek tussen de ouders en de 'bron' niet goed is gelopen. Dit impliceert wel dat er meer aandacht moet komen voor deskundigheidsbevordering aan de basis.
Als de ouders door de bestaande hulpverlening zijn geïnformeerd, dan wordt dit door het AMK Amsterdam schriftelijk bevestigd aan de ouders. In deze brief wordt medegedeeld dat de zorgen zijn gemeld en dat de bestaande hulpverlening is geactiveerd.

In het protocol staat aangegeven dat ook in situaties waarin het vermoeden van kindermishandeling niet werd bevestigd, openheid uitgangspunt blijft. Deze benadering wordt niet onderschreven door de geïnterviewde inhoudelijk medewerkers. De ervaring leert dat je er niets mee opschiet om met een vaag verhaal van een melder die anoniem wil blijven, naar de ouders toe te gaan.

Uit de registratiegegevens kan worden afgeleid dat 50% tot 60% van de ouders over de melding is geïnformeerd[45]. Niet informeren om inhoudelijke redenen (te weten wegens ernstige bedreiging voor het kind/ schadelijk effect op de hulpverlening) komt weinig voor. De belangrijkste redenen om niet te informeren zijn: 'anderen (hulpverlening/beroepsbeoefenaren) informeren de ouders'; 'gegevens zijn alsnog vernietigd omdat de zorgen niet terecht bleken te zijn'; 'vermoeden werd niet bevestigd'; 'praktische

Noot 45 De vraagstelling is zodanig geformuleerd dat niet kan worden afgeleid of dit door het AMK gebeurde of door anderen. Dit zal door de inhoudelijk medewerkers dus verschillend zijn geïnterpreteerd. Voor meldingen die na 1 januari 1997 worden geregistreerd zijn inmiddels nadere afspraken gemaakt om deze onduidelijkheid weg te nemen.

redenen zoals tijdgebrek, onderzoek nog niet afgerond'.

De ouders dienen in principe binnen 2 weken doch uiterlijk binnen 6 weken geïnformeerd te worden. Dat blijkt vaak niet realiseerbaar. Uit de registratiegegevens van Amsterdam blijkt dat ongeveer 20% van de ouders binnen 2 weken en 30% tussen 2 en 6 weken na de melding werden geïnformeerd. De overige 50% werd dus meer dan 6 weken na de melding geïnformeerd. Ook hier geldt dus dat in werkelijkheid minder dan 20% van de ouders binnen twee weken werden geïnformeerd. De registratiegegevens geven namelijk een vertekend beeld; kortlopende zaken zijn oververtegenwoordigd in de registratie (die er op dit moment is).

6.2.5 De inzageverlening

Het protocol schrijft voor dat inzage moet worden verleend als de ouders/ het kind daar om vragen.

Er worden nog geen activiteiten ondernomen om de inzageverlening vorm te geven. Het modeldossier dat door het AMK Amsterdam was ontworpen blijkt in de praktijk niet bruikbaar omdat het veel te uitgebreid en te onoverzichtelijk was opgezet. Er bestaat (in ieder geval in Amsterdam) behoefte aan een opzet van één A4tje.
Naast het ontbreken van een goede opzet van het dossier bestaat er in ieder geval bij sommige artsen behoefte aan bijscholing wat betreft de verslaglegging. Deze bijscholing zou gericht moeten zijn op: 'het zodanig leren formuleren dat de informatie naar buiten kan'.

6.3 Evaluatie functie 4: feedback aan de melder

Het protocol geeft aan dat particulieren alleen geïnformeerd moeten worden over het feit of de melding wel of niet is geaccepteerd. Hulpverleners moeten een volledige terugrapportage krijgen en beroepsbeoefenaren krijgen een gedeeltelijke terugrapportage.

Het protocol heeft de terugkoppeling naar de melder weer nieuwe impulsen gegeven. De geïnterviewde AMK-medewerkers zien het belang hiervan in. Toch blijkt uit de registratiegegevens van het AMK Amsterdam dat in 40% van de geregistreerde gevallen geen terugkoppeling plaatsvond. Meestal betrof dit melders uit het informele circuit, doch 20% van de beroepsbeoefenaren die melden kregen ook geen terugkoppeling. In Drenthe en in Friesland lag het percentage melders dat niet geïnformeerd werd over de afhandeling iets lager, namelijk op 30%.

6.4 Evaluatie functie 5 en 6: verwijzen/overdragen en coördineren van het op gang brengen van hulp

Overdracht of hulpverlening dient zo mogelijk, maximaal 6 weken na de melding te zijn gerealiseerd. In paragraaf 6.2.1 is reeds aangegeven dat dit vaak niet haalbaar is. Uit de registratiegegevens van Amsterdam blijkt dat dit maximaal in de helft van de gevallen wel lukt.

Volgens het protocol dient evaluatie van het effect van de overdracht maximaal 6 maanden na de doorverwijzing plaats te vinden vanuit het AMK. Hierover zijn nog geen registratiegegevens beschikbaar. Uit de interviews blijkt wel dat hetgeen het protocol voorschrijft niet overal wordt gevolgd.

In Friesland spreekt men met de hulpverlening af dat deze zelf contact opneemt als zich problemen voordoen. Men is van mening dat instellingen zich gecontroleerd voelen als de werkwijze die het protocol voorschrijft wordt uitgevoerd.
Ook in Drenthe wordt de voorgeschreven werkwijze niet door iedereen onderschreven. Volgens sommigen voelen bepaalde beroepsgroepen zich gecontroleerd omdat ze niet gewend zijn om op deze wijze samen te werken.
In Amsterdam wordt verschillend gedacht over de consequenties van de uitgevoerde evaluatie: 'wat moet je als AMK doen als blijkt dat de RIAGG bijv. zegt dat de ouders zijn afgehaakt'? 'Neem je niet de verantwoordelijkheid van de hulpverlening over als je als AMK opnieuw actie gaat ondernemen richting ouders'.
In het protocol wordt gesteld dat coördineren van het op gang brengen van hulp alleen bij uitzondering mag plaatsvinden en alleen gericht mag zijn op organisatorische coördinatie. Over deze laatste voorwaarde zijn geen gegevens bekend. Wel blijkt uit de registratiegegevens van Amsterdam dat 10% van de daadwerkelijke meldingen direct (dus zonder dat de functie onderzoeken en beoordelen werd uitgevoerd) na coördinatie van de hulpverlening werd doorgeleid/doorverwezen. Van de zaken die wel (verder) in behandeling werden genomen werd nogmaals 15% doorgeleid/doorverwezen na coördinatie van de hulpverlening.
In de praktijk blijkt deze functie dus veel vaker te worden uitgevoerd dan het protocol voorschrijft.

6.5 Conclusies

Ten aanzien van de functies die betrekking hebben op de afhandeling van daadwerkelijke meldingen kan het volgende worden gesteld.

- Het protocol lijkt minder vernieuwend gewerkt te hebben op de afhandeling van daadwerkelijke meldingen dan op het meldingsgesprek en het adviesgesprek. Deze functies zijn in hoofdstuk 4 en 5 beschreven.
- Het protocol zal op een aantal essentiële onderdelen bijgesteld danwel nader bediscussieerd moeten worden omdat het niet aansluit op de bestaande praktijk. Dit betreft:
  - het op naam registreren van meldingen, waarbij vermoedens niet hard kunnen worden gemaakt, zonder de ouders daarover te informeren;
  - de gestelde termijnen;
  - de positie van de informanten;
  - het informeren van de ouders: dat wil zeggen het inschakelen van de hulpverlening bij het informeren; hierover wordt nu nog niet gesproken in het protocol;
  - de verdeling van verantwoordelijkheid tussen AMK en hulpverlening met name als het gaat om de evaluatie van de overdracht: 'wie heeft welke verantwoordelijkheid'?
- De ontwikkeling van de inzageverlening en de terugkoppeling naar de melder dienen verder gestimuleerd te worden binnen de modelprojecten.

Binnen de modelprojecten bestaat behoefte aan bijscholing, gericht op het maken van een verslaglegging die ook voor derden toegankelijk is.

Deel 3 De samenwerking tussen AMK en belangrijke instellingen uit de professionele omgeving

1 Inleiding

Dit onderzoeksdeel had tot doel na te gaan hoe het proces 'aan de uitgang' van het AMK verliep: het verwijzen naar dan wel opgang brengen of coördineren van professionele hulpverlening rond een aangemeld gezin of kind. Het onderzoeksmateriaal is verzameld via telefonische interviews met vertegenwoordigers van instellingen en organisaties die in het afgelopen jaar contact hebben gehad met de AMK's[46]. De keuze van de organisaties is in overleg met de coördinator van het AMK gemaakt, aan de hand van een door de onderzoekers opgestelde checklist.

In de praktijk blijkt er veel verwevenheid te zijn tussen functies aan de ingang van het AMK (melding, advisering, consultatie) en de genoemde functies aan de uitgang. Vaak gaat het om lopende contacten tussen het AMK en de betreffende hulpverleners, waarin in samenspraak wordt bepaald hoe met bepaalde kinderen of gezinnen wordt omgegaan. Daarom hebben de interviews zich uitgestrekt tot alle in het protocol genoemde vormen van contact of samenwerking tussen het AMK en deze organisaties. In de interviews kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

- frequentie en aard van de contacten met het AMK;
- bekendheid met de werkwijze van het AMK;
- afspraken over en frequentie van doorverwijzingen/doorgeleidingen;
- effecten van het AMK en de nieuwe werkwijze op de eigen organisatie en de bredere omgeving (regio);
- eindoordeel: is het AMK een verbetering ten opzichte van de oude situatie?

De interviews zijn gehouden met organisatiemedewerkers die zelf contacten hebben gehad met het AMK. In een aantal gevallen hebben deze medewerkers ook collega's geconsulteerd om zo een breder beeld te kunnen geven van de contacten van de betreffende organisatie met het AMK. Soms sprak de betreffende medewerker alleen vanuit eigen ervaring. Duidelijk zal zijn dat de informatie in dit hoofdstuk niet in kwantitatieve zin geïnterpreteerd kan worden: het gaat om kwalitatieve ervaringen, indrukken en meningen.

Noot 46 Raadpleeg bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden. In eerste instantie was het de bedoeling om ook organisaties te benaderen met wie het AMK *geen* contact had gehad, maar die wel tot de 'institutionele doelgroep' van het AMK gerekend kunnen worden. Deze bleek men echter niet te kunnen noemen.

2 AMK Amsterdam: samenwerking met andere organisaties

2.1 Inleiding

Er zijn 6 telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van 6 instellingen en organisaties die in het afgelopen jaar contact hebben gehad met het AMK[47]. De keuze van de organisaties is in overleg met de coördinator van het AMK gemaakt, aan de hand van een door de onderzoekers opgestelde checklist[48].

2.2 Frequentie, aard en oordeel over contacten met het AMK

Frequentie van het contact

Van de 6 geïnterviewden hebben er 3 zeer regelmatig - wekelijks tot dagelijks - contact met het AMK. Medewerkers van de overige 3 organisaties hebben met enige regelmaat contact met het AMK rond bepaalde concrete gevallen. Het aantal gevallen varieert van 3 à 4 tot 7 à 8 per jaar.
Eén van de geïnterviewden merkt op dat het niet aan haar organisatie is om te registreren hoe vaak er contact wordt gezocht met het AMK en waarover. Het AMK zou deze cijfers periodiek bekend moeten maken, zodat elke organisatie kan zien welke rol zij speelt als het gaat om meldingen van kindermishandeling.

Aard van de contacten

Een van de geïnterviewden is met name op beleidsniveau betrokken bij het AMK, een tweede geïnterviewde werkt samen met het AMK op het gebied van voorlichting en preventie.
De overige vier geïnterviewden hebben contacten op casusniveau. De aard van deze contacten staat vermeld in onderstaand schema. Het blijkt om een breed scala aan contacten op casusniveau te gaan. De GGD afdeling Jeugdgezondheidszorg heeft als enige ook contacten met het AMK in meer algemene zin, zoals voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan het stedelijk incestoverleg en de externe begeleidingsgroep.

Schema 3.1 Aard van de contacten met het AMK

	advies/ consult door AMK	melding aan AMK	onderzoek (informant)	(re)activering lopende hulp-verlening	overdracht/-doorgeleiding naar hulp	coördinatie hulp door AMK
politie Amsterdam	x	x	x	x	x	x
politie het Gooi		x	x			
GGD-JGZ	x	x	x	x	x	x
ABC	x	x	x	x	x	x

Noot 47 Raadpleeg bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden.
Noot 48 Drie geïnterviewden hebben vooraf overleg gepleegd met hun medewerkers omdat ze zelf nooit rechtstreeks contact hebben met het AMK. Een geïnterviewde voerde het gesprek in het bijzijn van een collega.

Oordeel over het contact met AMK-medewerkers

Gevraagd naar het algemene oordeel over de contacten met medewerkers van het AMK, zijn de geïnterviewden overwegend positief. Opmerkingen die daarbij gemaakt worden zijn:
- "Meldingen worden snel afgehandeld en er wordt teruggerapporteerd vanuit het AMK";
- "Het AMK is open in de samenwerking";
- "Het gaat op zich goed, maar je ziet dat het iets is dat in opbouw is".

Als minpunten worden genoemd:
- het is niet duidelijk welke concrete werkwijze/procedure het AMK volgt;
- verschillende AMK-medewerkers geven weleens verschillende adviezen;
- met name parttimers ervaren nogal eens problemen met de telefonische bereikbaarheid van het AMK.

2.3 Bekendheid met en oordeel over de nieuwe werkwijze van het AMK

Bekendheid van AMK en nieuwe werkwijze

Hoewel het AMK Amsterdam inmiddels bekendheid geniet als meldpunt, geven 5 geïnterviewden aan dat er bij hen nog steeds verwarring en onduidelijkheid bestaat, met name over het traject na een melding en de wijze waarop AMK en Raad samenwerken. Dat is opvallend omdat de geïnterviewden geselecteerd zijn op het feit dat zij binnen de betreffende organisatie het meest kunnen vertellen over contacten met het AMK. Bij slechts een van deze organisaties is een voorlichtingsbijeenkomst geweest over het AMK. De anderen hebben tot op heden alleen schriftelijke informatie ontvangen.

Oordeel over de nieuwe werkwijze

De veranderde werkwijze van het AMK is niet voorbij gegaan aan de geïnterviewden. De zes geïnterviewden ervaren de verschillen met de oude BVA werkwijze als *positief*. Wat hen het meest opvalt is dat zaken *sneller* worden opgepakt en afgehandeld, en dat het AMK *helderheid* geeft in wat wel en niet tot hun terrein behoort.
Eén geïnterviewde benadrukt de knelpunten en onduidelijkheden die er (nog) zijn. Daartoe behoort de naamgeving, die cliënten doet dichtklappen, en de dossiervernietiging als het AMK een melding niet kan verifiëren, waardoor enorm informatieverlies optreedt.

2.4 Doorverwijzing/doorgeleiding vanuit het AMK

Drie geïnterviewden geven aan dat het AMK een gezin of kind naar hun organisatie heeft doorverwezen voor hulpverlening. Daarbij ging het meestal om reactivering van contacten of signalering van een vermoeden over een gezin waarmee de betreffende organisatie reeds contact had.
Twee van deze instellingen hebben schriftelijke afspraken met het AMK over hoe doorverwijzing plaats moet vinden (Stichting ABC[49] en de GGD afdeling Jeugdgezondheidszorg). Tot op heden is het niet voorgekomen dat de betreffende organisaties de doorverwijzingen niet konden honoreren[50].

Noot 49 Stichting ABC is de schoolbegeleidingsdienst in Amsterdam.
Noot 50 De geïnterviewde medewerker van de GGD-JGZ is van mening dat dit de komende jaren zal veranderen, omdat er een grotere financiële druk komt op de JGZ.

Over de kwaliteit van de (zeldzame) doorverwijzingen van het AMK is men tevreden: "De verslaglegging bij het AMK is nu beter geregeld". De doorverwijzingen zijn terecht en de overdracht geschiedt zorgvuldig.
Eén geïnterviewde rechercheur van de jeugd- en zedenpolitie (JZP) merkt op dat het AMK in sommige gevallen eerder zou moeten ingrijpen dan ze doet, door bijvoorbeeld eerder de politie in te schakelen.

2.5 Effecten van de nieuwe werkwijze op de eigen organisatie

Aan de geïnterviewden is gevraagd of het AMK/de nieuwe werkwijze bepaalde effecten heeft gehad op de eigen organisatie.
Daarbij is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- bereidheid bij de eigen medewerkers om advies/consultatie te vragen aan het AMK;
- bereidheid tot extern (AMK) melden van vermoedens;
- bereidheid om anonimiteit ten opzichte van het gemelde gezin prijs te geven;
- bereidheid om met andere organisaties samen te werken;
- bereidheid om gevoelige informatie te bespreken met andere professionals;
- veranderingen in het intakebeleid van de organisatie;
- veranderingen in het behandelbeleid van de organisatie.

De geïnterviewden vinden het moeilijk om aan te geven of en in hoeverre veranderingen samenhangen met het AMK/de nieuwe werkwijze. Bepaalde veranderingen zijn al eerder ingezet; andere veranderingen voltrekken zich los van het AMK of onder invloed van andere ontwikkelingen in of rond de organisaties.

- De geïnterviewden geven aan dat de interne bereidheid om extern *advies of consult* te vragen over kindermishandeling er altijd al was. Door de duidelijke naamgeving is die misschien nog toegenomen.
- Voor de bereidheid tot *melden* geldt een vergelijkbaar verhaal.
- Wat betreft het prijsgeven van de *anonimiteit als melder* ten opzichte van het gemelde gezin is er volgens de geïnterviewden weinig veranderd. De een vindt het nog steeds moeilijk (JGZ), voor de ander (politie) was het al vanzelfsprekend.
- De bereidheid om met andere organisaties *samen te werken* is verbeterd volgens een tweetal geïnterviewden. "Het samenwerken aan een zaak, dat kon bij het oude BVA niet" meldt een rechercheur van de jeugd- en zedenpolitie. Vanuit de schoolbegeleidingsdienst constateert men ook een grotere bereidheid tot samenwerken.
- De bereidheid om *gevoelige informatie* te bespreken met andere organisaties is niet veranderd, die was er al.

- De geïnterviewden nemen geen van allen veranderingen in het eigen *intakebeleid* of *behandelbeleid* waar, die het gevolg zijn van de nieuwe werkwijze van het AMK. De geïnterviewde Raadsmedewerker constateert wel dat de definities van kindermishandeling en opvoedingsproblemen die AMK en Raad hebben uitgekristalliseerd een belangrijke bijdrage kunnen leveren in de toestroom van meldingen.

2.6 Effecten van de nieuwe werkwijze op de regio

Aan de informanten is gevraagd of zij - naast eventuele veranderingen in de eigen organisatie - ook veranderingen in de regio waarnemen die samen (kunnen) hangen met het AMK/de nieuwe werkwijze.
Op het gebied van samenwerking konden zij geen van allen 'regionale effecten' noemen, tenzij "meer alertheid over waar gemeld moet worden" als effect gekenmerkt kan worden.
Het hulpverleningsaanbod aan slachtoffers en/of daders van kindermishandeling lijkt ook niet veranderd te zijn als gevolg van de komst van het AMK.
Hetzelfde geldt voor het grootstedelijk beleid.

2.7 Sterke en zwakke punten

Tot slot is gevraagd of de geïnterviewden de oprichting van het AMK, vergeleken met de oude situatie, zien als een verbetering of een verslechtering. De zes informanten zijn van mening dat het AMK/de nieuwe werkwijze voornamelijk een *verbetering* is ten aanzien van de oude situatie.
Als *positieve punten* worden genoemd

- De directere, snellere uitwisseling van gegevens en het bespreken van de mogelijkheden,
- Meldingen worden sneller behandeld en afgehandeld,
- Het is praktischer om een voordeur te hebben voor BVA en Raad samen,
- De samenwerking tussen BVA en Raad,
- De werkwijze is vastgelegd in een protocol, het is gestandaardiseerd.
- Het is duidelijk wat van het AMK verwacht kan en mag worden.

Daarnaast wordt door de geïnterviewde Raadsmedewerker een kritische kanttekening geplaatst: het bestaan van twee meldpunten kindermishandeling is organisatorisch niet wenselijk, hoe goed AMK en Raad ook samenwerken.

2.8 Conclusies

Om een beeld te krijgen hoe het AMK Amsterdam volgens extern betrokkenen functioneert, zijn telefonische interviews gehouden met medewerkers van zes organisaties die contacten onderhouden met het AMK.
De geïnterviewden brengen het volgende beeld naar voren:

- Verschillende medewerkers van de zes organisaties hebben regelmatig contact met medewerkers van het AMK en zijn positief over deze contacten.
- Over het algemeen hebben organisaties contact op casusniveau óf op beleidsniveau, en niet beiden.
- Hoewel het AMK Amsterdam inmiddels bekendheid geniet als meldpunt, geven de geïnterviewden aan dat er bij hen toch nog verwarring en onduidelijkheid bestaat over het traject na een melding. Zij geven aan dat dat ook voor hun collega's geldt.
- Ondanks de onduidelijkheid rondom de uitvoerende werkzaamheden van het AMK, wordt de nieuwe werkwijze als helder en efficiënt beleefd. Dit met name in vergelijking met het oude BVA.
- 'Nieuwe' zaken komen zelden via het AMK binnen bij een organisatie als de jeugd- en zedenpolitie, de GGD of de schoolbegeleidingsdienst. In de meeste gevallen hebben doorverwijzingen vanuit het AMK betrekking op gezinnen en/of kinderen die bij de organisatie reeds bekend waren.

- Het AMK/de nieuwe werkwijze heeft nauwelijks veranderingen teweeg gebracht in het veld.
- De samenwerking met de Raad wordt als een belangrijke verbetering gezien. De nauwere samenwerking roept wel vragen op over de wijze waarop wordt samengewerkt. Vermoedelijk is het niet altijd duidelijk waar de nieuwe afgrenzing van werkzaamheden van beide instellingen ligt, dus in welke gevallen je je tot de Raad moet wenden en wanneer je bij het AMK moet zijn.

3 AMK Drenthe: samenwerking met andere organisaties

3.1 Inleiding

Aan de projectcoördinator is gevraagd om een opgave van organisaties te verstrekken waarmee men het afgelopen jaar veel contact heeft onderhouden. In totaal zijn er 8 telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van 8 instellingen en organisaties[51].

3.2 Frequentie, aard en oordeel over contacten met het AMK

Frequentie van het contact

Van de 8 geïnterviewden onderhouden er 6 regelmatige - vrijwel wekelijks tot dagelijks - contacten met het AMK[52]. De overige 2 geïnterviewden (AMW en thuiszorg) hebben in het afgelopen jaar contact gehad met het AMK rond zo'n 5 concrete gevallen.

Aard van de contacten

In onderstaande schema's is aangegeven welk type contacten men in 1996 heeft gehad met het AMK. Het blijkt bij de meeste organisaties om een zeer breed scala aan contacten te gaan. Met uitzondering van de thuiszorg maken alle organisaties gebruik van de meld- en adviesfunctie van het AMK. Ook bij het op gang brengen en coördineren van hulp aan gezinnen wordt een breed scala aan organisaties betrokken.

Schema 3.2 Aard van de contacten met het AMK Drenthe: primaire taken

	advies/ consult door AMK	melding aan AMK	onderzoek (informant)	(re)activering lopende hulp-verlening	overdracht/-doorgeleiding naar hulp	coördinatie hulp door AMK
Raad[1]		x				
RIAGG-jeugd	x	x	x	x	x	x
maatsch. werk	x	x	x	x	x	
GGD-JGZ Assen	x	x	x	x	x	x
GGD-JGZ Emmen	x	x	x	x	x	x
RBJ/JAB	x	x		x	x	x
thuiszorg				x		
politie	x	x	x	n.v.t.	x	x

[1] Er is een *intaker* van de Raad geïnterviewd, die niet participeert in het AMK en evenmin betrokken is bij onderzoek door de Raad. Hierdoor is het type contact van *deze* medewerker beperkt tot (door)melden van relevante gevallen aan het AMK.

Noot 51 Raadpleeg bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden.
Noot 52 Het betreft: de politie, de Raad, de Stichting Jeugdzorg Drenthe (RBJ's/JAB's) en twee regionale bureaus van de GGD-jeugdgezondheidszorg.

Schema 3.3 Aard van de contacten met het AMK Drenthe: overige taken

	voorlichting door AMK aan eigen organisaties	regulier overleg met AMK	gezamenlijke deelname regionale samenwerkings-verbanden	anders
• Raad		x	x (ICT)	
• RIAGG-jeugd	x		x (ICT)	
• maatsch. werk			x (ICT)	x (preventieplatform)
• GGD-JGZ Assen			x (ICT)	
• GGD-JGZ Emmen			x (ICT)	
• RBJ/JAB's	x		x (ICT)	
• thuiszorg	x			
• politie			x (KLM)	

Oordeel over het contact met AMK-medewerkers

Gevraagd naar het algemene oordeel over de contacten met medewerkers van het AMK zijn alle geïnterviewden positief tot zeer positief. Opmerkingen die daarbij gemaakt worden zijn:

- "Het is merkbaar dat ze adequaat met meldingen omgaan";
- "Er is veel aandacht voor afstemming tussen BVA en Raad, ook om te voorkomen dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd";
- "We hebben een goede wisselwerking met het AMK. Het is prettig dat de personen waar we vroeger al contact mee hadden (van Raad en BVA) nu bij elkaar gebracht zijn, er is nu één lijn";
- "We hebben er goede ervaringen mee, het voldoet aan een behoefte. De Raad wordt nu sneller geactiveerd, we kunnen snel zaken doen via korte lijnen";
- "We hadden altijd al een goed contact met het BVA en nu ook een directe lijn naar de Raad, via dezelfde lijn";
- "De Raad is nu makkelijker te benaderen en zoekt zelf ook sneller contact met ons";
- "De directe persoonlijke contacten zijn goed";
- "Ze onderhouden het contact, vragen hoe het gaat";
- "We hebben het gevoel dat we er altijd terecht kunnen voor overleg".

Opvallend in de commentaren is dat nogal wat organisaties opmerken dat door de oprichting van het AMK vooral de afstand tot de Raad kleiner is geworden. Daarnaast wordt de wijze van optreden van de AMK-medewerkers over het algemeen als prettig en steunend ervaren.
Er zijn echter ook enkele kritische geluiden te horen:

- "Het AMK neemt te gemakkelijk aan dat je als werker zelf het gezin benadert om je vermoedens / de melding te bespreken. Ik moest zelf vragen of het AMK daarbij meeging, dat deden ze toen wel meteen";
- "Het AMK geeft tegenwoordig 'opdrachten' aan onze organisatie om bepaalde dingen te doen (zoals contact zoeken met de ouders). Wij zijn daar niet van gediend en het past niet in onze werkwijze";
- "Als je bij het AMK meldt is het niet duidelijk welke AMK-medewerker de melding oppakt. Ik vind dat lastig want ik pas mijn informatievoorziening daarop aan".

De kritiek heeft vooral betrekking op het feit dat bij de nieuwe werkwijze meer verwacht wordt van de eigen verantwoordelijkheid van de melder.

3.3 Bekendheid met en oordeel over de nieuwe werkwijze van het AMK

Bekendheid van AMK en nieuwe werkwijze

Desgevraagd geven alle geïnterviewden aan dat zij redelijk tot zeer goed op de hoogte zijn van de opzet en nieuwe werkwijze van het AMK. Dit is niet zo vreemd aangezien zij geselecteerd zijn op het feit dat zij binnen de betreffende organisatie het meest kunnen vertellen over contacten met het AMK.
Bij doorvragen blijkt echter dat de geïnterviewden twijfels hebben over de bekendheid van het AMK en de nieuwe werkwijze bij *anderen* in hun organisatie, en dan met name bij mensen op de werkvloer[53].

- "Schriftelijke informatie wordt wel gelezen, maar geeft toch te weinig duidelijkheid en houvast over hoe een en ander nu in de praktijk werkt";
- "Het bestaan van het AMK en hun werkwijze moet steeds opnieuw onder de aandacht gebracht worden, met name bij uitvoerende werkers";
- "Bij de specialisten (politie: jeugd- en zedenzaken) is het beeld wel helder, maar bij de basispolitiezorg is het diffuser. Toch zit er wel verbetering in: het telefoonnummer van het AMK wordt steeds vaker aan ons gevraagd."

Organisaties die interne voorlichting hebben ontvangen van het AMK (RIAGG, thuiszorg) zijn positiever over de bekendheid van het AMK en de nieuwe werkwijze binnen de organisatie/het team. Dit middel (voorlichting ter plekke) is effectiever dan (uitsluitend) schriftelijke informatievoorziening.

Oordeel over de nieuwe werkwijze

Twee geïnterviewden zeggen dat zij in de praktijk geen duidelijke verschillen zien tussen de huidige situatie (AMK) en de oude situatie (BVA). De overige geïnterviewden zien wel verschillen, die vrijwel zonder uitzondering als een *verbetering* ten opzichte van de oude situatie worden ervaren.

- Door de locatie van het AMK in Assen[54] verloopt de samenwerking soepeler:
  - is er meer en gemakkelijker persoonlijk contact met de medewerkers (2x genoemd);
  - de lijnen zijn korter geworden (1x);
  - de bereikbaarheid is vergroot (1x).
- Het AMK is slagvaardiger:
  - er worden sneller beslissingen genomen (2x);
  - men geeft sneller openheid naar het gezin en hulpverleners toe (2x);
  - hulpverlening komt zo nodig heel snel op gang (1x).
- De werkwijze is duidelijker dan vroeger (2x).
- De diagnostiek en de advisering zijn kwalitatief verbeterd (1x).

Als enige minpunt ten opzichte van de oude situatie wordt genoemd:

- Het BVA had als instelling een eigen gezicht voor het publiek, het AMK is nog vrij onbekend bij het brede publiek.

Noot 53 De meeste geïnterviewden hebben zelf middenkaderfuncties.
Noot 54 Voor de oprichting van het AMK was het BVA dat Drenthe bediende gevestigd in de stad Groningen.

3.4 Doorverwijzing/doorgeleiding vanuit het AMK

Onder de 8 geïnterviewde organisaties bevinden zich vier instellingen die voor het AMK kunnen fungeren als instantie waarnaar men aangemelde gezinnen of kinderen kan doorverwijzen of doorgeleiden voor hulp: de RBJ's (in oprichting, nu nog ten dele JAB's), de RIAGG-jeugd, het AMW en de thuiszorg[55].

Schriftelijk vastgelegde afspraken met het AMK

Van deze instellingen hebben alleen de RBJ's (toen nog JAB's) schriftelijke afspraken over overdracht en verwijzing bij kindermishandeling op papier vastgelegd. Deze afspraken zijn al eerder - vóór het tot stand komen van het AMK - gemaakt met het BVA Drenthe en (apart) met de Raad. De afspraken hebben betrekking op het stadium waarin men het BVA/de Raad inschakelt, privacybescherming en intakeprocedures.
De thuiszorg beschikt over een eigen intern protocol kindermishandeling, waarin het AMK niet expliciet voorkomt. Afspraken met het AMK worden per geval gemaakt (verdeling taken).

Frequentie en aard van verwijzingen

Pure doorverwijzingen, in de zin dat het AMK gezinnen/kinderen verwijst die nog niet bekend zijn bij de betreffende organisatie, komen relatief weinig voor[56]. Vaker gaat het om het reactiveren van contacten ('oude bekenden') of om signalering van vermoedens over gezinnen waarmee de instelling een lopend contact heeft. Aan het AMW wordt vaak gevraagd om te onderzoeken of het gezin openstaat voor hulpverlening.
Desgevraagd geven de organisaties te kennen dat verwijzingen vanuit het AMK niet altijd gehonoreerd kunnen worden. Bij één organisatie speelt de wachtlijstproblematiek een rol (RIAGG-jeugd), alsmede een gebrek aan diagnostische menskracht (jeugdpsychiater). Bij de overige afwijzingen spelen inhoudelijke overwegingen een rol; de vraag voldeed niet aan de intakecriteria van de instelling of het gezin valt buiten het werkgebied.
Desalniettemin zijn alle betrokkenen tevreden over de kwaliteit van de verwijzingen door het AMK. Men vindt dat het AMK hen tijdig en terecht inschakelt en bij de overdracht zorgvuldig omgaat met gevoelige informatie.

3.5 Effecten van de nieuwe werkwijze op de eigen organisatie

Aan de geïnterviewden is gevraagd of het AMK/de nieuwe werkwijze bepaalde effecten heeft gehad op de eigen organisatie.
Daarbij is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- bereidheid bij de eigen medewerkers om advies/consultatie te vragen aan het AMK;
- bereidheid tot extern (AMK) melden van vermoedens;
- bereidheid om anonimiteit ten opzichte van het gemelde gezin prijs te geven;
- bereidheid om met andere organisaties samen te werken;
- bereidheid om gevoelige informatie te bespreken met andere professionals;

Noot 55 De resterende instellingen hebben geen zorg- of hulpverleningsaanbod. In bepaalde gevallen worden zij (politie, jeugdartsen) door het AMK wel betrokken bij het op gang brengen van de zorg- of hulpverlening aan gezinnen.

Noot 56 RIAGG: enkele keren per jaar, AMW: 5-10 per jaar, RBJ/JAB: enkele per jaar.

- veranderingen in het intakebeleid van de organisatie;
- veranderingen in het behandelbeleid van de organisatie.

Een groot deel van de organisaties geeft aan dat zich op één of meer van de genoemde aspecten veranderingen aftekenen. In vrij veel gevallen hangen deze veranderingen direct samen met het AMK/de nieuwe werkwijze, soms zijn er (ook) andere oorzaken voor aan te wijzen. Hieronder worden de belangrijkste gesignaleerde ontwikkelingen samengevat.

- Zes van de acht ondervraagden zijn van mening dat de interne bereidheid om extern *advies of consult* te vragen over kindermishandeling is toegenomen sinds de start van het AMK. Als redenen daarvoor worden genoemd:
  - door de bundeling van deskundigheden (Raad, BVA, VKM) is de kwaliteit van de adviezen verbeterd (2x genoemd);
  - door de locatie van het AMK in Assen neemt men eerder contact op (1x);
  - na interne voorlichting door het AMK is bereidheid toegenomen (1x);
  - grotere bereidheid tot extern advies vragen heeft te maken met interne cultuurverandering (1x).
    De resterende twee ondervraagden zeggen dat de bereidheid tot advies vragen altijd al groot was en dus niet echt is toegenomen onder invloed van het AMK.
- De bereidheid tot *melden* van vermoedens is volgens 3 zegslieden toegenomen, waarbij vergelijkbare argumenten als boven worden genoemd (locatie, deskundigheid, voorlichting).
  Volgens 3 zegslieden was de meldingsbereidheid altijd al groot - deze is dus niet veranderd door het AMK.
  Twee geïnterviewden melden dat de meldingsbereidheid is afgenomen, dan wel dat men voorzichtiger is geworden met het omzetten van een vermoeden in een echte melding. Bij één organisatie speelt daarbij vooral een rol dat men als melder niet langer anoniem kan blijven ten opzichte van het gemelde gezin (jeugdartsen), bij de andere organisatie dat de herziening van de privacywetgeving ertoe geleid heeft dat men geen informatie meer mag verstrekken aan derden zonder toestemming van het betreffende gezin (thuiszorg).
- Wat betreft het prijsgeven van de *anonimiteit als melder* ten opzichte van het gemelde gezin is er voor 5 van de 8 organisaties weinig veranderd: het bespreken van (voorgenomen) meldingen met het betreffende gezin was in deze organisaties al beleid of gewoonte. Drie organisaties (2x jeugdartsen, 1x AMW) hebben hier wel moeite mee.
- De bereidheid om met andere organisaties *samen te werken* is volgens drie organisaties in het laatste jaar toegenomen. Twee van deze drie schrijven dat toe aan andere ontwikkelingen dan de oprichting van het AMK. Eén organisatie (AMW) legt een direct verband met het AMK/de nieuwe werkwijze. De overige (5) organisaties melden dat de bereidheid tot samenwerken op dit gebied altijd al groot was en niet echt is veranderd onder invloed van het AMK/de nieuwe werkwijze.
- De bereidheid om *gevoelige informatie* te bespreken met andere organisaties is volgens één organisatie toegenomen, waarbij het AMK echter niet als oorzaak wordt gezien. Twee zegslieden zien een afname van deze bereidheid, dit onder invloed van de gewijzigde privacywetgeving (AMW) respectievelijk door het feit dat de mogelijkheden om als melder anoniem te blijven ten opzichte van het gemelde gezin zijn afgenomen (jeugdartsen). De overige zegslieden menen dat de bereidheid om gevoelige informatie te bespreken altijd al groot was en niet echt is veranderd door het AMK/de nieuwe werkwijze.
- Geen van de hulpverlenende organisaties neemt veranderingen in het eigen *intakebeleid* of *behandelbeleid* waar, die het gevolg zijn van de

nieuwe werkwijze van het AMK. Wel wordt door twee organisaties benadrukt dat men door het AMK aangemelde gevallen altijd zeer serieus neemt en snel actie onderneemt om de hulp op gang te brengen.

3.6 Effecten van de nieuwe werkwijze op de regio

Aan de informanten is gevraagd of zij - naast eventuele veranderingen in de eigen organisatie - ook veranderingen in de regio waarnemen die samen (kunnen) hangen met het AMK/de nieuwe werkwijze. Door 4 informanten worden 'regionale effecten' genoemd:

- het is duidelijker geworden waar je kan melden en wat daarvan de gevolgen zijn (2x);
- er wordt meer samengewerkt tussen organisaties, waarbij verschillen in benadering en werkwijze vaak wel een knelpunt vormen - kindermishandeling is een lastige materie om rondom samen te werken (1x);
- er is meer aandacht gekomen voor procedures en privacyregels, meer bereidheid om volgens de regels te werken; men is zorgvuldiger geworden naar gezinnen toe (1x).

3.7 Sterke en zwakke punten

Tot slot is aan de informanten gevraagd of zij het AMK, vergeleken met de oude situatie, zien als een verbetering of een verslechtering.
Zes van de acht informanten zijn van mening dat het AMK/de nieuwe werkwijze een *verbetering* is ten opzichte van de oude situatie. Twee informanten zeggen dat er wat hen betreft niet zo veel veranderd is.
Als *positieve punten* worden genoemd:

- Er is nu een duidelijk punt waar professionelen en particulieren terecht kunnen met hun vragen (2 x genoemd).
- De multi-disciplinaire samenwerking (BVA/Raad/VKM) leidt tot kwalitatief betere diagnostiek, advisering etc. (2 x).
- Er wordt gewerkt aan het terugleggen van de verantwoordelijkheid bij betrokken hulpverlener(s), dat is een goede zaak (1x).
- Het AMK is in staat snel netwerken te organiseren rond concrete gevallen (1x).
- Het AMK is slagvaardig: korte lijnen, snel overleg, snel actie ondernemen (1x).
- Het AMK geeft sneller openheid naar het gezin (1x).

Twee informanten noemen ook *zwakke punten of knelpunten* in het huidige model.

- De bestaande beperkingen die het BVA en de Raad hebben in de uitvoering van hun taken (BVA: capaciteitstekort, niet echt kunnen ingrijpen; Raad: bureaucratische werkwijze, traag met ingrijpen) zijn in het AMK-model niet echt opgeheven.
- De connectie tussen het AMK en andere organisaties in het voortraject en het natraject moet verder versterkt worden. Inpassing van het AMK in de RBJ's zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Het AMK moet daarbinnen dan wel een eigen onafhankelijke plaats krijgen.

3.8 Conclusies

Uit telefonische interviews met 8 organisaties in de directe omgeving van het AMK Drenthe komt het volgende beeld naar voren.

- De meeste ondervraagde organisaties onderhouden (zeer) *intensieve contacten* met het AMK. Over het contact met de AMK-medewerkers is men positief. Men waardeert vooral dat de afstand tot de Raad kleiner is geworden.
  Als kritiekpunt wordt genoemd dat het AMK soms te gemakkelijk (te abrupt) omgaat met het terugleggen van verantwoordelijkheden bij (professionele) melders. Eén geïnterviewde wil meer duidelijkheid over de vraag welke AMK-medewerker een aangemelde zaak oppakt.
- Het bestaan van het AMK en de nieuwe werkwijze is *goed bekend* bij de meeste ondervraagden (middenkader), maar de bekendheid bij de *werkvloer* is vaak nog onvoldoende. Meer aandacht voor interne voorlichting (binnen organisaties) is geboden.
- Men ziet de *nieuwe werkwijze* als een verbetering: het AMK is bereikbaarder en slagvaardiger, de werkwijze is opener en duidelijker, diagnostiek en advisering zijn kwalitatief beter. Als enige minpunt noemt men de onbekendheid van het AMK naar het brede publiek toe.
- 'Pure' *doorverwijzingen* of doorgeleidingen vanuit het AMK naar de (4) ondervraagde instellingen met een zorg/hulpaanbod komen niet zo vaak voor: vaker gaat het om signaleren in/reactiveren van lopende contacten met gezinnen. Alleen de RBJ's hebben afspraken (met BVA en Raad) over overdracht en verwijzing bij kindermishandeling schriftelijk vastgelegd.
  Verwijzingen vanuit het AMK kunnen niet altijd gehonoreerd worden. Bij de RIAGG-jeugd speelt capaciteitsgebrek (voor diagnose en behandeling) een rol, bij de overige instellingen gaat het om afwijzing op inhoudelijk criteria. Toch is men wel *tevreden* over *kwaliteit* van de doorverwijzingen vanuit het AMK: deze zijn terecht, tijdig en zorgvuldig.
- De oprichting van het AMK heeft bij een aantal organisaties *directe effecten* gehad op de eigen werkwijzen en grondhouding. Met name de bereidheid om bij het AMK *advies/consult* te vragen is bij veel organisaties (6 van de 8) toegenomen. Daarnaast is bij 3 van de 8 organisaties de bereidheid tot melden toegenomen door het AMK. Ook worden trends gesignaleerd dat instellingen meer bereid zijn tot onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling, maar deze worden niet direct geassocieerd met het AMK.
  Bij 3 organisaties (GGD-jeugdartsen, AMW en thuiszorg) worden ook negatieve gevolgen gesignaleerd. Deze hebben te maken met de aanscherping van de eigen verantwoordelijkheden van de melder en met de gewijzigde privacy-wetgeving.
- Als *regionale effecten* van het AMK/de nieuwe werkwijze worden genoemd:
  - meer duidelijkheid over waar je moet melden en wat de gevolgen daarvan zijn;
  - meer samenwerking tussen organisaties;
  - meer aandacht voor/zorgvuldigheid met procedures en privacyregels.
- De overheersende mening is dat het AMK-model een *verbetering* is ten opzichte van de oude situatie, waarbij meer duidelijkheid, slagvaardigheid en kwaliteitsverbetering de kernbegrippen vormen. De belangrijkste *zwakke punten* van het AMK Drenthe zijn onvoldoende bekendheid bij het bredere publiek en onvoldoende aansluiting bij (hulp-) organisaties in het voor- en natraject.

4 AMK Friesland: samenwerking met andere organisaties

4.1 Inleiding

Er zijn 8 telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van 7 instellingen en organisaties die in het afgelopen jaar contact hebben gehad met het AMK[57]. Het betreft organisaties waarmee het AMK het afgelopen jaar naar verhouding veel contacten gehad heeft.

4.2 Frequentie, aard en oordeel over contacten met het AMK

Frequentie van het contact

Van de 7 geïnterviewden hebben er 2 (politie en Raad) zeer regelmatig - wekelijks tot dagelijks - contact met het AMK. Naast participatie aan het meldingenoverleg zijn er regelmatig contacten over concrete gevallen.
De overige 5 organisaties hebben met enige regelmaat contact met het AMK rond bepaalde concrete gevallen. Het aantal gevallen varieert van 3 à 4 tot 6 à 8 per jaar.

Aard van de contacten

In onderstaande schema's staat vermeld welk type contacten men in 1996 heeft gehad met het AMK.
Het blijkt bij de meeste organisaties om een breed scala aan contacten te gaan. Opvallend is wel dat de RIAGG-jeugd geen gebruik maakt van de advies- en consultatiefunctie van het AMK en evenmin van de mogelijkheid tot melden.

Schema 3.4 Aard van de contacten met het AMK Friesland: primaire taken

	advies/ consult door AMK	melding aan AMK	onderzoek (informant)	(re)activering lopende hulp-verlening	overdracht/- doorgeleiding naar hulp	coördinatie hulp door AMK
Raad	x	x	x		x	x
RIAGG-jeugd			x	x	x	x
maatsch. werk	x	x	x	x	x	x
ambulante FIOM		x				
verslavingszorg	x	x	x	x		x
bureau jeugdzorg (RBJ)	x	x		x	x	x
politie	x	x	x	n.v.t.	x	x

Noot 57 Raadpleeg bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden.

Schema 3.5 Aard van de contacten met het AMK Friesland: overige taken

	voorlichting door AMK aan eigen organisaties	regulier overleg met AMK	gezamenlijke deelname regionale samenwerkings-verbanden	anders
Raad	x	x (meldingenoverleg)	x (Cie. kindermis-handeling Friesland)	
RIAGG-jeugd	x (schriftelijk)			x (medisch overleg artsen)
maatsch. werk	x			
ambulante FIOM				
verslavingszorg				x (samenwerking rond verslaafde moeders)
bureau jeugdzorg (RBJ)				x (binnen SJF)
politie	x	x (meldingenoverleg)		

Oordeel over het contact met AMK-medewerkers

Gevraagd naar het algemene oordeel over de contacten met medewerkers van het AMK zijn alle geïnterviewden positief tot zeer positief. Opmerkingen die daarbij gemaakt worden zijn:

- "Er is goed overleg mogelijk: als we iets inbrengen wordt het opgepakt - ze komen terug op vragen";
- "Er wordt goed samengewerkt: zij hebben veel informatie waar wij mee verder kunnen";
- "Op beleidsniveau goed overleg over het protocol";
- "Goede persoonlijke contacten";
- "Heel welwillend en vriendelijk".

Als enige minpunt wordt genoemd: "Ze hebben weinig tijd".

4.3 Bekendheid met en oordeel over de nieuwe werkwijze van het AMK

Bekendheid van AMK en nieuwe werkwijze

Desgevraagd geven op één na alle geïnterviewden aan dat zij redelijk tot zeer goed op de hoogte zijn van de opzet en nieuwe werkwijze van het AMK. Dit is niet zo vreemd aangezien zij geselecteerd zijn op het feit dat zij binnen de betreffende organisatie het meest kunnen vertellen over contacten met het AMK. Bij doorvragen blijkt dat alle geïnterviewden hun twijfels hebben over de bekendheid van het AMK/werkwijze bij *anderen* in hun organisatie, en dan met name bij mensen op de werkvloer[58].
Schriftelijke informatie (mailing, folder) blijft onvoldoende hangen als daaraan niet een follow-up wordt gegeven met interne voorlichting.
De Raadsmedewerker pleit er voor om het AMK intern meer bekendheid te geven door vaker in breder verband (alle Raadsmedewerkers en alle AMK-ers) te praten over ontwikkelingen in de nieuwe werkwijze.

Noot 58 De meeste geïnterviewden hebben zelf middenkaderfuncties.

Oordeel over de nieuwe werkwijze

Twee geïnterviewden zeggen weinig gemerkt te hebben van de nieuwe werkwijze van het AMK[59]. De overige geïnterviewden zijn allen *positief* over de nieuwe werkwijze. Wat hen het meest opvalt is dat zaken *sneller* worden opgepakt en afgehandeld, en dat er meer *openheid* en *duidelijkheid* is over de wijze van afhandeling:

- "Men gaat sneller naar het gezin toe, daardoor komt er ook sneller hulpverlening op gang";
- "Vroeger was er meer drukte in de omgeving, nu hebben ze een meer rechtstreekse benadering";
- "Die openheid naar het gezin is goed: ook al krijgen ze eerst meer woede en weerstand - uiteindelijk zijn veel gezinnen blij met de geboden hulp";
- "De werkwijze is duidelijker geworden en plezieriger";
- "Wij worden nu met naam en toenaam aan het gezin genoemd als we signalen afgeven aan het AMK. Dat maakt dat je er zelf anders mee omgaat: je gaat zelf het gezin informeren dat je hen gaat melden. Je beseft meer dat het gezin dit ook behóórt te weten. Anderzijds zijn we wel voorzichtiger geworden met melden";
- "De openheid die nagestreefd wordt vind ik veel werkbaarder".

Over het feit dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen AMK en de *professionele melder* is aangescherpt wordt opgemerkt:

- "Mijn bezwaar tegen anoniem melden door professionele hulpverleners is nu ondervangen";
- "Beroepsgroepen worden nu door het AMK getraind om zelf hun vermoedens met het gezin te bespreken";
- "Het verschil tussen melding en consultatie was vroeger vaag, dat is nu veel helderder geregeld".

Slechts één instelling geeft aan dat men intern moeite heeft met (discussie wil voeren over) het feit dat men als melder niet meer anoniem kan blijven ten opzichte van 'de dader'.

4.4 Doorverwijzing/doorgeleiding vanuit het AMK

Onder de 7 geïnterviewde organisaties zijn 5 instellingen die voor het AMK kunnen fungeren als instantie waarnaar men aangemelde gezinnen of kinderen kan doorverwijzen of doorgeleiden voor hulpverlening: de RIAGG-jeugd, het algemeen maatschappelijk werk (AMW), de ambulante FIOM, een RBJ en een instelling voor verslavingszorg.
Twee van deze instellingen (RIAGG-jeugd en verslavingszorg) hebben schriftelijke afspraken hierover op papier vastgelegd. Deze afspraken zijn al eerder - vóór het tot stand komen van het AMK - gemaakt met het BVA Friesland.
Pure doorverwijzingen, in de zin dat het AMK gezinnen/kinderen verwijst die nog niet bekend zijn bij de betreffende organisatie, komen relatief weinig voor[60]. Vaker gaat het om het reactiveren van contacten ('oude bekenden') of om signalering van vermoedens over gezinnen waarmee de instelling een lopend contact heeft.
Desgevraagd geven de instellingen te kennen dat het tot nu toe niet is voor gekomen dat een doorverwijzing van het AMK niet gehonoreerd kan worden: "Als het moet, dan moet het" (RIAGG). Bij het AMW hebben deze

Noot 59 Het betreft onder andere een organisatie in de verslavingszorg. Deze werkt sinds 1992 samen met het AMK (toen nog BVA) op het gebied van de zorg voor verslaafde moeders. De gemaakte afspraken zijn als zodanig overgenomen door het AMK.

Noot 60 RIAGG: hoogstens 5 per jaar, AMW: 2 per jaar, verslavingszorg: "vrijwel nooit". FIOM en RBJ: aantal is onbekend.

doorverwijzingen voorrang.
Over de kwaliteit van de (zeldzame) doorverwijzingen van het AMK is men tevreden: de doorverwijzingen zijn terecht, de instelling wordt tijdig betrokken bij het geval en de overdracht geschiedt zorgvuldig.

4.5 Effecten van de nieuwe werkwijze op de eigen organisatie

Aan de geïnterviewden is gevraagd of het AMK/de nieuwe werkwijze bepaalde effecten heeft gehad op de eigen organisatie.
Daarbij is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- bereidheid bij de eigen medewerkers om advies/consultatie te vragen aan het AMK;
- bereidheid tot extern (AMK) melden van vermoedens;
- bereidheid om anonimiteit ten opzichte van het gemelde gezin prijs te geven;
- bereidheid om met andere organisaties samen te werken;
- bereidheid om gevoelige informatie te bespreken met andere professionals;
- veranderingen in het intakebeleid van de organisatie;
- veranderingen in het behandelbeleid van de organisatie.

Een deel van de organisaties geeft aan dat zich op één of meer van de genoemde aspecten wel veranderingen aftekenen. Soms vindt men het echter moeilijk om aan te geven of en in hoeverre deze veranderingen samenhangen met het AMK/de nieuwe werkwijze. Bepaalde veranderingen zijn al eerder ingezet ('in de BVA-tijd'); andere veranderingen voltrekken zich los van het AMK of onder invloed van andere ontwikkelingen in of rond de organisaties.
Toch lopen we de belangrijkste gesignaleerde ontwikkelingen even door, omdat zij een indruk geven van de manier waarop de organisatorische context van het AMK zich ontwikkelt.

- De meeste (5 van de 7) organisaties geven aan dat de interne bereidheid om extern *advies of consult* te vragen over kindermishandeling altijd al groot was en dus niet echt is toegenomen onder invloed van het AMK. De Raadsmedewerker meldt dat collega's nu wel makkelijker dan vroeger de telefoon pakken om even te overleggen met het AMK. Het AMW is als enige van mening dat door de meer directe koppeling aan het justitiële kader (RvdK in het AMK) er in de eigen organisatie meer weerstand is ontstaan tegen het vragen van advies of consultatie. Men is bang dat het initiatief wordt overgenomen door het AMK. Volgens het AMW geeft het huidige protocol op dit gebied te weinig duidelijkheid en garanties.
- Voor de bereidheid tot *melden* geldt een vergelijkbaar verhaal: deze was al groot. Het protocol heeft wel meer helderheid gecreëerd. Twee organisaties zijn wat terughoudender geworden met melden, nu men als melder bekend wordt gemaakt aan het gezin.
- Wat betreft het prijsgeven van de *anonimiteit als melder* ten opzichte van het gemelde gezin is er voor bijna alle organisaties weinig veranderd: met uitzondering van het FIOM en het RBJ was het bij hen al beleid of goede gewoonte om zelf een voorgenomen melding met het betreffende gezin te bespreken.
- Ook de bereidheid om met andere organisaties samen te werken was reeds in ruime mate aanwezig. Wel wordt hier als knelpunt genoemd dat het organiseren van interdisciplinair overleg rond een bepaald gezin vaak moeizaam verloopt. Men waardeert de inspanningen van het AMK op dit gebied, maar vaak komt de samenwerking niet echt goed van de grond. Tijdgebrek van hulpverleners speelt daarbij een hoofdrol.

- De bereidheid om *gevoelige informatie* te bespreken met andere organisaties is volgens drie geïnterviewden aan het toenemen. Voor één daarvan (de politie) is dit een direct gevolg van het bestaan van het AMK. Sinds de politie zelf deelneemt in het meldingenoverleg is er veel meer sprake van directe informatie-uitwisseling tussen de politie en BVA en Raad. Een belangrijk formeel knelpunt hierbij is dat de informatie-uitwisseling tussen AMK en politie privacy-rechtelijk onvoldoende geregeld is[61]. Dit knelpunt is door de geïnterviewde functionaris al eens aangekaart bij de Registratiekamer. Deze verwees hem naar de Werkgroep meldpunt kindermishandeling.
  De overige twee organisaties die zeggen dat de bereidheid om gevoelige informatie met derden te bespreken binnen de eigen organisatie toeneemt zien dat *niet* als een direct gevolg van de nieuwe werkwijze van het AMK. Eén organisatie meldt dat men vooral *zorgvuldiger* is geworden met het extern uitwisselen en bespreken van gevoelige informatie.
- Geen van de hulpverlenende organisaties neemt veranderingen in het eigen *intakebeleid* of *behandelbeleid* waar, die het gevolg zijn van de nieuwe werkwijze van het AMK.

4.6 Effecten van de nieuwe werkwijze op de regio

Aan de informanten is gevraagd of zij - naast eventuele veranderingen in de eigen organisatie - ook veranderingen in de regio waarnemen die samen (kunnen) hangen met het AMK/de nieuwe werkwijze. Door drie informanten worden 'regionale effecten' genoemd:

- er is meer samenwerking tussen hulpverleners aan het ontstaan doordat het AMK deze mensen (ziekenhuis, politie, huisartsen, Raad) bij elkaar brengt (2x genoemd);
- het hulpverleningsaanbod aan gezinnen is breder geworden, doordat er met meer aspecten van de gezinsproblematiek rekening wordt gehouden;
- door het meldingenoverleg wordt het mogelijk om gezamenlijk de lacunes in het hulpverleningsaanbod aan te wijzen - maar dit heeft nog niet geleid tot daadwerkelijke veranderingen in het hulpaanbod in de regio.

4.7 Sterke en zwakke punten

Tot slot is aan de informanten gevraagd of zij de oprichting van het AMK, vergeleken met de oude situatie, zien als een verbetering of een verslechtering.
Vijf van de zeven informanten zijn van mening dat het AMK/de nieuwe werkwijze een *verbetering* is ten opzichte van de oude situatie. Twee informanten zeggen dat er wat hen betreft niet zo veel veranderd is.
Als *positieve punten* worden genoemd:

- de direct betrokken instanties (BVA, Raad, politie) werken nu minder langs elkaar heen/stemmen beter af (3x);
- er wordt sneller gereageerd, meer resultaatgericht gewerkt (3x);
- de werkwijze is duidelijker geworden (2x);
- meer openheid naar het gezin is goed (2x).

Noot 61 Volgens de Wet op de Politieregisters is de politie bevoegd tot beperkte (incidentele) informatieverstrekking aan andere instanties. Onduidelijk is echter of deze Wet toestaat dat de politie structureel informatie uitwisselt over sociale problematiek van personen met het AMK. Andersom is ook niet geregeld of en in hoeverre de politie bevoegd is gevoelige informatie in te winnen bij het AMK.

Daarnaast worden ook enkele knelpunten genoemd en kritische kanttekeningen geplaatst:

- de informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties is onvoldoende wettelijk geregeld;
- door het wegvallen van de 'melding ter registratie' is de mogelijkheid om 'zachte informatie' over risico-gezinnen gedurende langere tijd centraal op te slaan, verloren gegaan;
- meer openheid naar het gezin is goed, maar moet nooit een automatisme worden - soms is het belang van het kind er niet mee gediend;
- het AMK moet aandacht besteden aan het verbeteren van de eigen bekendheid en bereikbaarheid.

4.8 Conclusies

Uit telefonische interviews met 7 organisaties in de directe omgeving van het AMK komt het volgende beeld naar voren.

- Alle organisaties hebben met enige regelmaat *contact* met het AMK over concrete gevallen. De contacten met de AMK-medewerkers worden (zeer) *positief gewaardeerd*.
- Het bestaan van het AMK en de nieuwe werkwijze die daarbij hoort is *goed bekend* bij de geïnterviewde sleutelpersonen (middenkader), maar minder goed op de werkvloer van de organisaties. Schriftelijke informatie werkt onvoldoende door en moet ondersteund worden met interne voorlichting.
- De nieuwe werkwijze van het AMK wordt *positief gewaardeerd* zowel de toegenomen openheid (ook naar het gezin toe) als de grotere duidelijkheid in de werkwijze en de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de professionele melder worden gezien als verbeteringen.
- 'Pure' *doorverwijzingen* of doorgeleidingen vanuit het AMK naar hulpverlenende instellingen komen niet zo vaak voor. Vaker is er sprake van het signaleren van vermoedens over gezinnen waarmee de instellingen een lopend contact hebben of het reactiveren van oude contacten ('oude bekenden'). Verwijzingen zijn volgens de geïnterviewden tot nu toe altijd gehonoreerd.
- Over de *kwaliteit* van de verwijzingen/doorgeleidingen vanuit het AMK zijn de geïnterviewden *tevreden*.
- Het bestaan van het AMK en de daaraan gekoppelde nieuwe werkwijze heeft over het algemeen *weinig veranderingen* teweeg gebracht bij de ondervraagde organisaties *zelf*. Dit heeft voor een groot deel te maken met het feit dat er ook al voor de oprichting van het AMK sprake was van een positieve basishouding (bereidheid tot melden, advies/consult vragen, samenwerken, informatie overdragen) bij de betreffende instellingen.
- Door twee geïnterviewden worden wel *effecten op de regio* genoemd:
  - er wordt meer samengewerkt door hulpverlening;
  - het hulpverleningsaanbod als gezin is verbreed;
  - lacunes in het regionale hulpaanbod worden beter zichtbaar.
- De meerderheid van de sleutelpersonen vinden het AMK-model een *verbetering* ten opzichte van de oude situatie; er wordt slagvaardiger gewerkt, de werkwijze is helderder en opener en er wordt beter samengewerkt.
  Ook worden enkele knelpunten/kritiekpunten genoemd. De belangrijkste zijn dat een wettelijke basis ontbreekt voor de informatie-uitwisseling tussen organisaties die participeren in het AMK en dat het AMK aandacht moet *blijven* besteden aan externe voorlichting en publiciteit.

Deel 4 Conclusies en aanbevelingen

1 Procesonderzoek organisatie en bestuur

1.1 Algemene conclusies

In deze tweede rapportage is de ontwikkeling van de organisatorische en bestuurlijke vormgeving van de modelprojecten beschreven.
Als algemene conclusie kan gesteld worden dat de eerder gekozen inrichting van de modelprojecten gecontinueerd danwel versterkt is. Nieuwe ontwikkelingen werden met name in gang gezet in Amsterdam en in Friesland.

- In Amsterdam is gewerkt aan een verdere ontwikkeling van de interne organisatie van het primair proces (onder andere caseloadsysteem, meldingendienst).
- In Friesland wordt tijdens het meldingenoverleg niet alleen de deskundigheid van de Raad maar ook de deskundigheid van de politie benut. Met de directe inzet van de politie bij het AMK worden ook nieuwe mogelijkheden gecreëerd om de relatie tussen de politie en het AMK op uitvoerend niveau te versterken.

Een centraal item in de vormgeving van de nieuwe advies- en meldpunten kindermishandeling is de samenwerking tussen BVA en Raad binnen het AMK. Uit deze tweede tussenstand kan geconcludeerd worden dat in alle modelprojecten op leidinggevend niveau verder gewerkt is aan het ontwikkelen van een vaste samenwerking en afstemming tussen BVA en Raad binnen het AMK. Ook wordt in alle modelprojecten door medewerkers van het AMK en van de Raad gezamenlijk gesproken over het plan van aanpak bij daadwerkelijke meldingen. Hiermee is de deskundigheid van het AMK dus verbreed.
Omdat er op dit moment nog geen bindende afspraken zijn over de te leveren bijdrage van de Raad aan het AMK, blijft de huidige samenwerkingsconstructie kwetsbaar en aan personen/ afdelingen gekoppeld.
In Amsterdam en in Drenthe wordt de deskundigheid van beide instellingen ook op uitvoerend niveau ingezet. Hierdoor wordt de kloof die van oudsher bestaat tussen justitie enerzijds en gezondheidszorg/ hulpverlening anderzijds, nog verder gedicht. In Friesland blijft dit verschil in cultuur op de werkvloer een punt van aandacht.
In Amsterdam is de samenwerking organisatorisch zodanig vormgegeven dat de combinatie van deskundigheden optimaal wordt ingezet. Hier is bij de werkuitvoering en werkbegeleiding steeds gekozen voor een bundeling van deskundigheid van Raad en BVA.

In het kader van dit procesonderzoek is ook nagegaan in hoeverre de organisatorische uitgangspunten die door de Werkgroep zijn geformuleerd, worden gerealiseerd. Dit blijkt ten dele het geval te zijn. Binnen de drie modelprojecten zijn identieke ontwikkelingen gesignaleerd.

1. Het uitgangspunt dat het AMK een specifieke en onafhankelijke instelling moet zijn wordt breed onderschreven doch is nog niet goed verankerd zolang de ontwikkelingen rond de bureaus jeugdzorg nog in volle gang zijn.
2. Het uitgangspunt directe beschikbaarheid van hulpverlening staat volgens de projectcoördinatoren sterk onder druk, met name als het gaat om de jeugdhulpverlening. Overigens betreft het meestal geen nieuwe doorverwijzingen maar het activeren van bestaande hulpverlening.
   De vraag naar hulp is groter dan het aanbod en de bureaus jeugdzorg zijn nog in ontwikkeling. In vergelijking met een half jaar geleden is de situatie verslechterd. De ernst van deze problematiek wordt echter maar

ten dele bevestigd door de hulpverleningsinstellingen zelf die door ons zijn geïnterviewd.

3 Ook het uitgangspunt 'directe beschikbaarheid van kinderbescherming' is ondanks de prioriteit die door de Raad aan dergelijke zaken wordt toegekend, niet altijd te realiseren.
4 De afstemming met lokaal jeugdbeleid op instellingsniveau lijkt redelijk goed te verlopen voorzover het de politie, de scholen, de jeugd-gezondheidszorg en het AMW betreft. Er vindt echter wel een bepaalde selectie plaats in type instellingen waarmee afstemming plaatsvindt. Het sociaal cultureel werk valt buiten de selectie. Dit sluit aan bij de resultaten van het eerder door ons uitgevoerde onderzoek onder potentiële melders. Hieruit blijkt namelijk dat het sociaal cultureel werk relatief weinig meldt bij een meldpunt: 48% deed geen melding van een vermoeden dat men had. Deze beroepsgroep wijkt wat betreft het aantal ervaringen met vermoedens van kindermishandeling echter niet af van het gemiddelde van alle ondervraagde beroepsgroepen van beroeps-beoefenaren.

Hoewel de modelprojecten ieder hun eigen geschiedenis en cultuur hebben, komen uit de onderzoeksresultaten enkele identieke knelpunten/ aandachts-punten naar voren.

1 De naamgeving werkt belemmerend bij het op gang brengen van hulp-verlening voor gemelden.
2 De positie van het AMK ten opzichte van de bureaus jeugdzorg is nog niet uitgekristalliseerd.
3 Er bestaat vooral bij niet-direct betrokkenen verwarring en onvrede over de realisering van de taakstelling dat er één regionaal meldpunt voor kindermishandeling moet komen.
4 de professionele hulpverlening maakt nog onvoldoende gebruik van de adviesfunctie van het AMK.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op de eerste drie genoemde punten.

1.2 De naamgeving

De naam advies- en meldpunt kindermishandeling vormt een serieus knelpunt voor de drie modelprojecten. In de brief van de projectcoördinator van het AMK Friesland wordt de essentie van de problematiek goed weer-gegeven. Aangegeven wordt dat er met name problemen ontstaan bij zaken die verwaarlozing en vermoedens van kindermishandeling betreffen en bij zaken waarbij de anonimiteit van de melder gewaarborgd moet blijven. In dergelijke situaties staat de vermeende verdenking de essentie van het contact tussen meldpunt en gemelden in de weg namelijk de vertaling van de melding naar de hulpvraag van het gezin.
Tot nog toe vinden de AMK's met dit probleem weinig gehoor bij de Werkgroep. Deze stelt zich op het standpunt dat verandering van naam-geving pas aan de orde is als uit 'harde' onderzoeksgegevens blijkt dat het anders moet. Het is dus van belang dat wij als onderzoekers de Werkgroep laten weten dat het onderzoek deze harde gegevens niet zal opleveren. Er worden weliswaar interviews gehouden met de gemelden, dus met de doel-groep waar de (eventuele) knelpunten leven. De uitvoering van dit onderzoeksgedeelte verloopt echter moeizaam[62]. Als men al kandidaten weet te selecteren voor de interviews dan is dat tot nog toe vaak gebeurd

Noot 62 Tot nog toe zijn 7 van het al laag gestelde streefaantal van 36 interviews (voor de drie AMK's) gerealiseerd. De verwachting is dat dit aantal in januari op zal lopen tot 13, doch volgens de planning hadden dan 18 van de 36 interviews moeten zijn afgenomen.

op basis van een 'positieve' selectie. Anders gezegd men vindt een gemelde geschikt voor een interview als het contact met de gemelden goed liep danwel de problematiek niet te gevoelig ligt. De 7 personen die tot nog toe geïnterviewd zijn, hadden geen van allen moeite met de naamgeving. Het blijft echter onduidelijk hoe dit onderzoeksresultaat geïnterpreteerd moet worden aangezien de geïnterviewde gemelden vermoedelijk geen goede afspiegeling vormen van de totale groep gemelden[63].

Tot nog toe hebben de AMK's (voorzover bekend en ondanks herhaaldelijk verzoek van ons) zelf geen harde cijfers verzameld. Het is echter nog steeds niet te laat om daarmee te beginnen. Het feit dat men dat tot nog toe niet deed, wordt wellicht mede veroorzaakt door de onduidelijkheid over wie, wanneer over de naamgeving gaat beslissen. Zo laat de projectcoördinator van het AMK Amsterdam in het interview dat we met haar hielden, weten dat de besluitvorming moet plaatsvinden na afloop van de modelproject-periode en in overleg met alle BVA's; de BVA's hebben hier waarschijnlijk een andere mening over dan de Werkgroep.

Naar onze mening wordt in de opvatting over de naamgeving impliciet ook tot uitdrukking gebracht wat men als dé taak ziet voor een advies en meld-punt. De Werkgroep geeft zelf in haar raamwerk aan dat "De taken van de bureaus (vertrouwensarts) zijn te karakteriseren als voorwaardenscheppend voor het op gang brengen van hulpverlening." (blz 14).
De functies die de Werkgroep in hetzelfde raamwerk gedetailleerd beschrijft sluiten echter niet meer naadloos aan bij deze kerntaak. De adviestaak wordt als aparte functie onderscheiden, professionele hulpverleners krijgen een eigen verantwoordelijkheid en alleen binnen de functie 'verwijzen en overdragen' wordt één zin gewijd aan het op gang brengen van hulp-verlening. In het kader van deze functie wordt namelijk als activiteit genoemd 'het motiveren van personen om hulp te zoeken' (blz. 21).
Ons inziens dient de keuze van de naamgeving opgehangen te worden aan de formulering van de kerntaak van de AMK's. Het toepassen van praktische oplossingen, zoals gebruik van blanco briefpapier en afkorting van de naam, bieden ons inziens op de langere termijn geen perspectief. Wanneer als kerntaak geformuleerd wordt 'het motiveren en ondersteunen van de hulpverlening/ beroepsbeoefenaren rondom het gezin bij het bespreekbaar maken van de vermoedens' dan krijgt het probleem van de naamgeving een ander karakter dan wanneer 'het op gang brengen van hulpverlening' als kerntaak wordt vastgelegd.
Op basis van de interviews die wij met de inhoudelijk medewerkers hebben gehouden, komen we tot de conclusie dat de naam 'advies en meldpunten kindermishandeling' een serieus probleem is dat door alle geïnterviewde medewerkers wordt ervaren. Handhaving van deze naam dient ons inziens gepaard te gaan met de (verdere) ontwikkeling van een werkmethodiek die aansluit bij de geformuleerde kerntaak en met een organisatorische inrichting van de meldpunten die drempels voor de omschreven specifieke groep gemelden zoveel mogelijk slecht.

1.3 De positie van de AMK's ten opzichte van de bureaus jeugdzorg

De Werkgroep heeft in 'het Raamwerk voor modelprojecten' (maart 1995) aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de advies- en meldpunten in de eerste plaats legt bij het decentraal bestuur. Op een later moment is zij daar

Noot 63 Uit de eerste resultaten van het onderzoek onder de melders blijkt overigens dat de meeste melders de nieuwe naam positief waarderen; een kwart van de melders ziet zowel voor als nadelen ziet aan de huidige naamgeving, slechts een enkeling oordeelt negatief.

enigszins op teruggekomen. Na het verschijnen van het advies van de Projectgroep 'Toegang' werd zij namelijk veelvuldig geconfronteerd met de vraag welke positie het advies en meldpunt moet innemen binnen of ten opzichte van het bureau jeugdzorg. Als antwoord hierop heeft de Werkgroep in een notitie aangegeven wat de gewenste positie van de advies en meldpunten moet zijn ten opzichte van de bureaus jeugdzorg. Kort gezegd komt haar standpunt hierop neer: de advies en meldpunten moeten als specifieke voorzienig herkenbaar blijven voor de buitenwereld, ze mogen dus niet opgaan in de bureaus jeugdzorg maar kunnen daar organisatorisch wel onderdeel van uitmaken.
In Friesland, Drenthe en in Amsterdam wordt dit uitgangspunt breed onderschreven. Men heeft echter nog geen duidelijk idee over hoe dat dan concreet uitgewerkt moet worden. Er bestaat namelijk wel behoefte aan specifieke deskundigheid op het gebied van kindermishandeling binnen de bureaus jeugdzorg. Zolang niet duidelijk is hoe deze behoefte dan ingevuld moet worden bestaat het risico dat het draagvlak voor een advies en meldpunt kindermishandeling als aparte voorziening weer afbrokkelt. Waakzaamheid blijft dus geboden.
Een ander knelpunt dat wij als onderzoekers signaleren, heeft betrekking op de beeldvorming naar de buitenwereld. De specifieke positie van het advies en meldpunt binnen het bureau jeugdzorg zal een groot deel van de doelgroep van potentiële melders vermoedelijk ontgaan. Zo troffen wij in het decembernummer van het blad 'Zorg en Welzijn' een artikel aan over de opening van het Bureau Jeugdzorg Drenthe waarin de volgende tekst was opgenomen "... De provincie heeft daarmee nu één duidelijke toegang tot de jeugdzorg. Eén deur waarachter de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming, de pleegzorg, het Meldpunt kindermishandeling, het Jongerenadviesbureau en Hulp aan huis Drenthe samenwerken.....".
Hiermee komt het uitgangspunt specificiteit en neutraliteit dus onder druk te staan. Door versterking van de relatie tussen AMK en jeugdhulpverlening wordt een specifieke indruk gewekt van de wijze waarop een melding wordt afgehandeld. Daarnaast bestaat het gevaar dat melders in plaats van het AMK het bureau jeugdzorg gaan bellen voor een melding van kindermishandeling. Heldere en duidelijk voorlichting naar de verschillende subgroepen van potentiële melders is dus van belang.

1.4 De taakstelling om tot één duidelijk herkenbaar, gemakkelijk bereikbaar en toegankelijk meldpunt te komen

Vooral bij de buitenwacht maar ook bij medewerkers van de modelprojecten zelf leeft onduidelijkheid en soms ook onvrede over de realisering van het uitgangspunt dat er één regionaal meldpunt voor kindermishandeling moet komen.
Deze onduidelijkheid en onvrede hebben hun wortels in het verleden. We gaan even terug in de geschiedenis: de motie Laning - Boersma (1991). Hierin wordt gevraagd om met voorstellen te komen die leiden tot één herkenbaar meldpunt met een geprotocolleerde werkwijze. Hiermee dient een einde te komen aan de situatie dat de wijze van afhandeling van een melding afhankelijk is van de instelling waar deze binnenkomt.
Vervolgens verscheen het regeringsstandpunt (1993) waarin wordt aangegeven dat er toegewerkt moet worden naar de totstandkoming van provinciale meldpunten kindermishandeling. Tevens wordt echter aangegeven dat de raden binnen hun kerntaken een functie houden op het gebied van bestrijding van kindermishandeling en dat instanties die meldingen van kindermishandeling ontvangen (zoals politie, artsen en hulpverleners) hun functie behouden als meldplaats.

Uit een eerder door ons uitgevoerd onderzoek[64] onder 45 sleutelpersonen op het gebied van kindermishandeling[65] blijkt dat er over het algemeen negatief werd gereageerd op het regeringsstandpunt. Slechts 20% van de respondenten is van mening dat de bestaande meldpraktijk hierdoor zal verbeteren. Men is met name teleurgesteld over het feit dat er geen integratie tussen BVA's en Raden zal plaatsvinden. De eerder gecreëerde verwachting dat er één organisatie voor het in ontvangst nemen en afhandelen van meldingen voor kindermishandeling zou komen werd dus niet waargemaakt.
De Werkgroep Hermanns die uitvoering moest geven aan het regeringsstandpunt had dus geen gemakkelijke startsituatie. Uit het Raamwerk spreekt dan ook een zekere dubbelheid. Enerzijds geeft de Werkgroep in haar taakomschrijving aan dat er één herkenbaar meldpunt moet komen (pagina 9) anderzijds wordt over de positie van de Raad als meldpunt het volgende gezegd: "Onverlet blijft overigens dat de positie van de Raad met zich meebrengt dat meldingen van kindermishandeling rechtstreeks bij de Raad ingebracht kunnen (blijven) worden. Te verwachten is dat bij een goed functioneren van het advies- en meldpunt het daarbij in toenemende mate zal gaan om evidente en/ of crisisgevallen (blz. 27).

Inmiddels zijn we weer bijna 2 jaar verder. Op basis van de evaluatie van de ontwikkeling van de modelprojecten kan een beeld geschetst worden van de te verwachten 'eindsituatie'.

- De AMK's ontwikkelen zich tot algemene en als zodanig herkenbare meldpunten. Daarnaast zijn er specifieke of voorkeursmeldpunten waar gemeld kan worden wegens de aard van de problematiek (typische Raadsmeldingen) of wegens de grotere nabijheid of bekendheid voor de melder (de huisarts, de politie). Het is niet doenlijk en ook niet wenselijk dat de voorkeursmeldpunten hun melders doorverwijzen. Getrapte meldingen (via de huisarts naar het AMK) hoeven dus niet tegengegaan te worden. Het is wel de bedoeling dat de raden zich ontwikkelen tot specifiek meldpunt waar alleen evidente Raadszaken of crisissituaties met betrekking tot kindermishandeling in onderzoek worden genomen.
- Bij de afhandeling van meldingen binnen het AMK wordt de deskundigheid van het oude BVA, de Raad (en wellicht de politie) ingebracht.

Als deze ontwikkeling goed uitgekristalliseerd is, is de ongewenst geachte situatie dat de keuze van meldpunt bepalend is voor de afhandeling van de melding, voor een belangrijk deel bestreden. Bij de Raad worden alleen evidente crisissituaties afgehandeld waarbij de mogelijkheid van een justitiële aanpak voorhanden moet zijn. Binnen het AMK wordt de vanzelfsprekendheid van het BVA om te kiezen voor de hulpverlening doorbroken door de inbreng van deskundigheid van de Raad (en de politie).

Aan de Werkgroep willen we de aanbeveling doen om ook taalkundig helderheid te verschaffen voor de buitenwacht en de formulering dat er één regionaal meldpunt moet komen los te laten. Deze formulering is door het verleden belast en zal ons inziens voor velen ten onrechte de verwachting blijven oproepen dat er (uiteindelijk) één organisatie komt voor het in ontvangst nemen en afhandelen van meldingen.

In de ontwikkeling naar de eerder geschetste eindsituatie signaleren we op dit moment dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welk deel van de

Noot 64 Evaluatie beleidsbrief bestrijding van kindermishandeling; Van Dijk, Van Soomeren en Partners; augustus 1994.

Noot 65 Het betreft sleutelfiguren werkzaam bij de overheid, de wetenschap de hulpverlening, de justitiële sector, categorale instellingen en belangenverenigingen.

klachten betreffende ernstige opvoedingsproblemen die bij de Raad binnenkomen, bij het AMK hoort?
Op basis van de registratiegegevens (in Amsterdam is sprake van een aanzienlijke toename van het aantal meldingen, in Drenthe en Friesland niet) krijgen we de indruk dat men bij de Raad in Drenthe en in Friesland een engere definitie van kindermishandeling hanteert dan in Amsterdam.
Het creëren van helderheid op dit punt is om twee redenen van belang. De huidige onduidelijkheid vormt een goede voedingsbodem voor het oude en vertrouwde wantrouwen tussen de Raad en het BVA. Verder kan op dit moment niet worden vastgesteld in hoeverre de geschetste eindsituatie ook feitelijk wordt nagestreefd en de ongewenst geachte situatie dat de instellingskeuze bepalend is voor de afhandeling van meldingen, dus wordt tegengegaan. Wij bevelen aan om in de uitwisseling tussen de projecten expliciet aandacht te besteden aan dit punt.

Het algemene meldpunt moet duidelijk herkenbaar, gemakkelijk bereikbaar en gemakkelijk toegankelijk zijn. Omdat de AMK's geconfronteerd werden met een aantal ingrijpende (inhoudelijke) ontwikkelingen en met een (te) grote werkdruk is de geplande brede publiekscampagne later uitgevoerd dan gepland en in Drenthe helemaal nog niet uitgevoerd. Zeker in Drenthe zal er na de projectperiode aandacht moeten zijn voor het vergroten van de herkenbaarheid en de toegankelijkheid voor het brede publiek; immers uit het melders-onderzoek onder het publiek is gebleken dat slechts 22% van het Nederlandse publiek de BVA's kent. Daar staat tegenover dat 52% wel andere personen of instellingen weet te noemen waar men met een vermoeden van kindermishandeling terecht kan. Toch is er nog altijd een groep van 26% die geen enkele instelling kent. Het is met name voor deze groep van belang dat de bekendheid en de toegankelijkheid van de advies- en meldpunten kindermishandeling vergroot wordt. Dit blijft ook voor de toekomst een punt van aandacht voor de AMK's.

2 Procesonderzoek primair proces

2.1 Conclusies op basis van interne gegevens

Uit de tweede tussentijdse evaluatie van het primair proces komt als algemene conclusie naar voren dat het functionele model van de Werkgroep en het protocol dat daar uit is voortgekomen, positief gewerkt hebben op de bestaande uitvoeringspraktijk van de oude BVA's. Dit geldt met name voor de startfuncties binnen het primair proces, te weten het in ontvangst nemen van de melding en de advisering. Het protocol biedt handvatten om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen AMK en melder goed af te baken. Het protocol heeft dus vooral positief gewerkt op de uitvoering van de functies die verwijzen naar de omgang met de melder.

Verder blijkt uit de interviews met de inhoudelijk medewerkers en met belangrijke instellingen in de omgeving van de AMK's dat de uitvoering van de gedragsregels inzake anonimiteit en informatieplicht meer openheid naar de gemelden heeft gecreëerd en de doorlooptijd van de meldingen heeft bekort. Dit positieve oordeel kan op dit moment echter nog niet cijfermatig onderbouwd worden omdat de bestaande registratie van de afhandeling nog onvolledig is.

Het protocol heeft ook de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen gestimuleerd. Deze nieuwe aanpak heeft betrekking op het adviesgesprek, het inschakelen van de bestaande hulpverlening bij de uitvoering van taken van het AMK en het doorbreken van het solistisch werken middels werkbesprekingen en praktijkbegeleiding.

De geprotocolleerde werkwijze heeft de interne organisatie van het werk onder druk gezet. Dit komt vooral voort uit het feit dat er termijnen zijn gesteld aan de afhandeling van meldingen. In Amsterdam heeft dat expliciet en in Drenthe impliciet geleid tot het werken met wachtlijsten. Tevens heeft men in Amsterdam het interne werkproces strakker gestructureerd. In Drenthe dient de noodzaak van een verdere structurering van het interne werkproces zich ook aan; men redt het niet meer door de stapels dossiers steeds hoger te laten worden.
Een verdere professionele ontwikkeling van de advies en meldpunten vraagt echter ook om een normering van het werk: welke instroom van meldingen moet met welke menskracht afgehandeld worden als volgens het protocol wordt gewerkt. Een dergelijke normering is echter alleen effectief als de werkwijze die men hanteert niet te veel uiteenloopt wat betreft de hoeveelheid werk die deze met zich meebrengt. Een geprotocolleerde werkwijze zou ook tot een standaardisering van het werk moeten leiden. Uit de registratiegegevens krijgt men echter de indruk dat er in de modelprojecten eerder een omgekeerde ontwikkeling heeft plaatsgevonden: het aantal advieszaken is in Friesland sterk gegroeid en in Drenthe juist afgenomen. Het feit dat de verdeling van verantwoordelijkheid tussen AMK en melder middels het protocol expliciet aan de orde wordt gesteld heeft er wellicht toe geleid dat het ene AMK deze verdeling geheel anders invult dan het andere AMK. Als het tot een normering komt dan is te voorzien dat het AMK Drenthe genoodzaakt zal zijn om haar werkwijze bij te stellen ten einde te voorkomen dat er een te hoge werkbelasting zal blijven bestaan.

Er is van het begin af aan veel te doen is geweest om de gedragsregels inzake anonimiteit en informatieplicht. We maken hier de tussentijdse balans op:

- De gestelde termijnen zijn veelal uit praktische overwegingen in het merendeel van de gevallen niet uitvoerbaar.
- In Friesland en in Drenthe bestaat de behoefte om onder nader te bepalen voorwaarden zogenaamde boterzachte meldingen niet-geanonimiseerd te kunnen vastleggen zonder de gemelden te informeren.
- In alle modelprojecten bestaat de behoefte om meldingen die niet hard gemaakt konden worden maar waarbij de vermoedens wel blijven bestaan niet geanonimiseerd te kunnen vastleggen zonder de gemelden hierover te informeren.
- De gedragsregel dat professionele hulpverleners alleen onder zeer bijzondere omstandigheden anoniem mogen blijven ten opzichte van de gemelde, is goed uitvoerbaar. Aanscherping van de bestaande formulering voor (specifieke subgroepen) beroepsbeoefenaren kan overwogen aangezien slechts een minderheid van deze groep melders anoniem wenst te blijven ten opzichte van het gezin.
- De gedragsregel dat advieszaken geanonimiseerd worden bewaard danwel geregistreerde ouders hierover binnen 4 weken moeten worden geïnformeerd, is alleen voor het AMK Amsterdam goed uitvoerbaar. Men kiest hier ook nadrukkelijk voor handhaving van deze regel. Voor de AMK's in Drenthe en Friesland is deze regel niet uitvoerbaar. Men wil de persoonsgegevens en de informatie niet kwijtraken maar het (consequent) informeren van de gemelde ouders is niet uitvoerbaar.
- De gedragsregel dat informanten alleen met medeweten van de gemelde ouders geraadpleegd mogen worden, is in de praktijk niet uitvoerbaar.

Op basis van de evaluatie is tevens duidelijk geworden dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen AMK en hulpverlening nadere uitwerking behoeft. Dit betreft de opstelling van het AMK in het algemeen en meer in het bijzonder wat betreft de invulling van de follow up. Verder is er nog geen invulling gegeven aan de inzageverlening. Het is aan te bevelen om hier nog tijdens de projectperiode mee te starten. Uitwisseling van ervaringen, evaluatie en bijstelling kan nu nog plaatsvinden binnen bestaande modelproject-organisatie.

2.2 Beoordeling door belangrijke instellingen uit de professionele omgeving

Uit de interviews met de instellingen die veel samenwerken met de AMK's komt naar voren dat de ontwikkeling van BVA naar AMK over het algemeen positief gewaardeerd wordt. Pluspunten zijn: meer openheid, een korte doorlooptijd en kortere lijnen tussen AMK en Raad. Een aantal instellingen geeft aan dat men ook meer gebruik gaat maken van de adviesfunctie van het AMK.
Als dat inderdaad het geval is dan is dat een belangrijk winstpunt voor het AMK, althans volgens een aantal (externe) sleutelpersonen die aangaven dat de professionele hulpverlening nog te weinig gebruikt maakt van het AMK. Mondelinge voorlichting vanuit het ANK naar de professionele omgeving toe blijft echter een belangrijk aandachtspunt aangezien de bekendheid met de werkwijze van het AMK op de werkvloer nog steeds te wensen overlaat. Overigens weten ook functionarissen die veelvuldig contact hebben met het AMK niet altijd hoe het interne traject van afhandeling van meldingen verloopt.

Sommige instellingen geven aan dat de nieuwe werkwijze niet aansluit bij hun eigen werkwijze en denkwijze. Hierdoor wordt men terughoudender in het melden. In het ontwikkelingsprotocol is hiermee rekening gehouden door onderscheid te maken in de verantwoordelijkheid van de professionele hulpverlening enerzijds en beroepsbeoefenaren anderzijds. Dit onderscheid blijkt echter te grof, sommige groepen beroepsbeoefenaren zijn bereid om

meer activiteiten te ontplooien dan het protocol aangeeft, voor ander beroepsgroepen geldt dat niet. Differentiatie tussen beroepsgroepen is dus van belang. Voor het AMK is het zaak om goed zicht te krijgen en te houden op de 'denk en werkwijze' van de belangrijkste meldende instellingen en de eigen benadering als AMK daarop af te stemmen. gekozen.

Bijlagen en geraadpleegde literatuur

Bijlage 1 Telefonisch geïnterviewde (externe) personen

Amsterdam

Organisatie en bestuur
- Dhr. L. Tigges, directeur van de Raad voor de Kinderbescherming, Directie Noord West en voorzitter van de stuurgroep.
- Mw. A. Ochtman, beleidsmedewerker bij de Raad voor de Kinderbescherming, Directie Noord West.
- Dhr. W. Fortuin, bestuurslid van de Stichting JKK, en tijdelijk vervanger van de directeur van de Stichting JKK in de stuurgroep.

Primair proces: samenwerking en doorverwijzing
- Mw. J. Sikkens, unitmanager bij de Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam. o.a. belast met het centraal intake team.
- Mw. P. van Velzen, stafverpleegkundige bij de GGD-Jeugdgezondheidszorg te Amsterdam en lid van de externe begeleidingsgroep.
- Mw. F. Blekking, projectmedewerker VKM regioteam agglomeratie Amsterdam.
- Mw. A. Gerritsen / dhr. A. de Jong, rechercheurs jeugd- en zedenzaken bij de politie Amsterdam.
- Dhr. R. Larooy, rechercheur jeugd- en zedenzaken bij de politie 't Gooi.
- Mw. B. de Kleer, coördinator bij de Stichting Advies- en Begeleidingscentrum voor het onderwijs in Amsterdam.

Drenthe

Organisatie en bestuur
- Mw. T. Kappers, beleidsmedewerker Afdeling Welzijn en Zorg bij de provincie Drenthe en adviserend lid van de Stuurgroep AMK Drenthe.
- Mw. E. de Rooij, unitleider Assen van de Raad voor de Kinderbescherming en lid van de Stuurgroep van het AMK Drenthe.
- Mw. G. te Velde, directeur van de Stichting Jeugdzorg Drenthe, lid van de begeleidingsgroep van het AMK Drenthe en werkgeefster van de medewerkers van het AMK.

Primair proces: samenwerking en doorverwijzing
- Dhr. P. Voerman, sectorhoofd Bureaus Jeugdzorg bij de Stichting Jeugdzorg Drenthe.
- Dhr. Van der Veen, intaker bij de Raad van de Kinderbescherming te Assen.
- Dhr. T. Slager, sociaal-psychiatrisch verpleegkundige bij de RIAGG-jeugd te Assen.
- Mw. J. Jongepeer, maatschappelijk werkster bij het AMW Noord- en Midden Drenthe.
- Mw. I. Geerling, wijkverpleegkundige ouder- en kindzorg bij de Stichting Thuiszorg te Assen.
- Mw. A. van der Neut, jeugdarts en hoofd van de GGD-Jeugdgezondheidszorg te Assen.
- Dhr. J. van Beek, jeugdarts en hoofd van de GGD-Jeugdgezondheidszorg te Emmen.
- Dhr. S. Nauta, rechercheur jeugd- en zedenzaken bij de politie Assen.

Friesland

Organisatie en bestuur

- Dhr. W. Kievit, beleidsmedewerker Provincie Friesland en lid van de Stuurgroep van het AMK Friesland.
- Dhr. W. Braam, unitmanager bij de Raad voor de Kinderbescherming Friesland en lid van de Stuurgroep van het AMK Friesland.
- Dhr. E. van de Vet, directeur van het Bureau Jeugdzorg Friesland en voorzitter van de Stuurgroep van het AMK Friesland.

Primair proces: samenwerking en doorverwijzing

- Dhr. H. Lamberts, praktijkleider bij de Raad voor de Kinderbescherming Friesland.
- Mw. G. Sjoerdsma, jeugdpsychiater en hoofd behandelingszaken van de RIAGG-jeugd te Leeuwarden.
- Mw. L. Deschesne, zorgcoördinator bij het Bureau Jeugdzorg Friesland.
- Ambulante FIOM te Leeuwarden (vragenlijst schriftelijk ingevuld door gehele team).
- Mw. de Pré, teammanager maatschappelijk werk bij de Stichting Thuiszorg West-Friesland.
- Mw. K. Stabin, regiohoofd en hoofd klinische zorg van de Stichting Verslavingszorg Friesland.
- Mw. M. Boten, hulpverlener bij de Stichting Verslavingszorg Friesland (aanvullend interview).
- Dhr. D. de Boer, hoofd van het regionaal bureau jeugd- en zedenzaken van de politie Friesland.

Bijlage 2 Stand van zaken registratiegegevens AMK's

In het kader van de evaluatie van het primair proces worden registratiegegevens verzameld door de modelprojecten. Het is de bedoeling dat de AMK-medewerkers kenmerken en afhandelingsgegevens vastleggen van alle meldingen die binnenkomen. Men doet dit middels het invullen en vervolgens in de computer invoeren van een door DSP ontwikkelde vragenlijst. Daarnaast wordt de reeds bestaande zogenaamde LSMK/ SRJV registratielijst ingevuld. Voor de evaluatie van de modelprojecten wordt gebruikt gemaakt van gegevens die uit beide registraties afkomstig zijn. Het registreren is geen gemakkelijke opgave omdat het tijdrovend is en omdat gegevens van een melding op verschillende momenten van de afhandeling dienen te worden vastgelegd. Bovendien was het nodig om de automatisering verder uit te breiden. De ingevoerde vernieuwing en uitbreiding gaf echter, zoals meestal het geval is, de nodige aanloopproblemen.

De (DSP en de LSMK/ SRJV) registratie bevat startgegevens die direct na het in ontvangst nemen van de melding kunnen worden ingevuld en afhandelingsgegevens. Deze laatste kunnen na afhandeling worden ingevuld.
Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan dient ook nog een aantal follow-up gegevens te worden vastgelegd. Bij adviesvragen dienen de follow-up gegevens alleen te worden ingevuld als persoonsgegevens (van het gemelde gezin) zijn geregistreerd en/of vervolgafspraken zijn gepland. Het invullen moet plaatsvinden circa 4 weken na binnenkomst van de adviesvraag.
Bij daadwerkelijke meldingen dienen de follow-up gegevens alleen te worden ingevuld als er sprake is van een doorverwijzing naar nieuwe of reeds bestaande hulpverlening. Het invullen moet plaatsvinden maximaal 6 maanden na afsluiting van de melding. Aangezien deze termijn van 6 maanden na afsluiting op dit moment meestal nog niet is verstreken wordt hier niet nader ingegaan op de stand van zaken van de registratie van follow-up- gegevens bij daadwerkelijke meldingen.

In de tabellen 1, 2 en 3 wordt weergegeven hoe het met de registratie was gesteld in december 1996. De handmatige telling die de AMK's zelf bijhouden wordt als uitgangspunt gehanteerd om te bepalen hoeveel meldingen er bij het AMK binnenkwamen. Deze telling is in ieder geval in Amsterdam en in Friesland het meest betrouwbaar. De gegevens hebben betrekking op de periode 1 april 1996 - 1 november 1996.

Amsterdam

Tabel 1 Stand van zaken registratie AMK Amsterdam

	handmatig geteld	in registratie					
		startgegevens		afhandeling		follow-up	
	abs	abs	%[a]	abs	%[a]	abs	%
• advieszaken	595	396	66%	n.v.t.	n.v.t.	29[b]	-
• daadwerkelijke meldingen	456	159	34%	139	30%	-	
totaal	1060	555	52%	-	-	-	-

a De percentages geven aan welk percentage van de handmatig getelde aantal meldingen is geregistreerd.
b Dit betreft ongeveer 30% van alle advieszaken waarvan follow-up gegevens geregistreerd dienden te worden.

In Amsterdam was in december 1996 tweederde van de *advieszaken* geregistreerd. Het feit dat niet alle binnengekomen adviesvragen werden geregistreerd is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat men in Amsterdam pas in juni 1996 met de definitieve versie van de door DSP ontwikkelde registratievragenlijst is gaan werken. In de maanden juni tot en met oktober werd namelijk 81% van alle advieszaken geregistreerd.
Door de werkwijze die men in Amsterdam hanteert bij de afhandeling van advieszaken wordt meestal niet aan de voorwaarden voor het invullen van de follow-up vragen voldaan. Toch zijn de follow-up gegevens slechts in circa 30% van de gevallen waarin dat wel het geval was, ingevuld. Dit komt voort uit het feit dat advieszaken (en daarmee ook de registratie van advieszaken) in Amsterdam geen rappelsysteem kennen.
Ook met de registratie van de *daadwerkelijke meldingen* is het niet goed gesteld. Wanneer we de maanden april en mei buiten beschouwing laten, dan stijgt het percentage geregistreerde zaken van 34% naar 36%. Het blijft dus laag. Uit overleg met het AMK Amsterdam blijkt dat dit veroorzaakt wordt door twee factoren:

- gegevens worden pas na afsluiting in de computer ingevoerd;
- er is een achterstand in de invoer.

Bovendien speelt in Amsterdam ook het probleem dat zaken vaak onvolledig zijn geregistreerd. Dit geldt met name voor de vragen die betrekking hebben op de afhandeling van daadwerkelijke meldingen. Het percentage 'niet ingevuld' ligt bij deze vragen meestal rond de 20%.

Drenthe

Tabel 2 Stand van zaken registratie AMK Drenthe

	handmatig geteld	in registratie				
		startgegevens		afhandeling		follow-up
	abs	abs	%[a]	abs	%[a]	abs
• advieszaken	272}*	87		n.v.t.	n.v.t.	40[b]
• daadwerkelijke meldingen		136		27	<20%	-
totaal	272	223	82%	-	-	-

a De percentages geven aan welk percentage van de handmatig getelde aantal meldingen is geregistreerd.
De uitsplitsing naar advieszaken en daadwerkelijke meldingen is niet bekend.
b Dit betreft ongeveer 40% van alle advieszaken waarvan follow-up gegevens geregistreerd dienden te worden.

In Drenthe zijn van de meeste meldingen vermoedelijk startgegevens geregistreerd. De betrouwbaarheid van de handmatig getelde aantallen is niet goed na te gaan. Met nadere woorden het is ons niet duidelijk waar het aantal van 172 meldingen op gebaseerd is. Dit aantal ligt hoger dan het geregistreerde aantal maar tegelijkertijd hebben wij begrepen dat de eigen telling van het AMK afgeleid wordt van het aantal meldingen dat in de DSP en de LSMK/ SRJV registratie is ingevoerd.
De afhandelingsgegevens van de daadwerkelijke meldingen en de follow-up gegevens van de adviesvragen zijn meestal (nog) niet in de computer ingevoerd.

Friesland

Tabel 3 Stand van zaken registratie AMK Friesland

	handmatig geteld	in registratie				
		startgegevens		afhandeling		follow-up
	abs	abs	%[a]	abs	%[a]	abs
• adviesvragen	282	265	94%	n.v.t.	n.v.t.	138[b]
• daadwerkelijke meldingen	98	61	62%	38	39%	-
totaal	380	326	86%	-	-	-

[a] De percentages geven aan welk percentage van de handmatig getelde aantal meldingen is geregistreerd.
[b] Dit betreft ongeveer 75% van alle adviesvragen waarvan follow-up gegevens geregistreerd dienden te worden.

In Friesland is de situatie het gunstigst: van een meerderheid van de binnengekomen meldingen zijn startgegevens geregistreerd. Van de meeste adviesvragen (die aan de voorwaarden voldeden) zijn ook de follow-up gegevens ingevuld. Ook hier ontbreken echter nog vaak de afhandelingsgegevens van de daadwerkelijke meldingen.

Conclusies

1 De *startgegevens* van de adviesvragen en van de daadwerkelijke meldingen zijn redelijk compleet en redelijk tot goed ingevuld. Amsterdam vormt een uitzondering: hier zijn van een minderheid van de daadwerkelijke meldingen startgegevens beschikbaar. De kwaliteit van deze cijfers is echter redelijk tot goed.
2 Van de meeste daadwerkelijke meldingen zijn (nog) geen *afhandelingsgegevens* beschikbaar. Ook de kwaliteit van de afhandelingsgegevens laat te wensen over omdat veel vragen niet of verkeerd zijn ingevuld. Met name in Amsterdam en in Drenthe laat de kwaliteit van de afhandelingsgegevens te wensen over.
3 De *follow-up gegevens* van de adviesvragen ontbreken met name (nog) in Amsterdam en in Drenthe.
4 Het actualiseren van de registratie en afregistreren van zaken aan het einde van de projectperiode zal met name van de projecten in Amsterdam en in Drenthe nog veel tijd vragen.

Bijlage 3 Aantal meldingen per maand in 1995 en 1996

	Amsterdam			Drenthe			Friesland		
	1995[a]	1996[b]	stijging/ daling	1995[a]	1996[c]	stijging/ daling	1995[a]	1996[b]	stijging/ daling
april	119	125	+5%	27	24	-12%	58	67	+15%
mei	114	146	+28%	42	36	-14%	64	49	-23%
juni	113	170	+50%	33	50	+52%	70	60	-14%
juli	95	123	+29%	33	28	-15%	34	43	+26%
augustus	99	157	+58%	37	34	-8%	42	41	-2%
september	101	134	+33%	48	100[d]	+6%	42	68	+62%
oktober	130	205	+58%	46			65	52	-20%
totaal	771	1060	+37%	266	272	+2%	375	380	+1%

[a] Gegevens afkomstig uit de geautomatiseerde registratie.
[b] Eigen, handmatig bijgehouden gegevens.
[c] Gegevens afkomstig uit beide gegevensbronnen.
[d] Aantal meldingen over de maanden september en oktober gezamenlijk.

Geraadpleegde literatuur

'Advies- en meldpunten kindermishandeling', Tweede interimrapport, Werkgroep Meldpunt Kindermishandeling, januari 1997.

Burik, A.E. van, N.C. Hilhorst, e.a., 'Evaluatie Beleidsbrief Bestrijding van Kindermishandeling', Ministerie van WVC, Den Haag, augustus 1994.

Burik, A.E. van en M. Geldorp, 'Het melden van vermoedens van kindermishandeling: ervaringen en wensen van potentiële melders', Ministerie van VWS, Rijswijk, januari 1996.

Burik, A.E., L.J.S. Grubben, m.m.v. P. de Savornin Lohman, 'De modelprojecten nader bekeken: eerste ronde procesevaluaties organisatie en bestuur en primair proces', Werkgroep Meldpunt Kindermishandeling, juni 1996.

L.S.B.V.K., 'Jaarverslag 1995', Utrecht, juni 1996.

Montfoort, A. van, 'Kindermishandeling en justitie', Amsterdam, 1993.

Marck, J. van der, 'Ontwikkelingsprotocol Advies- en meldpunten Kindermishandeling', Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid, februari 1996.

'Raamwerk voor modelprojecten', Eerste interimrapport, Werkgroep Meldpunt Kindermishandeling, maart 1995.