

Vergaderjaar 2011–2012

33 062

Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 augustus 2011 en het nader rapport d.d. 24 oktober 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2011, no. 11.001387, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor instanties waar professionals werken en zelfstandige professionals die beroepshalve te maken hebben met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling om te beschikken over een meldcode en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht organisaties om een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling vast te stellen en het gebruik ervan te bevorderen. Het gaat daarbij om organisaties in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, langdurige zorg en justitie. In de meldcode dient stapsgewijs te worden aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling moet worden omgegaan. Voor het melden van huiselijk geweld tussen volwassenen voorziet het voorstel in een meldrecht voor beroepskrachten bij het steunpunt huiselijk geweld. Hiertoe worden de gemeenten verplicht om zorg te dragen voor het inrichten van een steunpunt huiselijk geweld. De mogelijkheid voor de professional om vermoedens van kindermishandeling te melden – zonder toestemming van betrokkenen – is thans reeds mogelijk bij het bestaande Advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK).

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de meerwaarde van een verplichte meldcode, de kring van meldingsbevoegden, het functioneren van de steunpunten huiselijk geweld en de wenselijkheid van een wettelijke regeling daarvan, de uitvoering door het AMK en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 juni 2011, no. 11.001387, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 2011, no. W13.11.0204/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de meerwaarde van een verplichte meldcode, de kring van meldingsbevoegden, het functioneren van de steunpunten huiselijk geweld en de wenselijkheid van een wettelijke regeling daarvan, de uitvoering door het AMK en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding

Kindermishandeling en huiselijk geweld komen op grote schaal voor. Naar schatting zijn jaarlijks tussen de 200 000 en 230 000 personen slachtoffer van evident huiselijk geweld en is een miljoen personen slachtoffer van incidenteel huiselijk geweld. Daarnaast blijkt dat ruim 100 000 kinderen worden verwaarloosd of mishandeld.¹ In de Tweede Kamer zijn de laatste jaren veelvuldig de problemen omtrent huiselijk geweld en kindermishandeling aan de orde geweest. Op 20 december 2007 zijn twee moties aangenomen over de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.² In de motie, ingediend door de Kamerleden Arib en Teeven, werd de regering verzocht om een verplichte meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling landelijk in te voeren.³ De motie van het Lid Arib betrof het verzoek aan de regering om de meerwaarde van een wettelijke meldplicht te onderzoeken.⁴ Naar aanleiding van deze moties is onderzoek uitgevoerd naar de voor- en nadelen van een meldplicht voor professionals. De regering kwam tot de conclusie dat, mede gelet op de ervaring in het buitenland en het geringe draagvlak onder de professionals, een meldplicht niet behulpzaam is bij het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling; het invoeren van een verplichte meldcode werd door de regering een effectievere weg geacht.^{5, 6}

Het onderhavige wetsvoorstel ziet op een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaars⁷ die beroepshalve te maken hebben met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling worden verplicht om over een meldcode te beschikken en het gebruik ervan te bevorderen. De meldcode leidt de professional stap voor stap door het proces vanaf het moment dat hij signalen opvangt die hem doen vermoeden dat er sprake zou kunnen zijn van huiselijk geweld of kindermishandeling tot aan het moment dat hij een beslissing neemt over het al dan niet doen van een melding. De meldcode ondersteunt professionals bij het maken van deze afweging. De meldcode moet door de organisatie zelf worden opgesteld,⁸ bij algemene maatregel van bestuur zullen slechts elementen worden benoemd die een meldcode minimaal dient te bevatten.

¹ Toelichting, Hoofdstuk 1. Inleiding, § 1.1 Aanleiding.

² Handelingen II 2007/08, nr. 39, blz. 3086–3089.

³ Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 54.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 55.

⁵ Ministerie van Justitie, Meldplicht bij huiselijke geweld, literatuurverkenning naar de ervaringen met de meldplicht in het buitenland, mei 2008.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 28 345, nr. 71.

⁷ Een organisatie stelt voor zijn personeelsleden en medewerkers een meldcode vast en een zelfstandige beroepsbeoefenaar moet een meldcode hanteren. De considerans en de memorie van toelichting, gebruiken voor beide categorieën het begrip «professional». Zie hierna het vermelde onder 3. Om verwarring te voorkomen hanteert de Afdeling in dit advies ook het begrip «professional».

⁸ In de praktijk wordt gebruikgemaakt van het «Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling», uitgave van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van december 2009.

2. Toegevoegde waarde van een verplichte meldcode

De Afdeling onderkent de aard, ernst en omvang van het probleem waarop het voorstel ziet. Zij onderschrijft de keuze van de regering om niet het melden zelf verplicht te stellen. Het hanteren van een meldcode kan de professional behulpzaam zijn bij het onderkennen van signalen en het nemen van de beslissing om al dan niet te melden. In zoverre onderschrijft de Afdeling het nut van een meldcode. Zij betwijfelt echter of een wettelijke verplichting tot het opstellen van een meldcode noodzakelijk is.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn er redenen om de toegevoegde waarde van de verplichting te relativeren. In de praktijk wordt reeds een Basismodel meldcode gehanteerd. Daardoor is het aantal meldingen van in het bijzonder kindermishandeling sterk toegenomen.^{1, 2} Het valt niet uit te sluiten dat door deze resultaten en doordat meer bekendheid wordt gegeven aan het Basismodel meldcode, het hanteren daarvan als een onderdeel van goed bestuur in een organisatie of als onderdeel van kwalitatief goede zorg kan en zal worden aangemerkt. Daardoor kan hetzelfde doel worden bereikt als met een wettelijk verplichte meldcode.

Voor de professional die de meldcode moet gebruiken, kan het een wezenlijk verschil uitmaken of sprake is van een verplichte meldcode. Zo'n verplichting kan ertoe leiden dat de meldcode wordt gezien als een maatregel die nauwgezet gevolgd moet en zal worden. Door de verplichting van een meldcode kan de betreffende beroepskracht zich onder druk gezet voelen om zekerheidshalve steeds te melden. Hij kan aldus de code zo hanteren dat zijn verantwoordelijkheid wordt doorgeschoven naar het meldpunt.

Op die manier kan de verplichte meldcode een risico met zich brengen dat er meer meldingen worden gedaan dan noodzakelijk en wenselijk is. Dat kan leiden tot bureaucrativering, waarbij de melding doel in zichzelf wordt. Indien onnodige meldingen worden gedaan, heeft dat voorts als risico dat achteraf kan blijken dat de melding geenszins in het belang van het kind of de ouder is geweest. Ook moet rekening worden gehouden met mogelijke stigmatiserende effecten voor degene die als mishandelaar wordt aangemerkt. Op dergelijke gevolgen van het instellen van een verplichte meldcode wordt in de toelichting niet ingegaan.

Daar staat tegenover dat een wettelijk verplichte meldcode er ook toe kan leiden dat een beroepskracht er voor kiest om het eerste signaal te negeren en het te laten rusten. Hij kan daartoe besluiten omdat de signalen nog onvoldoende evident zijn, zodat hij op dat moment nog niet kan worden aangesproken op het niet onderkennen van die eerste signalen. Aldus kan hij zich gelegitimeerd achten om (vooralsnog) af te zien van elke actie. Het zetten van de eerste stap van de meldcode verplicht hem immers tot het verder doorlopen van het stappenplan. Dat brengt risico's met zich van aansprakelijkheid in het geval van niet adequaat uitvoeren van de genomen stappen. Immers, als er niet wordt gemeld en het gaat fout met bijvoorbeeld het kind, dan zullen de toezichthouder en mogelijk het openbaar ministerie als eerste beoordelen of de meldcode op de juiste wijze is gevolgd en toegepast. Dit laatste leidt de Afdeling af uit de toelichting. De toelichting stelt dat er bij een incident met ernstige afloop wordt nagegaan of de organisatie of de zelfstandige beroepsbeoefenaar over een meldcode beschikt en of de bij het incident betrokken beroepskrachten gehandeld hebben conform die meldcode.³ De meldcode krijgt zo de functie van toetssteen. Het toezicht zal zich toespitsen op de vraag of de beroepskracht in het concrete geval goed heeft gehandeld. Goed wil in dit geval zeggen: of het stappenplan van de code is gevolgd en adequaat is toegepast. Mocht uit onderzoek blijken dat

¹ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 2 februari 2011, kenmerk DMO/SSO-3041245.

² In de Toelichting, Hoofdstuk 1, 5, Probleem-analyse, wordt vermeld dat uit een onderzoek uit 2008 blijkt dat ongeveer 45% van de organisaties al over een meldcode beschikt. 82% van de ondervraagde zelfstandige beroepsbeoefenaren heeft gevraagd om een verplichte meldcode.

³ Toelichting, Hoofdstuk 4. Toezicht.

dit niet het geval is, dan is de beroepskracht hiervoor verantwoordelijk te houden.¹ Ook op eventuele juridische consequenties van de verplichte meldcode voor de beroepskracht wordt in de toelichting niet ingegaan.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de verplichte meldcode de beroepskracht kan beperken in de ruimte die hij moet hebben bij de beoordeling of hij zelf effectieve hulp kan bieden of organiseren, dan wel tot melding over moet gaan en aldus anderen zal inschakelen. Ook een verplichte meldcode is uiteindelijk geen garantie dat er nooit meer iets zal misgaan.

De Afdeling is van oordeel dat in de toelichting aandacht besteed dient te worden aan de hiervoor genoemde mogelijke neveneffecten en risico's die zijn verbonden aan de invoering van een wettelijke verplichte meldcode. Zij adviseert dragend te motiveren waarom er is gekozen voor een wettelijk verplichte meldcode en het voorstel op dat punt zo nodig nader te overwegen.

2. Toegevoegde waarde van een verplichte meldcode

De Afdeling betwijfelt of een wettelijke verplichting tot het opstellen van een meldcode noodzakelijk is. De rijksoverheid is al sinds 2004 bezig het gebruik van meldcodes te stimuleren via gesprekken met koepelorganisaties en intermediaire organisaties en door het ter beschikking stellen van voorbeeldmeldcodes (destijds protocollen genoemd) per sector. Ondanks deze inspanningen werkt nog altijd het grootste deel van de professionals dat beroepsmatig in contact komt met gezinnen en kinderen niet met een meldcode. Dit blijkt uit onderzoeken naar het gebruik van meldcodes door onderzoeksbureau Veldkamp in 2008 en 2010. In 2008 kwam naar voren dat ongeveer 45% van de betreffende professionals werkten met een meldcode. In 2010 bleek dat dit percentage zelfs iets was gedaald naar ongeveer 40%. Het is, ondanks de stimuleringen door de rijksoverheid en het bekendheid geven aan het Basismodel meldcode, helaas niet zo dat het vaststellen en (doen) hanteren van een meldcode momenteel op alle betrokken sectoren reeds plaatsvindt en wordt aangemerkt als onderdeel van goed bestuur in een organisatie of van kwalitatief goede zorg. Gezien het belang van een meldcode ben ik dan ook van mening dat een wettelijke verplichting tot het vaststellen van een meldcode en (het zorgdragen voor) het hanteren daarvan, wel degelijk noodzakelijk is.

De Afdeling noemt een aantal mogelijke neveneffecten van de verplichting met een meldcode te werken. De Raad is van mening dat beroepskrachten zich door de verplichting van een meldcode onder druk gezet kunnen voelen om zekerheidshalve steeds te melden. De Afdeling merkt voorts op dat de verplichte meldcode de beroepskracht kan beperken in de ruimte die hij moet hebben bij de beoordeling of hij zelf effectieve hulp kan bieden of organiseren, dan wel tot melding moet overgaan. Daaraan voegt de Raad toe dat ook een verplichte meldcode uiteindelijk geen garantie biedt dat er nooit meer iets zal misgaan. Uiteraard biedt de meldcode geen garantie dat er nooit meer iets zal misgaan. De meldcode maakt echter wel de kans kleiner dat er iets misgaat of langdurig misgaat. De meldcode verplicht professionals niet tot het doen van meldingen. De meldcode ondersteunt professionals juist, zodat zij weten wat zij moeten doen bij signalen van geweld in huiselijke kring. Dit naar aanleiding van onderzoek waaruit blijkt dat professionals vaak niet weten hoe zij met dergelijke situaties moeten omgaan. Het doel van de meldcode is nadrukkelijk niet om te komen tot meer meldingen. Het doel is sneller en adequater hulp bieden bij signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat het geweld stopt. Dit kan ook zonder melding worden bereikt. Het stappenplan waardoor de professional bij het

¹ Zie voetnoot 7, blz. 2.

volgen van de meldcode wordt geleid, is daartoe geëigend. De mogelijkheid dat een professional zelf de noodzakelijke hulp organiseert, wordt daarin uitdrukkelijk aangeboden. Het doel van de meldcode wordt in communicatie over de meldcode richting het veld steeds benadrukt om te voorkomen dat het idee ontstaat dat professionals druk voelen om vaker dan nodig te melden. In de toelichting wordt er ook op gewezen dat professionals regelmatig bij- en nascholing kunnen krijgen en dat hiervoor een basismodule «werken met de meldcode» is ontwikkeld voor verschillende sectoren. Daarnaast wordt het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) verplicht om bepaalde stappen op te nemen in alle meldcodes, waaronder collegiale consultatie, een gesprek met de cliënt en het wegen van het geweld, zodat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt voordat eventueel wordt overgegaan tot een melding. Ik kan me dan ook niet vinden in de veronderstelling dat de verplichting om met de meldcode te werken ertoe kan leiden dat de beroepsbeoefenaar zich onder druk gezet voelt om zekerheidshalve steeds te melden.

De Afdeling merkt op dat de verplichte meldcode er wellicht toe leidt dat professionals het eerste signaal negeren om geen verdere stappen te hoeven ondernemen. Ik ga ervan uit dat ook bij een verplichting tot het hanteren van een meldcode de drempel om actie te ondernemen juist wordt verlaagd, doordat de meldcode duidelijk maakt wat professionals moeten doen. Juist zonder meldcode worden signalen niet goed opgepikt, omdat professionals zich óf niet bewust zijn van de problematiek, het voor hen niet duidelijk is wat hun verantwoordelijkheid hierin is, óf omdat zij niet weten hoe zij met dergelijke signalen moeten omgaan. Het volgen van het stappenplan is naar mijn mening onontbeerlijk omdat op die manier een zorgvuldige afweging wordt gemaakt. Het correct volgen van de stappen in het Basismodel meldcode werkt in principe disculperend. Met andere woorden: voor zover beroepskrachten een risico lopen om aansprakelijk gesteld te worden voor de schade van een incident met ernstige afloop, wordt dit risico door het goed volgen van de meldcode geminimaliseerd. Dit geldt op dit moment al voor de organisaties en branches die in de praktijk reeds een meldcode hanteren. In dit kader is van belang om op te merken dat, anders dan de Afdeling meent, het zetten van de eerste stap van de meldcode niet betekent dat de beroepskracht verplicht is het volledige stappenplan te doorlopen. Als bijvoorbeeld het gesprek met de cliënt (of zijn ouders) het vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling al wegneemt, zijn de volgende stappen niet nodig (zie de toelichting bij de derde stap in het stappenplan van het Basismodel meldcode). Professionals staan er ook niet alleen voor. Zo houdt de tweede stap uit het Basismodel meldcode in dat overleg wordt gepleegd met een deskundige collega en zonodig ook advies wordt ingewonnen bij het Steunpunt Huiselijk Geweld of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. De KNMG meldcode kindermishandeling vraagt zelfs van artsen dat zij, naast collegiale consultatie, altijd advies vragen aan het Steunpunt Huiselijk Geweld of het AMK. Hiervoor is al gewezen op de regelmatige bij- en nascholing die professionals kunnen krijgen.

Overigens valt niet uit te sluiten dat professionals afwijken van de voor hen relevante meldcode om hetzelfde resultaat te bereiken. Als een professional het stappenplan niet (volledig) of niet adequaat volgt, neemt deze weliswaar een risico, maar het betekent niet dat daarmee de aansprakelijkheid per definitie gegeven is. Uiteindelijk is de vraag niet of een professional in een concreet geval het voor hem relevante stappenplan heeft gevolgd en adequaat toegepast; de vraag is of aan de op dat moment hulpbehoevende tijdig en adequaat hulp is geboden. Het voorgaande heeft geleid tot aanscherping van de memorie van toelichting.

3. Kring van meldingsbevoegden

Bij de in het voorstel genoemde organisaties wordt de meldcode vastgesteld voor de personeelsleden en medewerkers. De zelfstandige beroepsbeoefenaar genoemd in het voorgestelde artikel 40a van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, dient ook een meldcode te hanteren. In de toelichting wordt gesteld dat het systeem van meldcodes zal gaan gelden voor «professionals».

De Afdeling merkt allereerst op dat het begrip «professional» een verzamelbegrip is waarvan het bereik weinig bepaald is. Het begrip «professional» wordt overigens niet nader toegelicht. Het lijkt, naast de zelfstandige beroepsbeoefenaren in de zorg, alle personeelsleden en medewerkers van de genoemde organisatie te omvatten, zoals personen die werkzaam zijn in justitiële jeugdinrichtingen, tbs-instellingen, penitentiaire inrichtingen, onderwijsinstellingen, kindercentra, gastouderbureaus, peuterspeelzalen, zorginstellingen, personen of instellingen die maatschappelijke ondersteuning verlenen en gemeentelijke gezondheidsdiensten.

Bij genoemde instellingen is echter ook personeel werkzaam dat ondersteunende functies vervult, zoals administratieve medewerkers of schoonmakers. Met name bij instellingen waarin mensen dag en nacht verblijven, kunnen ook deze ondersteunende medewerkers veelvuldig contact hebben met de personen over wie meldingen van huiselijk geweld gedaan kunnen worden.

Daarnaast kan het gaan om medewerkers die uit hoofde van hun functie signalen kunnen vaststellen die wijzen op misbruik of geweld, maar die niet beschikken over bijzondere deskundigheid bij het beoordelen van psychische en sociale problemen. Dit zal bijvoorbeeld gelden voor de meeste penitentiaire inrichtingswerkers of voor alfahulpverleners.

De bedoeling van het voorstel is te vertrouwen op het (eind-)oordeel van de medewerkers over de vraag welke gebeurtenissen ernstig genoeg zijn om over te gaan tot het gebruik van de meldcode en het doen van een melding, zo nodig met voorbijgaan van het beroepsgeheim (waar van toepassing). Het zou daarom naar het oordeel van de Afdeling in de rede liggen het bereik van het voorstel te beperken door te bepalen wie in een organisatie, na het volgen van het voorgestelde stappenplan in de meldcode, de eindverantwoordelijkheid heeft voordat eventueel tot melding wordt overgegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel op dit aspect te preciseren.

3. Kring van meldingsbevoegden

De Afdeling adviseert om in het voorstel op te nemen wie in een organisatie de eindverantwoordelijkheid heeft voordat eventueel tot melding wordt overgegaan. De reden dat dit niet in het wetsvoorstel is opgenomen, is dat de verplichting een meldcode op te stellen geldt voor zeer verschillende organisaties in diverse sectoren. Wie logischerwijs de verantwoordelijkheid kan nemen voor het besluit al dan niet te melden, is afhankelijk van de organisatie. In een ziekenhuis zouden dit bijvoorbeeld artsen kunnen zijn, in een welzijnsorganisatie de manager en op een school een zorgcoördinator of intern begeleider. Er is daarom besloten om elke organisatie een eigen meldcode te laten opstellen, waarin duidelijk wordt vastgelegd wat de verantwoordelijkheden zijn van de verschillende medewerkers bij de diverse stappen van de meldcode. Het is de bedoeling dat in de meldcodes van de organisaties ook zal worden opgenomen wie de eindverantwoordelijkheid heeft voordat eventueel tot melding wordt overgegaan. Bij of krachtens amvb zullen minimale eisen worden gesteld

waaraan een meldcode moet voldoen. Het voornemen is in deze amvb expliciet op te nemen dat de verantwoordelijkheden van de diverse (groepen) medewerkers bij de verschillende stappen van de meldcode in de eigen meldcode dienen te worden opgenomen, inclusief van degene(n) die in een organisatie de eindverantwoordelijkheid heeft/hebben. Dit voornemen wordt aangekondigd in de toelichting van het wetsvoorstel. Tevens wordt een checklist ontwikkeld die managers begeleidt bij de invoering van een meldcode in de eigen organisatie. Hierin zal komen te staan dat de meldcode van de eigen organisatie moet ingaan op de (eind)verantwoordelijkheden van (groepen) medewerkers in de organisatie.

De memorie van toelichting is met de vorenstaande nadere onderbouwing uitgebreid. Ook is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling ter zake in de memorie het begrip «professional» toegelicht.

4. De steunpunten huiselijk geweld

De Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld, die in 2004 in werking trad en eind 2007 is komen te vervallen, heeft ertoe bijgedragen dat alle centrumgemeenten thans een steunpunt voor huiselijk geweld (steunpunt) hebben ingericht. Op grond van de regeling werden de steunpunten belast met drie basistaken: telefonische informatie en advies, doorverwijzen en het voeren van eerste gesprekken voor vraagverheldering.¹

Met het voorstel wordt het steunpunt huiselijk geweld formeel het meldpunt voor redelijke vermoedens van huiselijk geweld.² In het wetsvoorstel worden de taken van het steunpunt als volgt omschreven: het fungeren als meldpunt van huiselijk geweld, het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen, het in kennis stellen van de politie, het in kennis stellen van het AMK en ten slotte het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan.³ De Afdeling merkt over de steunpunten het volgende op.

a. Functioneren steunpunten

In 2008 is de werking van de steunpunten geëvalueerd. Die evaluatie laat zien dat niet alle steunpunten hun drie basistaken naar behoren uitvoeren.⁴ Dat werpt de vraag op naar de uitvoeringscapaciteit van de steunpunten. Zo stelt de projectgroep regionale aanpak kindermishandeling dat de taken en bevoegdheden met het wetsvoorstel zullen toenemen, terwijl nu al duidelijk is dat de steunpunten onvoldoende operationeel zijn om deze taakuitbreiding waar te kunnen maken.⁵

De Afdeling merkt op dat met het wetsvoorstel extra taken worden belegd bij en bevoegdheden worden toegekend aan de steunpunten en dat met de verplichte meldcode een extra beroep op hun diensten zal worden gedaan. Om tot een juiste uitvoering van deze taken te kunnen komen, is een specifieke deskundigheid bij het personeel noodzakelijk. De toelichting maakt niet duidelijk dat buiten twijfel is dat thans over deze deskundigheid kan worden beschikt. Om op juiste wijze uitvoering te kunnen geven aan de voorgestelde wettelijke taken, zal ook de bereikbaarheid van deze steunpunten moeten worden uitgebreid.

In de bestaande situatie kunnen de steunpunten hun basistaken al niet naar behoren uitvoeren als gevolg van capaciteitsproblemen. Zonder aanvullende financiële middelen en met de voorgestelde uitbreiding van taken en bevoegdheden, zal dit probleem alleen maar groter worden. In de toelichting wordt op de personele en financiële gevolgen van de uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de steunpunten voor de gemeenten niet ingegaan.

¹ Vink, R. en Geurts, E. Op weg naar volwassenheid, Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijke geweld, Leiden, TNO 2008.

² De AMK's zijn op grond van de Wet op de jeugdzorg reeds meldpunt als het gaat om vermoedens van kindermishandeling.

³ Het voorgestelde artikel 21a, tweede lid, Wet maatschappelijke ondersteuning.

⁴ Vink, R. en Geurts, E. Op weg naar volwassenheid, Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijke geweld, Leiden, TNO 2008.

⁵ Projectgroep Regionale Aanpak Kindermishandeling Limburg, bestaande uit de vertegenwoordigers van centrumgemeenten RAK, Bureau Jeugdzorg Limburg, provincie Limburg en implementatie-adviseur Rak Limburg van het Nederlands Jeugd Instituut.

De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de wijze waarop de steunpunten thans functioneren en hoe geborgd wordt dat zij ook de nieuwe taken aankunnen. Immers, indien aan deze voorwaarde niet is voldaan, verzanden de meldingen die op grond van de verplichte meldcode worden gedaan.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en de voorgestelde wettelijke uitbreiding van taken en bevoegdheden van het steunpunt nader te bezien in relatie tot de beschikbare uitvoeringscapaciteit en -kwaliteit.

b. Bevoegdheden steunpunt

In de toelichting wordt over de werkwijze van de steunpunten opgemerkt dat ze thans functioneren als vraagbaak voor burgers en professionals. Ingevolge het voorstel worden ze een meldpunt waar meldingen worden geregistreerd en toeleiding naar hulpverleners en politie wordt georganiseerd, eventueel ook zonder medeweten van betrokkene, aldus de toelichting. Met deze nieuwe bevoegdheden gaan de steunpunten lijken op de AMK's.¹

In het gezamenlijke advies van de federatie opvang, Mogroep en GGD Nederland wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak is onder de steunpunten om zich om te vormen naar organisaties die naar aard en werkwijze sterke overeenkomsten vertonen met de AMK's. Volgens het advies is de kracht van het steunpunt juist gelegen in de laagdrempeligheid, het snel contact kunnen leggen met de cliënt en hem in een vertrouwelijk gesprek ertoe brengen om hulp te zoeken, als dat aan de orde is. Ook wordt genoemd dat het AMK kan treden in de gezagsverhouding als het slachtoffer minderjarig is – het steunpunt kan dit niet en dat zou men ook niet moeten willen. Het ontbreken van draagvlak kan leiden tot een gebrekkige samenwerking tussen het AMK en de steunpunten, aldus het advies.²

De Afdeling constateert dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan het risico dat door de nieuwe taken en bevoegdheden, waaronder het zonder medeweten van betrokkenen verwerken van persoonsgegevens,³ het draagvlak onder professionals vermindert en afbreuk wordt gedaan aan de laagdrempeligheid van het steunpunt. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

c. Eén meldpunt

Het AMK en het steunpunt moeten op grond van dit wetsvoorstel gaan samenwerken. Het AMK wordt verplicht om het steunpunt in kennis te stellen van een melding van kindermishandeling gepleegd door iemand uit de huiselijke kring.⁴ Het steunpunt krijgt als taak om het AMK in kennis te stellen van een melding van huiselijk geweld, als er kinderen in het gezin zijn.⁵ Door verschillende adviesinstanties is gepleit voor samenvoeging van de twee steunpunten tot één meldpunt. Volgens het advies van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) bestaat er verwarring over wat bij welk meldpunt gemeld moet worden en zijn afstemmingsproblemen tussen de twee meldpunten voorzienbaar.⁶

Blijkens de toelichting is het niet de intentie van de regering om nu reeds de integratie van het steunpunt en het AMK te bewerkstelligen. Wel is ervoor gekozen om in dit voorstel de samenwerking met het AMK alvast wettelijk vast te leggen en, vooruitlopend op de stelselherziening in de jeugdzorg, een eventuele integratie van beide meldpunten niet uit te sluiten. «Immers, in veel gevallen blijkt huiselijk geweld gepaard te gaan met kindermishandeling en blijkt de samenwerking tussen de twee

¹ Toelichting, Hoofdstuk 7. Administratieve lasten en financiële gevolgen, Steunpunten Huiselijk Geweld.

² Advies van de Federatie Opvang, Mogroep welzijn en maatschappelijke dienstverlening en de GGD Nederland.

³ Zie hiervoor ook punt 6 van het advies.

⁴ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onderdeel f, Wet op de jeugdzorg.

⁵ Het voorgestelde artikel 21a, tweede lid, onderdeel d, Wmo.

⁶ Zie onder meer het advies van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, Referentie RRo/10–12942, 19 februari 2010.

meldpunten niet altijd optimaal en effectief te zijn», aldus de toelichting.¹ De Afdeling is van oordeel dat daarmee vooralsnog onduidelijkheid blijft bestaan over de toekomst van de twee organisaties. Zij adviseert in de toelichting nadere duidelijkheid te geven over de termijn waaraan gedacht wordt voor de besluitvorming over eventuele integratie.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande de wettelijke grondslag voor de steunpunten in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) dragend te motiveren en het voorstel ook op dit punt nader te bezien.

4. De steunpunten huiselijk geweld

a. Functioneren steunpunten

De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de wijze waarop de steunpunten thans functioneren en hoe geborgd wordt dat zij ook de nieuwe taken aan kunnen. Zoals in de toelichting is aangegeven, is het de bedoeling de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld toe te bedelen aan de centrumgemeenten vrouwenopvang, waar al advies- en steunpunten huiselijk geweld zijn ingericht in het kader van de Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld. Uit de evaluatie van de tijdelijke stimuleringsmaatregel Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld bleek dat de steunpunten behoefte hebben aan een meer landelijke begeleiding van hun branches bij de verdere ontwikkeling, daarbij inhoudelijk ondersteund door expertisecentra. Daarnaast hebben steunpunten behoefte aan een sterkere regiefunctie van gemeenten.

Om ervoor te zorgen dat de steunpunten in staat zijn om adequaat te functioneren ontvangen de branches van de steunpunten (Federatie Opvang, MOgroep en GGD Nederland) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in de periode 2009–2012 subsidie voor het Landelijk ondersteuningsprogramma kwaliteitsverbetering van de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld.

Het landelijk ondersteuningsprogramma van de steunpunten wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband tussen de brancheorganisaties en ondersteunt de verdere standaardisering en professionalisering van de steunpunten. Het ondersteuningsprogramma moet onder meer een landelijke zorgvisie, een modulaire beschrijving van de functies en taken, een risicoscreeningsinstrument, een «meetlat functies steunpunten» en een landelijke gegevensset opleveren. Ook zet de VNG in het kader van het ondersteuningsprogramma een ondersteuningstraject voor de gemeentelijke regie op.

VWS heeft in augustus 2011 het document «Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld» gepubliceerd. In dit document zijn de werkzaamheden van de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG) uiteengezet. Dit document is ontwikkeld door de brancheorganisaties van de SHG's (Federatie Opvang, GGD NL en de MOgroep), de VNG, Movisie en het ministerie van VWS. Genoemde partijen zijn met elkaar overeengekomen dat elk steunpunt de functies uit het betreffende document zou moeten bieden. Het document geeft de SHG's meer duidelijkheid over welke functies elk steunpunt op zijn minst moet bieden. De functies zijn door Movisie uitgewerkt in de modulebeschrijving «Transparant aanbod Steunpunten Huiselijk Geweld». De branches zijn van plan in het kader van het ondersteuningsprogramma een protocol op te stellen voor alle SHG's waarin afspraken worden opgenomen over de wijze waarop met adviesvragen en meldingen wordt omgegaan.

¹ Toelichting, Hoofdstuk 9. Consultatie, Steunpunten huiselijk geweld en AMK's.

Naast het ondersteuningsprogramma ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van de steunpunten is het noodzakelijk dat de steunpunten voldoende capaciteit hebben om te functioneren als wettelijk meldpunt. De centrumgemeenten vrouwenopvang worden verantwoordelijk voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld. Het ministerie van VWS heeft een bedrag gereserveerd om te verstrekken aan deze gemeenten voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld in huiselijke kring. Centrumgemeenten kunnen dit onder andere inzetten voor het wettelijk meldpunt huiselijk geweld. Op die wijze kan de beschikbare uitvoeringscapaciteit en uitvoeringskwaliteit worden aangepast aan de in het wetsvoorstel opgenomen taken van het SHG. Over de hoogte van het bedrag worden nog afspraken gemaakt tussen Rijk en gemeenten.

Bovenstaande informatie is opgenomen in de toelichting.

b. Bevoegdheden steunpunt

In het gezamenlijke advies van de Federatie Opvang, MOgroep en GGD Nederland wordt geconstateerd dat er weinig draagvlak is onder de steunpunten om zich om te vormen naar organisaties die naar aard en werkwijze sterke overeenkomsten vertonen met de AMK's. Het ontbreken van draagvlak zou leiden tot een gebrekkige samenwerking tussen AMK en de steunpunten. In overleggen met de betreffende branches na de veldconsultatie is geconstateerd dat er voldoende draagvlak is voor uitbreiding van de bevoegdheid van het steunpunt met de mogelijkheid meldingen te registreren en de toeleiding naar hulpverleners en politie te organiseren, eventueel ook zonder medeweten van betrokkene. Waar het de branches om gaat is dat de steunpunten slechts op basis van vrijwilligheid hulp organiseren. Doordat het steunpunt, ook na invoering van de onderhavige wet, mensen niet kan dwingen om hulp te accepteren, blijft de laagdrempeligheid van het steunpunt gewaarborgd. Het steunpunt dient in geval van kindermishandeling, bijvoorbeeld wanneer kinderen getuige zijn van huiselijk geweld, een melding door te geven aan het AMK. Op die manier kan, in het belang van het kind, door het AMK verdere actie worden ondernomen. Het draagvlak van de branches van de steunpunten blijkt ook uit een brief van de Federatie Opvang, de MOgroep en anderen (Jeugdzorg Nederland, MOVISIE, Nederlands Jeugdinstituut en Trainingsconsortium Rotterdam) van 25 januari 2011, waarin zij hun steun uitspreken voor het onderhavige wetsvoorstel.

c. Eén meldpunt

De Afdeling adviseert in de toelichting nadere duidelijkheid te geven over de termijn waaraan gedacht wordt voor de besluitvorming over eventuele integratie van het AMK en het steunpunt. De beslissing omtrent het eventueel samenvoegen van beide meldpunten wordt meegenomen in de discussie over de stelselwijziging van de jeugdzorg. Dit is opgenomen in de toelichting van het wetsvoorstel.

5. Gevolgen van het voorstel voor het AMK

In het Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling speelt het AMK een centrale rol. De advies- en meldpunten voor kindermishandeling maken deel uit van de Bureaus Jeugdzorg en zijn gevestigd in elke provincie en grootstedelijke regio. Bij een vermoeden van kindermishandeling zal de professional het AMK raadplegen. Ook de feitelijke melding gebeurt bij het AMK, dat vervolgens toeleiding naar hulp organiseert. Professionals die het AMK inschakelen voor een advies of een melding, dienen op adequate wijze te worden geholpen.

Evenals bij de steunpunten, zoals aangegeven onder punt 4, rijst hier de vraag hoe de AMK's nu functioneren en tevens of ze voor een eventueel sterk toegenomen beroep op hun diensten zijn toegerust. In de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. De Afdeling wijst in dit verband op twee recente onderzoeken van de Inspectie jeugdzorg over het functioneren van de AMK's, waaruit blijkt dat de AMK's thans niet alle taken naar behoren uitvoeren.¹ Door het verplichten van de meldcode zal het beroep op het AMK sterk kunnen toenemen, hetgeen het belang van een goede toerusting van de AMK's vergroot. De Afdeling mist in de toelichting een beschouwing over de capaciteit van de AMK's om goede kwaliteit te leveren.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

5. Gevolgen van het voorstel voor het AMK

Het beroep dat particulieren en professionals doen op het AMK is de afgelopen jaren flink toegenomen. De toename wordt verklaard door ontwikkelingen als de regionale aanpak kindermishandeling, scholing van beroepsbeoefenaren in het herkennen van signalen, media-aandacht en de publiekscampagne. De AMK's hebben deze toename in contacten goed opgevangen, de wacht- en de doorlooptijden zijn mede in het kader van het programma «Beter beschermd» bekort. De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de kwaliteit van onder meer de AMK's. Zo heeft de Inspectie jeugdzorg in het onderzoek over 2009 aanbevolen de terugkoppeling aan de melder te verbeteren. De werkwijze van de AMK's, vastgelegd in het protocol van handelen van de AMK's, is vervolgens hierop aangepast. Het onderzoek over 2010 van de Inspectie jeugdzorg wijst uit dat het merendeel van de AMK's goed bruikbare adviezen en consulten geven. Anders dan de Raad opmerkt, ben ik van mening dat de AMK's het merendeel van hun taken naar behoren uitvoeren. De Inspectie jeugdzorg ziet hier ook de komende jaren op toe.

6. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens

Het voorgestelde artikel 21c, tweede lid, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bepaalt dat een steunpunt huiselijk geweld uitsluitend bijzondere persoonsgegevens kan verwerken zonder toestemming van degene die het betreft, indien uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid en deze verwerking noodzakelijk is voor de taakuitoefening van het steunpunt. Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens die in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de privacyrichtlijn² bijzondere bescherming genieten. Blijkens de toelichting is de grondslag voor verwerking van deze gegevens artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp. Dit artikel regelt dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens gerechtvaardigd kan worden door een zwaarwegend algemeen belang, mits passende waarborgen worden geboden en er een specifieke juridische grondslag wordt gecreëerd. In de toelichting wordt aangegeven dat de bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken wezenlijk bijdraagt aan het stoppen van huiselijk geweld.³ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. In het advies van de KNMG over het voorontwerp van het voorstel wordt ingegaan op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbp in verband met de vermindering van administratieve lasten en nalevingskosten, wijzigingen teneinde wetstechnische gebreken te herstellen en enige andere wijzigingen, dat thans ter behandeling in de Tweede Kamer ligt. Dat wetsvoorstel voegt een nieuw onderdeel d toe aan artikel 23 Wbp: het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is ook toegestaan indien dit

¹ Inspectie Jeugdzorg, De bruikbaarheid van adviezen en consulten van het AMK, Het landelijk beeld naar aanleiding van onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, Utrecht maart 2011 en Inspectie Jeugdzorg, Landelijk toezicht AMK 2009, Ziet het AMK het kind en koppelt zij terug aan de melder? Utrecht, januari 2010.

² Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

³ Toelichting, Hoofdstuk 6. Bescherming persoonsgegevens, § 6.4 Verwerking van bijzondere persoonsgegevens, Zwaarwegend algemeen belang.

noodzakelijk is ter verdediging van de vitale belangen van de betrokkene of van een derde en als het vragen van diens uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt.¹ De KNMG vraagt zich af of dat nieuwe artikelonderdeel niet een betere wettelijke basis biedt dan het voorgenoemde beroep op (het huidige²) onderdeel e van artikel 23, eerste lid, van de Wbp, aangezien het nieuwe onderdeel d tegemoetkomt aan het uitgangspunt dat bijzondere persoonsgegevens bij voorkeur met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene worden verwerkt. Deze uitdrukkelijke toestemming geldt met name bij volwassen slachtoffers van huiselijk geweld zonder kinderen, omdat de weloverwogen weigering van een volwassene om hulp voor zichzelf te ontvangen in beginsel moet worden gerespecteerd. Pas als het op geen enkele wijze lukt om door middel van overreding uitdrukkelijke toestemming te verkrijgen, en het geweld zo ernstig is dat zwaar lichamelijk letsel of zelfs de dood dreigt, zou naar de mening van de KNMG een melding zonder toestemming aan de orde kunnen zijn. Bij het melden van kindermishandeling ligt deze drempel lager. De KNMG is dan ook van oordeel dat artikel 21c, tweede lid, Wmo dient te worden aangescherpt, zodat duidelijk wordt dat bijzondere persoonsgegevens pas verwerkt mogen worden, indien het onmogelijk bleek om toestemming te verkrijgen.³

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan bovenstaande opmerkingen van de KNMG. De Afdeling onderschrijft het standpunt van de KNMG dat het verschil tussen huiselijk geweld waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn en huiselijk geweld in een gezin met kind(eren) tot uitdrukking moet komen in de wijze waarop bijzondere persoonsgegevens zonder toestemming mogen worden verwerkt. In een situatie waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn, zal de professional gelet op de wettelijke geheimhoudingsplicht pas bijzondere persoonsgegevens mogen verwerken indien het onmogelijk blijkt om toestemming te krijgen.

b. Verder merkt de Afdeling op dat waar het gaat om een melding van huiselijk geweld in een gezin met kind(eren), het steunpunt deze melding moet doorgeven aan het AMK.⁴ Na deze melding bij het AMK zijn de bepalingen van de Wet op de jeugdzorg van toepassing. Het AMK kan op grond van artikel 53 onder bepaalde voorwaarden bijzondere persoonsgegevens verwerken zonder toestemming van degene die het betreft. Het steunpunt echter kan dit op grond van het voorgestelde artikel 21c, tweede lid, Wmo, eveneens. Volgens de toelichting moeten het AMK en het steunpunt in deze situatie elkaar op de hoogte brengen van een melding en afstemming plegen over de regievoering. Dat sluit echter niet uit dat deze bijzondere persoonsgegevens tweemaal kunnen worden verwerkt, zowel door het steunpunt als door het AMK.⁵ Voorts kan op deze wijze door zowel het steunpunt als binnenkort door het AMK, wanneer het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen door de Eerste Kamer wordt aanvaard, aan derden om inlichtingen worden gevraagd die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep tot geheimhouding zijn verplicht.⁶ Naar het oordeel van de Afdeling is dit niet gewenst. Bij vermoedens van huiselijk geweld in een gezin met kind(-eren) ligt het naar het oordeel van de Afdeling het meest voor de hand dat het AMK de leidende instantie is, in het belang van het kind. Alleen het AMK zal dan onder bepaalde voorwaarden zonder medeweten van betrokkenen bijzondere persoonsgegevens moeten kunnen verwerken en inlichtingen moeten kunnen inwinnen. In deze situatie zal dan ook kunnen worden volstaan met hetgeen in de Wet op de jeugdzorg hierover is geregeld.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 841.

² Met het voorstel tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens in verband met de vermindering van administratieve lasten en nalevingskosten, wijzigingen teneinde wetstechnische gebreken te herstellen en enige andere wijzigingen wordt onderdeel e van artikel 23, eerste lid, verletterd tot onderdeel f.

³ Het advies van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, Referentie RRo/10-12942, 19 februari 2010.

⁴ Artikel 21a, tweede lid, onderdeel d, Wmo.

⁵ Toelichting, hoofdstuk 5. Gemeenten en Steunpunten Huiselijk Geweld, 5.4 Samenwerking met Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

⁶ Het steunpunt kan inlichtingen inwinnen op grond van het voorgestelde artikel 21c, derde lid, Wmo. Het AMK heeft deze bevoegdheid thans niet maar wel wanneer het wetsvoorstel tot herziening van de kindbeschermingsmaatregelen door de Eerste Kamer wordt aanvaard, Kamerstukken I 2010/11, 32 015, nr. A.

Op grond van het vermelde onder a en b komt de Afdeling tot de conclusie dat het steunpunt in een situatie van huiselijk geweld waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn, slechts bijzondere persoonsgegevens mag verwerken indien het onmogelijk blijkt om toestemming te krijgen. In een situatie van huiselijk geweld in een gezin met kind(eren) zal het steunpunt daarentegen het AMK in kennis stellen, dat vervolgens de behandeling overneemt.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 21c, tweede en derde lid, Wmo te beperken tot de situaties van meldingen van huiselijk geweld, waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn.

c. De Afdeling merkt voorts op dat voor het derde lid blijkens de toelichting de bepaling met betrekking tot de gegevensverwerking op grond van de Wet op de jeugdzorg, het te wijzigen artikel 53, model heeft gestaan.¹ De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 53, derde lid, Wet op de jeugdzorg degene die op grond van zijn beroep of ambt tot geheimhouding verplicht is, zonder toestemming gegevens kan verstrekken als dit noodzakelijk wordt geacht om de situatie te beëindigen of om een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken. In het derde lid van artikel 21 Wmo is dat reeds mogelijk bij «een vermoeden van huiselijk geweld». Dit betekent een uitbreiding van de reikwijdte van deze bepaling. In de toelichting wordt niet dragend gemotiveerd waarom deze afwijking noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert artikel 21c, derde lid, Wmo aan te passen.

6. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens

a. De Afdeling constateert terecht dat in de memorie van toelichting abusievelijk niet is ingegaan op het advies van de KNMG ten aanzien van het in het voorontwerp opgenomen artikel 21c, tweede lid, Wmo om daarbij niet artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp als uitgangspunt te nemen, maar het in het door de Afdeling genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Wbp² opgenomen nieuwe onderdeel d van artikel 23, eerste lid, Wbp dat regelt dat het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is toegestaan indien dit noodzakelijk is ter verdediging van de vitale belangen van de betrokkene of van een derde en het vragen van diens uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt. De KNMG maakt daarbij uitdrukkelijk onderscheid tussen de situatie waarin sprake is van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn en de situatie waarin uitsluitend volwassenen bij het huiselijk geweld zijn betrokken.

De door de Afdeling geconstateerde omissie is hersteld; in hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de toelichting is aan het slot van het kopje «Bescherming persoonsgegevens» uitdrukkelijk op het advies van de KNMG ingegaan. Om misverstanden te voorkomen, wijs ik er in dit kader op dat het advies van de KNMG geen betrekking heeft op de thans in artikel 21c, tweede lid, Wmo neergelegde bevoegdheid van een SHG om zonder toestemming van de betrokkene bijzondere persoonsgegevens te verstrekken, maar op het thans in artikel 21c, derde lid, Wmo geregelde meldrecht van professionals die een geheimhoudingsverplichting hebben. In reactie op het advies van de KNMG wordt in de toelichting uitgelegd waarom het nieuwe onderdeel d lang niet altijd voldoende basis biedt. Daarbij wordt erop gewezen dat, zoals ook is aangegeven in het Basis-meldcode, bij huiselijk geweld nogal eens sprake van situaties waarin het vragen van de uitdrukkelijke toestemming door een professional niet onmogelijk is, maar dit bijvoorbeeld met het oog op de veiligheid van professional of slachtoffer niet aangewezen is. Dit, terwijl het uit een oogpunt van het beëindigen van het huiselijk geweld of het onderzoeken

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 2.

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 841.

van een vermoeden van huiselijk geweld wel nodig kan zijn dat inlichtingen aan een steunpunt worden verstrekt. Het door de Afdeling onderschreven advies van de KNMG om artikel 21c zodanig aan te passen dat daarin wordt bepaald dat in een situatie van huiselijk geweld waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn, de professional alleen bijzondere persoonsgegevens mag verwerken als het onmogelijk blijkt om toestemming te krijgen, miskent de gewijzigde perceptie op de situatie van een volwassen slachtoffer. Door de afhanke-lijkheid van het slachtoffer van de dader is het ook voor volwassen slachtoffers vaak onmogelijk om zelf de geweldspiraal te doorbreken. Een en ander laat onverlet dat de positie van de cliënt wel een belangrijke rol kan spelen bij de besluitvorming over het doorbreken van de geheimhouding door een professional. Bij kinderen of jongeren zal een profes-sional eerder dan gemiddeld kunnen besluiten zijn geheimhoudingsver-plichting te doorbreken. Bij volwassenen is veeleer het uitgangspunt dat de professional zich tot het uiterste inspanst om de toestemming van zijn cliënt te krijgen. Hierbij blijft echter onverkort gelden dat van het vragen van toestemming kan worden afgezien in verband met de veiligheid van het slachtoffer, van de professional of van anderen alsook om te voorkomen dat de cliënt de contacten met het professional verbreekt en uit het zicht raakt. In dit kader wordt er ook op gewezen dat een profes-sional wiens cliënt slachtoffer van huiselijk geweld is, ook op de hoogte kan zijn van bijzondere persoonsgegevens van de dader. Zodanige gegevens kunnen bij een melding van belang zijn. Als de professional voor het geven van die informatie echter eerst de toestemming van de dader moet verkrijgen, wordt de veiligheid van het slachtoffer en professional in gevaar gebracht.

Naar aanleiding van het vorenstaande is besloten om de toelichting over de bescherming van persoonsgegevens te verhelderen, zowel wat betreft de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door een SHG als wat betreft het meldrecht van professionals die een geheimhoudingsver-plichting hebben.

b. De Afdeling stelt dat, bij vermoedens van huiselijk geweld in een gezin met kind(eren), alleen het AMK onder bepaalde voorwaarden zonder medeweten van betrokkenen bijzondere persoonsgegevens zou moeten kunnen verwerken en inlichtingen moet kunnen inwinnen. Op basis van het huidige wetsvoorstel krijgt het steunpunt de bevoegdheid bijzondere persoonsgegevens te verwerken indien uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid, ook in een gezin met kind(eren) (artikel 21c, tweede lid). Daarnaast kan het steunpunt derden die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep tot geheimhouding zijn verplicht om inlichtingen vragen (artikel 21c, derde lid). Deze bevoegd-heden zijn afgeleid van de mogelijkheden die het AMK tot zijn beschikking heeft op grond van het huidige artikel 53, tweede en derde lid, van de Wet op de jeugdzorg. Anders dan de Afdeling stelt, wordt dus niet bij aanvaarding van het wetsvoorstel tot herziening van de kinderbescher-mingsmaatregelen (Kamerstukken I 2010/11, 32 015, nr. A) de bevoegdheid voor het AMK gecreëerd om derden om inlichtingen te vragen. In het wetsvoorstel tot herziening van de kinderbeschermings-maatregelen wordt artikel 53, derde lid, Wet op de jeugdzorg, alleen redactioneel aangepast. Dat genoemde bevoegdheden van het steunpunt niet zijn beperkt tot situaties van meldingen van huiselijk geweld, waarbij uitsluitend volwassenen betrokken zijn, heeft de volgende reden. Bij gerede vermoedens van huiselijk geweld in een gezin met kind(eren) hebben veelal zowel de betrokken volwassenen als kind(eren) hulp nodig. Wanneer bij vermoedens van geweld in een gezin met kind(eren) alleen

het AMK de bevoegdheid krijgt om zonder medeweten van betrokkenen bijzondere persoonsgegevens te verwerken en inlichtingen in te winnen, wordt niet geprofiteerd van de expertise van het steunpunt in het organiseren van hulpverlening voor volwassenen. Dit zou een onwenselijke situatie zijn. Wanneer geen structurele oplossing wordt gevonden voor het huiselijk geweld dienen zwaardere middelen te worden ingezet om de veiligheid van het kind (als getuige van huiselijk geweld) te garanderen, zoals wellicht zelfs uithuisplaatsing. In het wetsvoorstel wordt de samenwerking tussen het AMK en het steunpunt verplicht om aan alle gezinsleden hulp te kunnen verlenen en zowel het huiselijk geweld als de kindermishandeling binnen het gezin te kunnen stoppen. Samenwerking is ook van belang om dubbele of conflicterende interventies binnen het gezin te voorkomen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat beide meldpunten de bevoegdheid hebben om zonder medeweten van betrokkenen bijzondere persoonsgegevens te verwerken en inlichtingen in te winnen. De branches van de steunpunten en AMK's zijn voornemens om samenwerkingsafspraken vast te leggen, zodat duidelijk is welke rol beide partijen spelen bij meldingen waarbij zowel sprake is van huiselijk geweld als van kindermishandeling.

c. De Afdeling wijst terecht op de discrepantie tussen de passage «een vermoeden van huiselijk geweld» in het derde lid van artikel 21 Wmo en «een redelijk vermoeden van kindermishandeling» in artikel 53, derde lid, van de Wet op de jeudzorg. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is artikel 21c, derde lid, Wmo aangepast.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn geheel overgenomen.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel nog enkele wijzigingen aan te brengen.

- De redactie van artikel 10b (nieuw) Wmo (artikel XII, onderdeel B) is zodanig aangepast dat het toezicht van het college van burgemeester en wethouders zich niet alleen beperkt tot het erop toezien dat een derde die maatschappelijke ondersteuning verleent een meldcode vaststelt, maar ook dat bedoelde derde, indien deze over personeel beschikt, de kennis en het gebruik van die meldcode onder het personeel bevordert.
- Artikel 21b Wmo (artikel XII, onderdeel C) is gewijzigd in die zin dat is opgenomen dat het doel van de verwerking van persoonsgegevens door een SHG is de vervulling van de in artikel 21a, tweede en derde lid, bedoelde taken. In de oorspronkelijke tekst was abusievelijk niet meegenomen dat het SHG ook in het kader van de adviserende en ondersteunende taak (artikel 21a, derde lid) persoonsgegevens verwerkt.
- Bij de aanpassing van de redactie van artikel 21c, eerste en tweede lid, (nieuw) Wmo naar aanleiding van het advies van het CBP, waren abusievelijk de woorden «te achten» weggevallen. Deze zijn weer toegevoegd, zodat de formulering strookt met die van artikel 53 Wet op de jeudzorg.
- Aan artikel 21e Wmo is een vierde lid toegevoegd, op grond waarvan melders van een vermoeden van huiselijk geweld aanspraak kunnen maken op anonimiteit jegens de betrokkenen. Deze mogelijkheid kan voorkomen dat het SHG vanwege mogelijke repercussies niet zal

worden benaderd, met alle risico's op voortdurende en escalatie van het huiselijk geweld van dien.

- Aan artikel 21f, vierde lid, Wmo is een passage toegevoegd die mogelijk maakt dat inlichtingen over, inzage in of afschrift van bescheiden niet alleen kan worden geweigerd voor zover de persoonlijke levenssfeer van een ander dan de betrokkene daardoor zou worden geschaad, maar ook als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 21a, tweede lid, of om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen dan wel een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.
- De toelichting met betrekking tot de bescherming van (bijzondere) persoonsgegevens is met name op twee plaatsen aanzienlijk uitgebreid. In de eerste plaats is in paragraaf 6.1 uitgebreid ingegaan op de toets van de inbreuk in het privéleven die plaatsvindt in het kader van de meldingen van (vermoedens) van huiselijk geweld of kindermishandeling aan artikel 8, tweede lid, EVRM. Ten tweede is in paragraaf 6.4 meer toelichting gegeven op de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in het kader van onderhavig wetsvoorstel.
- Tot slot zijn in de toelichting nog redactionele verbeteringen aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Veiligheid & Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.11.0204/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de considerans ook de zelfstandige werkende beroepsbeoefenaars opnemen.
- In onderdeel C, artikel 21c, eerste lid, Wmo de laatste punt schrappen.
- In de memorie van toelichting, in de inhoudsopgave, de cijfers «7.1 tot en met 7.5» vervangen door: 6.1 tot en met 6.5. Verder ook de cijfers «9.1» en «9.2» vervangen door: 8.1 en 8.2.