

Veilig Thuis

Naar een centrum gemeentelijke regiovisie huiselijk geweld & kindermishandeling

Startnotitie 'Visie op hoofdlijnen'



Gemeente Rotterdam



Van

Centrumgemeente Vrouwenopvang, gemeente Rotterdam

Schilgemeenten: Gemeente Albrandswaard, gemeente Barendrecht, gemeente Capelle aan den IJssel, gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeente Lansingerland, gemeente Ridderkerk.

Datum

18 februari 2014

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Leeswijzer	4
1 Inleiding	5
1.1 Definities	5
1.2 Een geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling	6
1.3 De huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling	7
1.3.1 Bestuurlijke en beleidsmatige borging	7
1.3.2 Drie actielijnen	8
1.3.3 Hoofdelementen in de aanpak en verantwoordelijkheidsverdeling	8
2 Opdracht	10
2.1 Achtergrond en aanleiding	10
2.2 Reikwijdte	10
2.2.1 Wat we samen doen en wat ons bindt	11
2.2.2 De vorming van een AMHK	11
3 Visie op hoofdlijnen	14
3.1 Missie	14
3.2 De basis: benadering van de problematiek	14
3.2.1 De schending van een grondrecht	14
3.2.2 Ontwrichting, intergenerationele overdracht en maatschappelijke kosten	15
3.2.3 Omvang en aard	15
3.2.4 De complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek	16
3.2.5 Begripsbepaling van huiselijk geweld en kindermishandeling	16
3.3 De accenten: wat centraal staat	17
3.3.1 Positionering in het sociale domein	17
3.3.2 Borgen van specialistische kennis en expertise	18
3.3.3 Veiligheid voorop	19
3.3.4 De verhouding tussen centrumgemeentelijke en lokale taken	20
4 Opgaven	21
4.1 Ontrafelen van regie rollen	21
4.2 Kwaliteit verbeteren van de uitvoering	22
4.3 Middelen	23
5 Werkwijze en planning	25
5.1 In vier stappen naar een geïntegreerde regiovisie	25

Woord vooraf

Voor u ligt de startnotitie voor het maken van een regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling voor het centrumgebied van Rotterdam. Het opstellen van deze regiovisie is een opdracht van het Rijk met als doel meer samenhang en betere sturing in beleid en aanpak. De regiovisie moet eind dit jaar klaar zijn en op 1 januari 2015 in werking treden.

Gevraagde beslissing

We beschrijven in deze startnotitie de visie op hoofdlijnen en geven richting aan de belangrijkste vraagstukken die de komende tijd uitwerking behoeven. We zetten uiteen hoe we dat denken te kunnen doen. Wij vragen u in te stemmen met de voorgestelde koers en de uitwerking ervan te ondersteunen.

Product en proces

De regiovisie is een product. Een beleidskader waarin gemeenten afspraken vastleggen over de doelen, de taken en de verantwoordelijkheden in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling en de bekostiging ervan. Het proces om daar te komen is daarbij net zo belangrijk als de inhoud. Samen de schouders eronder zetten en gelijkwaardig betrokken zijn. Die gezamenlijkheid in het proces, is in het verleden niet altijd even goed vormgegeven. De gemeente Rotterdam heeft de afgelopen sterk het voortouw genomen in de (door)ontwikkeling van de aanpak van huiselijk geweld onder meer door het opstarten van pilots, bijvoorbeeld rondom eengerelateerd geweld, het huisverbod bij kindermishandeling en ouderenmishandeling. De schilgemeenten hebben aangegeven in de toekomst hier meer en eerder over geïnformeerd en betrokken te willen worden. Deze regiovisie biedt wat dat betreft enorme kansen om elkaar ook daarin als gelijkwaardige partners te vinden.

Gelukkig hebben we wel de ervaring dat we het met elkaar kunnen. Zo blijkt in elk geval uit het beleid en de uitvoering rondom de wet tijdelijk huisverbod die sinds 2009 van kracht is en de Nota regionale aanpak van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld uit 2010, waarin kaders zijn opgenomen voor een samenhangende aanpak in de regio en per centrumgebied. Op de inhoud vinden we elkaar doorgaans wel, want het belang van de aanpak van deze problematiek leeft sterk bij alle gemeenten in het centrumgebied.

De aanleiding tot deze startnotitie is dat er bestuurlijk, met alle gemeenten is besloten dat we dit belangrijk vinden en dat we dit ook ècht gezamenlijk en gelijkwaardig gaan doen. Er is een ambtelijke werkgroep geformeerd die hier met elkaar vorm aan geeft. Bovendien is ervoor gekozen dat de middelen die de centrumgemeente Rotterdam ontvangt van het Rijk voor de vorming van deze regiovisie, worden benut voor het aanstellen van een onafhankelijke projectleider om dit proces ook te borgen. De voorliggende startnotitie is het eerste resultaat van de samenwerking die we voorstaan en in praktijk brengen.

Accenten in deze startnotitie

Het gaat bij deze regiovisie in de kern om de vraag 'wat pakken we centrumgemeentelijk aan en wat lokaal?' En daarbij kijken we ook naar de regionale verbanden, zoals die ook nu bijvoorbeeld van kracht zijn bij de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. We komen op onderliggende vragen die de bedoeling van de aanpak kenmerken: wat willen we bereiken?

Wat is onze ambitie voor preventie, opvang, hulp en nazorg? Wat spreken we af over de verschillende regiefuncties? Hoe verbinden we de centrumgemeentelijke functies met de lokale infrastructuur?

Het accent in deze startnotitie ligt op de positionering van een geïntegreerde aanpak binnen het sociale domein. Met specifieke aandacht voor het veiligheidsaspect dat zo nadrukkelijk een rol speelt in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Verder is ook het behouden van de specialistische kennis en expertise die nodig is voor de hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling aan de orde. Deze moet geborgd worden in de infrastructuur van voorzieningen in het kader van de decentralisaties op het terrein van ondersteuning, jeugd en participatie & arbeid. Vervolgens is het zaak om tot een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden te komen. Het ontrafelen van regierollen, het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering en de besteding van middelen zijn de belangrijkste opgaven.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van deze notitie bestaat uit een inleiding waarin de urgentie, definitie kwesties en de huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling aan de orde komen. In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de opdracht, de achtergrond en reikwijdte ervan. In Hoofdstuk 3 schetsen we de visie op hoofdlijnen. Hoofdstuk 4 beziet de belangrijkste opgaven voor verdere uitwerking van de regiovisie. Tenslotte geven we in Hoofdstuk 5 de beoogde werkwijze en planning weer.

1 Inleiding

Urgentie

Gemeenten staan voor de opgave om regiovisies te maken voor een geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Die opdracht ligt besloten in de Kamerbrief van de Staatssecretaris van VWS van 14 december 2011 met als onderwerp 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'. Vanaf 2015 worden gemeenten geacht in regionaal verband, met elkaar afspraken te hebben gemaakt over de besteding van de middelen die het Rijk ter beschikking stelt aan de centrumgemeenten via de zogenaamde 'decentralisatieuitkering vrouwenopvang'. De regiovisie moet leiden tot beter lokaal en regionaal beleid waarbij alle partijen daarbinnen hun verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Relevantie en kansen

Dat is bovendien ook om andere redenen relevant:

- Gemeenten staan voor grote decentralisatie operaties op het terrein van ondersteuning, jeugd en participatie & arbeid waarvoor ze de bestaande infrastructuur van voorzieningen moeten aanpassen. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling kan worden verbeterd in het geheel van de transformaties die het gevolg zullen zijn van de grote decentralisaties;
- Een teruggang in financiële middelen noopt tot het nadenken over een aanpak waarin efficiënter met de middelen kan worden omgegaan;
- Het bestaande programma waarin de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling nu vorm krijgt in het centrumgemeentelijke gebied, loopt eind 2014 af. De regiovisie kan als onderlegger dienen voor nieuwe actieplannen;

Een hernieuwde visie ontwikkelen biedt bovendien kansen:

- De mogelijkheid om een integrale aanpak in het kader van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te organiseren voor (multi-problem) gezinnen die loopt van preventie en vroegsignalering, via opvang en herstel tot en met nazorg en participatie;
- De mogelijkheid om het veiligheidsaspect dat aan de orde is bij huiselijk geweld en kindermishandeling stevig te verankeren in een integrale Wmo-aanpak;
- De mogelijkheid om de kwaliteit en effectiviteit van de keten dan wel de aanpak als geheel te verhogen.

Nu is bij uitstek het moment om kritisch op de huidige aanpak te reflecteren, na te denken over de vraag hoe de aanpak kan worden verbeterd én hoe we efficiënter met beschikbare middelen kunnen omgegaan. Onderzoeksrapporten en handreikingen bieden daartoe inzichten en handvatten, samen met de ervaringen die we de afgelopen jaren hebben opgedaan.

1.1 Definities

De begripsbepaling van huiselijk geweld en kindermishandeling is verre van uniform. Door de jaren heen is een steeds breder scala aan specifieke doelgroepen, verschijningsvormen en aanvullende doelen toegevoegd aan de aanpak van zowel huiselijk geweld als die van kindermishandeling. Daardoor zijn de begrippen opgerekt. In enge zin gaat huiselijk geweld over geweld tussen (ex-)partners. In een bredere beschouwing, gaat het om geweld in huiselijke kring waar ook familieleden, huisvrienden en mantelzorgers betrokken zijn als plegger of als slachtoffer van het geweld.

In de breedste zin wordt gesproken over geweld in afhankelijkheidsrelaties waarbij het ook gaat om geweld in organisaties tussen professionals en hun cliënt, cliënten onderling (in intramurale woonvormen) en verbanden waar kinderen onder begeleiding van volwassenen hun tijd doorbrengen.

In de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, de bredere beschouwing van geweld in huiselijke kring opgenomen. Zowel vrouwen en mannen als minderjarigen en ouderen vallen hieronder en moeten door alle gemeenten worden beschermd en ondersteund. Ook kinderen die direct slachtoffer zijn van geweld in huiselijke kring en kinderen als getuige van geweld in huiselijke kring zijn hierin opgenomen.

Onder kindermishandeling wordt op basis van de Wet op de Jeugdzorg en de nieuwe Jeugdwet verstaan: 'elke vorm van een voor een minderjarige, bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel'.

Als kinderen als getuige blootgesteld worden aan geweld in de huiselijk kring dan wordt dat ook als kindermishandeling beschouwd. Kindermishandeling kent in het perspectief van deze definitie ook verschijningsvormen buiten de relationele context, bijvoorbeeld (seksueel) misbruik door bekenden buiten het gezin of de familie. En soms worden ze slachtoffer van geweld en misbruik door volslagen vreemden. Kinderen staan feitelijk altijd in een relatie van afhankelijkheid en onvrijheid ten opzichte van volwassenen. Hoewel het niet expliciet tot uitdrukking komt in de definitie, wordt ook vrouwelijke genitale verminking, onder kindermishandeling gerekend.

We sluiten weliswaar aan bij de definities zoals deze landelijk worden gehanteerd maar realiseren ons dat keuzes en afbakening aan de orde zijn in de nadere uitwerking van deze regiovisie.

Het gaat in de kern om het bepalen van:

- de aard en kenmerken van het geweld; (van een enkele klap of schop tot systematisch geweld, van leed en verdriet tot letsel)
- de aard en kenmerken van de relaties; (welke afhankelijkheden en machtsverhoudingen precies: in intieme relaties of ook professionele verbanden?)
- de reikwijdte van de relaties (wie vallen onder het gezin, de familie en de huiselijke kring?)
- de plaatsbepaling van het geweld (de reikwijdte van binnenshuis en buitenshuis)
- de verschijningsvormen.

1.2 Een geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling

Op basis van de decentralisaties op het terrein van jeugd, ondersteuning en participatie, worden gemeenten verantwoordelijk voor het tegengaan van geweld tegen volwassen en kinderen in brede zin. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn domeinen die ieder hun eigen wortels en geschiedenis hebben. De onderlinge verschillen waren lange tijd te groot om ze onder één visie te kunnen scharen. De aanpak van huiselijk geweld komt voort uit de vrouwenhulpverlening waarbinnen emancipatie en zelfbeschikking sleutelbegrippen zijn. Bij de aanpak van kindermishandeling gaat het in de kern om het beschermen van kinderen tegen hun tekortschietende ouders en/ of verzorgers waarbij door ingrijpen van buitenaf, gevraagd en ongevraagd oplossingen worden aangereikt en zo nodig opgelegd.

Deze verschillende benaderingen zijn in de afgelopen jaren dichter bij elkaar komen te liggen. Enerzijds vanuit het besef dat bij geweld in en rondom het 'thuis', kinderen altijd het slachtoffer zijn en dat het geweld vaak niet stopt zonder enige vorm van hulp van buitenaf. Anderzijds is er ook het besef dat goede ouders soms slechte dingen doen. Ouders willen over het algemeen het beste voor hun kind. Soms zien ze echter niet dat hun gedrag het tegenovergestelde veroorzaakt of zijn ze niet (meer) in staat het tij te keren. In andere gevallen gaat het om kwetsbare volwassenen waarbij ongevraagde bemoeienis nodig is om een situatie van onveiligheid te stoppen. Hoe dan ook: we snappen dat het gaat om een goede balans tussen ingrijpen wanneer de veiligheid in het geding komt en (tegelijktijd) de eigen kracht van gezinnen en hun netwerken te versterken zodat die veiligheid duurzaam is.

1.3 De huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling

De gemeente Rotterdam is centrumgemeente voor de vrouwenopvang en verantwoordelijk voor het organiseren van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Ridderkerk en Rotterdam. Daarbinnen voert de gemeente Rotterdam de beleidsregie op de aanpak. Het samenspel tussen centrumgemeente en schilgemeenten in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling kent al een stevige basis in de huidige werkwijze die sinds 2006 is ingezet. Sindsdien is het aantal meldingen bij het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) in het centrumgebied, gestegen van 1.606 in 2006 tot 8.996 in 2012.

De schilgemeenten ervaren de bestaande uitvoering(safspraken) nog te zeer (intern) Rotterdams georiënteerd en zien ruimte voor verbetering. In die zin is de huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling het vertrekpunt maar dient deze in het licht van de ontwikkeling van deze regiovisie mogelijk op onderdelen te worden herbezien.

De gemeente Lansingerland neemt in dit verband een bijzondere positie in. Officieel valt zij niet onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente Rotterdam maar onder die van de centrumgemeente Delft. Op basis van bestuurlijke afspraken behoort de gemeente Lansingerland echter wel tot het verzorgingsgebied van de GGD Rotterdam-Rijnmond. Bovendien is de gemeente Lansingerland ingedeeld in de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Voor de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod is de gemeente aangewezen op de politie Rotterdam-Rijnmond en werkt daarmee al jaren samen met het ASHG in Rotterdam. Er is meerdere malen een verzoek ingediend bij het ministerie van VWS en de gemeente Delft om een formele overgang te bekrachtigen. Op dit moment buigt een decentralisatieambassadeur zich over de kwestie. Deze heeft reeds aangegeven te pleiten voor een overgang van Lansingerland naar het centrumgebied Rotterdam. De gemeenten zijn nog in afwachting van een formeel besluit.

1.3.1 Bestuurlijke en beleidsmatige borging

De huidige aanpak is vastgelegd in de (op elkaar afgestemde) regionale nota 'Aanpak huiselijk geweld en eergelateerd geweld, 2010 – 2014' en het centrumgemeentelijke Actieprogramma 'Veilig Thuis, 2011 – 2014'. Er is zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau afstemming tussen de centrumgemeente en de schilgemeenten. De verantwoordelijke portefeuillehouders van de gemeenten hebben structureel overleg, waarbij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling als vast en terugkerend bespreekpunt geagendeerd is. Op centrumgemeentelijk niveau is een regiegroep ingesteld die de voortgang van de aanpak bespreekt en verbeterpunten aan de orde stelt.

Naast de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten nemen hier ook vertegenwoordigers van de relevante partnerorganisaties aan deel, te weten: de politie, het openbaar ministerie (OM), de reclassering, Bureau Jeugdzorg/ het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (BJZ/AMK), het Veiligheidshuis, Arosa vrouwenopvang & ambulante hulpverlening en het Centrum voor Dienstverlening (CVD). Een ambtelijk werkgroep waarin de verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de gemeenten deelnemen, geeft uitwerking aan gesignaleerde verbeterpunten en bereidt de overleggen van de bestuurlijke portefeuillehouders voor. Tevens geeft die werkgroep voeding aan de centrumgemeentelijke regiegroep.

Daarnaast is er een regionale regiegroep huiselijk geweld en kindermishandeling Rotterdam-Rijnmond breed waarin de drie centrumgemeenten binnen dit gebied vertegenwoordigd zijn naast de relevant regionaal werkende partners (zijnde de politie, het openbaar ministerie (OM), de reclassering, Bureau Jeugdzorg/ het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (BJZ/AMK) en het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR). Deze regionale regiegroep wordt onder meer gevoed door de centrumgemeentelijke gremia zoals hiervoor benoemd. Deze regionale regiegroep is bovendien ook de beleidsadviesgroep huiselijk geweld en kindermishandeling voor het VHRR. Vraagstukken die de centrumgemeentelijke samenwerking overstijgen, worden verder ook nog besproken in het Regionaal College en andere relevante regionale gremia.

1.3.2 Drie actielijnen

De bestaande aanpak is gebaseerd op drie actielijnen.

1. Opsporen: eerder en beter signaleren
2. Oppakken: steviger en effectiever ingrijpen
3. Oplossen: werken aan een veilige toekomst

De actielijn 'Opsporen' richt zich op het eerder en vaker signaleren van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het gaat hier onder meer om een investering van de meldingsbereidheid van professionele organisaties en verschillende beroepsgroepen. De invoering en het toezicht daarop van de Meldcode valt onder deze actielijn. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan een betere prioritering en screening van meldingen om sneller en effectiever ingrijpen mogelijk te maken. Ook is en wordt in deze actielijn gewerkt aan een intensievere samenwerking tussen de meldpunten ASHG en AMK.

In de actielijn 'Oppakken' wordt gewerkt aan de (intensivering van de) samenwerking tussen de straf en zorgketen, maar ook de verbinding tussen de ketens voor jeugd en volwassenen daar waar het gaat om de betrokkenheid van kinderen. Uitgangspunt in deze actielijn is het in samenhang, toepassen en integreren van bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen.

De actielijn 'Oplossen' richt zich op het werken aan herstel en een veilige toekomst. Eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij de sleutelbegrippen. Er wordt gewerkt aan het bieden van ondersteuning dichtbij huis, met bijzondere aandacht voor kinderen als getuige van geweld. Een compleet overzicht van de activiteiten, de voortgang en resultaten is te vinden in het Actieprogramma 'Veilig Thuis' en de bijbehorende jaarverslagen.

1.3.3 Hoofdelementen in de aanpak en verantwoordelijkheidsverdeling

In de huidige aanpak wordt gewerkt vanuit een ketenbenadering die loopt van preventie en vroegsignalering, via gerichte inzet van bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen om (evident) geweld te (doen) stoppen, naar opvang en herstel tot en met nazorg en participatie. Onder deze aanpak ligt een ketenbreed samenwerkingsconvenant dat van toepassing is op de gemeente Rotterdam.

Daarbij strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam als centrumgemeente tot het voeren van de beleidsregie en het organiseren van de aanpak voor de schilgemeenten ten aanzien van het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) als zogenaamde 'frontoffice', de opvang(plaatsen) voor slachtoffers en de uitvoering van taken in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod. De frontoffice is een wettelijke functie van het ASHG. Het is een laagdrempelig advies- en meldpunt dat 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is, waar iedereen terecht kan voor vragen en het doen van een melding. De frontoffice is de toegangspoort naar de hulpverlening. Hier komen de meldingen binnen die volgens een vaststaande werkwijze behandeld en toe geleid worden voor (vervolg)hulp. Indien nodig, worden ook crisisinterventies door de frontoffice uitgevoerd. Voorts zijn binnen deze frontoffice functie taken belegd ten aanzien van voorlichting, deskundigheidsbevordering, procesregie, registratie en monitoring- en prevalentieonderzoek. Het organiseren van de frontoffice is een centrumgemeentelijke verantwoordelijkheid.

De reikwijdte van het eerder genoemde convenant, beperkt zich tot de gemeente Rotterdam omdat het convenant ook ziet op de zogenaamde 'backoffice' van Rotterdam. De backoffice is de lokale infrastructuur waarbinnen de feitelijke uitvoering van de (vervolg)hulp en maatregelen opgepakt wordt door lokale partijen, nadat de melding door de frontoffice is behandeld en doorgezet naar (de lokale coördinator van) de backoffice. Het organiseren van de backoffice, dus de lokale infrastructuur voor zorg en hulp, is een verantwoordelijkheid van de (schil)gemeenten.

Voor de afdoening van het huisverbod geldt een andere werkwijze, waarbij frontoffice -en backoffice taken samenlopen gedurende 10 tot maximaal 28 dagen. De uitvoering van het huisverbod is de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de schilgemeenten zelf. Immers, het opleggen van een huisverbod is een exclusief aan de burgemeester toegekende bevoegdheid. De uitvoering van -en het screenen voor een huisverbod (en het besluit tot wel of niet opleggen) is in de regio Rotterdam Rijnmond, (geheel of gedeeltelijk) gemandateerd aan de politie. De politie heeft daardoor een poortwachtersfunctie bij de inzet van een huisverbod. Daarbij wordt ook de hulpverlening direct ingezet via het crisisinterventieteam van het Centrum voor Dienstverlening (CIT/CVD). De volgende werkdag neemt een daartoe aangewezen casemanager van het ASHG, de regie op de hulpverlening en inzet van maatregelen. Deze taken maken, in die zin, onderdeel uit van de zogenaamde 'frontoffice'. Na afloop van het (al dan niet verlengende) huisverbod worden deze casussen doorgezet voor (vervolg)hulp naar de backoffice van de betreffende (schil)gemeente.

De lokale backoffice heeft in de praktijk direct of indirect te maken met regionaal werkende partners. Bij knelpunten in de samenwerking in de lokale backoffice met die regionale partijen, kan de backoffice altijd een beroep doen op de frontoffice zijnde het ASHG dan wel de gemeente Rotterdam, op basis van diens centrumgemeentelijke verantwoordelijkheid als regisseur in de aanpak. Het gezamenlijk optrekken in de aanpak, ook richting ketenpartners, kan volgens de schilgemeenten verbeterd worden. Daarbij is een proactieve houding van de centrumgemeente, maar ook van de schilgemeenten in de toekomst van belang.

Er ligt dus een basis waar we op kunnen voortbouwen. Maar we zijn er nog niet. Het is tijd voor de volgende stap waarin enerzijds het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering centraal staat: efficiënter en effectiever. En anderzijds, de vorm en kwaliteit van de (beleidsmatige) samenwerking.

2 Opdracht

Een hernieuwde, geïntegreerde regiovisie ontwikkelen op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, die voortbouwt op de ervaringen en lessen van de bestaande praktijk én waarop toekomstige actieprogramma's kunnen worden gebaseerd. Duurzaam en flexibel, mede in het licht van de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van ondersteuning, jeugd en participatie & arbeid van het rijk naar gemeenten. Dat is de opgave.

Gemeenten hebben daarmee de opdracht om samen (hernieuwde) afspraken te maken over de aansluiting van lokale, centrum gemeentelijke en regionale taken in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling inclusief de financiering daarvan.

2.1 Achtergrond en aanleiding

De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is een zaak van alle gemeenten. Vanuit het Rijk gaan weliswaar middelen naar de 35 centrumgemeenten voor de vrouwenopvang om de basisfuncties in de aanpak te organiseren, maar ook de andere gemeenten spelen een belangrijke rol. De gedachte van het Rijk achter de ontwikkeling van een regiovisie, is de betrokkenheid van alle gemeenten te vergroten. In de praktijk blijkt dat lang niet alle gemeenten actief beleid voeren.

Een regiovisie is in de zienswijze van het Rijk, een beleidsplan waarin de centrumgemeente samen met de omliggende gemeenten hun samenhangend beleid op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling beschrijven. Het ministerie van VWS wil dat gemeenten elke vier jaar een regiovisie opstellen. De (eerste) regiovisie moet in werking treden op 1 januari 2015. Op die datum gaan een aantal maatregelen in die voor gemeenten van belang zijn. Zo zullen er op die datum geen landelijk, door het Rijk gefinancierde instellingen meer zijn maar komen die allemaal voor verantwoordelijkheid van de gemeenten. Verder benadrukt het samengaan van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling en het Steunpunt Huiselijk Geweld in één AMHK de samenhang in het beleid op het terrein van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Met de opdracht tot het opstellen van een regiovisie, geeft het Rijk opvolging aan één van de aanbevelingen van de commissie de Jong over een toekomstbestendig opvangstelsel uit 2011. Deze commissie werd ingesteld om de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de (vrouwen)opvangsector te onderzoeken en een advies te geven over hoe de financiële kaders kunnen worden aangepast om tot een doelmatige en effectieve opvangsector te komen die toekomstbestendig functioneert. Dit vanuit het besef dat de doelgroep die gebruik maakt van de opvang steeds breder is geworden en een bredere, meer samenhangende, beschouwing op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling een andere positionering vraagt in een integrale (keten)aanpak. Aan de aanbevelingen van de commissie de Jong wordt via verschillende lijnen opvolging gegeven met een basis in de decentralisaties op het terrein van de (nieuwe) Wmo, Jeugdwet en Participatiewet.

2.2 Reikwijdte

We ontwikkelen de regiovisie op centrumgemeentelijk niveau. De gemeenten in het centrumgebied van Rotterdam zijn hier nadrukkelijk en eensluidend over: het vertrekpunt is de huidige centrum-gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

2.2.1 Wat we samen doen en wat ons bindt

Het gaat erom dat we bepalen welke functies en elementen we tot het basispakket rekenen en wat we als aanvullend beschouwen. Dit vanuit de wetenschap dat:

- een aantal functies moet: er liggen verplichtingen op basis van wet- en regelgeving (basispakket);
- we functies en elementen vast stellen waarvan we met elkaar vinden dat het moet (pluspakket);
- en er dan mogelijk nog functies en elementen overblijven die in ene gemeente wel en de andere niet worden ingezet (aanvullend pakket). Hiervoor geldt dat dit buiten de regiovisie zal vallen omdat het in de regiovisie nadrukkelijk gaat om 'dat wat we samen doen, ons verbindt'.

In de regio Rotterdam-Rijnmond gaat het om drie centrumgemeentelijke visies op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, in respectievelijk het centrumgebied Rotterdam, Spijkenisse en Vlaardingen. Daarbij is afgesproken dat de drie visies inhoudelijk besproken en afgestemd worden binnen de regionale regiegroep huiselijk geweld en kindermishandeling. Vandaaruit kan in een later stadium worden gezien of er (op onderdelen) mogelijkheden zijn om te komen tot gezamenlijk beleid en afspraken binnen de regio Rotterdam-Rijnmond breed.

De aanpak in de drie centrumgemeenten komt op punten overeen maar kent ook wezenlijke verschillen. Met name daar waar het gaat om de positionering en aansluiting van de centrumgemeentelijke frontoffice-taken op de lokale backoffice-taken en de bekostiging daarvan. Alle drie de centrumgemeenten hebben hun eigen (A)SHG waardoor zij dicht bij de basis staan. Knelpunten in de uitvoering van het beleid worden daardoor snel gesignaleerd en kunnen gericht worden opgepakt. Juist aan deze aansluiting en sturingsmogelijkheden wordt grote waarde gehecht. Daarmee wordt voor het opstellen van de regiovisie(s) vastgehouden aan de regio-indeling van de 35 centrumgemeenten voor de vrouwenopvang.

2.2.2 De vorming van een AMHK

Een vraagstuk waar alle regio's mee worstelen is de relatie tussen het vormen van een regiovisie en het opzetten van regionale Advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK). De vorming van het AMHK is (in wezen) onderdeel van de regiovisie, maar het zijn wel twee verschillende processen die in de regio Rotterdam-Rijnmond ook afzonderlijk worden vormgeven. Het één gaat over een inhoudelijk beleidskader, het ander over een fusie.

Op dit moment is de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling georganiseerd in respectievelijk de ASHG's en de AMK's. Er zijn twee belangrijke redenen voor het Rijk om tot de samenvoeging van beiden te komen tot één AMHK te komen: één meldpunt voor alle vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling en meer samenhang in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Eén van de taken van het AMHK is de doorgeleiding naar passende hulpverlening. Dat gaat (in eerste instantie) om de hulp en maatregelen die nodig zijn om huiselijk geweld en kindermishandeling te (doen) stoppen en (vervolgens) om het duurzaam herstellen en waarborgen van de veiligheid. Met name dit laatste heeft veel meer effect als het in de eigen context en in samenhang met andere zorg en hulpverlening die in het gezin nodig is wordt aangeboden, dichtbij huis. Hoe de relatie tussen het AMHK en de lokale infrastructuur op gemeentelijk niveau eruit moet zien is nog onduidelijk. Dit is een complex vraagstuk omdat de lokale situaties in de gemeenten verschillend zijn.

Bij het schrijven van deze startnotitie, is er nog geen eenduidige beeld over de positionering en inrichting van een (of meerdere) AMHK('s) in de regio Rotterdam-Rijnmond. In het platformoverleg van de wethouders Volksgezondheid en Jeugd, is op 12 december jl. besloten dat er een nieuwe opdracht wordt gegeven om tot een gedragen voorstel te komen over de schaalgrootte van het AMHK in de regio. Deze opdracht is belegd bij adviesbureau AEF. Het voorstel is op 13 februari jl. in het (bestuurlijke) regionale platformoverleg besproken.

In de regio Rotterdam-Rijnmond komt een bovenregionaal AMHK met drie gebiedsteams die aansluiten bij de 3 centrumgebieden en de huidige organisatie van de (A)SHG's. Hiermee is de schaalgrootte bepaald. Tevens is besloten dat voorlopig, tot en met eind 2017, gewerkt wordt in een samenwerkingsverband van alle betrokken partijen, waarbij het personeel in dienst blijft bij de huidige werkgever en gedetacheerd wordt aan het samenwerkingsverband. Het AMHK zal dan vorm gegeven worden op basis van een business plan, op te stellen door alle betrokken partijen. Het initiatief daartoe zal genomen worden BJJ. Deze besluitvorming wordt verwerkt in een gemeenschappelijke regeling. Het AMHK gaat uitvoering geven aan de wettelijke basistaken zoals opgenomen in de nieuwe Wmo (en straks de Jeugdwet), inclusief monitoring en evaluatie onderzoek.

De nadere invulling van het te vormen AMHK betrekken we in de verdere ontwikkeling van de regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling. We beperken ons voor nu, tot de inhoudelijke aspecten in de aanpak en het benoemen van de functies en kwaliteitskaders.

In de nieuwe Wmo wordt om wetstechnische redenen nog gesproken over het (A)SHG maar ziet op de wettelijke basistaken van het te vormen AMHK. Over deze taken is, onder artikel 2.2.5 het volgende opgenomen:

Lid 1. Het college draagt in ieder geval zorg voor de organisatie van een algemene voorziening die fungeert als steunpunt huiselijk geweld.

Lid 2. Een (A)SHG oefent de volgende taken uit:

- a. Het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld;
- b. Het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen bij huiselijk geweld, van een melding van huiselijk geweld of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkenen dan wel de ernst van situatie waarop de melding betrekking heeft, daartoe aanleiding geeft;
- c. Het in kennis stellen van de politie van een melding van huiselijk geweld of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkenen dan wel de ernst van situatie waarop de melding betrekking heeft, daartoe aanleiding geeft;
- d. Het in kennis stellen van het AMK van een melding van huiselijk geweld of vermoeden daarvan als er kinderen in het gezin zijn;
- e. Het op de hoogte stellen van degene die de melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de meldingen zijn ondernomen.

Lid 3. Het (A)SHG verstrekt aan degene die een vermoeden van huiselijk geweld heeft, desgevraagd advies over de stappen die in verband daarmee kunnen worden ondernomen en verleend daarbij zo nodig ondersteuning.

Lid 4. Het college bevordert een goede samenwerking tussen het (A)SHG en het AMK, de hulpverlenende instanties en de politie.

Lid 5. Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over de werkwijze van een (A)SHG bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het tweede en derde lid, en over de deskundigheid waarover een (A)SHG moet beschikken om een verantwoordelijk uitvoering van zijn taken te kunnen realiseren.

In de memorie van toelichting bij de Wet Meldcode wordt verwezen naar het door het ministerie van VWS gepubliceerde document 'Functies van de steunpunten huiselijk geweld (2011)'. Deze functies zijn landelijk bindend en maken duidelijk aan welke eisen een (A)SHG moet voldoen. Ook dit is relevant in de nadere uitwerking van deze regiovisie en de vorming van het AMHK.

Van belang in dit perspectief, is de notie dat de huidige taken van het ASHG, en soms ook die van het AMK, breder zijn dan de wettelijke taken van het nieuwe AMHK. Er zullen besluiten genomen moeten worden over het al dan niet continueren van deze taken. En of het AMHK deze taken uit moet voeren of een andere organisatie. Het gaat om de volgende taken:

- Voorlichting en deskundigheidsbevordering (bijvoorbeeld leren signaleren);
- Regie over de (keten)aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling (bewaken van ketenafspraken, oplossen van knelpunten, inbrengen van nieuwe inzichten);
- Opbouwen van expertise en onderhouden van de verschillende vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling (bijvoorbeeld rond oudermishandeling en eengerelateerd geweld);
- Uitvoeren van crisisinterventies;
- Uitvoeren van bereikbaarheidsdiensten;
- Uitvoeringstaken in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod;
- Monitoren van de (keten)aanpak op resultaat.

3 Visie op hoofdlijnen

Op basis van reflectie op de huidige aanpak, gesignaleerde verbeterpunten en twee startsessies is gewerkt aan de voorliggende startnotitie. Overall, gaat het om het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van de aanpak. Mede op basis van het besef dat we niet beschikken over een ongelimiteerd budget. Dit brengt met zich mee dat we gezamenlijke keuzes moeten maken.

Langs de lijn van de inhoud, zijn drie accenten benoemd die een belangrijke kern vormen voor verdere uitwerking van de regiovisie:

- De positionering van een geïntegreerde aanpak binnen het lokale sociale domein met specifieke aandacht voor het veiligheidsaspect;
- Het behouden van opgebouwde, specialistische kennis en expertise die nodig is voor de hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze moet geborgd worden binnen de sociale infrastructuur van voorzieningen op alle niveaus;
- Het ontrafelen van regierollen en komen tot een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden, inclusief budgetverdeling.

3.1 Missie

De missie ontlenen we aan de huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling: 'het versterken van een thuis waar kinderen veilig opgroeien en zich kunnen ontwikkelen en volwassenen geweldloos kunnen samenleven en participeren in de samenleving'.

3.2 De basis: benadering van de problematiek

Waar gaat het allemaal om en waarom zijn huiselijk geweld en kindermishandeling zo bijzonder dat een aparte visie gerechtvaardigd is? Dat heeft te maken met de urgentie die in de inleiding is genoemd maar evenzeer met de ernst, de aard en de omvang van het probleem.

In een willekeurige schoolklas is nog altijd minstens één kind slachtoffer is van kindermishandeling. Ruim 1 op de 5 vrouwen in Nederland wordt slachtoffer van (ex)partnergeweld. Gemiddeld genomen moet de politie dagelijks elke 10 minuten, ergens in Nederland, uitrijden om te interveniëren naar aanleiding van een melding huiselijk geweld. En dan te bedenken dat slachtoffers, betrokkenen en omstanders veelal pas melding doen van huiselijk geweld en kindermishandeling als het voor de zoveelste keer echt uit de hand loopt. Voor slachtoffers geldt dat zij, gemiddeld genomen, zelfs pas na 30 incidenten de politie inschakelen. De incidenten die we in beeld krijgen vormen dus slechts het spreekwoordelijke 'topje van de ijsberg'.

3.2.1 De schending van een grondrecht

Huiselijk geweld en kindermishandeling zijn ernstige schendingen van fundamentele rechten van de mens. Denk daarbij op het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit. Maar denk ook aan het recht op familielevens waarbij dat familielevens alleen beschermingswaardig kan zijn als het gevrijwaard is van geweld. Tegen die achtergrond, kunnen we constateren dat kinderen en volwassenen recht hebben op een veilig thuis. Een omgeving waarin zij in veiligheid leven en gezond opgroeien tot zelfstandige mensen die hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen. In het kader van deze regiovisie zien we dat als een samenvatting van de grondrechten die in het geding zijn.

Als dat grondrecht wordt geschonden juist op de plek waar je het meest veilig zou moeten zijn, namelijk in de huiselijk kring, dan hebben we te maken met een buitengewoon ernstig fenomeen.

Er bestaat op basis van internationaal en Europees recht, een positieve verplichting van de overheid om in een geval van bedreiging of schending van deze vaststaande fundamentele rechten van de mens, op te treden. Doet de overheid dat niet dan kan sprake zijn van een schending van die positieve verplichting en zelfs aansprakelijkheid. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is kortom, geen vrijblijvende zaak. Dat lijkt vanzelfsprekend maar dat is het niet en dat was ook lange tijd niet zo. Althans, niet gewaarborgd door actief en gericht optreden van de overheid. Die tijd ligt achter ons. Het maatschappelijk belang inclusief de bijbehorende verantwoordelijkheid van de overheid, zijn inmiddels volledig erkend en herkend. Met de rijksnota 'Privé geweld, publieke zaak' uit 2002, legde het kabinet een stevige basis onder de aanpak van huiselijk geweld en agendeerde het als een zaak van ons allemaal. De (dreigende) schending van een grondrecht legitimeert de overheid om in te grijpen, teneinde de veiligheid te herstellen. Dat kan leiden tot de aanhouding van de pleger, het in veiligheid brengen van (leden van) het gezin en tot het uit huis plaatsen van kinderen of het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan de pleger. Met een dergelijke tussenkomst, wordt bereikt dat de veiligheid op korte termijn wordt hersteld. Dat is buitengewoon belangrijk, maar uiteindelijk gaat het er om dat die veiligheid duurzaam is. En dat vraagt niet alleen inzet op veiligheid maar ook op herstel. En dus de daarvoor noodzakelijk zorg en ondersteuning.

3.2.2 Ontwrichting, intergenerationale overdracht en maatschappelijke kosten

Huiselijk geweld en kindermishandeling leiden tot veel menselijk leed dat het leven van de betrokkenen vaak langdurig en hevig ontwricht. Het heeft ernstige gevolgen voor hun gezondheid en ontwikkeling. We weten inmiddels dat een aanzienlijk deel van de volwassenen die betrokken zijn bij huiselijk geweld, vroeger zelf is mishandeld of komt uit gezinnen waar ook al huiselijk geweld werd gepleegd. Waarbij blijkt dat jongens een grotere kans hebben om later zelf pleger te worden terwijl voor meisjes het risico op slachtofferschap aanzienlijk toeneemt. Het is dus zaak deze intergenerationale overdracht van geweld te doorbreken.

Huiselijk geweld en kindermishandeling leidt bovendien tot hoge maatschappelijke kosten. De schattingen over de kosten, zij het schaars en deels verouderd, lopen op tot wel 500 miljoen euro op jaarbasis. Die kosten vallen uiteen in kosten voor het gebruik van (officiële) diensten die moeten ingrijpen bij incidenten zoals politie, justitie, opvang en gezondheidszorg, kosten die ontstaan door verzuim en daarmee productieverlies en tenslotte het menselijk lijden wat in veel gevallen leidt tot een hoge zorgconsumptie.

3.2.3 Omvang en aard

Huiselijk geweld is de meest voorkomende vorm van geweld in Nederland. Cijfers laten zien dat 43% van de Nederlandse bevolking als partner, kind of ouder, ooit slachtoffer is geweest van een vorm van fysiek, seksueel of psychische geweld in huiselijke kring. Een derde van alle moorden en doodslagen in ons land vindt plaats binnen huiselijke kring. Geschat wordt dat er jaarlijks in Nederland minstens 200.000 mensen slachtoffer worden van (evident) huiselijk geweld en minimaal 60.000 kinderen opgroeien in een gezin waarin sprake is van huiselijk geweld.

Huiselijk geweld is vaak tegen de partner of ex-partner gericht. Vrouwen en meisjes maken samen zo'n 90% uit van alle slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het geweld wordt gepleegd door circa 100.000 verdachten waarvan 87% man is en 13% vrouw.

Ruim twee derde van de dodelijke slachtoffers is vrouw. Bij een kwart van alle zaken zijn kinderen om het leven gebracht en ruim een kwart van alle dodelijke slachtoffers komen uit niet-westerse landen.

Bij huiselijk geweld spelen (ongelijke) maatschappelijke en cultureel bepaalde machtsverhoudingen een belangrijke rol. Deze machtsverhoudingen zijn vaak gender-gebonden en berusten op overtuigingen en (voor)oordelen over mannelijkheid en vrouwelijkheid, en de daaraan gekoppelde ideeën over de taken en kwaliteiten van mannen en vrouwen. Gender ligt ten grondslag aan belangrijke machtsverschillen in de maatschappij waaronder machtsverschillen binnen intieme partnerrelaties. De aanvaardbaarheid van mannelijke dominantie en vrouwelijke ondergeschiktheid ligt aan de basis van veel geweld tegen vrouwen in de privésfeer. Huiselijk geweld wordt in Nederland, in zowel onderzoek als in beleid, veelal gender-neutraal benaderd. Deze benadering heeft nationaal en internationaal tot kritiek geleid. In het Nationaal Actieplan Mensenrechten van december 2013, benoemt het Rijk de naleving van mensenrechten nadrukkelijk als één van de verantwoordelijkheden op lokaal niveau, mede in het licht van de toenemende decentralisering van taken. Het gender-aspect maakt daar integraal onderdeel van uit op grond van Europees en internationaal recht waaraan Nederland als zodanig gebonden is.

3.2.4 De complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek

Huiselijk geweld en kindermishandeling komt in alle lagen van de bevolking voor. Het zijn nog steeds onderwerpen waarover op grote schaal, bij voorkeur gezwegen wordt. Dat geldt voor burgers, maar ook professionals vinden het nog steeds moeilijk om het aan de orde te stellen. Gezinnen en families waar geweld voorkomt behandelen het vaak als een onderling geheim. Angst, afhankelijkheden, machtsverhoudingen en schaamte maken dat zij zich isoleren en hulp buiten de deur houden. Het geweld komt daardoor niet of pas na lange tijd aan het licht. Slachtoffers en plegers zijn dan niet meer (van)zelf in staat de geweldspatronen te doorbreken.

De aandacht voor huiselijk geweld en kindermishandeling heeft er zeker toe geleid dat de bekendheid met de problematiek onder de bevolking is vergroot. En ook is duidelijk geworden dat de overheid huiselijk geweld en kindermishandeling niet tolereert. Maar dat effect is te klein om de omvang van het probleem te verminderen. De ervaring leert dat het geweld vaak niet stopt zonder enige vorm van hulp van buitenaf. Daarom verwachten we van omstanders en professionals een actieve houding in het signaleren dat het misgaat en het (doen) stoppen van het geweld. Aan de voorkant daarvan is het van belang om beginnende problemen tijdig te onderkennen en te voorkomen dat deze ontaarden in een spiraal van geweld en een kluwen van problemen op meerdere leefgebieden. Zaken als werkloosheid, schulden, opvoedingsproblemen, middelengebruik en een sociaal isolement bijvoorbeeld, zijn vaak het gevolg van huiselijk geweld maar kunnen ook de kans op geweld (verder) vergroten. Het gaat er in die zin ook om, mensen eerder te motiveren tot het aanvaarden van hulp en hen aan te spreken in hun kracht zodat zij zich actief kunnen inzetten voor hun eigen welzijn en veiligheid. De bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling moet zich daarom richten op een samenhangende aanpak van al deze factoren.

3.2.5 Begripsbepaling van huiselijk geweld en kindermishandeling

Om te komen tot een geïntegreerde regiovisie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling definiëren we ten aanzien van de begripsbepaling de volgende uitgangspunten:

- Iedere vorm van lichamelijk, psychisch, of seksueel geweld of de bedreiging daarmee, gepleegd door iemand uit de huiselijke kring;
- Met huiselijke kring worden (ex-)partners, kinderen, overige familieleden, huisgenoten, huisvrienden of mantelzorgers bedoeld;

- In alle gevallen is het uitgangspunt dat het niet gaat om de plaats van het delict, het geweld kan immers zowel binnenshuis als buitenshuis plaatsvinden, maar om de intieme relatie en machtsverhouding tussen de pleger en het slachtoffer;
- We gaan uit van de definitie van kindermishandeling zoals die is opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg en het wetsvoorstel van de Jeugdwet maar beperken ons tot kindermishandeling in de context van geweld in huiselijke kring;
- Met kinderen als getuige van geweld bedoelen we de situatie waarbij kinderen als oog-of oorgetuige het geweld in huiselijke kring meemaken. Dat kan in dezelfde kamer zijn of elders in- en rondom het huis maar ook buitenshuis, alsmede de situatie waarin kinderen de gevolgen van het geweld zien in de vorm van vernielingen, letsel, leed en verdriet;

Onderscheidende kenmerken van huiselijk geweld zijn:

- Er is sprake van een (al dan niet verbroken) relatie tussen de pleger en het slachtoffer waardoor de pleger en het slachtoffer, ondanks het geweld en soms noodgedwongen, deel blijven uitmaken van elkaars leefomgeving;
- Hiermee samenhangend, heeft huiselijk geweld vaak een stelselmatig karakter en een hoog risico op recidive;
- Het geweld kenmerkt zich veelal door een cyclisch karakter (spiraal van geweld);
- Er is veelal sprake van een verstoorde machtsverhouding tussen de bedreigde en bedreigende partij.

Voorts besteden we in de uitwerking van de regiovisie aandacht aan verschillende doelgroepen en verschijningsvormen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het gaat dan (in ieder geval) om: (ex-)partnergeweld, kinderen als direct slachtoffer van geweld in huiselijke kring, kinderen als getuige van geweld in huiselijk kring, ouderenmishandeling, eegerelateerd geweld en huwelijksdwang, meisjesbesnijdenis dan wel vrouwelijke genitale verminking en de opvang van mannen als slachtoffer van huiselijk geweld.

Ten aanzien van specifieke doelgroepen geldt dat de aanpak ook ziet op de opvang van slachtoffers van mensenhandel en van tienermoeders. Strikt genomen kan worden geredeneerd dat er bij deze groepen weliswaar sprake is van geweld in afhankelijkheidsrelaties maar niet per se van huiselijk geweld. In de praktijk maken deze groepen slachtoffers evenwel gebruik van de voorzieningen van de vrouwenopvang.

3.3 De accenten: wat centraal staat

Er zijn zoals gezegd, veel elementen die een nadere uitwerking behoeven in de regiovisie. De inhoudelijke aspecten die volgens ons daarbinnen centraal staan, benoemen we hier.

3.3.1 Positionering in het sociale domein

Op de achtergrond van deze regiovisie tekenen zich grote veranderingen af op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Met de decentralisaties van deze taken komt er veel op de gemeenten af. De bestaande infrastructuur van voorzieningen zullen daarop moeten worden aangepast en er zullen wellicht deels nieuwe infrastructuur moeten worden opgezet.

We zien dat gemeenten de ondersteuning, begeleiding en hulpverlening aan burgers niet (alleen) per doelgroep of per sector organiseren maar in multidisciplinaire teams. In die teams staat niet het probleem maar het gezin of het huishouden centraal zodat op een samenhangende manier ondersteuning kan worden geboden op alle leefgebieden. Vaak opereren deze teams gebiedsgebonden, op het niveau van een wijk of een dorp.

Iedere gemeente ontwikkelt die structuur zodat die het best past bij de lokale situatie. Het spreekt voor zich dat we die ontwikkelingen op de voet volgen en zorg dragen voor verbindingen waar dat nodig is.

Vanuit het perspectief van de voorliggende regiovisie, bezien wij dit als de zogenaamde backoffice. Dus de lokale infrastructuur waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en waar meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling die centraal binnenkomen bij de frontoffice, naartoe doorgezet worden. Voor het duurzaam herstellen van de veiligheid in gezinnen waar huiselijk geweld en kindermishandeling aan de orde zijn, is maatwerk vereist. Herstel heeft betrekking op alle leefgebieden: van orde op zaken stellen via het herkrijgen van (zelf)vertrouwen en traumaverwerking tot het opbouwen van sociale netwerken en deelname aan het dagelijks leven (participatie). De betrokkenheid en eigen actieve bijdrage van alle betrokkenen is daarbij belangrijk en moet ondersteund worden. Op basis van steun uit het (eigen) sociale systeem en op basis van professionele hulp, zodat zij houvast hebben bij het op de rails krijgen en houden van het 'gewone' leven. Deze steunstructuur kan het best dichtbij georganiseerd worden. Andersom, kan op basis van ondersteuningsstructuren dichtbij de burgers, sprake zijn van eerder en vaker signaleren van huiselijk geweld en kindermishandeling waarop ingegrepen kan worden. Zolang maar is gewaarborgd dat het aanpakken van huiselijk geweld en kindermishandeling specialistische kennis en expertise vereist. Dat brengt ons op het volgende accent: het borgen van 'specialisme'.

3.3.2 Borgen van specialistische kennis en expertise

Systeemgericht werken vormt het uitgangspunt bij de hulpverlening en inzet van maatregelen wanneer in gezinnen of huishoudens sprake is van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hiermee wordt in de eerste plaats bedoeld dat de interventies en hulp zich richten op alle direct betrokkenen: het slachtoffer, de pleger en eventuele kinderen. Vervolgens gaat het er om dat deze hulp in onderlinge samenhang en afstemming moeten worden uitgevoerd. Slachtoffers van huiselijk geweld staan immers niet op zichzelf, zij maken deel uit van een gezin- en familieverbanden en in veel gevallen zetten zij de relatie met de pleger voort. Kinderen zijn daarbij altijd slachtoffer, in welke vorm dan ook. Samenhang in hulp en interventies betekent dat zowel inhoudelijk op het niveau van methoden en doelen sprake is van afstemming en er verbanden worden gelegd als voor wat betreft 'timing' en planning van inzet van hulp en maatregelen. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoering, het beleid en het management. Op alle niveaus moet de problematiek vanuit een breder perspectief worden gezien, niet vanuit alleen het eigen werkterrein en taken. Het gaat om het bewust zijn van de mogelijkheden van anderen en de consequenties van het eigen handelen voor die anderen.

In gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling is het belangrijk om de onderlinge machtsverhoudingen goed in beeld te krijgen en te houden. Het feit dat aan het slachtoffer, handvatten gegeven kunnen worden die bijdragen aan een veilige en geweldsvrije situatie, maakt het slachtoffer niet verantwoordelijk voor het geweld en doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de pleger voor het geweld. Als dit uit het oog verdwijnt, is de kans op het versterken van de verstoorde machtsverhoudingen, en daarmee is dus recidive groot. En daar zit nu juist de crux. Ouders die 'vast' zitten in dergelijke verstoorde machtsverhoudingen zullen bovendien maar moeilijk hun rol en verantwoordelijkheid als opvoeder kunnen nemen.

Het maken van deze analyse is van het allergrootste belang, juist bij de start van het traject. Als er in het begin fouten gemaakt worden in de inschatting van de (aard van) problemen, heeft het hele vervoltraject daar last van. Het erkennen van deze complexiteit van het werken met gezinssystemen bij huiselijk geweld is niet bedoeld om beroepsgroepen in een hoek te zetten.

Maar om ervoor te zorgen dat de toch al niet eenvoudige hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling, vanaf het begin zo goed mogelijk wordt uitgelijnd. Specialistische kennis en expertise vooraan dus.

In welke lagen van de professionele infrastructuur rond burgers en gezinnen dan ook, moet de specialistische kennis en expertise die nodig is bij de hulpverlening rond huiselijk geweld en kindermishandeling beschikbaar zijn. Hoe we dat organiseren in het licht van de veranderingen op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd, is een nadrukkelijk punt van aandacht en uitwerking.

3.3.3 Veiligheid voorop

In alle gevallen geldt dat het zorg dragen voor de veiligheid van alle betrokkenen een eerste vereiste is. Er kan geen sprake zijn van herstel en participatie als de veiligheid van mensen in het geding is. In de huidige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling neemt het veiligheidsaspect dan ook een belangrijke, zo niet de belangrijkste, plaats in.

Het veiligheidsaspect vormt een belangrijk onderscheid met andere beleidsvelden in de Wmo, waarbij het uitgangspunt is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn om (in eerste instantie) hun problemen op te lossen en daarbij waar nodig hulp en ondersteuning vragen in hun eigen sociale omgeving. Bij geweld in eigen kring dient de overheid in te grijpen om de veiligheid van mensen te waarborgen. Er moet, op basis van fundamentele rechten van de mens, immers voor iedereen in de thuissituatie een veilige plek zijn. En als dat niet kan, (tijdelijk) elders..

Bij huiselijk geweld en kindermishandeling kan het gaan om een enkele klap of schop maar veel vaker gaat het om stelselmatig geweld (of de dreiging daarmee) en soms om acute levensbedreigende situaties. Het allereerste dat moet gebeuren is het veilig maken van de thuissituatie waarbij de inzet van bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen in nauwe samenwerking met politie en justitie hulpmiddelen zijn. En als dat niet meteen lukt, moet ervoor gekozen worden om de slachtoffers in veiligheid te brengen in daarvoor bestemde opvanghuizen. Dergelijke maatregelen worden in een veiligheidsplan beschreven en ten opzichte van elkaar uitgelijnd. Het maken van een veiligheidsplan is maatwerk en vraagt om specialistische kennis. Van de problematiek maar ook van de inzetbare maatregelen en bijbehorende procedures. Die heeft niet iedereen.

Het beoordelen van welke maatregelen, wanneer en (handig) naast of in combinatie met elkaar kunnen worden ingezet, vindt onder meer plaats in de geweldkamer van het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR). Daarin nemen ook de reclassering, BJZ/AMK, de Raad voor de Kinderbescherming, het CVD en Arosa vrouwenopvang & ambulante hulpverlening deel. Het ASHG voert de procesregie op de aanpak in het VHRR. Op grond van triage, wordt een onderscheid gemaakt tussen complexe en minder complexe casuïstiek. Naast de huisverboden, worden ook (een selectie van) incidentmeldingen en aanhoudingen besproken. Zo wordt voorkomen dat onnodig te zware middelen worden ingezet maar ook niet te lichte middelen, waardoor het geweld escaleert en uiteindelijk leidt tot ontwrichting (of zelfs de dood) in een gezin of huishouden en veel hogere maatschappelijke kosten. Zodra de veiligheid het toelaat, kunnen meldingen of casussen doorgezet worden naar de (lokale) backoffice waar gewerkt kan worden aan herstel en het bereiken van duurzame veiligheid voor en van de betrokkenen. Hiermee is het veiligheidsvraagstuk in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling vervlochten in een brede multidisciplinaire keten. Deze werkwijze met (de partners in) het Veiligheidshuis en de aansluiting daarvan op de lokale infrastructuur moet verder verbeterd en geborgd worden.

3.3.4 De verhouding tussen centrumgemeentelijke en lokale taken

Belangrijk aspect in de regiovisie is de verhouding tussen de zogenaamde front office en de back office. De frontoffice is een wettelijke functie van het ASHG en tot het primaire proces richting de 'klant' hoort (de burger en de professional). Bij deze rol horen de taken: voorlichting, advies en ondersteuning en het functioneren als meldpunt. Daarnaast heeft het ASHG in het primaire proces, een functie richting de backoffice, namelijk het voeren van de procesregie. Daar horen de taken bij gericht op het organiseren van de hulp en maatregelen die geboden wordt door partners in de uitvoering binnen de lokale infrastructuur. Tenslotte voert het ASHG een aantal voorwaardelijke functies uit die er toe bijdragen dat de functies effectief uitgevoerd (kunnen) worden. Het gaat dan om registratie, deskundigheidsbevordering en het (doen) uitvoeren van monitoring en prevalentieonderzoek.

In het centrumgebied van Rotterdam, valt een belangrijk deel van de procesregie (het organiseren van een sluitende aanpak) onder de ketenregie en dus binnen de taken van de ketenregisseurs Huiselijk Geweld in de gemeente Rotterdam, die werkzaam zijn voor het hele centrumgebied. Een ander deel van de procesregie, daar waar het gaat om het organiseren van de (vervolg)hulp rondom een melding, is neergelegd bij de backoffice.

Op eenzelfde wijze zijn nu ook de voorwaardelijke functies belegd. Het (doen) uitvoeren van prevalentieonderzoek wordt door de ketenregisseurs georganiseerd evenals de analyse van de registratiegegevens van het ASHG. Het monitoren van de effecten en resultaten in de aanpak is een gedeelde verantwoordelijkheid van de centrumgemeente en de schilgemeente. De centrumgemeente verzamelt, analyseert en levert de gegevens op basis van de registraties van het ASHG. De schilgemeenten dienen zicht te hebben op het verdere verloop van de casuïstiek in de backoffice.

De frontoffice is dus een centrumgemeentelijke verantwoordelijkheid terwijl de back office, inclusief een deel van de procesregie daarop, een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten is. Ambtelijk is duidelijk gemaakt dat de wens bestaat om die situatie voort te zetten.

In dit stadium van deze regiovisie is er dan ook geen directe aanleiding om op dat aspect van de aanpak van huiselijk geweld dieper in te gaan. De verdieping die op dit punt noodzakelijk is, zal plaats vinden in een nadere uitwerking. Het gaat dan om het ontrafelen van regierollen en het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering. Zo moeten er bijvoorbeeld wel nadere afspraken gemaakt worden over eenduidige kwaliteitseisen, het 'hoe en wanneer precies' van het doorzetten van een melding vanuit de frontoffice naar de backoffice en de opvolging van een melding in de backoffice. Dit omdat we wel een ondubbelzinnig beeld wil hebben op de uitvoering en behandeling van casuïstiek in termen van effecten. Deze elementen zijn opgenomen in Hoofdstuk 4, Opgaven.

Noemenswaardig is nog wel dat de gemeente Rotterdam met regionaal werkende partners een convenant heeft gesloten voor de stedelijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit convenant ziet op samenwerkingsafspraken in zowel de frontoffice als de backoffice en de uitwisseling van gegevens. Hoewel het convenant op dit moment een stedelijk karakter heeft, biedt het zonder meer houvast voor een uitbreiding naar een centrumgemeentelijke werking omdat het gaat over de samenwerking met regionaal werkende ketenpartners en het (centrumgemeentelijke) ASHG. Dit biedt dus kansen in de uitwerking van deze regiovisie. Het bestaande convenant kan worden herzien dan wel breder getrokken, met name daar waar het de frontoffice betreft. Aanvullend kunnen de gemeenten aansluitende convenanten opstellen waarin afspraken zijn opgenomen over lokale backoffice of de reeds bestaande convenanten hierover koppelen aan het gezamenlijke convenant over de frontoffice.

4 Opgaven

De huidige aanpak, de beschreven basisbenadering en de accenten vormen het vertrekpunt voor nadere uitwerking van de regiovisie. Vervolgens zijn er op basis van de opdracht en gesignaleerde verbeterpunten nog enkele relevante opgaven te benoemen.

4.1 Ontrafelen van regie rollen

In de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn verschillende regierollen benoemd en belegd. We zien dat in de praktijk deze verschillende vormen van regie soms door elkaar heen lopen en dat niet altijd helder is wat regie precies is. In het centrumgebied werken we op basis van drie regierollen samen in de aanpak. Het gaat om: de beleidsregie, de procesregie en de casusregie.

De beleidsregie in de aanpak ligt bij de centrumgemeente. Dat betekent dat de centrumgemeente beleid maakt en ervoor zorgt dat er in samenspraak met de schilgemeenten en in de regio, een samenhangende aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt ontwikkeld. De centrumgemeente brengt relevante partijen bij elkaar en zorgt ervoor dat leidende afspraken worden vastgelegd in een (of meerdere) convenant(en). De centrumgemeente draagt ook zorg voor de bestuurlijke en strategische afstemming met verantwoordelijke portefeuillehouders en relevante partners in de aanpak ten bate van bijsturing of aanpassing van beleid of samenwerkingsafspraken.

De procesregie is een wettelijke functie van het ASHG. Het hoort tot de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente (als beleidsregisseur) om er voor zorg te dragen dat er een goede procesregisseur is aangewezen. Ook moet de centrumgemeente ervoor zorgen dat de procesregisseur ook in staat is om zijn verantwoordelijkheden waar te maken. De procesregisseur is ervoor verantwoordelijk dat een melding van huiselijk geweld wordt ingebracht bij de uitvoerende (keten)partners zodat maatregelen en hulp (al dan niet met spoed) kunnen worden ingezet. De procesregisseur is daarmee belast met het hulpverleningsproces wordt gestart en in onderlinge samenhang tussen en met de partners wordt uitgevoerd. Afspraken over de wijze waarop dit gebeurt, zijn vastgelegd in de genoemde convenant(en). Het bewaken van die afspraken, het signaleren van hiaten en voorstellen voor verbetering is ook de taak van de procesregisseur. Daar hoort bij een goede afstemming en samenwerking met de partners in de uitvoering.

De casusregie is (doorgaans) belegd bij één van de uitvoerende partners in de aanpak die de regie voert op de casus. De casusregie kan per casus belegd worden bij een andere partij. Welke partij de casusregie opneemt hangt af van de inhoud van de casus en afspraken die hierover gemaakt zijn in de aanpak. De casusregisseur is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een samenhangend hulpverleningsplan en op basis daarvan, de afstemming met de andere betrokken partijen.

In de praktijk is het onderscheid in deze regierollen vaak minder evident.

Bijvoorbeeld ten aanzien van de proces- en casusregie, althans in eerste instantie. Voordat een casus doorgezet kan worden naar de backoffice is het zaak aanvullende informatie te verzamelen, screening uit te voeren (triage) en contact te leggen met de cliënt (wat niet altijd lukt) en de partijen te vinden in de lokale backoffice die de uitvoering van de hulpverlening op zich (kunnen) nemen.

Indien nodig, moet een acute crisis bezworen of is een casus dermate complex dat specialisten eerst aan het werk moeten (blijven) voordat de casus kan worden doorgezet aan de backoffice. Dit zijn taken die horen bij de frontoffice functie die het ASHG heeft.

In de bestaande werkwijze is het vertrekpunt dat een melding zo snel mogelijk (binnen 48 uur op basis van werkdagen) wordt doorgezet naar de (coördinator van) de backoffice.

Het uitwerkingsvraagstuk van de samenloop van proces- en casusregie ligt daar waar er geen ingangen zijn voor het inzetten van hulpverlening en het ontbreekt aan contactmogelijkheden met de betrokkenen of de casus dermate complex is dat het de expertise en handelingsmogelijkheden van de professionals in de backoffice overstijgt. Dat is in de praktijk nog regelmatig het geval. Tot het moment van een succesvolle mogelijkheid tot overdracht 'ben je er van', is dan het uitgangspunt. Ook bij de inzet van een huisverbod is er sprake van een samenloop van proces- en casusregie binnen de frontoffice. In ieder geval tot het moment van afhandeling van de maatregel.

Iets dergelijks doet zich ook voor in de verdeling van verantwoordelijkheden van de beleidsregisseur en de procesregisseur als het gaat om het bewaken van de voortgang van de samenwerking, de afstemming met partners en het bijsturen op het hulpverleningsproces. Immers, wanneer is iets 'louter' een uitvoeringsvraagstuk en wanneer impliceert dit een aanpassing van beleid en afspraken?

Het samenspel van regisserende rollen is een vorm van evenwichtskunst. Hoe we precies willen omgaan met deze regierollen en de geconstateerde samenloop hierin, maakt onderdeel uit van de nadere uitwerking van de regiovisie.

4.2 Kwaliteit verbeteren van de uitvoering

Er zijn de afgelopen jaren goede werkwijzen ontwikkeld in de samenwerking met verschillende partners rond de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling die een stevig fundament vormen. Er zijn methodieken ontwikkeld en er worden talloze interventies gepleegd die er toe leiden dat het geweld in gezinnen of huishoudens waarop ingegrepen wordt, in ieder geval voor een tijd, stopt. In die zin is er veel bereikt. Tegelijkertijd moeten we constateren dat we eigenlijk onvoldoende weten of dat wat we doen daadwerkelijk effectief is op de langere termijn en hoe we dat dan moeten meten. Dat kunnen we wellicht ook nog niet weten want de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is nog volop in ontwikkeling en in die zin, nog 'jong'. Toch moeten we er naar toe dat we beter weten wat de effecten zijn van interventies. Ook om keuzes te kunnen maken voor de inzet van middelen in de toekomst.

We willen daarom een betere rapportage krijgen van het uitvoerende veld, niet alleen over de prestaties die geleverd worden maar ook over de effecten daarvan. Hoe staat het er bijvoorbeeld voor in gezinnen of huishoudens waarop ingegrepen is 12 maanden na de melding? Is er nog sprake geweest van geweldsincidenten en zijn eventuele onderliggende of aanpalende problemen op leefgebieden opgelost? Nemen zij weer (geweldloos) deel aan het dagelijks leven en waar blijkt dat uit? Wat rapporteren de betrokkenen zelf hierover? Maar we willen ook een beter inzicht in het proces van hulpverlening, doorlooptijden bijvoorbeeld, en de onderlinge samenwerking tussen partners.

De terugkoppeling over de voortgang en resultaten van de ingezette hulpverlening en maatregelen beperkt zich vooralsnog tot gegevens die iets zeggen over of er (nog sprake is van) hulp, niet over de kwaliteit en de effectiviteit ervan. Hier is nog winst te boeken.

Door een gezamenlijke en ondubbelzinnige set van indicatoren te ontwikkelen en te gebruiken, die gekoppeld is aan relevante beleidsvragen. Daar moeten we vervolgens (prestatie en registratie)afspraken maken met de partners en er voor zorgen dat een dergelijke set van indicatoren ook omgezet wordt in registraties en rapportages.

Daarnaast is het van belang om kwaliteitscriteria op te stellen met eisen ten aanzien van kennis en expertise. Zo sturen we op kwaliteit en weten (medewerkers van) organisaties in de uitvoering aan welke eisen ze moeten voldoen om, met recht, betrokken te zijn in de verschillende fasen van het hulpverleningsproces. Bovendien geeft dit inzicht in welke kennis en kunde aangevuld moeten worden in de verschillende lagen van de lokale infrastructuur in de backoffice op lokaal niveau. Professionals die werkzaam zijn aan de basis van die lokale infrastructuur zullen tenminste vaardig moeten zijn in het herkennen van signalen en het omgaan met het aan de orde stellen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Tenslotte is het zaak om ook nadere afspraken te maken met partners over de beschikbare capaciteit in relatie tot het aantal te behandelen meldingen en casuïstiek. Daarmee hangt ook het bezien van nadere prioritering van (de wijze van) behandelen en doorzetten van meldingen samen.

Meer kwaliteit betekent meestal ook meer geld maar het zou een te eenvoudige oplossing zijn om te stellen dat geld er maar moet komen omdat de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling nu eenmaal zo belangrijk zijn. Die is belangrijk maar de bezuinigingsopgaven van de gemeenten zijn wel zo groot dat het nastreven van het goede doel niet automatisch leidt tot het vrij maken van omvangrijke budgetten. We moeten nadenken over het verbeteren van de kwaliteit én efficiënter organiseren, zodat duidelijk wordt welke keuzes er gemaakt (kunnen) maken.

4.3 Middelen

Een belangrijk punt om overeenstemming over te bereiken, is de bijdrage van de centrumgemeente en de schilgemeente aan het totaal van de kosten in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De 'decentralisatieuitkering vrouwenopvang' is een rijksbijdrage voor die aanpak en wordt uitgekeerd aan de centrumgemeenten.

De centrumgemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor het organiseren van de aanpak in het centrum gemeentelijk gebied op basis van de eerder genoemde basisfuncties: het inrichten en in standhouden van (de wettelijke functies van) een Steunpunt Huiselijk Geweld, de opvang van (verschillende groepen) slachtoffers en taken in het kader van de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Bovendien stelt het rijk dat de centrumgemeente de regierol in de aanpak op zich nemen. Alle overige kosten komen voor rekening van de gemeenten zelf.

Het woord '(rijks)bijdrage' zegt het al: het gaat 'slechts' om een deel van het budget dat nodig is voor de aanpak. De oorspronkelijke 'Tijdelijke Stimuleringsregeling Advies- en Steunpunten Huiselijk geweld' uit 2004 (Kamerstuk II, 2003-2004, 28609, nr.1) die later omgezet werd in structurele middelen via de decentralisatieuitkering vrouwenopvang, gaat uit van een dekking van maximaal 60% van de kosten. De overige 40% moet door de gemeenten zelf worden bekostigd.

In de toelichting op de regeling (artikel 4, 1ste en 2de lid) wordt nadrukkelijk aangegeven dat de middelen bedoeld zijn om de 'centrumgemeenten voor de vrouwenopvang te ondersteunen bij de structurele financiële borging van de ASHG's waarbij na afloop van de stimuleringsregeling, de middelen worden toegevoegd aan de specifieke doeleitkering (later decentralisatieuitkering) voor de vrouwenopvang en de (centrum)gemeenten een evenredig deel in de exploitatiekosten dienen bij te dragen'.

Dit uitgangspunt is nog altijd van kracht en wordt ondersteund in onder meer de aanbevelingen van de commissie de Jong over het stelsel van de vrouwenopvang (2011) en het herziene verdeelmodel voor de decentralisatieuitkering van de vrouwenopvang (Panteia, 2013).

De gemeente Rotterdam financiert tot op heden het ongedekte deel van de kosten voor de gehele centrumgemeentelijke aanpak, zonder bijdrage van de schilgemeenten. Zeker met het oog op de huidige financiële situatie, gezien het feit dat de rijksbijdrage slechts een tegemoetkoming is met de verwachting dat gemeenten zelf allemaal bijdragen, moet naar een andere oplossing gezocht worden. Gebaseerd op heldere keuzes over wat op basis van wettelijke taken tot het basispakket hoort in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, wat we met elkaar vinden dat moet en wat daarbuiten valt en voor iedere gemeente een eigen keuze is. Die uitwerking maken we in het kader van deze regiovisie.

Voorts is van belang dat op dit moment, het Rijk nog voorziet in de opvang van specifieke groepen op basis van pilots en aanvullende financiering. De grondslag van de decentralisatieuitkering is in de nieuwe Wmo verruimd op grond van een ketenbrede benadering gericht op het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbinnen zijn gemeenten bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wmo op 1 januari 2015, ook verantwoordelijk voor de opvang van specifieke doelgroepen. Landelijk zijn een vijftal specifieke groepen benoemd waarvoor er bovenregionale of landelijke opvangvoorzieningen zouden moeten zijn. Hierover worden nog nadere afspraken gemaakt tussen het Rijk en de (centrum)gemeenten. Voor alle andere groepen in de opvang geldt dat zij als 'regulier' moeten worden beschouwd. Dat betekent in principe dat er voor hen opvangmogelijkheden zouden moeten zijn in iedere regio.

De bekostiging van de rijksbijdrage voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, gebeurt momenteel op basis van een deels historisch en deels objectief verdeelmodel. Het historische verdeelmodel is gebaseerd op de in de loop ter tijd ontstane regionale spreiding van voorzieningen voor vrouwenopvang. Met name de historische component knelt. Inmiddels is een nieuw verdeelmodel ontwikkeld met een objectieve verdeling gebaseerd op het aantal inwoners, de zorgwaarde in de regio en voor een klein deel via het aantal minderheden in de betreffende regio's. Voor het centrumgebied van Rotterdam, betekent dit dat er middelen bij komen: op dit moment ontvangt de centrumgemeente Rotterdam een kleine 6 miljoen euro en dat wordt zo'n 8 miljoen euro. Aan de exacte bedragen wordt nog gewerkt en een besluit over de invoering van het nieuwe verdeelmodel (fasering) wordt binnenkort verwacht. Let wel, de uitgaven in de centrumgemeente Rotterdam rondom de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, liggen aanzienlijk hoger. Zelfs tegen het licht van verruiming van de rijksmiddelen voor de centrumgemeente Rotterdam.

5 Werkwijze en planning

Medio november 2013 werd in het bestuurlijke overleg van de portefeuillehouders van de centrumgemeenten besloten om de tot dan toe samengevoegde ambtelijke werkgroep OGGZ en huiselijk geweld en kindermishandeling te 'ontkoppelen'. Dit mede op basis van landelijke ontwikkelingen en de opdracht van rijkswege om te komen tot een geïntegreerde regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling. De werkgroep verzocht instemming om de bestaande bestuurlijke opdracht om te komen tot een verbetering in de samenwerking en afstemming rondom de aanpak te verbreden naar de ontwikkeling van voorliggende regiovisie, daartoe ambtelijke capaciteit vrij te maken en een onafhankelijke projectleider aan te stellen. Met deze voorstellen werd ingestemd.

De projectleider werd in december 2013 aangesteld. In januari 2014 vonden twee startsessies plaats op basis waarvan de voorliggende startnotitie gezamenlijk is opgesteld. Het proces van nadere uitwerking om te komen tot de regiovisie, delen we in vijf stappen in.

5.1 In vier stappen naar een geïntegreerde regiovisie

Stap 1: december 2013 – februari 2014

We zijn inmiddels gestart met het voorwerk: het maken van een regio analyse, de route en planning van de bestuurlijke besluitvorming en het komen tot deze startnotitie waarin de visie op hoofdlijnen is geschetst.

Stap 2: maart 2014 – mei 2014

De volgende stap is het maken van een taken- en budgetoverzicht op basis van het beschikbare budget, hoe dit nu (precies) wordt besteed en welke taken de afzonderlijke gemeenten nu hebben. We maken ook een route en planning op voor het betrekken van de partijen die een belangrijke rol spelen in de aanpak.

Stap 3: juni – september 2014

Vervolgens maken we afspraken over de gezamenlijke doelen, taken, rollen, verantwoordelijkheden, en kwaliteitseisen. Hieruit vloeit een overzicht voort van het basispakket, het gewenste pluspakket en het aanvullende pakket.

Stap 4: oktober 2014 – december 2014

Daarna maken we scenario's op met voorstellen voor de lokale en centrumgemeentelijke taakverdeling en de bekostiging daarvan. Deze leggen we voor ter bestuurlijke besluitvorming.

Vanaf stap 2 betrekken we de partijen die een belangrijke rol spelen in de aanpak via gerichte communicatie, werksessies om te spiegelen en input te krijgen en waar nodig themabijeenkomsten om nadere uitwerking te kunnen geven aan inhoudelijke vraagstukken en afspraken die nodig zijn.