

Evaluatie Verwijsindex Risicjongeren

Ministerie van VWS

Oktober 2012

Op grond van artikel II van de Wet verwijsindex risicojongeren (*Stb. 2010, 89*) is de Staatssecretaris van VWS gehouden de Tweede Kamer een verslag over het gebruik van de verwijsindex door meldingsbevoegden te zenden. Dit verslag is voorliggende notitie met de bijlage *De VIR: een tussenstand* (DSP-groep).

Dit verslag bevat een tussentijdse evaluatie van de Wet verwijsindex risicojongeren, expliciet en uitsluitend gericht op het gebruik van de verwijsindex en daarbinnen in het bijzonder op de samenstelling van de kring van meldingsbevoegden. Deze evaluatie besloeg drie afzonderlijke trajecten. Een data-extractie van de landelijke beheerder van de verwijsindex is opgevraagd en data is verzameld bij gebruikers van de verwijsindex middels een digitale enquête. *Alle* meldingsbevoegde gebruikers van de verwijsindex zijn aangeschreven, met de vraag aan de enquête deel te nemen. De uitkomsten van deze twee trajecten zijn te vinden in het bijgaande rapport. Vervolgens zijn twee verdiepingssessies georganiseerd ten behoeve van een dieptediscussie over sterke punten, knelpunten en de toekomst van de verwijsindex. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2012. De eerste twee trajecten van het onderzoek naar het gebruik van de verwijsindex risicojongeren zijn in opdracht van het ministerie van VWS uitgevoerd door onderzoeksbureau DSP-groep.

Conclusie

Op basis van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van DSP-groep en op basis van hetgeen besproken is in de verdiepingssessies kan worden geconcludeerd dat werken met de verwijsindex in ieder geval een duidelijke meerwaarde heeft als het gaat om de bovenregionale component. Professionals blijken deze meerwaarde in hun werkpraktijk te ervaren: waar zij binnen hun gemeente of regio vaak door contacten met andere professionals al risicojongeren in beeld hebben, is de verwijsindex het enige hulpmiddel om bovenregionaal met andere professionals in contact te komen. De cijfers op pagina 15 van het rapport bevestigen deze meerwaarde. Zo'n 70% van de gevallen waarin de verwijsindex

professionals die bij dezelfde jeugdige zijn betrokken bij elkaar brengt, betreft professionals die werkzaam zijn buiten elkaars regio. Meerwaarde blijkt uit het onderzoek ook met betrekking tot het in het zicht houden op jeugdigen in geval van verhuizing en zorgmijdend gedrag. Het onderzoek wijst daarbij uit dat de winst in efficiëntie als meerwaarde wordt ervaren. De winst is erin gelegen dat meldingsbevoegden, na de uitwisseling van relevante informatie, niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden wat betreft de aanpak van de problematiek van de betrokken jeugdige. Ook wordt winst in efficiëntie geboekt doordat verwijsindex snel en gericht zoekt.

Er zijn echter ook zaken die nog aandacht behoeven. Dit blijkt uit het feit dat niet alle meldingsbevoegde instanties melden, dat er bij professionals bezwaren zijn om te melden bij en dat ouders angst hebben voor registratie in een systeem. Professionals ervaren een drempel om te melden, omdat zij bang zijn het vertrouwen van de ouders/jeugdige te schaden door te melden en omdat ze niet goed weten wanneer een melding opportuun is. Het beeld is dat de verwijsindex aan kracht zou winnen als er vaker gemeld wordt. Daartegenover staat dat sommige professionals voor de contacten met andere professionals binnen de regio niet het gevoel hebben dat melding in de verwijsindex veel meerwaarde heeft. Zij ervaren de andere contacten met professionals, zoals in diverse casusoverleggen, als een zinniger manier van afstemming zoeken met andere professionals dan het contact leggen via de verwijsindex. Dit beeld wordt onderschreven door het feit dat slechts 30% van de gevallen waarin de verwijsindex professionals die bij dezelfde jeugdige zijn betrokken bij elkaar brengt, professionals betreft die werkzaam zijn binnen elkaars regio.

Op grond van het onderzoek blijkt er bij de gebruikers van de verwijsindex behoefte te bestaan aan doorlopende training in het gebruik van de verwijsindex, eenduidigheid in meldcriteria, meer bekendheid met de verwijsindex, uitbreiding van de kring van meldingsbevoegde instanties en uitbreiding van de ICT toepassing met een adres- of gezinsmatch. Verder is er behoefte bij professionals aan duidelijkheid met betrekking tot de rol en meerwaarde van de verwijsindex bij de samenwerking binnen de regio. Onder gemeentelijke regie zouden afspraken hierover gemaakt moeten worden, waarbij de rol van

de verwijfsindex meer ingepast moet worden in andere werkprocessen en samenwerkingsafspraken tussen professionals.

Volgens de resultaten van het onderzoek kan voorzien in deze behoeften (het werken met) de verwijfsindex verder optimaliseren en het aantal meldingen vergroten. Hiervoor is inzet nodig op verschillende terreinen, vooral van gemeenten, branche-organisaties en beroepsverenigingen.

Uit de evaluatie blijkt de maatschappelijke behoefte om op twee punten de regelgeving te wijzigen:

1. uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden met (met name) artsen, GGZ, ziekenhuizen, verplegers en kinderopvang. Het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg zal hierop worden aangepast en worden voorgelegd aan College Bescherming Persoonsgegevens.
2. De gezinsfunctionaliteit is volgens professionals noodzakelijk, omdat er op die manier minder gefragmenteerd en meer familie-georiënteerd gewerkt kan worden. Wettelijke borging loopt mee met het wetgevingstraject omtrent de nieuwe Jeugdwet.

In de uitkomsten van de evaluatie worden punten herkend die eerder naar voren zijn gebracht in het rapport van de Algemene Rekenkamer (Rapport Centra voor Jeugd en Gezin in gemeenten, een samenwerkingsproject met gemeentelijke rekenkamers, juni 2012) en onderzoeken van het Samenwerkend Toezicht Jeugd¹, met name in de onderzoeken naar 12-minners.

1. Communicatie tussen professionals en jeugdigen/ouders

Zoals verwacht noemden meldingsbevoegden het feit dat zij ouders op de hoogte moeten brengen van een melding het vaakst als bezwaar om te melden in de verwijfsindex. Het werk van de professional is erop gericht de betrokken jeugdige (in de context van zijn gezin) gezond en veilig te laten opgroeien en de risico's die zich daarin voordoen te voorkomen, weg te nemen of te beperken. Samenspraak met de betrokkenen is hierbij absoluut

¹ In het Samenwerkend Toezicht Jeugd is al het rijkstoezicht georganiseerd waar de inspecties samenwerken en dat betrekking heeft op (zorg voor) jongeren. De vijf inspecties die samenwerken zijn: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

noodzakelijk. Aan de andere kant nemen professionals een toenemende angst bij ouders waar om in een systeem geregistreerd te worden.

Het lijkt opportuun in te zetten op het bevorderen van een soepele en zorgvuldige communicatie tussen professionals en jeugdigen en hun ouders, ook en vooral als het gaat over moeilijke gesprekken. Het bespreekbaar maken van melding aan de verwijzindex en inhoudelijke bespreking met andere professionals (in casus-overleggen) moet hierin worden meegenomen.

2. Gebruiksgemak en 'koudwatervrees' voor ICT en privacy

Weerstand tegen ICT en angst een inbreuk te doen op iemands privacy zijn belangrijke bezwaren om een melding te doen aan de verwijzindex. Deze 'koudwatervrees' komt voort uit onbekendheid met beide en wordt mede in stand gehouden door onvoldoende of onjuiste terugkoppeling uit de verwijzindex of door andere professionals na de uitwisseling van informatie. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat meldingsbevoegde professionals die nog nooit een melding hebben gedaan minder goed weten hoe een melding gedaan moet worden dan professionals die weleens een melding deden.

Inzet kan gepleegd (blijven) worden op scholing en training omtrent hoe om te gaan met ICT als instrument en met privacyregelgeving. In de open antwoorden wordt aangegeven door professionals dat zij behoefte hebben aan terugkomende trainingsmomenten. Hierbij dient ingezet te worden op hoe meldingsbevoegden een melding moeten maken in de verwijzindex. Daarnaast kan worden gekeken of de verwijzindex zo kan worden ingericht dat vaker en meer accuraat terugkoppeling wordt gegeven aan de melder, bijvoorbeeld door een signaal af te geven na verloop van tijd, ook als er geen match heeft plaats gevonden. Verder kan ingezet worden op het bevorderen van het bewaken van de juistheid van

contactinformatie in de verwijsindex, langere verlooptijd van wachtwoorden en het terugkoppelen van wat met verstrekte informatie is gedaan.

3. Bekendheid met en inbedding van de verwijsindex

Voorts zijn belangrijke bezwaren om te melden aan de verwijsindex dat professionals niet goed weten wanneer ze moeten melden en wat de consequenties van een melding zijn. De verwijsindex blijkt daarmee onvoldoende te zijn ingebed in de werkprocessen van meldingsbevoegde professionals op het bredere terrein van samenwerking in de (jeugd)keten. Uit open antwoorden van professional blijkt dat duidelijke afspraken over het werken met de verwijsindex een motivator te zijn om wel te melden. Professionals hebben verder in de verdiepingssessie aangegeven dat zij behoefte hebben aan een kwaliteitssysteem dat monitort hoe het werken met de verwijsindex verloopt. Hierbij is het aantal meldingen minder van belang dan dat alle meldingsbevoegde instanties daadwerkelijk melden als dat nodig is.

Inzet die gepleegd moet worden is verduidelijking en meer eenduidigheid van de criteria en risicoprofielen die kunnen leiden tot een melding, verheldering van de positie van de verwijsindex ten opzichte van casusoverleggen en het profileren van de regiefunctie. Per beroepsgroep zullen de criteria en risicoprofielen aan de hand van de wet verder moeten uitkristalliseren. Dit vergt tijd en energie van vooral de professionals zelf.

Professionals zal verder duidelijk gemaakt moeten dat de verwijsindex op geen enkele manier gelijk getrokken kan worden met een casusoverleg of samenwerkingsverband zoals een CJG, Veiligheidshuis of ZAT. De verwijsindex is een instrument dat (onder andere) gebruikt kan worden om de samenstelling en agenda van een casusoverleg te vormen, maar kan niet als vervanging van een dergelijk overleg of samenwerkingsverband dienen. De verwijsindex is een onderdeel van een groter geheel van samenwerkingsinitiatieven om de zorg voor jeugdigen te optimaliseren en professionals bij elkaar te brengen. Het is dus van groot belang dat gemeenten de onderlinge relatie tussen de verschillende initiatieven zoals

het CJG, de verwijfsindex en casusoverleggen goed uitwerken en duidelijk overbrengen. Training zou volgens professionals vervolgens gericht moeten zijn op hoe deze verschillende initiatieven zich tot elkaar verhouden.

Verder zal aandacht besteed moeten worden aan het uitdragen van de inhoud van de samenwerkingsafspraken die aan het gebruik van de verwijfsindex ten grondslag liggen. Hierin is immers de regiefunctie uitgewerkt. Daarbij kunnen personen aan wie de regiefunctie is toebedeeld investeren in het profileren van deze functie.

Ook is er aandacht nodig voor de vermelding van juiste, actuele adresgegevens van de betrokken professional in de verwijfsindex. De organisaties moeten zorgen dat de werkprocessen van hun organisatie daarop zijn ingericht.

4. Wijziging van regelgeving

Uit het onderzoek is een behoefte gebleken aan uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de verwijfsindex heeft mijn voorganger toegezegd in de eerste evaluatie van de verwijfsindex aandacht te besteden aan de opportuniteit van meldingsbevoegdheid voor het UWV, de kinderopvang en de kinderartsen. Uit het onderzoek is gebleken dat de behoefte bestaat de kring van meldingsbevoegden uit te breiden, onder andere met artsen (anders dan huisartsen, want die zijn al meldingsbevoegd) en de kinderopvang. De behoefte die kring uit te breiden met het UWV is niet uit het onderzoek naar voren gekomen.

De maatschappelijke behoefte aan uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden met (met name) artsen, GGZ, ziekenhuizen, verplegers en kinderopvang heeft consequenties

voor de regelgeving. Het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg zal worden aangepast en worden voorgelegd aan College Bescherming Persoonsgegevens.

Ook is uit het onderzoek een behoefte gebleken aan de uitbreiding van het systeem met gezinsfunctionaliteit. De gezinsfunctionaliteit is volgens professionals noodzakelijk, omdat er op die manier minder gefragmenteerd en meer familie georiënteerd gewerkt kan worden. Een gezinsfunctionaliteit kan geoperationaliseerd worden na wettelijke borging. Deze wettelijke borging loopt mee met het wetgevingstraject omtrent de nieuwe Jeugdwet.

Uit het onderzoek blijkt een behoefte voor enkele andere aanpassingen die zouden leiden tot wijziging van de regelgeving:

1. Uitbreiding van de doelgroep van de verwijfsindex door de leeftijdsbeperking op te heffen. Deze wens is door enkele gemeenten geuit. Gezien het geringe aantal gemeenten dat deze wens heeft geuit en het vergaande karakter van deze wijziging is het niet opportuun om hier nu gehoor aan te geven.
2. Mogelijk maken dat meldingen langer dan 2 jaar in de verwijfsindex blijven staan. De professional die de melding heeft gedaan krijgt vlak voor het verstrijken van de termijn van 2 jaar een bericht met de vraag of de melding verlengd moet worden omdat de betreffende jongere nog steeds wordt bedreigd in zijn ontwikkeling naar volwassenheid. Dit zorgt ervoor dat het laten staan van de melding in de verwijfsindex weinig moeite kost, terwijl de meerwaarde is dat er een check plaatsvindt of de melding niet onterecht in de verwijfsindex staat. Het mogelijk maken dat meldingen langer dan 2 jaar in de verwijfsindex blijven staan heeft dus meer nadelen dan voordelen.
3. Het kunnen melden van jongeren die geen Burgerservicenummer of geen woon-/verblijfplaats hebben. Beide categorieën jongeren kunnen al gemeld worden in de verwijfsindex.

5. Meerwaarde van de verwijfsindex

Het onderzoek van DSP-groep biedt de kans om de opbrengst van de verwijfsindex te communiceren richting meldingsbevoegden aangezien de meerwaarde blijkt van regio-

overstijgende matches. Juist op dat terrein ziet iedereen de meerwaarde, omdat dit niet wordt afgedekt met casusoverleggen. Nog niet iedere meldingsbevoegde professional meldt en niet iedere meldingsbevoegde instantie heeft het werken met de verwijfsindex in haar werkproces ingebed. Communicatie over het nut van de verwijfsindex kan daarom een motiverende factor zijn om in de toekomst te gaan melden.

Uit het onderzoek is gebleken dat meldingsbevoegde professionals die informatie hebben uitgewisseld vinden dat signalen en matches een betere en vroegere samenwerking hebben opgeleverd. Ook nieuw contact wordt aangegeven als een opbrengst van de verwijfsindex door meldingsbevoegde professionals die informatie hebben uitgewisseld. De verwijfsindex kan tevens bijdragen aan een efficiënte werkwijze, mits alle meldingsbevoegden melden. In de verdiepingsessie gaven professionals aan dat de verwijfsindex een waardevol instrument is voor een bovenregionale aanpak. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de matches convenantoverstijgend is. Bij verhuizing, bij gezinnen die zorg mijden en gezinnen die zorg shoppen blijft het kind in beeld door het werken met de verwijfsindex.

Uit de open antwoorden van meldingsbevoegden blijkt dat de verbeterde samenwerking in de jeugdzorgketen een reden is om geen melding te doen. Professionals geven aan elkaar al te vinden zonder tussenkomst van de verwijfsindex. De verbeterde ketensamenwerking op lokaal niveau is een veelbelovende ontwikkeling die door de verwijfsindex op bovenregionaal niveau kan worden versterkt. De meerwaarde van de verwijfsindex dient te worden gecommuniceerd middels trainingen en evaluatiemomenten.

Tot slot

Op grond van de Wet verwijfsindex risicjongeren dient de eerstvolgende evaluatie van de verwijfsindex plaats te vinden in 2014. De nu gehouden eerste evaluatie biedt een basis voor

dit vervolgonderzoek. Vervolgonderzoek zou gericht moeten zijn op het verkrijgen van inzicht in de verschillende uitvoeringspraktijken en de vraag of er dan verschillen waarneembaar zijn tussen gemeenten als het gaat om het gebruik van de verwijfsindex. Ook kunnen succesverhalen en knelpunten tussen gemeenten onderling worden gedeeld en worden vastgelegd in de evaluatie.

Met gemeenten, beroepsverenigingen, branche-organisaties en de Inspectie Jeugdzorg zullen de uitkomsten besproken worden en de te ondernemen acties in kaart gebracht worden.