Gemeente Gorinchem

Rekenkamercommissie

Onderzoek aanpak kindermishandeling Gorinchem

Bestuurlijke nota

Conclusies en aanbevelingen

16 maart 2023

INLEIDING

De rekenkamercommissie van de gemeente Gorinchem heeft onderzoek laten verrichten naar de aanpak van kindermishandeling. Aanleiding hiertoe was het relatief hoge aantal meldingen van kindermishandeling in de regio Zuid-Holland Zuid – en mogelijk ook in Gorinchem – en vragen die hierover door de raad zijn gesteld.
Het onderzoek is uitgevoerd door de DSP-groep in de periode van maart tot en met oktober 2022. De reactie uit het ambtelijk wederhoor op het conceptonderzoeksrapport gaf aanleiding het onderzoeksrapport aan te vullen met recente informatie en gegevens die relevant kunnen zijn voor de conclusies en aanbevelingen.
Het definitieve onderzoeksrapport 'Aanpak kindermishandeling Gorinchem' (bijlage 1) is eind februari door DSP opgeleverd. Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen staat in een factsheet (bijlage 2).
Op grond van de bevindingen uit het onderzoeksrapport heeft de rekenkamercommissie in deze bestuurlijke nota haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

CONCLUSIES

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een centrale vraagstelling met deelvragen. De conclusies zijn geformuleerd aan de hand van de beantwoording van de deelvragen. Daarna wordt bij wijze van samenvatting de centrale vraag beantwoord en een algemene conclusie getrokken.

Centrale vraagstelling:

In hoeverre hanteert de gemeente Gorinchem in de periode 2019-2022 een doeltreffende en doelmatige aanpak op lokaal niveau (mede in relatie tot de lokale partners) ten aanzien van het voorkomen, de (vroeg)signalering en de aanpak van huiselijk geweld in het algemeen en kindermishandeling in het bijzonder (binnen de context van regionale samenwerking), en voert zij haar rol doeltreffend en doelmatig uit?

Deelvraag 1:

1. *Welke ontwikkeling is vanaf 2019 zichtbaar in het aantal meldingen en de prevalentie van huiselijk geweld, en kindermishandeling in het bijzonder, in Gorinchem t.o.v. ZHZ en Nederland als geheel?*

Het aantal meldingen van kindermishandeling bedroeg in Gorinchem in 2019 241, in 2020 243 en in 2021 206 (zie tabel 2.1 van het onderzoeksrapport, bijlage 1). Per 100.000 inwoners kwam dat neer op achtereenvolgend 627, 621 en 495 meldingen. In diezelfde jaren bedroeg het aantal meldingen per 100.000 inwoners in ZHZ respectievelijk 635, 675 en 640 en in Nederland 321, 365 en 341 (zie tabel 2.2).
Relatief werden dus zowel in Gorinchem als in ZHZ meer meldingen van kindermishandeling gedaan dan in Nederland.
Het aantal meldingen van kindermishandeling is over de periode 2019-2021 zowel absoluut als relatief in Gorinchem niet toegenomen, maar afgenomen.

Het aantal meldingen zegt echter niets over het feitelijk vóórkomen van kindermishandeling, omdat

- kindermishandeling zich vaak afspeelt in beslotenheid;
- niet alle gevallen van kindermishandeling worden gemeld;
- niet elke melding betekent dat er ook daadwerkelijk sprake is van kindermishandeling;
- over eenzelfde kind meer meldingen kunnen worden gemaakt (door verschillende melders, op verschillende momenten);
- één melding betrekking kan hebben op meerdere kinderen;
- het aantal meldingen beïnvloed wordt door de meldingsbereidheid en de stimulering daarvan.

Over hoe vaak kindermishandeling in Gorinchem voorkomt kunnen we geen uitspraken doen. Op basis van landelijke studies onder professionals wordt geschat dat 3% van de kinderen tussen 0 en 18 jaar jaarlijks te maken krijgt met kindermishandeling.

Als er sprake is van kindermishandeling, is er vaak sprake van een combinatie van verschillende vormen van kindermishandeling. Twee derde van de meldingen gaan over emotionele verwaarlozing en ongeveer 15% over fysieke mishandeling.

Er zijn verschillende context- en risicofactoren die de kans op huiselijk geweld en kindermishandeling vergroten. Gorinchem scoort op meerdere risicofactoren hoger dan het regiogemiddelde. De grootste verschillen zitten op de volgende risicofactoren:

- moeite met rondkomen van het beschikbare inkomen;
- ten minste één jaar een inkomen tot 101% van het sociaal minimum t.o.v. het totaalaantal huishoudens;
- aantal lopende schuldhulpverleningstrajecten in de gemeente;
- aantal gewelds- en seksuele misdrijven in de gemeente.

Conclusie deelvraag 1

In 2019-2021 werden er in Gorinchem en in ZHZ relatief meer meldingen van kindermishandeling gedaan dan in geheel Nederland. In Gorinchem is het aantal meldingen van kindermishandeling in die periode zowel absoluut als relatief afgenomen.
Echter, aantallen meldingen op zich geven weinig of geen inzicht in de mate waarin kindermishandeling in Gorinchem vóórkomt, toe- of afneemt, of vaker of minder vaak vóórkomt dan elders. Zij kunnen zelfs misleidend zijn, bijvoorbeeld door meer of minder meldingsbereidheid en alertheid. Bij elk getal is achterliggende informatie nodig om de waarde daarvan te kunnen duiden en uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling in omvang en ernst van kindermishandeling. Inzicht in het vóórkomen van kindermishandeling kan alleen verkregen worden door kwalitatieve informatie vanuit de verantwoordelijke organisaties.

Deelvraag 2:

2. *Welke wettelijke verplichtingen hebben gemeenten t.a.v. het voorkomen, de (vroeg)signalering en de aanpak van huiselijk geweld?*

Gemeenten hebben een wettelijke taak in het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het kader van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet, de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de Wet tijdelijk huisverbod. Op grond van deze wetten hebben de gemeenten in ieder geval de verantwoordelijkheid om:

- maatregelen te nemen om kindermishandeling te bestrijden;
- ervoor zorg te dragen en erop toe te zien dat de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling wordt nageleefd;
- zorg te dragen voor een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, nu genoemd Veilig Thuis;
- beleid te ontwikkelen ter voorkoming en signalering van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- hulp en nazorg te bieden bij geweld in de privésfeer.

De Wmo legt de verantwoordelijkheid voor het inrichten van Veilig Thuis bij het gemeentebestuur (art 4.1.1. lid 1 Wmo 2015). Gemeenten zijn wettelijk verplicht om met andere gemeenten samen te werken bij de organisatie van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), nu Veilig Thuis (VT). Regionaal zijn de taken en bevoegdheden van de gemeente voor de aanpak van kindermishandeling belegd bij de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid (DJ&G ZHZ). Dordrecht heeft als centrumgemeente de beleidsregie op de regiovisie en het uitvoeringsplan. Elke gemeente – dus ook Gorinchem – behoudt de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van preventie, signalering, lichtere hulp en nazorg.

De gemeente Gorinchem heeft de volgende taken:

- het organiseren van de lokale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het vervullen van de regierol richting sociaal domein voor het vaststellen van een samenhangende visie, het uitzetten en monitoren van de gewenste richting, het financieren en aanjagen van aanpak;
- het vervullen van de regierol voor de samenwerking tussen en met partners;

- het toezichthouden op de toepassing Wet Meldcode in de lokale zorg en het gebruik ervan stimuleren, en waar nodig het ondersteunen van professionals bij het gebruik ervan;
- de verantwoordelijkheid voor voldoende capaciteit bij de lokale wijkteams om zicht te krijgen en te houden op de veiligheid in de gezinnen die door VT aan de lokale wijkteams zijn overgedragen;
- het toezien op de kwaliteit van de professionals in de lokale wijkteams (randvoorwaarde deskundigheid).

Deelvraag 3:

3. In hoeverre heeft de gemeente samenhangend beleid vastgesteld (regionaal en lokaal) t.a.v. het voorkómen, de (vroeg)signalering en de aanpak van huiselijk geweld?

De gemeente Gorinchem heeft geen lokaal beleid specifiek voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling opgesteld. De regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling is in Gorinchem door het college van B&W op 9 maart 2021 vastgesteld. De raad is hierover geïnformeerd via een raadsinformatiebrief. De gemeente heeft geen lokaal uitvoeringsplan opgesteld.

De instrumenten en activiteiten in het regionale uitvoeringsplan hebben betrekking op meerdere lokale beleidsdomeinen waaronder het lokale veiligheidsbeleid en het beleid binnen het sociaal domein. Daarin zijn wel onderdelen over kindermishandeling opgenomen.
In het integraal Veiligheidsplan (IVP) 2019-2022 is opgenomen dat uitvoering wordt gegeven aan de regiovisie GHNT door het oppakken van de in de visie genoemde actiepunten en het blijven inzetten op de samenwerking tussen VT en het integraal sociaal team 0-100+. Ook is benoemd dat de werkzaamheden op het gebied van de gecoördineerde aanpak bij huiselijk geweld met VT worden voortgezet. (Ter aanvulling: de ambitie in het IVP 2023-2026 is bij te dragen aan een sluitende, duurzame, regionale ketenaanpak voor het tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarvoor draagt de gemeente bij aan de uitwerking van het Toekomstscenario Jeugd en Gezin en past huisverboden zorgvuldig en doeltreffend toe. De gemeente zet in op de meldingsbereidheid, draagt vanuit haar expertise en netwerk bij aan de (vroeg)signalering, monitort de trends en investeert waar nodig in professionals.)
De kwaliteit van de sociale teams en de transformatie van jeugdteams en sociale teams naar teams 0-100+ valt onder het sociaal domein.
Daarnaast werkt Gorinchem ook mee aan de andere regionale programma's die verbinding hebben met de aanpak kindermishandeling.

a) Welke doelen heeft de gemeente zich gesteld op dit gebied?

De gemeente heeft geen eigen lokale doelen geformuleerd, maar de doelen van de regiovisie onderschreven. Deze zijn op hun beurt weer afgeleid van landelijk doelen. De regiovisie volgt de drie landelijke actielijnen: eerder en beter in beeld, stoppen en duurzaam oplossen en specifieke groepen. Per actielijn zijn verschillende doelen gesteld. Deze doelen zijn vooral gericht op output: de inzet die door de betrokken professionals en organisaties moet worden geleverd en de acties en projecten die door hen moeten worden uitgevoerd. Ze zijn niet gericht op outcome, de resultaten die deze inspanningen moeten opleveren, de beoogde impact bij de betrokkenen en de maatschappelijke impact. De doelen in de regiovisie zijn niet meetbaar geformuleerd. Er zijn geen indicatoren aan gekoppeld waaraan prestaties en resultaten kunnen worden gemeten.

b) In hoeverre kan de gemeente sturen op de gestelde doelen?

Regionaal vindt de bestuurlijke besluitvorming over de aanpak huiselijk geweld plaats in het bestuurlijk overleg Beschermd Wonen en Opvang (BWO). Hierin zetelt ook een wethouder van Gorinchem.
Verder is sturing op Veilig Thuis mogelijk via de Gemeenschappelijke Regeling DG&J, via het opdrachtgeverschap op de sociale teams en via het Integraal veiligheidsbeleid.

In het uitvoeringplan van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling is een grote hoeveelheid activiteiten en instrumenten opgenomen die er samen toe moeten bijdragen dat de doelen worden bereikt. Hierbij moet worden opgemerkt dat op basis van de beschrijving in de regiovisie niet altijd helder is wat de activiteiten inhouden. De activiteiten zijn grotendeels als afzonderlijke projecten geïnitieerd gedurende de looptijd van het programma Geweld Hoort Nergens Thuis. Nu dit programma stopt, onderdelen daarvan worden opgenomen in het programma Kind- en Gezinsbescherming en ook de projectfinanciering stopt, zullen de activiteiten moeten worden geïmplementeerd en geborgd in de reguliere werkwijze.
De instrumenten en activiteiten moeten in gezamenlijkheid bijdragen aan de doelen van de regiovisie waarbij sommige activiteiten bijdragen aan een specifiek doel en andere aan meerdere.

De beantwoording van vraag 2 geeft aan waar de gemeentelijke verantwoordelijkheden liggen. Waar deze zijn ondergebracht in de regionale samenwerking heeft de gemeente (beperkte) mogelijkheden tot sturing in het bestuurlijk overleg BWO en het bestuur van de GR DG&J. Ambtelijk vindt sturing plaats via deelname aan verschillende overleggen in de regio. Op uitvoeringsniveau vindt afstemming plaats in verschillende overleggen en aan uitvoeringstafels. Daarnaast heeft de gemeente een directe eigen verantwoordelijkheid op het gebied van preventie, signalering, lichtere hulp en nazorg en kan daarop direct sturen.
Er zijn echter geen op resultaat (outcome) gerichte doelen met bijbehorende indicatoren vastgesteld. Hierdoor ontbreekt een structurele basis om waar het gaat om de maatschappelijke effecten, inhoud en richting te geven aan de sturing van beleid en uitvoering. De veelheid aan diverse al dan niet tijdelijke activiteiten en instrumenten maakt sturing er bovendien niet makkelijker op.

c) Op welke manier worden de gestelde doelen gemonitord?

Voor het monitoren van de resultaten van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling is een landelijke impactmonitor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling ontwikkeld door het CBS. De informatie uit de impactmonitor huiselijk geweld en het dashboard worden in de regio en Gorinchem (nog) niet gebruikt om de resultaten van de aanpak te monitoren. In het borgingsplan en in de opdracht voor de programmamanager toekomstscenario kind- en gezinsbescherming is monitoring wel opgenomen.

Op het niveau van Gorinchem vindt de sturing plaats via periodiek overleg tussen de beleidsmedewerker van de gemeente en de sociale teams. Daarbij wordt gemonitord op wachtlijsten en gekeken waar knelpunten zitten. Ook met VT vindt periodiek overleg plaats. Hiervoor worden de kwartaalrapportages van VT gebruikt.

Conclusie deelvraag 3

Doordat er geen resultaatgerichte, meetbare doelen en indicatoren zijn vastgesteld is het niet mogelijk het beleid en de maatschappelijke ontwikkeling structureel te monitoren en te evalueren. De landelijke impactmonitor wordt nu nog niet gebruikt, maar krijgt lokaal pas betekenis als deze inzicht biedt in wat er vanuit de lokaal vastgestelde doelen wordt bereikt.

Deelvraag 4:

4. *Hoe geeft de gemeente gedurende de periode 2019 – 2022 invulling aan haar eigen (lokale) rol binnen dit beleid?*

a) Welke instrumenten worden ingezet en welke resultaten worden geboekt?

Lokaal zijn de doelen en daaraan gekoppelde activiteiten en instrumenten vooral omgezet naar concrete acties richting de uitvoeringsorganisaties in de vorm van scholingsprogramma of beschrijvingen en aanpassingen van werkprocessen (zie paragraaf 4.5 van het onderzoeksrapport.).

In algemene zin heeft het programma GHNT in Gorinchem tot een aantal resultaten geleid:

- Het programma heeft ervoor gezorgd dat er door middel van voorlichting door Veilig Thuis en deelname aan de Meldcodetour aandacht is gegeven aan de meldcode. Daardoor weten professionals wat te doen bij signalen van kindermishandeling.
- Er zijn diverse projecten opgezet, zoals deskundigheidsbevordering van het sociaal team en Veilig opgroeien is Teamwerk (VOiT), waardoor het onderwerp kindermishandeling (en huiselijk geweld) steeds opnieuw op de agenda wordt gezet.
- Het beeld op veiligheid en de aanpak van kindermishandeling is bij de betrokken professionals meer eenduidig geworden. De betrokken professionals hebben meer eenzelfde visie op kindermishandeling.
- De samenwerking tussen en binnen het veiligheids- en sociaal domein is versterkt.

Voor actielijn 2 (stoppen en duurzaam oplossen) en actielijn 3 (specifieke doelgroepen) zijn geen cijfers voorhanden om de resultaten op het niveau van Gorinchem te kunnen bepalen. Voor actielijn 1 (eerder en beter in beeld) valt er geen duidelijke relatie te leggen tussen inzet en resultaat.

b) Op welke manier voert de gemeente regie op lokale ketenpartners?

De gemeente voert directe sturing uit als opdrachtgever van het sociaal team. De professionals in het sociaal team hebben deskundigheidsbevordering gekregen met betrekking tot de meldcode. Per team is er een professional aangesteld als veiligheidsexpert. Deze acties en de pilot VOiT hebben volgens de respondenten van meerdere ketenpartners gezorgd voor meer deskundigheid bij het sociaal team op dit gebied.
Verder vervult de gemeente een regierol met betrekking tot het onder de aandacht brengen van de meldcode bij professionals en dan specifiek bij onderwijs en kinderopvang.

In de recent door alle gemeenten in ZHZ ondertekende samenwerkingsafspraken tussen de lokale teams en VT is expliciet vastgelegd dat de gemeente verantwoordelijk is voor de samenstelling van het Sociaal Team en de expertise en beschikbare capaciteit van medewerkers in het Sociaal Team. De gemeente Gorinchem heeft vanuit haar verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ondersteuning van inwoners de regie op de omvang, samenstelling en inrichting van het Sociaal Team en daarmee ook voor de ervaring en expertise van de professionals daarin. In de samenwerkingsafspraken is expliciet benoemd dat voorkomen moet worden dat capaciteitsproblemen of het ontbreken van expertise in de sociale teams ertoe leiden dat casussen niet kunnen worden overgedragen en op de capaciteit (en de personele inzet) van VT blijven drukken. Ook is expliciet benoemd dat in de aanbestedingseisen en inkoopvoorwaarden van de maatschappelijke ondersteuning aandacht moet zijn voor de gewenste expertise en capaciteit die nodig is om ervoor te zorgen dat professionals adequaat en tijdig casuïstiek kunnen oppakken.

c) Welke factoren werken belemmerend en bevorderend om de gestelde doelen te bereiken?

Als bevorderende factoren zijn genoemd:

- goede uitrol van de pilot VOiT door de gemeente Gorinchem en daardoor goede investering in de samenwerking tussen alle partners;
- de gemeente stuurt op de deskundigheid en de capaciteit van de sociale teams; het sociaal team bestaat uit deskundig en kwalitatief goed personeel;
- vaste contactpersonen bij sociaal team, VT en Raad voor de Kinderbescherming (RvdK);
- betrokkenheid van Gorinchem bij dit onderwerp (ambtelijk en bestuurlijk);
- de rol van de politie: bij meldingen en door korte lijnen met de andere partners.

Daarnaast zijn de volgende knelpunten genoemd:

- het ontbreekt aan één (ambtelijk en bestuurlijk) gremium waar huiselijk geweld wordt besproken;
- wachtlijsten bij sociaal team belemmeren de overdracht van VT naar sociaal team en leiden tot waterbedeffect;
- personeelsproblematiek bij de betrokken organisaties;
- integratie van verschillende registratiesystemen en screeninginstrumenten bij de sociaal teams;
- effecten van de decentralisatie vragen veel ambtelijke aandacht;
- terughoudendheid bij scholen in melden;
- AVG en ervaren belemmeringen over informatiedeling vormen een belemmering om te melden;
- geen zicht of kinderen waarover advies is gevraagd, later toch gemeld worden (adviezen zijn anoniem);
- verschillen in ingekochte zorg tussen gemeenten;
- onvoldoende afstemming en samenwerking tussen GHNT en programma “Veiligheid Voorop” van Zorg- en Veiligheidshuizen.

De bevorderende factoren hebben vooral betrekking op de samenwerking tussen professionals onderling en tussen gemeente en professionele organisaties en op de inzet van de gemeente daarvoor.
Belemmerende factoren hebben enerzijds betrekking op de vormgeving, inrichting, functionering en bemensing van de lokale en regionale samenwerkingsverbanden, en anderzijds op algemene (wettelijke) systeemvereisten als privacywetgeving. Deze factoren doen een groot beroep op de inzet van mensen en middelen en afbreuk aan de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.

d) Welke impact heeft de covidpandemie op de uitvoering?

De coronamaatregelen hebben invloed gehad op de mate waarin professionals nog bij gezinnen thuis kwamen en kinderen zagen. Dit heeft invloed gehad op het aantal meldingen door professionals, anders dan politie.
Daarnaast is het uitvoeringsprogramma van GHNT begin 2020 vastgesteld. In de periode dat er veel afspraken met ketenpartners moesten gemaakt worden, gingen de coronamaatregelen in. De respondenten benoemen dat dit niet bevorderlijk is geweest voor de kennisoverdracht en om draagvlak voor en betrokkenheid bij het uitvoeringsprogramma te creëren.

Conclusie deelvraag 4

De gemeente heeft vooral ingezet op bewustwording en de realisatie van gezamenlijke afspraken en een eenduidige werkwijze tussen ketenpartners om kindermishandeling zo vroeg mogelijk te signaleren (output). In hoeverre deze inzet heeft geleid tot eerder signaleren, vermindering, stoppen en duurzaam oplossen (outcome) kan mede door het ontbreken van daarop geformuleerde doelen, indicatoren, monitoring en evaluatie niet bepaald worden.
De inzet van gemeente en lokale partners wordt ervaren als bevorderend voor de aanpak; knelpunten worden vooral ervaren op de inrichting en het functioneren van de regionale samenwerkingsverbanden en landelijke wet- en regelgeving.
De covidpandemie heeft mogelijk geleid tot minder meldingen door professionals anders dan de politie en is waarschijnlijk niet bevorderlijk geweest voor het draagvlak voor en betrokkenheid bij het uitvoeringsprogramma.

Deelvraag 5

5. *Wat is de relatie tussen de doeltreffendheid en doelmatigheid in de aanpak van de gemeente Gorinchem in de periode 2019 - 2022 en het relatief hoge aantal meldingen van kindermishandeling?*

De aanpak is er tot op heden vooral op gericht om in de regio een samenhangende infrastructuur te creëren met uitgebreid instrumentarium en opbouw van expertise. De outputdoelen lijken grotendeels bereikt. De vraag wat daarmee is bereikt in termen van eerder signaleren, stoppen en duurzaam oplossen van kindermishandeling is daarmee nog niet beantwoord, te meer omdat daarop geen meetbare doelen zijn geformuleerd en adequate monitoring, evaluatie- en sturingsmechanismen ontbreken.
Op lokaal en regionaal niveau lijken de inzet en samenwerking van organisaties en professionals de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak van kindermishandeling te bevorderen. Aan de andere kant ervaren professionals belemmeringen, als de benodigde medewerking van andere professionals of partijen niet (tijdig) verkregen kan worden (bijvoorbeeld door verloop van personeel, verschillende werkwijzen). Ook wordt wet- en regelgeving (zoals privacywetgeving) als belemmerend ervaren om snel tot goede oplossingen te komen. Daarbij speelt ook de veelheid aan activiteiten en projecten en de opvolging van visies, programma's en plannen. (Zie ook deelvraag 4b.)
Daarnaast is er geen goede benchmark beschikbaar van wat andere gemeenten aan mensen en middelen inzetten om de doelen te bereiken. Los van het gegeven dat de inzet van VT regionaal wordt bepaald op basis van inwoneraantal.

Conclusie deelvraag 5

Of de gemeente de meest doeltreffende maatregelen en middelen inzet om kindermishandeling te voorkómen en tegen te gaan en of deze maatregelen en middelen ook de meest doelmatige zijn en in afdoende mate worden ingezet, kan op grond van de informatie die op dit moment beschikbaar is niet objectief worden bepaald.
Daardoor kan evenmin een uitspraak worden gedaan over de relatie tussen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak en het aantal meldingen, en nog minder omdat het gegeven van het aantal meldingen op zich geen goede indicator is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak en de inzet van mensen en middelen (zie 1.).

Samenvatting

Het aantal meldingen over kindermishandeling is in Gorinchem in vergelijking met Nederland hoog, maar dit aantal is over de periode 2019-2021 wel gedaald. Aantallen meldingen op zich zeggen evenwel weinig over het feitelijk vóórkomen van kindermishandeling en over de aard daarvan en kunnen zelfs misleidend zijn.
De doelen in het regionale en lokaal onderschreven beleid zijn vooral gericht op inzet van mensen en middelen, niet op wat hiermee moet worden bereikt.
In de afgelopen jaren heeft de gemeente Gorinchem lokaal en in regionaal verband met name geïnvesteerd in de realisatie van een adequate infrastructuur voor de aanpak van kindermishandeling. Naar het oordeel van betrokken medewerkers en organisaties heeft deze inzet geleid tot versterking van de deskundigheid, kennis en toerusting en van de onderlinge samenwerking. Anderzijds zijn er factoren (waaronder systeemfricties) die doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak van kindermishandeling belemmeren.

Algemene conclusie

Op grond van de informatie die op dit moment beschikbaar is, blijkt het niet mogelijk objectief vast te stellen wat met de inzet op de aanpak van kindermishandeling is bereikt aan het feitelijk voorkómen en tegengaan van kindermishandeling. Daarvoor zijn twee redenen aan te geven. Ten eerste: in het beleid zijn tot nu toe geen op resultaat (outcome) gerichte, meetbare doelen met bijbehorende indicatoren geformuleerd en vastgesteld. Daardoor ontbreekt een structurele basis waarop ambtelijk en bestuurlijk sturing gegeven kan worden aan de uitvoering en de doorontwikkeling van het beleid met het oog op de maatschappelijke effecten. Ten tweede: omdat de meldingen over het vóórkomen

van kindermishandeling op zich geen betrouwbaar beeld geven over de feitelijk omvang en ernst van de problematiek, ontbreekt de basis voor een adequate monitoring en evaluatie.

Dit neemt niet weg dat velen zich met verve inzetten om kindermishandeling te voorkomen en tegen te gaan. De inrichting en formulering van het beleid en organisatie daarvan maken het echter op dit moment niet mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze inzet. Daarvoor is nodig dat doelen meer op resultaat gericht worden en monitoring en evaluatie meer inzicht geeft in de mate waarin en de wijze waarop deze resultaten bereikt worden.

OVERWEGINGEN, SUGGESTIES, AANBEVELINGEN

De aanleiding voor dit onderzoek is de vaststelling van de raad dat hij onvoldoende inzicht heeft in de aanpak van kindermishandeling en zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot deze aanpak onvoldoende vorm kan geven. Hoe de raad deze rol invult is dan ook geen onderwerp van onderzoek geweest. De raad worstelt vooral met de vraag hoe zijn taak uit te voeren op de regionaal vastgestelde aanpak. Raadsleden geven aan dat ze nu te weinig inzicht op de prestaties en resultaten in de keten hebben om hierop hun controlerende taak uit te kunnen voeren.

Om meer greep te krijgen op de beleidsontwikkeling en uitvoering van de aanpak van kindermishandeling wil de rekenkamercommissie (rkc) de raad, het college en de ambtelijke organisatie en partners een aantal, overwegingen, suggesties en aanbevelingen meegeven. Deze komen voort uit de conclusies uit het onderzoek, maar ook uit de bredere context rond de aanpak van kindermishandeling. Achter kindermishandeling zit immers een grote verscheidenheid aan oorzaken en omstandigheden en daarmee ook aan wet- en regelgeving, beleid en uitvoering en betrokken organisaties. De rkc hoopt dat deze overwegingen, suggesties en aanbevelingen op alle niveaus bijdragen aan meer inzicht en mogelijkheden tot sturing waardoor uitvoerenden, beleidsmakers, college, raad en samenwerkingsverbanden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak van kindermishandeling kunnen vergroten. De complexiteit van de problematiek brengt met zich mee dat dit een voortdurend leerproces zal zijn.

Plaats steeds degenen om wie het gaat centraal

De aanpak van kindermishandeling is gericht op bescherming van kinderen, jongeren en hun omgeving. Doelen, aanpak en inzet van mensen en middelen zullen steeds om hen moeten gaan, om hun leven, om hun gezondheid, hun welzijn, hun veiligheid en hun perspectief. Dat lijkt een open deur, zeker voor degenen die direct bij de uitvoering zijn betrokken, maar naar mate beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving zich verder van de uitvoering voltrekken kunnen degenen om wie het gaat buiten beeld raken. Stel de doelgroep daarom op alle niveaus bij elke beleidsontwikkeling, bij elk programma, bij elk actieplan, bij elke handeling centraal en betrek hen zo mogelijk daarbij. Stel daarbij steeds de vraag: wat, hoe en waarom gaat hun situatie verbeteren? (En dus ook wat niet?).

Aanbevelingen

Aan alle betrokkenen van laag tot hoog:

1. *Stel bij elk voorstel, elk besluit en elke handeling steeds de voorwaarde dat deze zoveel mogelijk bijdragen aan de verbetering van de situatie van degenen om wie het gaat; maak hen tot de maat der dingen.*

Vertel en duid het verhaal achter de cijfers

Cijfers op zich blijken weinig of niets te zeggen over en kunnen zelfs een tegengestelde indruk wekken van wat zicht feitelijk aan kindermishandeling voordoet (conclusie deelvraag 1). Essentiëler is daarom het verhaal achter de cijfers en om de cijfers heen. Met een systematische benadering en analyse kan dat verhaal een basis zijn om meer inzicht te verkrijgen in wat er gaande is, in hoe daarop wordt gehandeld, in wat daarmee wordt bereikt en in wat er nodig is om de aanpak te verbeteren. Beleid en uitvoering kunnen hiermee periodiek over een lange periode, op verschillende niveaus en voor bij de gehele keten betrokken organisaties worden getoetst, geëvalueerd en verder ontwikkeld. Er zijn diverse methodes beschikbaar die hierbij van dienst kunnen zijn.

Een methode is het volgen van casussen door de keten heen: van de eerste signalering en wat daaraan is voorafgegaan tot en met de duurzame oplossing. Het verslag hierover kan een keer per

jaar of per twee jaar onderwerp van gesprek zijn in de raad en de basis vormen voor bijsturing van de kaders en besluitvorming daarover. Een dergelijk gesprek kan ook in regionaal verband worden gehouden. Op de andere niveaus kan een geëigende invulling en frequentie aan de bespreking van casussen worden gegeven.

Het gesprek op zich is ook een methode. De raad kan in gesprek gaan met de mensen 'in het veld', de uitvoerenden in de sociale teams en andere personen en organisaties betrokken bij de signalering en hulpverlening. Denk aan politie, onderwijs, zorgverleners, schuldhulp en niet in de laatste plaats ervaringsdeskundigen, mensen die het meemaken of mensen die namens hen kunnen spreken, zoals vanuit de lokale en regionale advies- en cliëntenraden.

Een derde methode kan het volgen van de geldstromen bieden. Dit zou niet alleen inzicht moeten geven waar het geld naartoe gaat en waaraan het wordt besteed, maar ook wat ermee wordt bereikt. Ook hier steeds weer vanuit de vraag: hoe worden degenen om wie het gaat hiermee geholpen?

Aanbevelingen

Aan het college:

2. *Biedt inzicht in de samenhang tussen doelen, inzet en instrumenten en wat deze aan resultaat opleveren. Doe dat vooral in de vorm van een kwalitatieve en verhalende rapportage op basis van een systematische en methodische benadering.*

Aan de raad:

3. *Ga hierover het gesprek aan vooral met de mensen in de praktijk: de uitvoerders en de mensen om wie het gaat (ervaringsdeskundigen).*

Formuleer doelen gericht op resultaat

De bovengenoemde methoden zullen gericht moeten zijn op de drie actielijnen 'eerder en beter in beeld', 'stoppen en duurzaam oplossen' en 'specifieke groepen' en wat de gemeente Gorinchem daarin wil bereiken. Tot nu toe zijn er geen meetbare doelen geformuleerd die scherp maken wat de aanpak van kindermishandeling op die drie actielijnen moet opleveren, de zogenaamde 'outcome' (conclusie deelvraag 3). Evenmin zijn er indicatoren benoemd waaraan dat resultaat zou kunnen worden gemeten. De complexiteit van de problematiek en het feit dat er altijd gevallen verborgen blijven maken het formuleren van outcome-doelen overigens niet eenvoudig. Als niet bekend is en eigenlijk nooit achterhaald kan worden hoeveel kindermishandeling er werkelijk voorkomt, kan moeilijk een doel gesteld worden om kindermishandeling in een bepaalde mate terug te dringen.

Toch zijn er aspecten te benoemen waarvoor outcome-doelen wel te formuleren zijn. Denk bijvoorbeeld aan het voorkómen van terugval en de ernst, het tijdsbestek en de aard van de kindermishandeling. De bovengenoemde methode van het volgen van casussen in de keten en de bespreking daarvan kan helpen om tot de formulering van outcome-doelen te komen en daarbij indicatoren te benoemen. Voor een deel zullen die mogelijk in cijfers uit te drukken zijn, maar een kwalitatieve beschrijving zal er altijd deel van moeten uitmaken.
In dat licht dient ook de landelijke impactmonitor te worden gezien. Deze krijgt pas waarde voor de lokale en regionale aanpak als deze inzicht biedt in wat vanuit de lokaal en regionaal geformuleerde outcome-doelen wordt bereikt.
Ook hier gaat het erom al lerende tot een steeds betere inrichting van de systematiek te komen

Aanbevelingen

Aan het college en uitvoerende organisaties:

4. *Formuleer op effect en resultaat gerichte doelen voor de aanpak van kindermishandeling in samenhang met doelen binnen het sociaal domein en het veiligheidsbeleid.*

Ontwikkel deze in wisselwerking met de methodiek van verslaglegging en het gesprek hierover met betrokkenen.
Doe dit gezamenlijk met de partners in de regio, de raad/raden, de uitvoerders en de (vertegenwoordigers van) de mensen om wie het gaat.

Zet mensen en middelen vooral dicht op de uitvoering in

De gemeente heeft veel geïnvesteerd in het realiseren van de noodzakelijke 'infrastructuur'. Deze inzet wordt door de werkers in 't veld positief gewaardeerd. Als er vervolgens doelen op resultaat worden geformuleerd, kan worden bepaald wat deze investering voor de drie actielijnen heeft opgeleverd en hoe dit 'rendement' kan worden verhoogd: wat gaat goed, wat moet beter.
De focus van inzet van mensen en middelen dient daarbij steeds te liggen op de directe uitvoering. Daar wordt immers het verschil gemaakt. Daar zitten de mensen die signalen vroeg kunnen oppakken, waardoor erger wordt voorkomen, herstel eerder en met minder inspanning kan worden bereikt en hoge kosten verder in de keten worden vermeden.

Aanbevelingen:

Aan het college:

5. *Zet zoveel als mogelijk mensen en middelen in op de directe uitvoering van de aanpak.*
6. *Zorg voor een enkelvoudige overlegstructuur met korte lijnen, ook naar aangrenzende beleidsterreinen en organisaties.*
7. *Blijf investeren in de deskundigheid en stabiliteit van het sociaal team.*

Haal belemmeringen voor de uitvoering weg

De professionals hebben in de aanpak van kindermishandeling te maken met veel afhankelijkheden. Er zijn veel partijen met wie ze samen moeten werken, er zijn veel regels waar ze zich aan moeten houden en ze werken in een context waar veel risico-inschattingen nodig zijn. Juist in die situatie is het belangrijk dat wet- en regelgeving, beleid en budgetten geen extra belemmering vormen, maar dienstbaar zijn aan de uitvoering. Uit het onderzoek blijkt dat de professionals systeemfricties ervaren (conclusie deelvraag 4). De opdracht is daarom de mensen in de uitvoering zo goed mogelijk te faciliteren en belemmeringen voor hen weg te nemen.

Er zijn systeemfricties die boven de zeggenschap van gemeente en regio uitgaan. Een voorbeeld daarvan is de privacywetgeving die koppeling van meldingen blokkeert waardoor de aard en ernst van signalen mogelijk wordt onderschat. Zaken veranderen echter niet als ze niet expliciet en met regelmaat aan de orde worden gesteld. Betrokken organisaties zullen hun invloed moeten aanwenden om op de geëigende niveaus te bevorderen dat systeemfricties worden weggenomen. Ook hier weer: het systeem is er in de eerste plaats voor degenen om wie het gaat.

Het onderzoek laat ook een opeenvolging zien van programma's, plannen en projecten zien waartussen de samenhang niet altijd duidelijk is en waarvan niet of moeilijk kan worden bepaald wat ze opleveren. Dat is in een opbouwfase wellicht te begrijpen, maar het is nu nodig om de ingezette weg te bestendigen en doelgerichter voort te zetten. Dat bespaart tijd, inzet en geld. Beperk de hoeveelheid aan projecten, reduceer de 'overhead' tot het hoogstnoodzakelijke.

Overigens kunnen de bovengenoemde methodes ook worden ingezet om fricties expliciet te maken en daarop vervolgens te handelen.

Aanbevelingen

Aan het college:

8. *Onderzoek samen met partners in hoeverre er binnen de wettelijke mogelijkheden belemmeringen weggenomen kunnen worden onder andere op het gebied van informatiedeling.*
9. *Gebruik de eigen kanalen en beïnvloedingsmogelijkheden en die van de partners om gezamenlijk te bevorderen dat systeemfricties worden weggenomen.*

Vergroot gezamenlijk de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de aanpak

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de gemeente en haar partners is op dit moment niet aan te geven. Met de combinatie van de hierboven gegeven suggesties kan een flinke slag worden gemaakt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak kindermishandeling te versterken en te vergroten. Ze geven meer inhoud en richting aan monitoring en evaluatie, waardoor op de verschillende niveaus een zinvolle sturing kan worden gegeven.
Dat lukt alleen in gezamenlijkheid. De problematiek blijft immers complex met veel verbindingen naar andere beleidsvelden. Dat vraagt eens te meer een duidelijk richtpunt waaraan elk voorstel, elke handeling en elk besluit getoetst moet worden: hoe wordt degene om wie het gaat hiermee zo goed mogelijk geholpen? Zet mensen en middelen vooral in waar de problematiek zich voordoet of kan voordoen en waar deze kan worden verholpen, en zo min mogelijk in de structuren daaromheen. Voorkom steeds nieuwe programma's en projecten. Nemen de knelpunten weg. Stimuleer de positieve factoren.

Aanbevelingen

Aan het college:

10. *Kom op basis van op resultaat gerichte doelen, een daarop gebaseerde monitoring en evaluatie en een methodische en verhalende benadering voor verantwoording en verslaglegging tot een samenhangende en gezamenlijk gedragen leer- en ontwikkelproces dat stapsgewijs aan doeltreffendheid en doelmatigheid wint.*