

Zorgen over en kansen voor landelijke functies in een gedecentraliseerd stelsel

Corinne Dettmeijer-Vermeulen

Samenvatting

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor hoe het jeugdhulpsysteem lokaal wordt ingericht. Nationaal Rapporteur Corinne Dettmeijer-Vermeulen maakt zich zorgen, maar ziet ook kansen in dit gedecentraliseerde stelsel. ‘We moeten komen tot een gelaagd, gevarieerd en gebalanceerd zorglandschap waar landelijke specialismen geborgd zijn en wijkteams voldoende kennis hebben’, zo stelt zij.

‘Als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen maak ik mij zorgen over landelijke functies in een gedecentraliseerd stelsel. Zorgen over met name de bescherming van slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel. Maar naast deze zorgen zie ik ook kansen. Kansen voor een gevarieerd en sterk zorglandschap om juist ook deze kwetsbare groepen van de juiste zorg te voorzien om weer een normaal bestaan op te kunnen bouwen.’ Dit artikel is gebaseerd op een speech die de auteur heeft gehouden op het congres van Fier - Kompaan De Bocht.

Eén premisse ligt te allen tijde ten grondslag aan het zorglandschap, ongeacht het systeem dat gecreëerd wordt: de premisse dat het niet kan en mag uitmaken waar een kind geboren is, waar iemand woont of waar een persoon misbruikt of uitgebuit wordt wanneer het aankomt op het leveren van de juiste en de nodige zorg. Een premisse die overeenkomt met wat afgesproken is in het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind.

De doelstelling bij de invoering van de Jeugdwet, zoals geformuleerd in de Memorie van toelichting (2013, pag. 2), is recht te doen aan deze premisse door het ‘jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving’. De

C. Dettmeijer-Vermeulen, Mr. (✉)
Den Haag, Nederland
e-mail: secretariaat@nationaalrapporteur.nl

ratio die ligt onder de decentralisatie is dat de verschillende vormen en instrumenten van ondersteuning, hulp en zorg integraal aangeboden kunnen worden met veel ruimte voor de professional om casusgericht te werken. Het is de samenwerking waarin de kracht ligt, onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Hierbij zie ik drie zorgen en kansen. Drie zorgen die ik heb als het gaat om de bescherming van slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel na de transitie en drie kansen om te komen tot een gevarieerd en sterk zorglandschap. Het gaat om de volgende drie zorgen en kansen: hoe kunnen we komen tot

1. een gelaagd, gevarieerd en gebalanceerd zorglandschap;
2. een decentraal zorglandschap waar landelijke specialismen geborgd zijn;
3. een zorglandschap waar de poortwachters voldoende kennis hebben op de thema's seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel?

Een gelaagd, gevarieerd en gebalanceerd zorglandschap

Allereerst moet het duidelijk zijn dat ik met een andere insteek kijk naar het zorglandschap.

Ik zie twee groepen die heel kwetsbaar zijn, ofwel omdat ze seksueel geweld hebben meegemaakt, ofwel omdat ze uitgebuit zijn en gestript zijn van hun eigen wil ter verrijking van een mensenhandelaar. Dit zijn groepen die kwetsbaar zijn om opnieuw slachtoffer te worden. Groepen die heel verschillende hulpvragen kunnen hebben, maar ook verbonden worden door hetgeen ze hebben meegemaakt, namelijk dat ze slachtoffer zijn. Slachtoffer van gruwelijke delicten die deze kinderen en volwassenen voor het leven kunnen tekenen. Deze kwetsbare groepen zet ik centraal als ik kijk naar hoe het zorglandschap na de decentralisatie vorm krijgt en functioneert.

Mijn ideaalbeeld is dat er een gelaagd en divers zorglandschap wordt gevormd waarin slachtoffers worden gesignaleerd en waarin hun hulpvragen op waarde worden geschat.

Een zorglandschap waarin aanbieders over hun eigen belang heen kunnen kijken en indien nodig doorverwijzen naar een andere aanbieder, ook als dat de concurrent is, omdat dit in belang is van het slachtoffer.

Een zorglandschap waar aan de voorkant generalisten ingezet worden, die vakkundig en snel de juiste hulp kunnen toesnijden en snel kunnen opschalen naar specialistische hulp als dat nodig is.

Een zorglandschap waarin ruimte is voor innovatie, omdat de zorg aan deze kwetsbare groepen altijd kan worden verbeterd.

Een zorglandschap waar tot slot intensief wordt samengewerkt met de opsporing om niet alleen het slachtoffer de juiste zorg aan te bieden, maar ook om te voorkomen dat meer kinderen slachtoffer worden.

Samenwerking vereist

Kortom, de lat ligt hoog. De lat is ook internationaal ten aanzien van beide kwetsbare groepen hoog gelegd. Voor beide groepen zijn beschermingskaders opgetrokken op internationaal en nationaal niveau: verregaande beschermingsmaatregelen gebaseerd op de gruwelijkheid van het delict en op de specifieke behoeften van slachtoffers. Denk bijvoorbeeld bij slachtoffers van mensenhandel aan het *non-punishment* beginsel, hetgeen inhoudt dat wanneer slachtoffers onder dwang bijvoorbeeld moesten stelen het Openbaar Ministerie kan besluiten om hen daar niet voor te vervolgen. Kennis over het *non-punishment* beginsel moet ook aanwezig zijn in de zorg en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel.

Daarnaast is het van belang dat sommige slachtoffers ook buiten hun eigen regio worden geplaatst. Dit kan nodig zijn omdat hun veiligheid binnen de eigen regio niet kan worden gegarandeerd. Dit laatste vraagt om een stelsel waar oog is voor uitzonderingen op het uitgangspunt dat de meeste jongeren zo veel mogelijk binnen de eigen regio worden geholpen.

Deze twee voorbeelden geven weer dat kwetsbare groepen om een zorglandschap vragen waar niet alleen de samenwerking tussen zorginstanties van groot belang is, maar ook de samenwerking met externe partijen, waaronder opsporing, maar ook scholen, gemeenten en veiligheidshuizen.

390 gemeenten, 390 lokale aanpakken

Hoewel het zorglandschap nog volop in ontwikkeling is, is het stilaan wel mogelijk om op basis van de onderzoeken en de signalen die mij als Nationaal Rapporteur bereiken meer gefundeerde zorgen te formuleren. Deze zorgen hebben betrekking op een mogelijk versnipperd zorglandschap waarin slachtoffers van mensenhandel en seksueel geweld onvoldoende worden gesignaleerd of niet de zorg en bescherming krijgen die ze nodig hebben.

Mijn zorg is dat er op het terrein van seksueel geweld en mensenhandel een landschap zal ontstaan waarin ‘concurrentie’ tussen de verschillende zorginstellingen er enerzijds toe kan leiden dat het aanbod kwalitatief minder goed is vanwege minder financiële middelen en dat anderzijds gemeenten te veel invloed hebben op de keuze waar een slachtoffer zorg ontvangt met de vrees dat niet de kwaliteit van zorg zozeer leidend is, maar de vraag welke zorg reeds is ingekocht en welke het ‘goedkoopst’ is.

De Kinderombudsman (2016, pag. 55) gaf afgelopen maart al aan dat ‘in sommige gevallen bepaalde zorg helemaal niet meer wordt aangeboden of de zorg aan kinderen tijdelijk is stopgezet tot er weer budget beschikbaar is’. Volgens de Kinderombudsman leidt de wijze van financiering tot bureaucratie, een krap inkoopbeleid en onduidelijke samenwerkingsafspraken, hetgeen een negatieve invloed heeft ‘op de tijdigheid, passendheid en kwaliteit van de jeugdhulpverlening’.

Om te komen van een versnipperd zorglandschap naar een gelaagd, gevarieerd en gebalanceerd landschap waarin ongeacht de zorgvraag, de minderjarige slachtoffers

centraal staan, moeten de mogelijkheden die het nieuwe zorglandschap ook kent, benut worden.

Er zijn kansen voor gemeenten om hun verantwoordelijkheid te nemen als het aankomt op het inkopen van zorg. Om te kiezen voor kwaliteit boven kwantiteit. Om waar de groep te klein is om lokale zorg in te kopen, heldere afspraken te maken met andere gemeenten om gezamenlijk zorg in te kopen. Bijvoorbeeld bij landelijke specialismen.

Ook zijn gemeenten bij uitstek geschikt om de nodige contacten en samenwerking te initiëren tussen opsporing en het Openbaar Ministerie in bijvoorbeeld de veiligheidshuizen. Deze sterke samenwerkingsverbanden zijn nodig in de signalering van slachtoffers van mensenhandel, een goede afstemming tussen enerzijds bescherming van slachtoffers en de opsporing van daders en tot slot het voorkomen dat een slachtoffer opnieuw slachtoffer wordt. Gemeenten hebben alle instrumenten in handen om de spil te worden in de bescherming van deze kwetsbare groepen.

Maar, Nederland kent 390 gemeenten, 390 beslissers, 390 lokale aanpakken. Hoewel samenwerkingsverbanden op natuurlijke wijze ontstaan, is het aan de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten om voortrekker te worden. Als we kijken naar de slachtoffers van mensenhandel zien we dat de groep Nederlandse mogelijke slachtoffers al jaren de grootste groep is. In 2014 waren dit 469 mogelijke slachtoffers, van wie een derde kinderen. Dat zijn bijna 150 kinderen per jaar. Kinderen die uitgebuit zijn, meestal seksueel. Hoewel dit zeer heftige problematiek is en deze kinderen en volwassenen recht hebben op de best mogelijke zorg is het aantal te klein om meerdere regionale specialistische voorzieningen op te zetten. Dit is financieel gezien niet mogelijk. Ook kan deze kwetsbare groep niet altijd binnen de regio geplaatst worden, bijvoorbeeld omdat er geen plek is, maar ook omdat het uit veiligheidsoverwegingen beter kan zijn om een slachtoffer buiten de regio op te vangen. Het is daarom dat ik tevens het belang van landelijke specialismen in een gedecentraliseerd stelsel onderstreep. Ook hier is de rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van groot belang.

Een decentraal zorglandschap waar landelijke specialismen geborgd zijn

Een korte terugblik is op zijn plaats. Al sinds ik Nationaal Rapporteur ben, wijs ik op het belang van landelijke specialismen op het terrein van mensenhandel, ook als het aankomt op Nederlandse meisjes en jongens die slachtoffer worden. Lange tijd is gesuggereerd dat de generieke zorg voldoende geëquipeerd is om deze kwetsbare en ook moeilijke groep op te vangen en van de juiste zorg te voorzien.

Echter, in 2011 kwam in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Verwijs et al. 2011) naar voren dat de kans groot is dat slachtoffers van binnenlandse mensenhandel opnieuw slachtoffer worden. Dit volgde ook uit de expertmeeting die werd gehouden in 2012 naar aanleiding van de vraag of specialistische of generalistische behandeling nodig is voor deze groep, een discussie die lang aanhield en waar nu gelukkig een kentering in is gekomen. In deze discussie wordt

nu het belang onderstreept van specialistische opvang voor de meest kwetsbare slachtoffers.

Slachtoffers van binnenlandse mensenhandel zijn vaak meervoudig getraumatiseerd, kunnen lijden aan een posttraumatisch stresssyndroom en hebben daarbij te maken met specifieke problematiek die nu eenmaal gepaard gaat met slachtofferschap. De meest kwetsbare groep verschilt in veel gevallen qua problematiek en trauma van andere jeugdigen die worden opgevangen binnen de jeugdzorg. Voor deze groep moet hulpverlening, opvang en behandeling beschikbaar zijn welke voldoet aan hun behoeften en hulpvraag. Zo komt het voor dat slachtoffers gaandeweg ook andere meisjes hebben geronseld, vaker weglopen naar hun mensenhandelaar en gechanteerd kunnen worden door mensenhandelaren waardoor ze nog steeds in hun macht zijn en blijven.

Uit het vooronderzoek van het Verwey-Jonker Instituut bleek dat 37 van de 83 benaderde instellingen aangaf slachtoffers van loverboys, oftewel binnenlandse mensenhandel, op te vangen. Van deze instellingen gaf maar één instelling aan een specialistische behandelvisie te hebben op slachtoffers. De andere instellingen hadden hun behandel aanbod nauwelijks tot niet uitgewerkt. Momenteel wordt hier een inhaalslag gemaakt in het kader van het ZonMW programma gericht op 'effectief werken binnen Jeugdzorg'. Zes instellingen vallen binnen dit programma.

Deze tendens toont aan dat er verbetering nodig is en dat de eerste stappen gezet worden. Gemeenten moeten deze stappen belonen door zorg in te kopen bij instellingen die een behandelvisie kunnen overleggen op het terrein van mensenhandel. Het baart mij zorgen dat de meeste gemeenten onvoldoende zicht hebben op de vraag hoeveel slachtoffers van mensenhandel uit hun gemeente komen. Dit maakt het inkopen van specialistische zorg lastig. Als eerste stap is dus meer zicht nodig op het aantal slachtoffers uit de gemeente, de tweede stap is dat er landelijke financiering moet komen voor landelijke specialismen mensenhandel. Omdat de groep te klein is voor regionale, specialistische centra moet in navolging van de bestaande regeling voor slachtoffers van eerwraak een landelijk financieringsarrangement komen waar alle gemeenten aan bijdragen. Een dergelijk arrangement heeft tevens tot voordeel dat gemeenten worden beschermd tegen onverwachte kosten als zij bijvoorbeeld worden geconfronteerd met een grote groep slachtoffers.

Een ander voordeel hiervan is dat het voor de verwijzers, waaronder huisartsen en sociale wijkteams, duidelijk is dat de meest kwetsbare slachtoffers geplaatst kunnen worden bij het landelijk specialisme op het terrein van mensenhandel. Hierbij is van belang hoe de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hierin het voortouw kan nemen en hoe bepaald wordt wat een landelijk specialisme inhoudt. Ook kunnen de aangewezen landelijke specialismen op deze wijze verder innoveren en doorontwikkelen. De kennis die daarin opgedaan wordt kan vervolgens gedeeld worden met lokale en regionale aanbieders. Een constructie zoals van het brandwondencentrum Beverwijk, waar de slachtoffers met de zwaarste brandwonden naartoe gaan. De basiskennis bij andere regionale en lokale centra is voldoende op peil om de lichtere wonden te behandelen.

Echter, een decentraal stelsel met landelijke specialismen valt of staat ook met de kwaliteit van de poortwachters van het systeem, verwijzers zoals huisartsen en sociale wijkteams.

Een zorglandschap waar de poortwachters voldoende kennis hebben

Uit onderzoek van Movisie (2016) blijkt dat 87 % van de gemeenten gebruikmaakt van sociale wijkteams. De wijkteams maken het volgens gemeenten mogelijk om te werken vanuit een integrale benadering, met als uitgangspunt één huishouden, één plan, één regisseur. Ook werkt het laagdrempelig en kan waar nodig snel expertise ingewonnen worden.

Tegelijkertijd zijn er ook zorgen bij deze poortwachters, zo bleek uit onderzoek van Commissie Lenferink (2015) op het thema mensenhandel en uit onderzoek van de Kinderombudsman en het ‘Samenwerkend Toezicht Jeugd’ (2016). Zo functioneert deze poortwachtersfunctie tot op heden onvoldoende. Er is in het algemeen op het thema mensenhandel en seksueel geweld nog onvoldoende kennis aanwezig bij de wijkteams, terwijl kennis en ervaring erg belangrijk zijn in het signaleren van slachtofferschap. Ook vergt het expertise om in te schatten of iemand baat heeft bij lichte vormen van ondersteuning of doorverwezen moet worden naar meer specialistische vormen van jeugdhulp.

Verder is gebleken dat er geen richtlijnen zijn om de minimale competenties en deskundigheid binnen wijkteams te garanderen. Een gevolg hiervan is dat wijkteams mogelijk hulp bieden zonder dat zij beschikken over passende expertise en vaardigheden. Ook geven specialistische instellingen het signaal dat de kennis om jongeren goed door te verwijzen bij de wijkteams soms ontbreekt. Hierdoor komt de toegang tot specialistische hulp onder druk te staan.

Er zijn twee mogelijke oplossingen voor gemeenten om de kennis en expertise binnen wijkteams te vergroten:

1. structurele nascholing en trainingen voor professionals;
2. zorgen voor specialisten binnen de wijkteams.

Een werkgroep met vertegenwoordigers van onder meer het Rijk, gemeenten en de ggz-sector hebben voor deze tweede oplossing gepleit in hun toekomstvisie ‘Ruimte voor Jeugdhulp’ (VNG 2015). Als Nationaal Rapporteur deel ik de mening van de werkgroep.

Door meer professionals uit de jeugd-ggz, specifiek met specialistische kennis op het gebied van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel, te betrekken bij de wijkteams kunnen slachtoffers eerder gesignaleerd worden en hebben zij eerder toegang tot de juiste zorg en opvang. Structurele nascholing van deze professionals blijft overigens wel een vereiste.

Toegang onder druk

Tot slot staat de toegang tot adequate jeugdhulp ook op een andere wijze onder druk. Sinds 2014 wordt er binnen de geestelijke gezondheidszorg een onderscheid gemaakt tussen een psychische klacht en psychische stoornis. Dit geldt ook voor jeugdigen. Zonder een gediagnosticeerde stoornis kan iemand geen aanspraak meer maken op de vergoeding van behandeling binnen de ggz. Gemeenten hebben bij de decentralisatie besloten om deze bekostiging van de jeugd-ggz de aankomende drie jaar te behouden. Hierdoor ontstaat de onwenselijke situatie dat een minderjarig slachtoffer van seksueel geweld of mensenhandel dat zeer ernstige problemen ervaart maar nog geen stoornis heeft ontwikkeld, mogelijk geen toegang krijgt tot ervaren behandelaars in de jeugd-ggz, terwijl preventieve behandeling soms noodzakelijk is om de ontwikkeling van stoornissen voor te zijn.

Mijn zorg is dat slachtoffers niet altijd voldoende geholpen kunnen worden door slechts lichte vormen van hulp aan te bieden door een huisarts, maatschappelijk werker of wijkteam. Daarom vind ik het van belang dat de toegang tot de jeugd-ggz voor slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel gewaarborgd wordt om de stoornis te voorkomen en niet pas die hulp te bieden als de stoornis er al is.

Corinne Dettmeijer

Corinne Dettmeijer is sinds 1 oktober 2006 Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In 2009 werd aan haar mandaat het rapporteurschap op het gebied van Kinderpornografie toegevoegd, dat in 2012 werd vervangen en verbreed naar het gehele terrein van Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Haar aanbevelingen hebben geleid tot een verdubbeling van de capaciteit voor de opsporing van kinderpornografie, en een groter besef dat de aanpak ervan niet alleen bestaat uit opsporing en vervolging (Veiligheid en Justitie), maar ook uit preventie, signalering, en hulpverlening (Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Ook zijn er nu rechters gespecialiseerd in mensenhandelzaken. Daarnaast wordt er op aanbeveling van de Nationaal Rapporteur een campagne ontwikkeld tegen seksueel misbruik.

Voor haar aanstelling als Nationaal Rapporteur was Corinne Dettmeijer van 1995 tot 2014 rechter in Den Haag in de functie van vice-president. Bij de Rechtbank Den Haag was zij belast met de behandeling van jeugd-, straf-, familie- en vreemdelingenzaken. Daarnaast is Corinne Dettmeijer actief geweest in verschillende (internationale) commissies en adviesorganen op het terrein van het jeugdbeschermings- en jeugdstrafrecht. Zij begon haar loopbaan als officier van justitie in Rotterdam.

Ander zorglandschap in nabije toekomst

Concluderend staan drie punten centraal bij het beantwoorden van de vraag hoe te komen tot een decentraal stelsel waarin voldoende oog is voor de bescherming en de zorg aan slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel. Drie punten waar in de nabije toekomst aan gewerkt moet worden. Want zo zal de toekomst eruit moeten zien: een gelaagd, gevarieerd en gebalanceerd zorglandschap; een decentraal zorglandschap waar landelijke specialismen geborgd zijn; een zorglandschap waar de poortwachters voldoende kennis hebben op het gebied van de thema's seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel.

De ontwikkeling van het zorglandschap is nooit klaar, altijd zal er gemodelleerd en geboetseerd worden. Het is niettemin nu aan de gemeenten samen met de zorginstaties en het Rijk als stelselverantwoordelijke om te komen tot een zorglandschap waar minderjarige slachtoffers van seksueel geweld en slachtoffers van mensenhandel vroegtijdig gesignaleerd worden, de juiste hulp en bescherming krijgen en om een landschap te creëren waar slachtoffers aangifte durven te doen en de daders gestopt worden.

Een dergelijk zorglandschap moet in de nabije toekomst gerealiseerd worden, voor de slachtoffers, maar ook voor hun familie, hun geliefden en hun naasten, indirecte slachtoffers die nog te vaak vergeten worden.

Literatuur

- Commissie Lenferink (2015). *Gemeenten en de opvang en zorg voor slachtoffers mensenhandel*. Den Haag: VNG en Federatie opvang.
- Kinderombudsman (2016). *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3* (pag. 55).
- Kinderombudsman & Samenwerkend Toezicht Jeugd (2016). *Handreiking voor gemeenten. Randvoorwaarden voor de toegang tot jeugdhulp*. Den Haag: Kinderombudsman & Samenwerkend Toezicht Jeugd.
- Ministerie van VWS & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Den Haag: Ministerie van VWS en Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Movisie (red.). (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld*. Utrecht: Movisie.
- Verwijs, R., Mein, A. G., Goderie, M., Harreveld, C., & Jansma, A. (2011). *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in de aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- VNG (2015). *Ruimte voor jeugdhulp*. Den Haag: VNG.

Mr. Corinne Dettmeijer-Vermeulen is Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.