



De VIR in beeld

Onderzoek naar doelbereik en mogelijkheden
voor doorontwikkeling en alternatieven
van de verwijzindex risicojongeren

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Onderzoek	10
2 Verwijsindex risicojongeren: een kader	18
2.1 Wat vooraf ging	18
2.2 Doel van de verwijsindex	21
2.3 Wettelijk kader	21
2.4 Resumé	23
3 Een beeld van de uitvoeringspraktijk	24
3.1 Organisatie	24
3.2 Aantallen	27
3.3 Ruwe kostenraming	31
3.4 Resumé	34
4 Doelbereik	35
4.1 Beoogde werking	35
4.2 Doelbereik	37
4.3 Resumé	42
5 Alternatieven	44
5.1 Werkwijzen waarbij de VIR niet wordt gebruikt	44
5.2 Een passend alternatief?	48
5.3 Resumé	51
6 Doorontwikkeling	53
6.1 Aandachtspunten voor doorontwikkeling: wegnemen van knelpunten	53
6.2 Aandachtspunten voor doorontwikkeling: afstemmen op recente ontwikkelingen	57
6.3 Draagvlak voor doorontwikkeling	59

6.4	Kosten voor doorontwikkeling	60
6.5	Resumé	60
7	Conclusies en aanbevelingen voor de toekomst	62
7.1	Conclusies aan de hand van onderzoeksvragen	62
7.2	Overall conclusie	68
7.3	Aanbevelingen	69
	 Bijlagen	 72
	Samenstelling begeleidingscommissie	73
	Tabellen	74

Samenvatting

De landelijke verwijsindex risicjongeren (VIR)

De landelijke verwijsindex risicjongeren (VIR) is een digitaal informatiesysteem voor professionals in de jeugdsector om signalen samen te brengen en (boven)regionale gegevensuitwisseling mogelijk te maken. De VIR heeft tot doel *“vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegde professionals te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen”* (Artikel 7.1.2.1 Jeugdwet). Deze manier van gegevensdeling helpt professionals, door vroegtijdig ingrijpen en het bieden van passende zorg, hulp of bijsturing, voorkomen dat kleine problemen groot worden en escaleren.

In 2010 is de Wet verwijsindex risicjongeren in werking getreden en sinds 2015 is de verwijsindex belegd in de Jeugdwet. In 2020 is de verwijsindex voor de derde keer geëvalueerd.¹ De uitkomsten van deze en eerdere evaluaties laten zien dat er grote verschillen zijn in de mate waarin het instrument wordt gebruikt en hoe de meerwaarde wordt ervaren. De onderzoeken laten zien dat gebruik van de VIR nog lang niet optimaal is, ook zien we dat meerwaarde van de VIR groter is in gebieden waar gebruik VIR goed begeleid wordt.

Verdiepend onderzoek

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) DSP-groep de opdracht verleend voor verdiepend onderzoek naar het doelbereik en mogelijke alternatieven van de VIR. Aan de hand van deze bevindingen wordt advies gegeven over de vervolgstappen ten aanzien van de VIR.

Drie hoofdonderwerpen staan in het onderzoek centraal:

- 1 het doelbereik van de VIR in relatie tot de achterliggende doelstellingen (vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing);
- 2 mogelijke alternatieven om deze achterliggende doelstellingen te behalen;
- 3 doorontwikkeling.

Het onderzoek is gekenmerkt door een (zeer) korte doorlooptijd. De korte beschikbare tijd en beschikbare middelen voor het onderzoek noopten tot een praktische en bondige onderzoekaankpak. Om de

¹ M. Abraham (2012) De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicjongeren. DSP-groep; M. Abraham en B. van Dijk (2015) Evaluatie verwijsindex risicjongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicjongeren: de VIR. DSP-groep; N. Woestenburg, V. Dörenberg, C. Veen, P. van Dijk, J. Geertsema, M. Beukers, C. Ridderbos-Hovingh en H. Winter (2020) Tweede evaluatie Wet verwijsindex risicjongeren. ZonMW.

onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we meerdere onderzoeksmethoden ingezet: deskresearch, analyse van registratiegegevens van het CIBG, enquêtes onder professionals die te maken hadden met een match, een digitale uitvraag onder gemeenten die de VIR niet gebruiken, en diverse (groeps)interviews met professionals, gemeenten, leveranciers, oudervertegenwoordigers, jongerenvertegenwoordigers, het ministerie van VWS, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en VNG. Voor de begeleiding van het onderzoek is door VWS en VNG een begeleidingscommissie ingesteld.

Uitkomsten

Ten aanzien van doelbereik constateren we het volgende.

- ② Er zijn in 2020 ruim 630.000 matches gemaakt, waarmee jeugdigen vroegtijdig zijn gesignaleerd. Het gaat om 472.480 matches binnen het convenant en 161.495 convenant-overstijgende matches. Een groot deel van de daar uitvolgende matchsignalen bereikt de meldende professionals, maar niet alle (hoeveel is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen).
- ② Naar schatting 60%² van de matchsignalen is opgevolgd: professionals zochten contact met de andere professionals en daarmee vond informatie-uitwisseling plaats.
 - De meest voorkomende reden om géén contact op te nemen naar aanleiding van een match is dat er al contact was met de andere professional. Dat is overigens een positief teken wat wijst op al bestaande samenwerking en netwerken.
 - De meest voorkomende reden om wel contact op te nemen naar aanleiding van een match is dat er behoefte is aan verdere afstemming over te bieden hulp, zorg of bijsturing.
- ② Een deel van deze matches leidt tot meer inzicht, vroegtijdig afstemmen en inzetten en bijstellen van hulpplannen: naar schatting respectievelijk 39%, 18% en 21%³.
- ② Binnen dit onderzoek is geen zicht verkregen op de mate waarin daadwerkelijk hulp, zorg en bijsturing de jeugdigen heeft bereikt en de rol van de verwijzindex of een alternatief daarbij. (Dit vraagt een ander soort onderzoek.)

Ten aanzien van alternatieven constateren we het volgende:

- ② Gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt zetten ter bevordering van vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing vooral in op 'netwerken'. Er zijn verschillende overleggen en werkwijzen die worden gebruikt, zowel lokaal als regionaal, om zorgsignalen te delen. Er zijn indicaties dat daarmee meer wordt ingezet op reeds geëscaleerde zorgvragen, en minder op vroegsignalering. Daarnaast worden lokale (wijk)teams ingezet om te komen tot lokale vroegsignalering en vroegtijdige en passende hulp.

² Betrouwbaarheidsmarges in acht genomen.

³ Betrouwbaarheidsmarges in acht genomen.

- 🕒 Er is geen alternatief dat in dezelfde mate de doelen van de VIR nastreeft.
 - Lokale overlegstructuren en lokale (wijk)teams vormen een beperkt alternatief voor de verwijfsindex, waarmee in beperkte mate op lokaal niveau vroegsignalering (met name door de inzet van de lokale (wijk)teams) en informatie-uitwisseling (met name door overleggen) wordt bereikt. In vergelijking met de verwijfsindex is er een beperkte overkoepelende functie waardoor er beperkter bovenlokale of bovenregionale vroegsignalering en informatie-uitwisseling kan plaatsvinden.
 - De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling richt zich op signalering en informatie-uitwisseling over vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling (waar de VIR zich richt op risicosignalen) voor de doelgroep van 0-100 jaar (waar de VIR zich richt op de doelgroep van 0-23 jaar). Het gebruik van de verwijfsindex is opgenomen in de meldcode.
 - Zowel bovengenoemde overlegstructuren als de meldcode zijn aanvullend op de verwijfsindex. Er is geen sprake van een of-of situatie waarbij door een gemeente of organisatie moet worden gekozen voor een overlegstructuur of de VIR respectievelijk de meldcode of de VIR.

Ten aanzien van doorontwikkeling constateren we het volgende.

- 🕒 Een doorontwikkeling van de VIR leidt tot vergroting van doelbereik en het behalen van de achterliggende doelen mits de doorontwikkeling zich richt op het wegnemen van knelpunten waardoor de VIR beter wordt gebruikt. Concreet betekent dit dat aandacht dient te worden besteed aan knelpunten rondom:
 - Gebruik: versnippering in het land; achterblijven participatie van organisaties en professionals; onduidelijkheid over informatie-uitwisseling door Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG);
 - Monitoring: zicht op resultaten verwijfsindex;
 - Positie jeugdigen en ouders: verklein risico's op inbreuk van privacy jeugdigen en ouders; versterk positie jeugdigen en ouders;
 - Beeld verwijfsindex: doel; passende naamgeving;
 - Wettelijk kader: discussie over wettelijke verplichting aansluiting; onduidelijkheid rollen en taken.

Ook is het wenselijk bij een doorontwikkeling af te stemmen met het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams) en de Norm voor opdrachtgeverschap.

- 🕒 Alle in dit onderzoek benaderde betrokkenen staan achter de doelen van de VIR: vroegsignalering, informatie-uitwisseling en het komen tot tijdige en passende zorg hulp of afstemming. De wijze waarop deze doelen bereikt dienen te worden, daarover verschillen de meningen flink. Deze polarisatie zal ook bij een mogelijke doorontwikkeling blijven bestaan, maar wellicht wel minder scherp wanneer wordt gewerkt aan de geconstateerde knelpunten.
- 🕒 De evaluatie uit 2020 beval aan de wettelijke verplichting voor gemeenten het heroverwegen. Gezien het feit dat er sprake is van enige mate van doelbereik, er op dit moment geen passend

alternatief is en een aantal geconstateerde knelpunten van de verwijfsindex eerder niet is opgepakt, komen wij tot de aanbeveling nu eerst in te zetten op doorontwikkeling gericht op het wegnemen van knelpunten. Daarmee wordt het doelbereik van de verwijfsindex vergroot.

Overall conclusie

De verwijfsindex risicojongeren heeft als doel te komen tot vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing. Uit het onderzoek blijkt dat deze doelen in zekere mate worden bereikt maar niet overal. Het doelbereik ligt hoger in de gebieden waar aandacht wordt besteed aan een goed functioneren van de VIR dan in gebieden waarin dat niet gebeurt. Dat betekent dat er ruimte is voor vergroting van doelbereik.

Daarnaast constateren we dat er momenteel geen passende alternatieven voor de verwijfsindex voor handen zijn. Lokale overlegstructuren en de meldcode richten zich op deels andere doelen en doelgroepen dan de verwijfsindex en dienen eerder te worden gezien naast de verwijfsindex dan in plaats van de verwijfsindex.

Vanaf de invoering van de verwijfsindex in 2010 zijn er grote verschillen tussen gemeenten, convenantgebieden, leveranciers, organisaties en professionals in het draagvlak voor de verwijfsindex, en de mate waarin meldingen worden gemaakt en de verwijfsindex wordt gebruikt. Er is weinig gedaan een aantal eerder⁴ geconstateerde knelpunten aan te pakken. Er is anno 2021 dan ook (nog) geen sprake van de beoogde landelijke dekking: er zijn 25 van de 65 regionale convenantgebieden (en daarmee circa 100 gemeenten) van waaruit recent geen meldingen in de landelijke database zijn opgenomen. Dit aantal meldingen hangt sterk samen met de leveranciers die de aansluiting met de landelijke verwijfsindex realiseren (de meldingen gemaakt in 2020 zijn afkomstig uit twee van de vier leveranciers). Ondanks het feit dat de eerder gesignaleerde knelpunten zijn blijven bestaan is het gebruik van de verwijfsindex de afgelopen jaren toegenomen, zo kan worden afgeleid uit het toegenomen aantal meldingen en matches.

Om te komen tot vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing dient te worden ingezet op doorontwikkeling van de verwijfsindex, *onder voorwaarde* dat wordt ingezet op het aanpakken van knelpunten.

Aanbevelingen

De onderzoeksresultaten wegende komen we tot de volgende aanbevelingen.

- 1 Zet in op doorontwikkeling van de VIR, mits deze doorontwikkeling ziet op de volgende punten:

⁴ We kijken hierbij knelpunten die zijn geconstateerd in de evaluatie van 2015. Het is te vroeg om te verwachten dat in de evaluatie van 2020 geconstateerde knelpunten zijn opgepakt.

- ③ Zet in op uniformering van gebruik.
 - ③ Bevorder participatie van organisaties en professionals.
 - ③ Verduidelijk mogelijkheden van informatie-uitwisseling conform AVG.
 - ③ Verklein risico's op inbreuk van de privacy van jeugdigen en ouders.
 - ③ Versterk positie van jeugdigen en ouders.
 - ③ Verduidelijk de doelen van de verwijzindex.
 - ③ Zorg voor afstemming met de Wams, de Norm voor opdrachtgeverschap en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.
 - ③ Zorg voor passende naamgeving.
 - ③ Verduidelijk rollen en taken in wettelijk kader.
- 2 Voordat kan worden overgegaan tot doorontwikkeling dienen keuzes te worden gemaakt in de wijze waarop de doorontwikkeling gaat plaatsvinden. Aan de uitvoering daarvan moet ook prioriteit worden gegeven. De onduidelijkheid rondom de verwijzindex voor professionals, organisaties en gemeenten, maar vooral ook voor jeugdigen en ouders, dient niet langer te duren.
- 3 Mocht binnen een termijn van 4 jaar geen substantiële doorontwikkeling hebben plaatsgevonden, dan dient heroverweging van het wettelijk kader alsnog plaats te vinden

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De landelijke verwijsindex risicjongeren (VIR) is een digitaal informatiesysteem voor professionals in de jeugdsector om signalen samen te brengen en (boven)regionale gegevensuitwisseling mogelijk te maken. De VIR heeft tot doel *“vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegde professionals te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen”* (Artikel 7.1.2.1 Jeugdwet). Deze manier van gegevensdeling helpt professionals, door vroegtijdig ingrijpen en het bieden van passende zorg, hulp of bijsturing, voorkomen dat kleine problemen groot worden en escaleren.

In 2010 is de Wet verwijsindex risicjongeren in werking getreden en sinds 2015 is de verwijsindex belegd in de Jeugdwet. In 2020 is de verwijsindex voor de derde keer geëvalueerd.⁵ De uitkomsten van deze en eerdere evaluaties laten zien dat er grote verschillen zijn in de mate waarin het instrument wordt gebruikt en hoe de meerwaarde wordt ervaren. Er zijn grote verschillen in de mate waarin het instrument wordt gebruikt en hoe de meerwaarde wordt ervaren. De onderzoeken laten zien dat gebruik van de VIR nog lang niet optimaal is, ook zien we dat meerwaarde van de VIR groter is in gebieden waar gebruik VIR goed begeleid wordt (denk aan voorlichting, training, relatiemanagement). (Zie verder ook hoofdstuk 2.)

1.2 Onderzoek

Naar aanleiding van de evaluatie in 2020 heeft het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) gesprekken gevoerd met betrokken organisaties en professionals ('het veld') en gemeenten. Uit deze gesprekken blijkt dat het veld, gemeenten, en het ministerie van VWS het doel van de VIR onderschrijven. Tegelijkertijd leverden deze gesprekken geen eenduidig beeld op over de meerwaarde en toekomstbestendigheid van de VIR. Daarnaast bood de evaluatie geen alternatief voor de VIR om de achterliggende doelen te behalen en werd uit de evaluatie niet duidelijk in hoeverre de VIR effectief is bij gebruik en leidt tot passende hulp, zorg of bijsturing. Aanvullend op deze evaluatie heeft VWS daarom DSP-groep de opdracht verleend voor verdiepend onderzoek naar het doelbereik en mogelijke alternatieven van de VIR. Aan de hand van deze bevindingen wordt advies gegeven over de vervolgstappen ten aanzien van de VIR. In voorliggende rapportage vindt u de uitkomsten van dit onderzoek.

⁵ Er zijn drie evaluaties uitgevoerd: M. Abraham (2012) De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicjongeren. DSP-groep; M. Abraham en B. van Dijk (2015) Evaluatie verwijsindex risicjongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicjongeren: de VIR. DSP-groep; N. Woestenburg, V. Dörenberg, C. Veen, P. van Dijk, J. Geertsema, M. Beukers, C. Ridderbos-Hovingh en H. Winter (2020) Tweede evaluatie Wet verwijsindex risicjongeren. ZonMW.

Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is 1) meer inzicht krijgen in het doelbereik van de VIR in relatie tot de achterliggende doelstellingen (vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling⁶ en tijdige hulp, zorg of bijsturing) en 2) mogelijke alternatieven voor de VIR in kaart brengen die naast of in plaats van de VIR kunnen bestaan om deze achterliggende doelstellingen te behalen.

Deze opgave is door het ministerie VWS in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verder uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen⁷:

Doelbereik⁸ VIR:

- 1 Welke opvolging is gegeven aan matches op een individuele jeugdige en gezinsmatches in 2020 op regionaal en bovenregionaal niveau en waarom is er wel of geen opvolging gegeven aan een match?
- 2 In hoeverre draagt het opvolgen van een (gezins)match bij aan de achterliggende doelen van de VIR: vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing?
- 3 Welke factoren dragen bij aan een implementatie van de VIR in een gemeente/regio en stimuleren het gebruik van de VIR binnen organisaties en onder professionals?

Alternatieven voor de VIR in relatie tot achterliggende doelen:

- 4 Wat doen gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt ter bevordering van vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing op zowel regionaal als op bovenregionaal niveau?
- 5 Wat zijn de mogelijke consequenties van het 'Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein' (Wams)? voor vroegsignalering en informatie-uitwisseling?⁹
- 6 Is er een passend alternatief voor een instrument als de VIR die dezelfde achterliggende doelen nastreeft (vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing)? Zo ja, wat houdt dit alternatief inhoudelijk in?
- 7 Hoe is dit alternatief van meerwaarde en welke voor- en nadelen kent een dergelijk alternatief voor gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals?
- 8 Is er voor dit passende alternatief voldoende steun onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?

⁶ In de originele vraagstelling stond hier het woord *samenwerking*. Deze term hebben we, ook in de rest van het rapport en in overleg met de opdrachtgever, vervangen door informatie-uitwisseling. Deze term is, zo blijkt uit paragraaf 2.1, een betere verwoording van een van de doelen van de verwijzindex. Informatie-uitwisseling kan vervolgens leiden tot samenwerking et cetera.

⁷ Waarbij wij zoals hierboven vermeld het woord *samenwerking* hebben vervangen door informatie-uitwisseling.

⁸ In de originele vraagstelling stond hier het woord *effectiviteit*. Deze term hebben we, ook in de rest van het rapport en in overleg met de opdrachtgever, vervangen door de term *doelbereik*. Hiermee wordt bedoeld: de mate waarin de beoogde doelen worden behaald. De term *effectiviteitsonderzoek* wekte voor sommigen de suggestie dat het een vergaand effectonderzoek zou betreffen dat alle effecten van de VIR in kaart zou brengen, iets wat binnen de context van dit onderzoek niet kan worden waargemaakt.

⁹ De originele vraagstelling luidde: Hoe verhoudt het alternatief zich tot het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (kort: de Wams)?

- 9 Wat zijn de kosten van een passend alternatief voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties en hoe verhoudt dit zich tot de kosten voor een (doorontwikkelde) VIR.

Door ontwikkelen van de VIR in relatie tot achterliggende doelen:

- 10 Is een doorontwikkeling van meerwaarde? Zo ja, wat houdt een doorontwikkeling in inhoudelijk in?
- 11 Leidt een doorontwikkeling van de VIR tot het behalen van de achterliggende doelen en het reduceren van de in de wetsevaluatie genoemde knelpunten onder organisaties, professionals en gemeenten ten aanzien van het gebruik van de VIR?
- 12 Hoe verhoudt deze doorontwikkeling zich tot het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein?
- 13 Is er voldoende steun voor de voorgestelde doorontwikkeling onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?
- 14 Wat zijn de kosten van een doorontwikkelde (som van de huidige kosten VIR, kosten voor een doorontwikkeling en de implementatie daarvan) VIR voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties?

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we meerdere onderzoeksmethoden ingezet. In het schema en de toelichting daaronder staat aangegeven hoe we tewerk zijn gegaan.

Figuur 1.1: Aanpak onderzoek



Met behulp van een gelaagd onderzoeksdesign is in verschillende gebieden onderzoek gedaan en ingegaan op de drie hoofdonderwerpen in het onderzoek: doelbereik, doorontwikkeling en alternatieven.

Landelijk

- Om een wettelijk kader en de uitvoeringspraktijk te schetsen hebben we gebruik gemaakt van relevante documenten zoals de Jeugdwet, parlementaire documenten en de evaluaties van de verwijsindex uit 2015 en 2019. Hoewel geen onderdeel van de opdracht is dit nodig voor een goed begrip van de uitkomsten.
- Om inzicht te krijgen in de aantallen meldingen en matches hebben we gegevens opgevraagd bij het CIBG¹⁰, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS die de database van de VIR beheert.
- Ook is gesproken met vertegenwoordigers van de leveranciers MULTIsignaal, Topicus en PinkRoccade, het CIBG. Daarnaast zijn interviews gehouden met in totaal zes beleidsambtenaren van

¹⁰ Voorheen stond het CIBG voor Centraal informatiepunt beroepen gezondheidszorg. Deze naam wordt niet meer gebruikt omdat het CIBG er veel meer taken heeft bijgekregen.

de ministeries van VWS en JenV en de VNG, die zich bezighouden met o.a. de verwijfsindex, de Wams, en de Norm voor opdrachtgeverschap.

- Om het perspectief van jeugdigen mee te nemen in het onderzoek hebben we via een jongerenvertegenwoordigingsorganisatie een groepsgesprek gevoerd met drie jongeren die zelf ervaring hebben met jeugdzorg en/of jeugdbescherming. Om ook het perspectief van de ouders¹¹ mee te nemen in het onderzoek hebben we een groepsgesprek gehad met twee voorzitters van cliëntenraden die zich bezig houden met de positie van jeugdigen en ouders in de jeugdzorg en jeugdbescherming.

Onderzoek in selectie van convenantgebieden waar gebruik wordt gemaakt van de VIR

- Op basis van de CIBG-gegevens is een selectie gemaakt van acht van de 40 regionale convenantgebieden waar gebruik wordt gemaakt van de verwijfsindex (in totaal zijn er 65 regionale convenantgebieden). Bij de selectie is gezorgd voor landelijke spreiding, verschillende leveranciers en mate van gebruik (relatief veel/ gemiddeld/ weinig meldingen).
- Om zicht te krijgen op de opvolging van matches zijn in het casusonderzoek professionals bevestigd over de opvolging van de geselecteerde match. Het CIBG heeft daartoe een gestratificeerde steekproef getrokken van matches in de acht convenantgebieden gebieden. 826 professionals die te maken hadden met de geselecteerde matches zijn uitgenodigd om online vragen te beantwoorden over de opvolging van de geselecteerde match. Uiteindelijk hebben 178 professionals de vragenlijst beantwoord. Dat levert, wanneer rekening wordt gehouden met framefouten (106 niet bezorgbare mails), een responspercentage van 24% (176 van 720).
- In drie van deze acht convenantgebieden hebben we verder onderzoek gedaan en is in elk van de drie convenantgebieden een groepsgesprek gehouden met professionals, organisaties en gemeenten. In totaal zijn zo 22 professionals en beleidsambtenaren gesproken over hun ervaringen ten aanzien van doelbereik, doorontwikkeling en eventuele alternatieven.
- Tot slot is hierover een groepsgesprek gehouden met vijf leden van de gebruikersvereniging van MULTIsignaal waarbij zowel professionals als vertegenwoordigers van gemeenten waren aangesloten.

Onderzoek in selectie van convenantgebieden waar weinig of geen gebruik wordt gemaakt van de VIR

- Om zicht te krijgen in de werkwijze in betreffende gebieden is een digitale uitvraag gedaan onder gemeentelijke beleidsambtenaren die jeugd in de portefeuille hebben. We hebben voor vier geselecteerde convenantgebieden waar niet actief gebruikt wordt gemaakt van de verwijfsindex coördinatoren en leveranciers verzocht een korte enquête te verspreiden onder betrokken beleidsambtenaren. In totaal hebben 24 beleidsambtenaren werkzaam bij 20 gemeenten de vragen beantwoord. Omdat we niet weten naar hoeveel personen de enquête is doorgestuurd valt er geen responsepercentage te berekenen.

¹¹ Overal waar in dit rapport "ouder" staat kan ook worden gelezen "wettelijk vertegenwoordiger".

- ➊ Vervolgens is een gesprek gehouden met een beleidsambtenaar van een gemeente om verder in te gaan op de alternatieve werkwijze. Het is niet gelukt daarbij ook professionals of organisaties te laten aansluiten.

Begeleidingscommissie

Voor de begeleiding van het onderzoek is door VWS en VNG een begeleidingscommissie¹² ingesteld. In deze commissie, opgenomen in bijlage 1, namen leden deel met uiteenlopende opvattingen over de verwijsindex (voor- en tegenstanders). De commissie bestond uit betrokken spelers uit het veld met uiteenlopende rollen: twee gemeenten, vier (brancheorganisaties van) organisaties en professionals, twee leveranciers, VNG en het ministerie van VWS (inclusief CIBG). De commissie is bewust zodanig samengesteld dat ze ook kan dienen als klankbordgroep.

De input van de begeleidingscommissie is gebruikt om keuzes te maken in het onderzoek en die zaken waarover onduidelijkheid is of waarover de meningen uiteenlopen beter uit te lichten en te beargumenteren. Hierdoor kregen we nog scherper in beeld wat de mogelijke bezwaren en mogelijkheden zijn van de verwijsindex. Dit gebeurde op verschillende momenten. Bij aanvang van de opdracht gaven de leden hun standpunten weer en leverden een reflectie op het plan van aanpak. Voorts hebben we de leden gevraagd om een schriftelijke reactie te geven op verschillende houtskoolschetsen van mogelijke toekomstbeelden van de verwijsindex. Zo is ingegaan op overwegingen rondom de wettelijk verplichte aansluiting voor gemeenten, mogelijke consequenties wanneer de huidige situatie onveranderd blijft, en eventuele alternatieven en afschaffing van de verwijsindex. Ook is ingegaan op de randvoorwaarden die nodig zijn voor de door de leden gewenste ontwikkeling in de toekomst. Vervolgens zijn de eerste uitkomsten van het onderzoek besproken om te bepalen hoe de leden aankeken tegen de bevindingen. Tot slot hebben de leden een reactie gegeven op de conceptrapportage, wat heeft geleid tot een verdere aanscherping.

Begrenzing van het onderzoek

Het onderzoek is gekenmerkt door een (zeer) korte doorlooptijd (aanvankelijk twee maanden), die mede op basis van de inbreng van de begeleidingscommissie gedurende het onderzoek is verlengd. Het veldwerk van het onderzoek is binnen drie maanden tijd uitgevoerd (april-juni 2021), in totaal bestrijkt de doorlooptijd vijf maanden.

De korte beschikbare tijd en beschikbare middelen voor het onderzoek noopten tot een praktische en bondige onderzoekaankpak. Deze onderzoekaankpak is weergegeven in onze offerte d.d.15 maart 2021, die op 18 maart 2021 door het ministerie van VWS gehonoreerd is. Er is gekozen voor een aanpak waarbij in

¹² Er kan mogelijk beter worden gesproken van een klankbordgroep dan een begeleidingscommissie. Deze begeleidingscommissie is immers niet onafhankelijk, maar bestaat uit betrokken spelers uit het veld. De commissie geeft richting aan de verdere invulling van de opdracht, binnen de context en mogelijkheden.

zeer korte tijd gegevens opgevraagd, enquêtes uitgezet en interviews gehouden moesten worden om zo goed mogelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen over doelbereik, doorontwikkeling en mogelijke alternatieven. Aan de hand van logica is nagegaan hoe de beoogde doelen kunnen worden bereikt als het instrument wordt gebruikt zoals bedoeld, en is nagegaan in hoeverre informatie-uitwisseling en de opvolging daarvan heeft plaatsgevonden. Binnen de context en het tijdbestek was het niet mogelijk om onderzoek te doen naar de daadwerkelijke hulp, zorg en bijsturing die jeugdigen hebben mogen ontvangen en de rol van de verwijfsindex of een alternatief daarbij.

Het in beeld brengen van de uitvoeringspraktijk maakte geen deel uit van de opdracht. Dat is in bepaalde gevallen lastig gebleken, omdat het doelbereik en mogelijkheden voor doorontwikkeling sterk samenhangen met het gebruik van de verwijfsindex. Immers, als niet wordt gewerkt zoals bedoeld, kan dit het doelbereik van het instrument in de weg zitten. We hebben dit ondervangen door hier toch een beknopte beschrijving te geven mede op basis van de eerdere evaluaties.

Terminologie

In deze rapportage sluiten we zo veel mogelijk aan bij de terminologie uit de Jeugdwet voor wat betreft de termen 'melding' en 'match'.

- ⦿ Onder **melding** wordt verstaan een notificatie van een zorg over een jeugdige, wanneer een professionals zijn zorg kenbaar maakt door registratie in het systeem. Meerdere regionale verwijfsindexen maken gebruik van een andere terminologie dan in de wet is omschreven. Zo wordt de melding in regionale systemen ook 'signaal' of 'registratie' genoemd.
- ⦿ Wanneer twee professionals een melding hebben gedaan over eenzelfde jeugdige is er sprake van een **match**. Wanneer twee professionals een melding hebben gedaan over twee jeugdigen met eenzelfde ouder is er sprake van een **gezinsmatch**. In de Jeugdwet wordt in dit verband gesproken over een signaal, waarbij bij een match in de verwijfsindex een **matchsignaal** uitgaat naar betrokken melders.

We spreken in deze rapportage net als in de Jeugdwet over **jeugdigen**. Daarmee worden bedoeld kinderen, jeugdigen en jongvolwassenen van 0 tot 23 jaar; de met de verwijfsindex beoogde groep.

In dit rapport gebruiken we de term **verwijfsindex** als volgt. We spreken van lokale of regionale verwijfsindex als het uitsluitend om een lokale of regionale verwijfsindex gaat. We gebruiken verwijfsindex of VIR als het om het gehele systeem (regionaal en landelijk) gaat. In enkele gevallen wordt, om het contrast met regionale functionaliteit te benadrukken, ook gesproken van 'landelijke verwijfsindex'. Ook hieronder verstaan we het geheel van de verwijfsindex. Merk op dat er niet zoiets is als een landelijke index los van de regionale indexen.

Voor de leesbaarheid spreken we in deze rapportage over **meldingsbevoegde professionals en organisaties** (of kort: professionals), waar in de wet wordt gesproken over functionarissen en instanties. Professionals zijn vaak, maar niet altijd, werkzaam bij organisaties (denk aan gecertificeerde instellingen, scholen, GGD, huisartsen, politie et cetera).

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op het doel van de verwijfsindex en het wettelijk kader. Hoofdstuk 3 geeft een beknopt beeld van de uitvoeringspraktijk. Vervolgens gaan we in op het doelbereik door de beoogde werking en het doelbereik te beschrijven. In hoofdstuk 5 komen mogelijke alternatieven aan bod en gaan we in op de werkwijze in gebieden waar de verwijfsindex niet wordt gebruikt. In hoofdstuk 6 gaan we in op een mogelijke doorontwikkeling, de noodzakelijke aandachtspunten en draagvlak. Tenslotte trekken we in hoofdstuk 7 de conclusies aan de hand van de antwoorden op onderzoeksvragen en formuleren we enkele aanbevelingen.

In de rapportage is met pictogrammen aangegeven welke methode ten grondslag ligt aan de bevinding:



deskresearch



registratie-analyses



enquêtes casusonderzoek en digitale uitvraag



interviews



onderzoekers aan het woord.

2 Verwijsindex risicjongeren: een kader

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- 🕒 *Welke doelen worden met de verwijsindex beoogd?*
- 🕒 *Hoe ziet op hoofdlijnen het wettelijk kader van de verwijsindex eruit?*

In dit hoofdstuk gaan we beknopt in op de aanleiding, het doel en het wettelijk kader van de verwijsindex. Deze kennis is nodig om de uitkomsten van het verdere onderzoek te kunnen duiden. Het kader is opgesteld op basis van de wetsteksten, enkele kamerstukken waarin de verwijsindex is behandeld en eerdere evaluatiestudies.

2.1 Wat vooraf ging

Korte ontstaansgeschiedenis



Eind jaren negentig is geconstateerd dat professionals soms een onvolledig beeld hadden van de jeugdigen met wie zij werkten. Informatie over (mogelijke) psychosociale problemen was verspreid over verschillende organisaties en disciplines, waardoor diagnoses en interventies uitbleven of onvolledig en ineffectief waren. Om professionals in een vroegtijdig stadium bij elkaar te brengen heeft de gemeente Rotterdam als reactie een risicosignaleringssysteem ingevoerd welke nu actief is onder de naam 'Samenwerkings Instrument Sluitende Aanpak' (SISA). Ook in andere gemeenten werden lokale systemen ingericht zoals Elektronisch Signaleringssysteem Alle Risicajeugd (ESAR) in Almere.¹³

In 2004 zijn plannen voor een landelijk dekkend verwijsindex risicjongeren concreet benoemd, en wel vanuit Operatie Jong (2004). In het sturingsadvies voor het kabinet "Koersen op het kind"¹⁴, waarin ambities en oplossingen zijn aangedragen voor knelpunten in het jeugdbeleid, is geconcludeerd dat in de jeugdketen de informatie-uitwisseling niet altijd toereikend is. In veel gevallen vond geen systematische informatie-uitwisseling plaats, vooral als er meerdere disciplines betrokken zijn. De nodige verbeteringsslag vroeg om een betere informatie-uitwisseling op lokaal niveau maar ook gemeente-overstijgend. Ook vroegsignalering veronderstelde een gemeente-overstijgende aanpak.¹⁵ In 'Koersen op het Kind' werd opgenomen dat een landelijke verwijsindex ingevoerd moest worden (aanbeveling 18)¹⁶.

¹³ [Ontstaan van de Verwijsindex | Verwijsindex Haaglanden](#)

¹⁴ [Sturingsadvies deel 2 Koersen op het kind Kompas voor het nieuwe kabinet](#). Uitgave projectbureau Operatie Jong, januari 2007.

¹⁵ [4344OPJ_Opmaak_final.indd \(nji.nl\)](#)

¹⁶ Aanbeveling 18. "Op uitvoerend en beleidsniveau dienen de verwijsindex en het elektronisch kinddossier als instrumenten om informatie over jeugdigen te delen en te bundelen"

Een landelijke verwijsindex zou daarvoor een passend hulpmiddel voor professionals zijn. Na een proeftuin is de verwijsindex in 2010 landelijk ingevoerd met de Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg.

In de parlementaire behandeling is destijds overigens ook benoemd dat het instrument een middel was en geen doel op zich. Er is, zo werd terecht genoemd, meer nodig dan een verwijsindex om te voorkomen “dat jongeren in de jeugdhulpverlening tussen wal en schip vallen”. Zoals vermindering van de bureaucratie, het ontschotten van de jeugdzorg, vermindering van de wachtlijsten en meer inzetten op preventie en vroeghulp.¹⁷

Enkele incidenten, zoals de zaak Savanna in 2004 en de vondst van het Maasmeisje in 2006, leidden destijds tot maatschappelijke verontwaardiging. Dit zette het proces kracht bij om er voor te zorgen dat door professionals minder langs elkaar heen werd gewerkt. Merk op dat het dus niet zo is dat de verwijsindex er op is gericht dergelijke incidenten in de jeugdzorg te kunnen voorkomen. Tegelijkertijd blijkt uit rapporten van Inspecties dat ook recent de betrokkenen elkaar onvoldoende (tijdig) weten te vinden.¹⁸

Conclusies en aanbevelingen eerder onderzoek



De VIR is drie keer geëvalueerd. De eerste tussenevaluatie uit 2012 en de eerste evaluatie van 2015 zijn uitgevoerd door DSP-groep¹⁹, de derde evaluatie (2020) is uitgevoerd door een consortium vanuit ZonMw^{20 21}. De evaluaties laten op een aantal punten een vergelijkbaar beeld zien:

- 🕒 Er is een grote variatie in de mate waarin en de wijze waarop de VIR wordt gebruikt, de mate waarin meerwaarde wordt ervaren en de wijze waarop wordt aangekeken tegen de VIR (positief versus negatief). Verschillen zijn vooral tussen leveranciers, convenantgebieden, gemeenten en type organisaties.
- 🕒 Het gebruik van de VIR is (nog) lang niet optimaal en het gebruik blijft in meerdere gebieden achter. De beoogde landelijke dekking wordt niet gehaald.
- 🕒 De meerwaarde van de VIR is groter in gebieden waar gebruik VIR goed begeleid wordt.

¹⁷ Kamerstuk 31855, nr. 58 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

¹⁸ In het rapport Jaarbeeld Toezicht Sociaal Domein 2017 geven de gezamenlijke inspecties aan dat gebrekkige informatiedeling onder andere kan leiden tot een onvolledig beeld van - en mogelijk aannames over - de situatie. Hierdoor kan er niet altijd passende en samenhangende zorg en ondersteuning worden aangeboden. Gebrekkige informatiedeling wordt o.a. veroorzaakt doordat er niet met de burger wordt besproken waarom informatie gedeeld moet worden en de burger geen toestemming geeft; professionals de vertrouwensband met burgers niet willen beschadigen door informatie te delen; er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over wat kan en moet worden gedeeld; niet alle relevante partijen bekend en betrokken zijn; professionals vasthouden aan hun beroepsgeheim en de meerwaarde van informatiedeling niet inzien; en gezinsleden niet als één gezin/systeem worden gezien. Zie o.a. Jaarbeeld TSD: <https://magazines.toezichtsociaaldomein.nl/jaarbeeld/2018/01/wat-zien-we-in-de-praktijk>

¹⁹ M. Abraham (2012) De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicojongeren. DSP-groep; M. Abraham en B. van Dijk (2015) Evaluatie verwijsindex risicojongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicojongeren: de VIR. DSP-groep.

²⁰ ZonMw is een op zichzelf staande naam en wordt niet ingezet als afkorting. ZonMw komt voort uit twee organisaties: ZorgOnderzoek Nederland (ZON) en het gebied Medische Wetenschappen (MW) van NWO.

²¹ N. Woestenburger, V. Dörenberg, C. Veen, P. van Dijk, J. Geertsema, M. Beukers, C. Ridderbos-Hovingh en H. Winter (2020) Tweede evaluatie Wet verwijsindex risicojongeren. ZonMw.

Ook laten de evaluaties enkele verschillende beelden zien: in de ZonMW evaluatie uit 2020 is niet gekeken naar doelbereik, waar dat in 2015 wel onderdeel van de opdracht was. De conclusies en aanbevelingen in de rapporten waren dan ook anders, mede op grond van de resultaten over doelbereik. Voorts zien we dat (vooralsnog) beperkt opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluaties.

Een beknopte weergave van de conclusies over doelbereik en de aanbevelingen is opgenomen in onderstaand figuur.

Tekstbox 2.1 : Enkele voor de verdieping relevante uitkomsten op een rij.

	1 ^e evaluatie 2015 (vlak voor invoering nieuwe Jeugdwet)	2 ^e evaluatie 2020
Conclusies over doelbereik/ meerwaarde	- De mate waarin de VIR meerwaarde heeft, wordt beïnvloed door de manier waarop het werken met de VIR is georganiseerd. - Een klein deel van de meldingen leidt tot convenant-overstijgende matches om risicojongeren/ gezinnen die verhuizen in beeld te kunnen houden. - Ongeveer 1 op de 10 matches leidt tot een actie die gericht is op vermindering van de problematiek van de jongere. Hier is dus sprake van de met de VIR beoogde hulpafstemming. - De meerwaarde van de VIR blijkt volgens het merendeel van de respondenten in onvoldoende mate voor met name het vroegtijdig signaleren van problemen en het eerder inzetten van passende hulp.	- Bijna twee-derde (63%) van de gebruikers geeft aan dat de verwijsindex meerwaarde heeft, bij de niet-gebruikers vindt een derde dat deze meerwaarde bestaat. - De helft van de gebruikers en een derde van de niet-gebruikers is van mening dat de verwijsindex bijdraagt aan het effectief in samenhang oppakken van problematiek door vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden. - Ruim een derde van de meldingsbevoegden en bijna een derde van de instellingscoördinatoren geeft aan dat het gebruik van de verwijsindex er <i>niet</i> voor heeft gezorgd dat zij eerder contact hadden met andere professionals. Een kwart van beide groepen vindt wel dat de verwijsindex heeft gezorgd voor eerder contact.
Aanbevelingen	Het Rijk: Onderzoeken mogelijkheden om indeling van landelijke verwijsindex te herzien. Verhelderen juridisch kader rondom informeren en toestemming vragen. Aanspreken gemeenten die gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen. Gemeenten: Bevorderen gebruik van de VIR. Investeer in borging en zorg voor uitbreiding van het voorveld²². Leg de regie rondom de opvolging van een match lager bij het voorveld. Link leggen tussen interne registratiesystemen en landelijke verwijsindex om gebruik te vereenvoudigen. Leveranciers: Ondersteunen van het gebruik van de VIR d.m.v. het geven van trainingen en voorlichting over melden en opvolgen van de melding en match.	Heroverwegen van de Wet VIR, omdat het gebruik van de VIR op landelijk niveau achterblijft. Als de minister de landelijke VIR wenst te behouden, zijn de volgende maatregelen nodig: - Vaststellen van de minimumeisen voor de rollen en functies die voortvloeien uit de wettelijke regeling van de VIR. - Opstellen van een handreiking door VNG met op welke wijzen gemeenten verder invulling geven aan de rollen en functies. - Gemeenten moeten hun rol voor het bevorderen van het gebruik van de VIR actiever oppakken, o.a. door: Meer en gerichte voorlichting; Organisaties aanspreken op niet-aansluiten en/of niet-gebruik; Sterke sturing op gebruik van de VIR. - Behoeft/noodzaak onderzoeken om domeinen waarvoor op dit moment geen meldingsbevoegdheid geldt alsnog op te nemen.

²² Hiermee wordt bedoeld organisaties en professionals die zich bezig houden met signalering, preventie en o-e en 1-e lijn zorg, zoals professionals in wijkteams, Centra voor Jeugd en Gezin, huisartsen, maar ook bijvoorbeeld scholen.

2.2 Doel van de verwijfsindex



De verwijfsindex risicojongeren is op 1 augustus 2010 door middel van de Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg in werking getreden. De verwijfsindex, zo staat vermeld in de Wijzigingswet uit 2010 waarmee de verwijfsindex van kracht werd ²³

"[] heeft als centrale doelstelling het faciliteren van een goede samenwerking tussen professionals ten behoeve van de hulpverlening aan de individuele jeugdige. Met de verwijfsindex krijgen professionals uit de brede jeugdketen een effectief instrument in handen ter ondersteuning van hun dagelijks werk zodat de jeugdige eerder en meer op maat toegesneden hulp kan ontvangen."

De wettelijke regeling van de verwijfsindex risicojongeren is op 1 januari 2015 – na herziening van het jeugdstelsel – overgeheveld naar de Jeugdwet. ²⁴ In de Jeugdwet staat daarover: ²⁵

"De verwijfsindex heeft tot doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen" (Artikel 7.1.2.1 Jeugdwet).

Het doel van de verwijfsindex laat zich daarmee vatten in de volgende termen:

- ➊ Vroegtijdige signalering van jeugdigen die risico lopen;
- ➋ Faciliteren van vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden door informatie-uitwisseling;
- ➌ Bieden van tijdig passende hulp, zorg of bijsturing aan jeugdigen.

2.3 Wettelijk kader



De werking van de VIR, de toepassing en de toetsing daarop zijn beschreven in de Jeugdwet (hoofdstuk 7) en bijbehorend Besluit Jeugdwet (paragrafen 7.1, 7.2 en 7.3). Op de verdeling van de verantwoordelijkheden is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing: regel lokaal wat lokaal kan en regel landelijk wat landelijk moet. Op hoofdlijnen zien de wettelijke verplichtingen er als volgt uit: ²⁶

- ➊ Het ministerie van VWS zorgt voor een landelijk systeem voor de VIR.

²³ Staatsblad 2010, 89 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

²⁴ Op dat moment is de verwijfsindex ook uitgebreid met de gezinsfunctionaliteit. De gezinsfunctionaliteit brengt professionals van elkaars betrokkenheid op de hoogte, indien sprake is van minimaal twee meldingen over jeugdigen met eenzelfde ouder.

²⁵ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3.c:BWBR0034925&hoofdstuk=7¶graaf=7.1&sub-paragraaf=7.1.2&artikel=7.1.2.1&z=2020-07-01&q=2020-07-01>;

²⁶ Kamerstukken, 2020/2021, 28345/31015 nr. 251.

- ⦿ In de Jeugdwet en het bijbehorende Besluit Jeugdwet staat vermeld welke typen partijen wettelijk aan de VIR mogen melden. Een groot aantal organisaties en professionals (de wet spreekt van instanties en functionarissen) valt onder de werking van de verwijfsindex. In het besluit staan zeven domeinen benoemd: jeugdhulp; jeugdgezondheidszorg; gezondheidszorg; onderwijs; maatschappelijke ondersteuning; werk en inkomen; en politie en justitie. Per domein staan de categorieën benoemd van organisaties en eventueel de categorie van functionarissen (professionals) die worden aangewezen.
- ⦿ Daarnaast staat in het Besluit Jeugdwet vermeld in welke situaties een melding aan de VIR is toegestaan.²⁷
- ⦿ De gemeenten (colleges van B&W) zijn verantwoordelijk voor een regionaal meldingsconvenant. Daarin is exact geregeld welke partijen in die regio aan de VIR mogen melden, wie voor die partijen de contactpersoon is, wat de criteria zijn voor het kunnen doen van een melding en hoe de partijen naar aanleiding van een melding in de hulpverlening met elkaar samenwerken. Het Besluit Jeugdwet geeft aan met welke organisaties en professionals het college afspraken dient te maken over het gebruik van de verwijfsindex.
- ⦿ Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het regionaal bevorderen van het gebruik van de VIR en het toezien op het correct gebruik van de VIR door de meldingsbevoegden. Gemeenten dienen er tevens op toe te zien dat partijen met elkaar contact hebben opgenomen naar aanleiding van een melding in de VIR.
- ⦿ De aangewezen organisaties wijzen binnen de eigen organisatie de professionals aan die meldingsbevoegd zijn. Met het oog op een effectief gebruik van het instrument kunnen organisaties een binnen hun organisatie werkzame coördinator aanwijzen. De coördinator heeft als wettelijke taak de contactgegevens van de meldingsbevoegden te beheren en zo nodig aan te passen en de signalen uit de verwijfsindex te beheren.
- ⦿ Meldingsbevoegde professionals zijn zelf verantwoordelijk voor het maken van de afweging of er gemeld moet worden in de VIR. Om professionals te ondersteunen bij deze afweging en de wettelijke meldingsgronden te expliciteren is een handreiking ontwikkeld²⁸. In de wet is bewust gekozen voor dit zogenaamde meldrecht en niet voor een meldplicht. Ook over het voortijdig beëindigen of

²⁷ Artikel 7.1.4.1 van de Jeugdwet noemt de volgende risico's::

a. de jeugdige staat bloot aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing;
 b. de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen;
 c. de jeugdige heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen;
 d. de jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger;
 e. de jeugdige verzuimt veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten;
 f. de jeugdige is niet gemotiveerd om door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien;
 g. de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen;
 h. de jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats;
 i. de jeugdige is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag;
 j. de jeugdige laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld;
 k. de ouders of andere verzorgers van de jeugdige schieten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding van de jeugdige, of
 l. de jeugdige staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.

²⁸ Zie Handreikingmelden.nl.

terugtrekken van een melding beslist de meldingsbevoegde professional. De gemeente ziet hierop toe.

- ③ Meldingsbevoegde professionals moeten de betrokken ouders en jeugdigen informeren over de melding, enkele bedreigende situaties daargelaten.²⁹ Voor het uitwisselen van informatie in geval van een match is toestemming nodig van jeugdigen en ouders. Als een melding betrekking heeft op een jeugdigen onder de twaalf jaar dan wordt de mededeling gedaan/toestemming gevraagd aan zijn/haar ouder. Is de jongere tussen de 12 en 16 dan gebeurt dat aan zowel de jongere als zijn/haar ouder. Is de jongere ouder dan wordt de mededeling gedaan/toestemming gevraagd aan hem/haarzelf.
- ③ Ouders of jeugdigen (ouder dan 12 jaar) die menen dat een melding onterecht is gedaan, kunnen bezwaar maken bij de gemeente. Meldingsbevoegde professionals kunnen de gemeente adviseren over het in stand houden of intrekken van een melding. De gemeente beslist hierover. Het mogen inzien van een melding of het recht op bezwaar zijn algemene rechten voortvloeiend uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).
- ③ Binnen de gemeente ziet de Functionaris Gegevensbescherming toe op de naleving van de AVG en daarboven ziet de Autoriteit Persoonsgegevens hierop toe.

2.4 Resumé

De uitkomsten over het kader van de landelijke verwijsindex laten zich vatten in de volgende punten:

- ③ De landelijke verwijsindex is tot stand gekomen mede naar aanleiding van het advies voor het kabinet “Koersen op het kind” van Operatie Jong (2004).
- ③ De verwijsindex heeft als doel:
 - Vroegtijdige signalering van jeugdigen die risico lopen;
 - Faciliteren van vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden door informatie-uitwisseling;
 - Bieden van tijdig passende hulp, zorg of bijsturing aan jeugdigen.
- ③ De verplichtingen van gemeenten, organisaties en meldingsbevoegde professionals, alsmede de rechten en plichten van jeugdigen en ouders, zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Jeugdwet en de bijbehorende paragrafen in het Besluit Jeugdwet.

²⁹ Wettelijke vertegenwoordigers.

3

Een beeld van de uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk beantwoorden we één van de onderzoeksvragen over doelbereik:

- Welke factoren dragen bij aan een implementatie van de VIR in een gemeente/regio en stimuleren het gebruik van de VIR binnen organisaties en onder professionals?

In dit hoofdstuk geven we kort weer hoe de verwijfsindex is georganiseerd en wordt gebruikt. Ook gaan we kort in op de factoren die hebben bijgedragen aan de implementatie van de verwijfsindex. De informatie is afkomstig uit de eerdere evaluaties, gegevens van het CIBG en aangevuld met informatie uit interviews. Voor een meer uitvoerige beschrijving verwijzen we naar de eerdere evaluaties.

3.1 Organisatie

Een technische applicatie



De verwijfsindex kent een database en een applicatie om deze te benaderen. Formeel is de verwijfsindex een landelijke functionaliteit waarop lokale registratiesystemen of regionale verwijfsindexen kunnen aansluiten. Voor de professional is echter dit onderscheid niet relevant, zij hebben te maken met één systeem waarin zij een melding kunnen doen en in geval van een match daarover informatie krijgen.

Er zijn in de praktijk verschillende manieren waarop meldingsbevoegden een melding kunnen doen van een zorg over een jongere. Welke manier van toepassing is wordt bepaald door de organisatie en/of de gemeente waarin de professional werkzaam is:

- Via een “app” of webapplicatie ontwikkeld door de leverancier die de regionale of lokale verwijfsindex beheert. (Van deze optie wordt het meest gebruik gemaakt.)
- Via het eigen registratiesysteem van de organisatie, welke via webservices gekoppeld is aan de landelijke database (in geval van de Raad voor de Kinderbescherming) of de regionale verwijfsindex (overige gevallen).

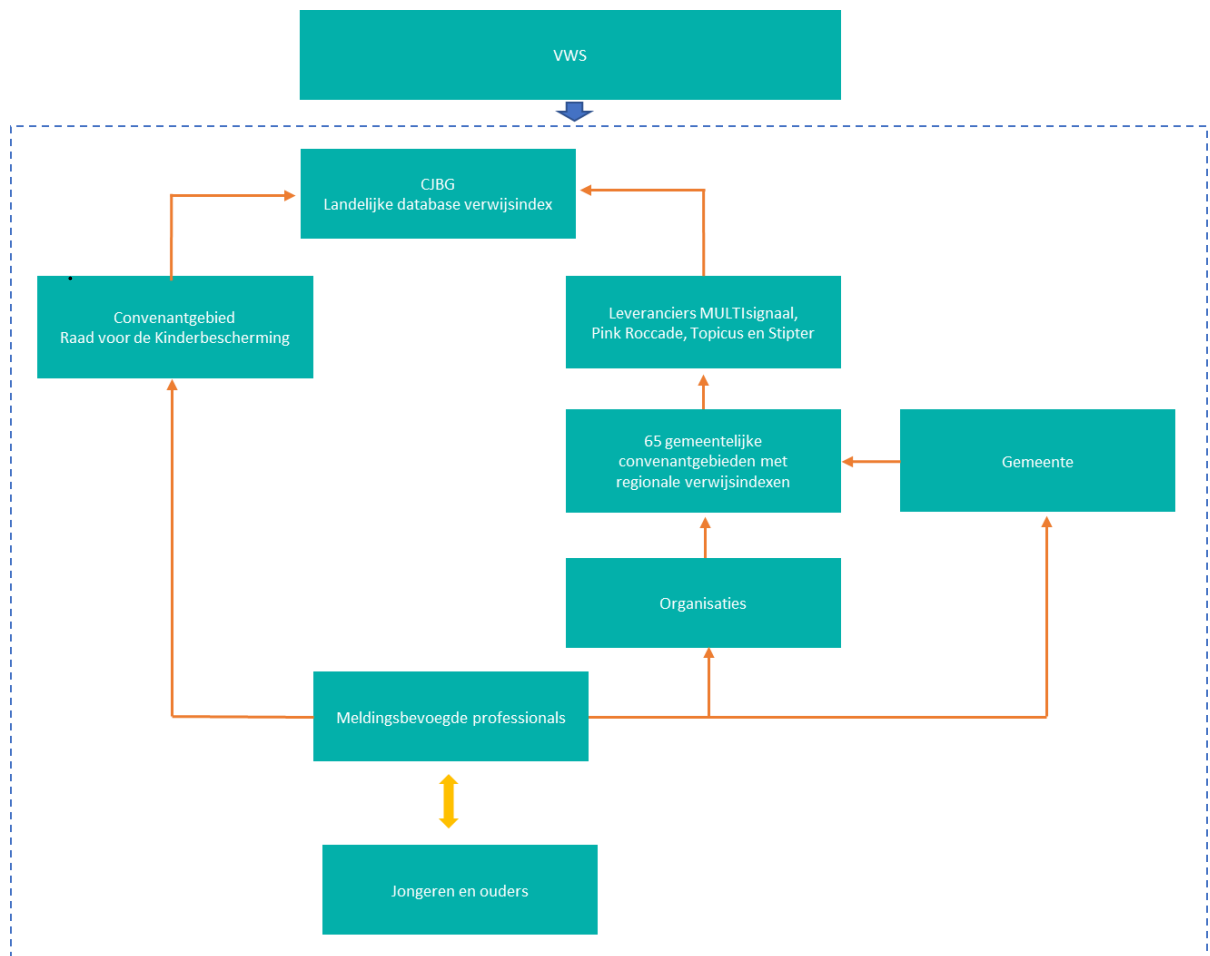
De database bevat “dat”-informatie: er staat geregistreerd dat er een melding is gedaan over een bepaalde jongere. De database bevat geen inhoudelijke informatie over de jongere. De database bevat identificatiegegevens van de jongere (aan de hand van het burger servicenummer), de datum van de melding en de contactgegevens van de meldende professional en organisatie.

Betrokken partijen



Verschillende partijen hebben een rol bij de verwijfsindex. In onderstaand schema is weergegeven hoe de partijen zich tot elkaar verhouden.

Figuur 3.1: Relatie partijen verwijfsindex, pijlen geven het verloop van een melding aan.



De belangrijkste partijen zijn:

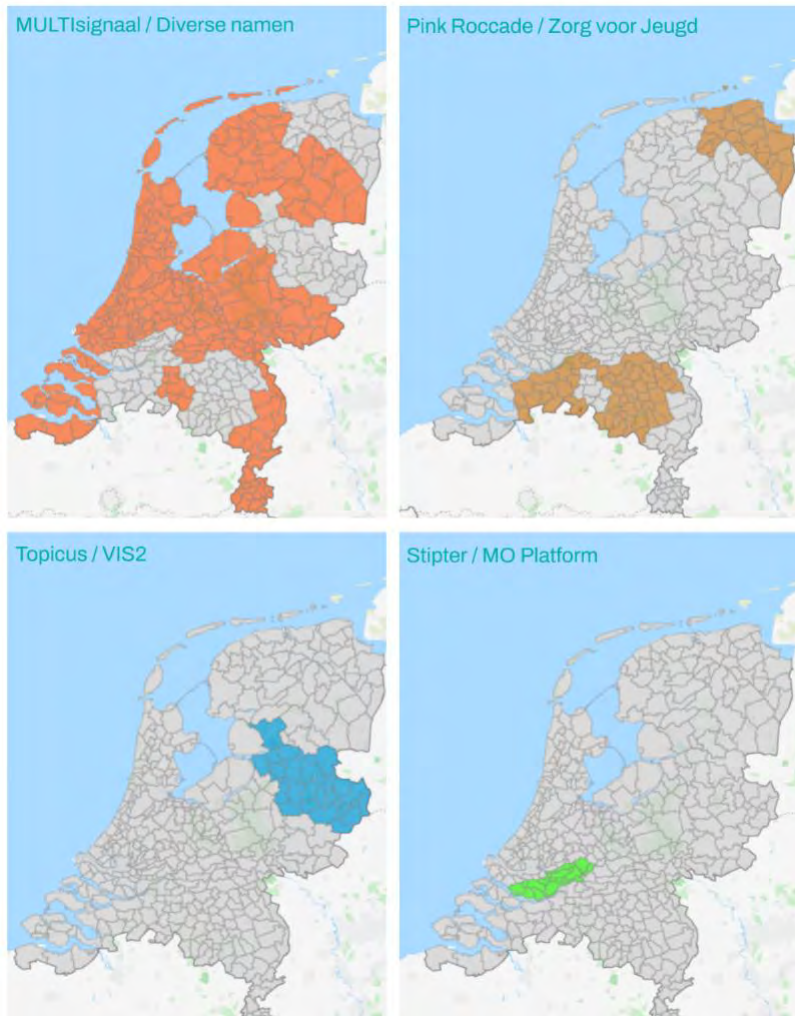
- 🕒 Het **ministerie van VWS** is stelselverantwoordelijke en draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de landelijke verwijfsindex. VWS is de opsteller van het wettelijk kader van de verwijfsindex.
- 🕒 De landelijke database wordt beheerd door het **CIBG**, een uitvoeringsorganisatie van VWS waar gegevens worden verzameld en beheerd. CIBG is verantwoordelijk voor het functioneel beheer van de verwijfsindex en (met behulp van een externe partner³⁰) de technische doorontwikkeling. Het CIBG verzorgt o.a. een landelijke standaard op basis waarvan de lokale systemen aansluiten (Nederlandse

³⁰ De externe partner is het IT consultancy bedrijf CGI, Consultants to Government and Industry.

Technische Afspraak, beter bekend als NTA). Indien een lokaal systeem compatibel is met deze standaard, wordt het gecertificeerd.

- 🕒 **Gemeenten** (college van Burgemeesters en Wethouders) hebben een wettelijke plicht om het gebruik van de verwijs index te stimuleren, nieuwe organisaties aan te sluiten en toe te zien op goed gebruik van de verwijsindex. Aan de wettelijke taken van gemeenten, 352 in totaal, worden in de praktijk rollen gekoppeld als 'convenantbeheerder', 'functioneel beheerder', 'procesregisseur' en 'matchcoördinator'.
- 🕒 Gemeenten hebben bij de start van de verwijsindex onderling samenwerking gezocht en zijn georganiseerd in 65 **convenantgebieden**. In convenantgebieden zijn technische afspraken gemaakt met de door hen gekozen leverancier en onderlinge samenwerkingsafspraken gemaakt tussen gemeenten en organisaties.
- 🕒 De **Raad voor de Kinderbescherming** heeft een directe aansluiting op de landelijke verwijsindex en telt als een eigen 'convenantgebied'. (Dit is historisch zo gegroeid.) Daarmee zijn er 66 convenantgebieden.
- 🕒 De **organisaties** die aangesloten zijn/worden en vooral de **professionals** die daar werken, zijn meldingsbevoegd en kunnen daadwerkelijk de verwijsindex toepassen. Deze organisaties zijn nogmaals zeer divers. Het gaat om enkele duizenden aangesloten organisaties, onder meer om aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (de 'gecertificeerde instellingen'), instanties voor verslavingszorg en gehandicaptenzorg, aanbieders van geestelijke gezondheidszorg, ziekenhuizen voor zover het spoedeisende hulp betreft, huisartsen, scholen, leerplichtambtenaren, regionale eenheden van het landelijke politiekorps, Halt-bureaus en de regionale locaties van de raad voor de kinderscherming.
- 🕒 **Leveranciers** verzorgen de koppeling tussen lokale of regionale verwijsindexen en de landelijke verwijsindex. Op dit moment zijn er vier leveranciers in de markt die de aansluiting regelen, waarvan MULTIsignaal de grootste is. De anderen zijn PinkRoccade, Topicus en Stipter (zie figuur). Elk systeem heeft zijn eigen uitwerking, zo zijn er verschillen in functionaliteit (bijvoorbeeld het kunnen gebruiken van een app). Leveranciers verschillen ook in het aanbod van ondersteuning en gebruiksbevordering voor gemeenten, organisaties en professionals.

Figuur 3.2: Leveranciers en gebieden



Bron: thorax.nl geraadpleegd juni 2021.

3.2 Aantallen

Groeiend aantal meldingen en matches

📈 Het aantal meldingen en matches is afgelopen jaren flink toegenomen. Blijkt uit de landelijke database van het CIBG. Ten opzichte van 2018 is het aantal meldingen met ruim een kwart gestegen; het aantal matches nam met bijna de helft toe. Anno 2020 gaat het om ruim 300.000 meldingen en meer dan 600.000 matches ('kindmatches' en gezinsmatches), waarvan een kwart convenant-overstijgend. Hoewel we dit niet nader hebben onderzocht zijn in gesprekken drie mogelijke verklaringen genoemd:

- 🔄 Het aantal zorgelijke situaties is toegenomen als gevolg van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken. De maatregelen golden vanaf het voorjaar van 2020. ³¹

³¹ S. Vermeulen, van S. Berkel en L. Alink (2020) Kindermishandeling tijdens de eerste lockdown, Universiteit Leiden. De onderzoekers keken naar eventuele veranderingen in (onveilige) thuissituaties van kinderen tijdens de lockdown. Zij concluderen dat het aantal kinderen dat slachtoffer is geweest van kindermishandeling hoger was in vergelijking met een periode zonder lockdown.

- Het gebruik van de verwijsindex is een aantal convenantgebieden verder geïmplementeerd; meer organisaties zijn aangesloten en meer professionals zijn getraind en geïnstrueerd.
- Er is een toename van zijn oneigenlijke meldingen. Steeds meer gemeenten melden kinderen en jongeren bij een verzoek om jeugdhulp en overige (simpele) hulpvragen, standaard in de VIR.³²

Het aantal meldingen is niet gelijk aan het aantal jeugdigen. In 2018 zijn er 66.843 unieke jeugdigen voor de eerste keer gemeld, in 2020 was dit een vergelijkbaar aantal: 67.231. Op het moment van schrijven staan er 181.814 unieke jeugdigen in de CIBG database geregistreerd.³³

Tabel 3.1: Aantal meldingen en matches 2020

	Aantallen 2018	Aantallen 2020
Aantal meldingen	250.331	321.183
Matches binnen convenant	120.431	159.490
Matches convenant-overstijgend	76.940	111.060
Gezinsmatches binnen convenant	210.969	312.990
Gezinsmatches convenant-overstijgend	27.859	50.435

Bron CIBG 2021

Merk op dat twee meldingen afkomstig van verschillende professionals over eenzelfde jeugdige leiden tot één match (a-b), maar drie meldingen afkomstig van verschillende professionals tot drie matches (a-b, b-c en a-c). Zo wordt verklaard dat het totaal aantal matches groter is dan het aantal meldingen.

Gefragmenteerd gebruik



Al vanaf het begin van de verwijsindex in 2010 zijn er grote verschillen in de wijze waarop en mate waarin het instrument wordt gebruikt door gemeenten, organisaties en professionals. In 2010 werd dit, blijkt uit een kamerbrief, toegeschreven aan een nog niet volledige implementatie van de verwijsindex.³⁴ Ook de onderzoekers van de daaropvolgende evaluaties van de verwijsindex stellen dit vast (o.a. in 2012: “De implementatie van de VIR is een moeizaam proces geweest dat nog niet blijkt afgerond”). Ook vijf respectievelijk tien jaar na de invoering van de verwijsindex wordt geconstateerd dat er grote verschillen

³² Zie bijvoorbeeld de brief van Oudervereniging Balans en Bvickz 3 februari 2021 aan de VNG.

³³ Het gaat hier om ‘actieve’ meldingen die minder dan twee jaar geleden zijn gedaan. De Jeugdwet bepaalt dat een melding ten hoogste twee jaar wordt bewaard; daarna wordt de melding in beginsel gedurende vijf jaar opgenomen in een historisch meldingsarchief dat beperkt toegankelijk is.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 855, nr. 58. Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijsindex om vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van risicojongeren die bepaalde risico’s lopen te bevorderen (verwijsindex risicojongeren) Nr. 58 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG.

zijn in het gebruik van de verwijsindex tussen de (convenant)gebieden, waardoor ook de landelijke dekking uitblijft.³⁵



Een beknopte analyse van data over 2020 van het CIBG levert het volgende beeld van het gebruik van de verwijsindex in 2020. Het beeld is in lijn met de bevindingen uit voorgenoemde evaluaties.

Verschillen tussen convenantgebieden

Er zijn grote verschillen tussen de 65 regionale convenantgebieden in aantallen meldingen en matches. Volgens een analyse van de CIBG gegevens uit 2020 zijn er 40 convenantgebieden van waaruit professionals meldingen hebben gemaakt. Dit betreft de convenantgebieden die zijn aangesloten via Multisignaal en PinkRocade. Dat betekent dat er 25 convenantgebieden zijn waar dit *niet* het geval is: daaruit zijn geen meldingen binnengekomen. Dit betreft de convenantgebieden die zijn aangesloten via Topicus en Stipter.

Kijkend naar de convenantgebieden van waaruit meldingen zijn gemaakt, valt op dat de aantallen meldingen zeer uiteenlopend zijn (een overzicht is opgenomen in bijlage 2). Hetzelfde geldt voor gemeenten waar de gemelde jeugdigen woonachtig zijn: er zijn gemeenten waar veel gemelde jeugdigen wonen en gemeenten waar weinig tot geen gemelde jeugdigen wonen. Dit verschil houdt stand wanneer we de aantallen afzetten tegen het aantal inwoners per gebied. Het gemiddeld aantal meldingen per gemeente per inwoner van 0-23 jaar varieert van rond de 300 meldingen tot enkele of geen meldingen per 1000 inwoners van 0-23 jaar.

Bij verre is de lokale verwijsindex van Rotterdam goed voor het hoogste aantal meldingen per inwoners. Deze verwijsindex Stadsregio Rotterdam³⁶ is de grootste melder van in de landelijke verwijsindex. In 2020 zijn er 107.225 meldingen vanuit dit convenantgebied in de landelijke database opgenomen, dat is 34% van het totaal aantal meldingen.

Verschillen tussen organisaties

De in 2020 gemaakte meldingen zijn afkomstig van professionals uit 2.244 verschillende organisaties. Conform het wettelijk kader zijn dit zeer uiteenlopende organisaties. Aan de hand van de CIBG gegevens valt geen uitdraai te maken van het type meldende organisatie. Dit omdat organisaties zijn opgenomen onder hun eigen naam, waardoor iedere Gecertificeerde Instelling bijvoorbeeld een aparte naam heeft³⁷. De grootste meldende instellingen zijn de landelijk werkende organisaties: de William Schrikker Groep en de Raad voor de Kinderbescherming, beide goed voor 6% van de meldingen. De Gecertificeerde Instellingen (zonder WSG) zijn bij elkaar naar schatting goed voor 14% van de meldingen.

³⁵ M. Abraham (2012) De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicjongeren. DSP-groep; M. Abraham en B. van Dijk (2015) Evaluatie verwijsindex risicjongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicjongeren: de VIR. DSP-groep; N. Woestenburg, V. Dörenberg, C. Veen, P. van Dijk, J. Geertsema, M. Beukers, C. Ridderbos-Hovingh en H. Winter (2020) Tweede evaluatie Wet verwijsindex risicjongeren. ZonMW.

³⁶ Voorheen SiSa.

³⁷ Zo zijn er namen te vinden als: BJZ, BJZ AMK, BJZ Gelderland, BJZ Groningen, BJZ Limburg - Verwijsindex NM, BJZ Noord-Holland, BJZ UTRECHT, BJZ ZH-ZHN, BJZFLEVO, ZZVIF-BJZ.

Verschillen tussen leveranciers

De meldingen gemaakt in 2020 zijn volgens gegevens van het CIBG afkomstig uit twee van de vier leveranciers die de koppeling maken voor gemeentelijke convenanten en daarnaast van de Raad voor de Kinderbescherming die een eigenstandige aansluiting met de landelijke verwijsindex heeft. De verschillen in aantallen worden deels verklaard met het aantal inwoners van 0-23 jaar in de aangesloten gemeenten. Maar vooral ook met de wijze waarop het werken met de VIR is ingericht en wordt begeleid. Een interview met een van de betreffende leveranciers bevestigt dat deze aantallen klein zijn, omdat er wordt gewerkt met lokale overlegstructuren, van waar uit door een procesmanager kan worden gemeld bij de VIR. Dit verklaart echter niet waarom er voor de leveranciers Topicus en Stipter helemaal geen meldingen zijn binnengekomen bij het CIBG. Mogelijk ook zijn er technische verklaringen voor het feit dat er geen meldingen van deze leveranciers zijn doorgekomen bij de landelijke database van de verwijsindex.

Tabel 3.2: Aantal meldingen en leveranciers + Raad voor de Kinderbescherming³⁸, 2020

Aansluiting VIR via leveranciers	Aantal meldingen 2020
MULTIsignaal	281.431
PinkRocade	21.757
Topicus	0
Stipter	0
Aantal meldingen via regionale verwijsindexen	303.188
Raad voor de Kinderbescherming	17.906
Totaal aantal meldingen	321.094

Bron CIBG 2021

Tot slot

De resultaten overziend valt het op dat een aantal kengetallen niet eenvoudig landelijk beschikbaar is.

- 🕒 Zo is bij het CIBG niet bekend hoeveel meldingen er per gemeente zijn gemaakt.
- 🕒 Ook de indeling van gemeenten naar convenantgebieden is niet landelijk beschikbaar.
- 🕒 Noch is er een landelijk overzicht van het aantal meldingen per type organisatie.

Dit wordt, zo blijkt uit een interview met het CIBG, mede verklaard door het feit dat het CIBG de minimale data verzamelt, niet meer dan nodig voor het maken van matches. Enkele leveranciers kunnen dergelijke gegevens wel aanleveren. Zo heeft MULTIsignaal een landelijk overzicht van meldingen via MULTIsignaal per type organisatie en zijn dashboards gerealiseerd, zodat MULTIsignaal-gemeenten kunnen sturen op aantallen meldingen per gemeente en per organisatie.

³⁸ Omdat de Raad voor de Kinderbescherming direct is aangesloten op de landelijke database wordt deze genoemd in de zelfde rij als de leveranciers, die ook direct zijn aangesloten op de landelijke database. Zie ook figuur 3.1.

Implementatie



We zien op basis van de aantallen meldingen en de interviews met professionals en gemeenten verschillende factoren die hebben bijgedragen aan de implementatie van de verwijsindex, waarvan we de twee belangrijkste noemen. Beide factoren worden in ook genoemd in de evaluaties. In hoofdstuk 6, dat ingaat op de mogelijkheden voor doorontwikkeling gaan we hier verder op in.

- 🕒 Ten eerste constateren we dat het aantal meldingen sterk samenhangt met de leverancier. Er zijn twee leveranciers waarvandaan geen meldingen in de landelijke database van de verwijsindex zijn opgenomen. We zien hier ook verschillende rollen van leveranciers, waarbij bijvoorbeeld Topicus zich meer richt op het functioneel beheer, en MULTIsignaal actief vormgeeft aan gebruikersbevordering, bijvoorbeeld door het instellen van een actieve gebruikersvereniging en het aanbieden van naslaginformatie via hun website, het organiseren van trainingen/scholingen en het bieden van faciliteiten zoals modelconvenanten.
- 🕒 Daarnaast worden in de interviews met gebruikers de inspanningen die gemeenten doen om organisaties aan te sluiten op de verwijsindex genoemd als een belangrijke factor om het gebruik van de verwijsindex te stimuleren. Het instellen van een actieve beheerder, aanjager of relatiebeheerder werkt bevorderlijk. Niet alle gemeenten ondernemen activiteiten om alle organisaties aan te sluiten. In gemeenten waar weinig inspanningen zijn om organisaties aan te sluiten, zijn daardoor ook minder organisaties aangesloten. Gemeenten hebben een wettelijke plicht om organisaties aan te sluiten op de verwijsindex, maar voor deze organisaties geldt geen wettelijke verplichting (ZonMW 2020).

Geconcludeerd kan worden dat in de gemeenten waarin geen meldingen zijn gedaan, zoals diegenen die via Topicus en Stipter zijn aangesloten, of gemeenten waar geen activiteiten zijn ondernomen om organisaties te laten aansluiten, de verwijsindex niet wordt gebruikt zoals bedoeld. We merken hierbij op dat Stipter, sinds 2017 actief, een relatief nieuwe speler is.

3.3 Ruwe kostenraming



De kosten voor de verwijsindex zijn, zo blijkt uit interviews met leveranciers, het CIBG en enkele gemeenten, globaal op te delen in verschillende posten. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel en vervolgens toegelicht. Het was binnen de afgesproken doorlooptijd niet mogelijk uitbreider onderzoek te doen naar de kosten voor het gebruik van de VIR.

Tabel 3.3: Overzicht kostenposten verwijsindex

Kostenposten verwijsindex
VWS
• Kosten technische doorontwikkeling (CIBG + externe) • Personeelskosten facilitair beheer (CIBG)
Gemeenten (352)
• Kosten lokale verwijsindex voor aansluiting en ondersteuning • Personeelskosten voor regiocoördinatoren, matchcoördinatoren, relatiebeheer et cetera
Organisaties (>2500)
• Aansluiting lokale verwijsindex (voor de enkele organisaties die aansluiting hebben via eigen registratiesysteem) • Personeelskosten instellingscoördinatoren voor borging en bevordering gebruik • Personeelskosten voor training en handelingen meldingsbevoegde professionals

Kosten VWS

Er zijn kosten voor het CIBG voor het facilitair beheer (personele kosten) en de doorontwikkeling van het systeem (in samenwerking met een extern ICT-bedrijf (CGI)). Een groot deel van de technische doorontwikkeling betreft het updaten van de web portal en de componenten op het platform, om daarmee te blijven voldoen aan veiligheidseisen en laatste ontwikkelingen. De kosten worden betaald door het ministerie van VWS. De kosten bedragen volgens het CIBG circa 900.000,- per jaar.³⁹

Kosten gemeenten

Gemeenten hebben (o.a.) kosten voor de leveranciers van de lokale verwijsindexen, die de aansluiting met de landelijke verwijsindex verzorgen. Deze kosten worden betaald door de gemeenten, die daarover binnen convenantgebieden afspraken hebben gemaakt met leveranciers.

Op basis van dit onderzoek zijn geen harde uitspraken te doen over de precieze kosten die gemeenten voor de aansluiting betalen. Op basis van de opgave van enkele gemeenten en enkele leveranciers is bekend dat de kosten voor de aansluitingen per leverancier flink verschillen. De leveranciers zijn terughoudend openheid te geven over de kosten omdat ze bang zijn daarmee hun concurrentiepositie te schaden. Alle contracten met gemeenten zijn tot stand gekomen met een aanbesteding, dat maakt de kosten bedrijfsgevoelige informatie. Er zijn meerdere leveranciers van de verwijsindex, vanwege de keuze om marktwerking op te laten treden. Daarbij bieden leveranciers ook andere pakketten en diensten aan. Leveranciers kennen verschillende abonnementen en abonnementskosten, waarbij bijvoorbeeld worden aangeboden functioneel beheer, webservices, e-learningmodules, implementatie- en gebruik

³⁹ Dit komt overeen met opgave op rijksfinanciën.nl.

bevorderende materialen, ondersteuning en begeleiding. Het is niet per definitie zo dat (leveranciers met) de meeste diensten de meeste kosten met zich mee brengen.

Op basis van die informatie gaan we uit van een gemiddeld bedrag van 50 cent per inwoner van 0-23 jaar per jaar. Daarmee komt het totaalbedrag voor de aansluiting die de 352 gemeenten samen betalen grofweg neer op € 2,2 miljoen. Overigens viel het op dat de respondenten van de gemeenten doorgaans weinig zicht hadden op de kosten, mede omdat er vaak sprake is van langlopende contracten die 'standaard' op de begroting staan.

Gemeenten hebben daarnaast personele kosten voor de functies van gemeentelijke coördinator (of een variant daarop). Ook hieraan wordt heel verschillend invulling gegeven: waar in de ene gemeente fulltime een coördinator aan het werk is, heeft een andere gemeente hier (vrijwel) geen personeel voor vrijgemaakt. De gemeente heeft onder andere tot taak het gebruik van de verwijfsindex te bevorderen, daartoe afspraken te maken met binnen de gemeente werkzame organisaties, en erop toe te zien dat professionals opvolging geven aan een match. Door deze verschillende invullingen valt hier ook geen schatting te maken van deze kostenpost.

Kosten organisaties

De kosten die organisaties dragen voor de verwijfsindex zijn met dit onderzoek niet in kaart gebracht. Organisaties kunnen kosten hebben voor de aansluiting van hun eigen systeem op de (lokale) verwijfsindex. Daarnaast hebben organisaties personele kosten voor de functie van coördinator, die contactgegevens van de meldingsbevoegden en signalen uit de verwijfsindex beheert. Ook vraagt het gebruik van de verwijfsindex tijd en inzet om meldingsbevoegde professionals te instrueren en faciliteren. Tot slot zijn er personele kosten voor tijd en inzet van meldingsbevoegde professionals voor training en instructie, en het doen van een melding. Dit laatste kost de meldingsbevoegde professionals weinig tijd, zo maken we op uit de evaluatie uit 2020.

Totaalsom

Een totaalsom van de jaarlijkse kosten van de verwijfsindex is op basis van voorliggend onderzoek niet te maken. Aan de hand van extrapolatie kunnen we beredeneren dat de kosten voor de infrastructuur van de landelijke en lokale verwijfsindexen tezamen liggen in de orde van grootte van ruim € 3 miljoen (€ 0,9 miljoen voor het Rijk en € 2,2 miljoen voor gemeenten). Daarbovenop komen diverse personele kosten voor gemeenten, instellingen en professionals. Waarbij geldt dat hoe meer de VIR wordt gebruikt, hoe hoger de kosten zullen zijn. Immers, als een gemeente of organisatie geen coördinator heeft, hoeft deze ook niet te worden betaald.

3.4 Resumé

De uitkomsten over de uitvoeringspraktijk van de landelijke verwijsindex laten zich vatten in de volgende punten, waarbij we ook ingaan op de beantwoording van de onderzoeksvraag over implementatie:

- 🕒 Het gebruik van de verwijsindex is de afgelopen jaren toegenomen, zo kan worden afgeleid uit het toegenomen aantal meldingen en matches.
- 🕒 Vanaf de invoering van de verwijsindex in 2010 zijn er grote verschillen tussen gemeenten, convenantgebieden, leveranciers, organisaties en professionals in de mate waarin meldingen worden gemaakt. De beoogde landelijke dekking is niet gerealiseerd.
- 🕒 Er zijn diverse leveranciers en gemeenten van waaruit geen meldingen in de landelijke database zijn opgenomen.
- 🕒 Belangrijke genoemde factoren die bijdragen aan een implementatie van de VIR in een gemeente en het stimuleren gebruik van de VIR binnen organisaties en onder professionals zijn:
 - leveranciers die een grote rol hebben en betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld door de inzet van gebruikersverenigingen;
 - de inspanningen die gemeenten doen om organisaties aan te sluiten op de verwijsindex en het gebruik binnen de organisaties te borgen.
- 🕒 Een harde uitspraak over de kosten van de verwijsindex is op basis van dit onderzoek niet te maken. De kosten voor de architectuur van de verwijsindex voor het Rijk en gemeenten liggen in de orde van grootte van respectievelijk € 0,9 miljoen en € 2,2 miljoen. Daarbovenop komen personele kosten voor gemeenten en organisaties voor het faciliteren, bevorderen en gebruiken van de verwijsindex. Er blijken grote verschillen tussen de kosten van de verschillende leveranciers.

4

Doelbereik

We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen over doelbereik:

- 🕒 *Welke opvolging is gegeven aan matches op een individuele jeugdige en gezinsmatches in 2020 op regionaal en bovenregionaal niveau en waarom is er wel of geen opvolging gegeven aan een match?*
- 🕒 *In hoeverre draagt het opvolgen van een (gezins)match bij aan de achterliggende doelen van de VIR: vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing?*

In dit hoofdstuk gaan we in op het doelbereik van de verwijsindex. Eerst zetten we de beoogde werking uiteen om vervolgens na te gaan in welke mate deze worden bereikt. Zo wordt uiteengezet hoe een match wordt opgevolgd en in welke mate de match bijdraagt aan de achterliggende doelen van de verwijsindex. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op het casusonderzoek waarbij we professionals benaderden en vragen stelden over een recente match, en interviews met gebruikers (gemeenten en organisaties), leveranciers, jeugdigen en ouders en betrokken ambtenaren van de ministeries van VWS en JenV en de VNG.

4.1 Beoogde werking

Aan de hand van de doelen van de verwijsindex (paragraaf 2.1) en op basis van logica is de beoogde werking van de verwijsindex uiteengezet. Om te komen tot vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing, dient een aantal stappen te worden doorlopen. Deze zijn weergegeven in onderstaand figuur en vervolgens toegelicht:

Figuur 4.1: Beoogde werking verwijsindex



Het proces begint bij een meldingsbevoegde professional die een redelijk vermoeden van de in de Jeugdwet genoemde risicosignalen zorg heeft over een jongere⁴⁰. Na een afweging (bijvoorbeeld met gebruikmaking van de handreiking) kan deze er voor kiezen een melding te maken in de verwijsindex.

Wanneer professionals (binnen twee jaar tijd) een melding hebben gedaan over een en dezelfde jongere (of in geval van een gezinsmatch: twee jeugdigen met overeenkomende ouder), is er een match. Dit bij elkaar brengen van twee (of meer) meldingen, is een vorm van vroegsignalering. Mogelijk is er meer aan de hand met de jongere en dient (verder) te worden ingegrepen. Naar beide professionals wordt vervolgens het signaal afgegeven dat er een gedeelde zorg is. Hiermee is het eerste doel van de verwijsindex bereikt: **vroegsignalering**.

Wanneer het signaal de professionals bereikt, kunnen zij volgens de gemaakte afspraken met elkaar contact opnemen om vervolgens (conform de wet na toestemming van jongere en/of ouders) informatie

⁴⁰ Jeugdwet Artikel 7.1.4.1.

met elkaar uit te wisselen. Wanneer dit gebeurt, is het tweede doel van de verwijfsindex bereikt: **informatie-uitwisseling**.

Vervolgens dienen professionals met de nieuwe informatie in te zetten op tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing. Als het nodig is kunnen zij hun aanpak aanpassen. Wanneer de informatie-uitwisseling én het inzetten van een passend hulpaanbod binnen afzienbare termijn gebeurt, is deze hulp ook tijdig. Als dit is gebeurd is het derde doel van de verwijfsindex bereikt: **tijdig passende hulp, zorg of bijsturing bieden**. Dit alles draagt bij aan een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid van de jongere waarover een zorg was.

4.2 Doelbereik

Om zicht te krijgen op de opvolging aan matches hebben we casusonderzoek uitgevoerd. Daartoe hebben we een selectie gemaakt van matches uit 2020 van de CIBG gegevens⁴¹ en zijn de bijbehorende professionals aangeschreven⁴². Deze professionals zijn bevraagd over de geselecteerde match. Of, wanneer ze de match niet herkenden, over een recente andere match. Uiteindelijk beantwoordden 178 respondenten (138 aangesloten via MULTIsignaal en 40 via PinkRocade) over 178 verschillende matches de vragen. Daartoe zijn 826 respondenten aangeschreven en hebben er 106 email-uitnodigingen de professionals niet bereikt. Dat levert, framefouten in acht genomen, een responspercentage van 25% (178/720).

Kanttekening

Het aantal respondenten dat vragen beantwoordde is beperkt (178). Dat betekent dat de uitkomsten van het onderzoek naar de opvolging van matches met enige voorzichtigheid en met de juiste betrouwbaarheidsmarges moeten worden geïnterpreteerd. De kleine aantallen maken het niet mogelijk een opsplitsing te maken naar individuele/gezinsmatches en matches op regionaal/ bovenregionaal niveau. Niet alle respondenten hebben alle vragen beantwoord, wat ertoe leidt dat de hieronder genoemde 'n-en' kunnen verschillen.

Vroegsignalering

Aan de 178 geselecteerde professionals is gevraagd of zij een bericht hebben gekregen over 'hun' match. Dit blijkt voor 26% (46) van de respondenten het geval, maar voor 74% (132) niet. Mogelijke verklaringen voor dit beperkte aantal zijn:

⁴¹ Het CIBG heeft een steekproef getrokken van matches uit de geselecteerde convenantgebieden. Dat resulteerde in een steekproef van 1566 matches, zowel convenant-overstijgende als regionale en zowel 'gewone' matches als gezinsmatches.

⁴² Wanneer er meerdere matches op één naam stonden, is daaruit één match geselecteerd. Er zijn op deze manier 826 professionals aangeschreven en uitgenodigd voor het onderzoek. Niet alle uitnodigingen hebben de professionals bereikt, bleek uit de 106 niet-bezorgbare e-mails.

- 🕒 Professionals hebben 'hun' match niet meer helder voor de geest, bijvoorbeeld omdat ze te maken hadden met meerdere matches, of omdat ze deze match op basis van de gegeven informatie niet herkenden.
- 🕒 De e-mailadressen die zijn gekoppeld aan de match zijn niet (meer) de juiste, bijvoorbeeld door 'achterstallig onderhoud' van de contactgegevens van meldingsbevoegden. Overigens is bekend dat 'systeem-hygiëne' onderhoud aandacht vraagt, blijkt uit gesprekken met leveranciers en gebruikers. Dat betekent dat mutaties doorgevoerd moeten worden zodat de contactgegevens van gebruikers up-to-date zijn en matchnotificaties bij de juiste persoon terecht komen. Vaak is de invoer/start van het systeem geregeld, maar de borging en het beheer vraagt meer aandacht van organisaties.
- 🕒 De matchsignalen bereiken in sommige organisaties de professionals via de ICT-systemen van de leveranciers of organisaties, waardoor de respondent deze nu niet herkent aan de hand van de verstrekte informatie.

We hebben hier beperkt zicht op gekregen en trekken daarom geen harde conclusies over de mate waarin een matchbericht de juiste professional bereikt, maar dat niet alle matchsignalen de juiste professionals bereiken is evident. Ook het aantal uitnodigingen dat niet bezorgd kon worden op het in de CIBG-database opgenomen e-mailadres (106 van de 826 =13 %) geeft daartoe aanwijzingen. Wat de consequenties daarvan zijn weten we niet; mogelijk bemoeilijkt dit de opvolging van matches.

Van de respondenten die de match niet herkenden (132), gaf 72% (92) aan afgelopen jaar een bericht ontvangen te hebben over een andere match. Beide groepen professionals hebben we vervolgens bevraagd over de achtergrond van de melding en de opvolging van de matches. De antwoorden van beide groepen bleken niet veel van elkaar te verschillen en we presenteren de uitkomsten van beide groepen dan ook bij elkaar. De respondenten die niet recent te maken hadden met een match hebben - net als de andere respondenten - een aantal algemene vragen beantwoord.

Bevraagde respondenten (n=114⁴³), dus professionals die recent te maken hadden met een match, hebben een melding gemaakt om de volgende reden (top 3):

- 🕒 Zorgen over de jongere; deze had opgroei- en opvoedproblemen 45%;
- 🕒 Zorgen over de jongere; de ouders/verzorgers schoten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding 25%;
- 🕒 Het maken van een zorgmelding wordt voorgeschreven door het protocol/de werkwijze in de organisatie 17%.

⁴³ Een aantal respondenten is afgehaakt. Daardoor zijn er minder dan 46+92 respondenten over.

Informatie-uitwisseling

Naar aanleiding van de match heeft volgens de enquête 60% (n=114) van de bevroagde professionals contact gehad met de andere meldende professional voor informatie-uitwisseling. Voor convenant-overstijgende matches is dit aandeel kleiner, voor matches binnen convenanten groter.

- 🕒 Dit contact vond in 77% van de gevallen plaats binnen twee weken, en in 93% binnen vier weken (n=84).
- 🕒 De professionals kenden elkaar al voordat zij bericht kregen over de match in 52% van de gevallen, vooral omdat zij in dezelfde gemeente of regio werkten (n=68).
- 🕒 In 82% van deze gevallen, waar professionals elkaar al kenden, wisten zij van elkaar dat de zorg over een jongere/gezin werd gedeeld voordat zij een bericht kregen.

Er zijn, blijkens de bevroagde professionals, verschillende redenen om geen opvolging te geven aan een match en geen contact te zoeken om informatie uit te wisselen. Relatief vaak is genoemd dat er al contact was, bijvoorbeeld via beschermingstafels of multidisciplinair overleg, of dat dit anderszins niet nodig wordt bevonden, bijvoorbeeld omdat er vanuit school geen verdere vragen zijn. Enkele respondenten melden dat er technische redenen zijn om geen opvolging te geven, bijvoorbeeld omdat het inlogstelsel niet werkte, of dat de casus niet hen maar een andere professional betrof. Redenen om wel contact op te nemen is om te komen tot afstemming over zorg, hulp of bijsturing. Bijvoorbeeld om samen te bepalen welke vervolgstappen genomen dienen te worden, of om de andere professional te vragen of deze het in dit geval nodig acht om contact op te nemen.

Tijdige en passende hulp, zorg en bijsturing

Als er contact is geweest tussen professionals leidt dit volgens professionals in het casusonderzoek vooral tot meer zicht op de problematiek en afstemming in een vroeg stadium. De percentages zijn weergegeven in onderstaande tabel, waarbij de linker kolom betrekking heeft op percentages van de gevallen waarin contact tussen professionals is geweest, en in de rechter kolom percentages zijn weergegeven ten opzichte van alle professionals die te maken hadden met een match. Hiermee krijgen we zicht op (een schatting van) het daadwerkelijke doelbereik van de matches.

Tabel 4.1: Antwoorden op de vraag: Tot wat heeft het contact tussen u en de andere meldende professional geleid? Meerdere antwoorden mogelijk (n=68)

	Aantal	% t.o.v. aantal matches waarbij contact tussen professionals is geweest (68)	% t.o.v. aantal matchsignalen (114)
Meer zicht op systeemproblematiek/het grote plaatje rondom het gezin van de jongere	40	59%	35%
Afstemming in een vroeg stadium met een andere organisatie	21	31%	18%
Tot niks concreets	10	15%	9%
Afstemming met een professional/organisatie die nog niet betrokken was	9	13%	8%
Opschaling van de hulpverlening van het gezin	7	10%	6%
Aanpassing van mijn plan van aanpak van de jongere	7	10%	6%
Opschaling van de hulpverlening van de jongere	6	9%	5%
Aanpassing van de beoordeling van de problematiek van de jongere	5	7%	4%
Aanpassing van mijn plan van aanpak van het gezin	4	6%	4%
Weet ik niet	3	10%	6%
Overig	3	29%	6%

Bron: Enquête casusonderzoek matches

Verder geeft van de professionals die te maken hadden met een match aan dat (n=99)

- 🕒 In 44% de informatie van de andere meldende professional waarmee contact is geweest heeft bijgedragen aan het inzetten van *(meer) passende* hulp, zorg of bijsturing.
- 🕒 In 34% de informatie van de andere meldende professional waarmee contact is geweest heeft bijgedragen aan het inzetten van *vroegtijdiger* hulp, zorg of bijsturing.
- 🕒 In 48% de hulp, zorg of bijsturing heeft geleid tot (het voorkomen, beperken of wegnemen van daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor) een meer gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid.

Totaalbeeld

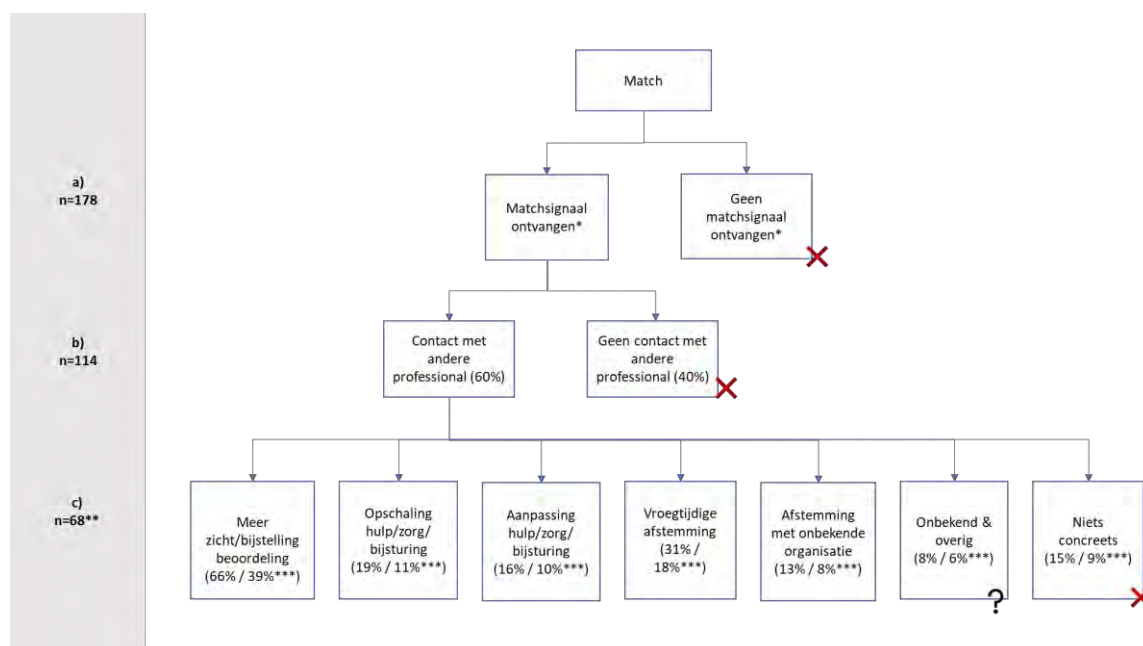


De verwijsindex heeft als doel te leiden tot vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdig bieden van zorg, hulp en bijsturing. Het beeld dat ontstaat uit het casusonderzoek is dat dit gebeurde in een deel van de cases waarin sprake is van een match, echter lang niet in alle gevallen. Dit blijkt wanneer we voor een steekproef van 178 matches de verschillende stappen nagaan die professionals moeten doorlopen om te komen tot doelbereik. Het gaat om:

- a) de professional moet bericht krijgen van de match;
- b) (tijdig) contact krijgen met de andere professional; en
- c) op basis van die informatie komen tot vroegtijdige en passende zorg, hulp of bijsturing.

De uitkomsten van het casusonderzoek zijn samengevat in onderstaand figuur.

Figuur 4.2: Opvolging matches (n=178)



* Hoe groot dit percentage is valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen, zie ook pagina 38.

** Een aantal antwoordcategorieën uit tabel 4.1 is in dit overzicht gebundeld.

*** Het betreft dezelfde aantallen als eerder genoemd in tabel 4.1, afgezet tegen het aantal matchsignalen.

Aan alle respondenten hebben we stellingen voorgelegd over het doelbereik van de verwijzindex (n=118). Ook daaruit blijkt dat de verwijzindex – volgens een krappe meerderheid van de respondenten – bijdraagt aan vroegtijdiger signalering, informatie-afstemming en/of het bieden van een meer passend aanbod van hulp zorg of bijsturing. Dit geldt echter niet voor iedereen en niet in alle gevallen. Bijna een kwart van de respondenten is het hiermee (deels) oneens.

Tabel 4.2: Stellingen (n=118)

	Mee eens	Grotendeels mee eens	Neutraal	Grotendeels mee oneens	Mee oneens
De VIR draagt bij aan het vroegtijdiger signaleren van problemen bij jeugdigen.	15%	31%	27%	19%	8%
De VIR draagt bij aan het bevorderen van afstemming tussen meldingsbevoegde professionals.	25%	36%	21%	10%	8%
De VIR draagt bij aan het meer passend aanbieden van hulp, zorg of bijsturing bij jeugdigen.	13%	31%	33%	14%	9%

Bron: Enquête casusonderzoek matches



In de interviews met organisaties en gemeenten die de verwijsindex gebruiken, is gevraagd hoe zij aankijken tegen het doelbereik van de verwijsindex.

Een belangrijke uitkomst van de gesprekken is dat er weinig tot geen zicht is op het doelbereik. Noch gemeenten noch organisaties noch leveranciers monitoren de opvolging van de matches en hebben structureel zicht op het verloop. Wel worden, zoals vermeld in voorgaand hoofdstuk, de aantallen meldingen en matches bijgehouden door leveranciers, gemeenten en regionale convenanthouders, maar niet door allemaal, waarbij er wederom een grote diversiteit is in het land. Verschillende respondenten, met name 'actieve' coördinatoren van gemeenten en leden van de gebruikersvereniging van MULTIsignaal maar ook Zorgvoorgeugd-gebruikers (PinkRoccade) kunnen succesverhalen noemen waarbij jeugdigen door gebruikmaking van de verwijsindex zijn geholpen. Vaak betrof het verhuisde gezinnen en zorgmijders, die uit beeld verdwenen waren en met behulp van de verwijsindex weer in beeld kwamen. Enkele van deze succesverhalen zijn door MULTIsignaal verzameld en online gezet op jijmaaktverschil.nl.

In alle gesprekken werd door respondenten de kanttekening geplaatst dat het doelbereik van de verwijsindex vergroot zou kunnen worden door het gebruik van de VIR door gemeenten, organisaties en professionals te stimuleren.

In de twee interviews met vertegenwoordigers, werd door zowel jeugdigen als ouders het doel van de verwijsindex onderschreven. Daarbij wordt wel benoemd dat als er sprake is van een match, er ook daadwerkelijk hulp dient te worden geboden. Door de lange wachtlijsten is dit vaak niet realistisch, waardoor wordt getwijfeld aan het nut van vroegsignalering als er toch geen tijdige hulp kan worden geboden.

4.3 Resumé

We vatten de uitkomsten samen aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen over doelbereik:

- 🕒 Er zijn in 2020 ruim 630.000 matches gemaakt, waarmee jeugdigen vroegtijdig zijn gesignaleerd. Het gaat om 472.480 matches binnen het convenant en 161.495 convenant-overstijgende matches. Een groot deel van de daar uitvolgende matchsignalen bereikt de meldende professionals, maar niet alle (hoeveel is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen).
- 🕒 Naar schatting 60%⁴⁴ van de matchsignalen is opgevolgd: professionals zochten contact met de andere professionals en daarmee vond informatie-uitwisseling plaats.
 - De meest voorkomende reden om géén contact op te nemen naar aanleiding van een match is dat er al contact was met de andere professional. Dat is overigens een positief teken wat wijst op al bestaande samenwerking en netwerken.

⁴⁴ Betrouwbaarheidsmarges in acht genomen.

- De meest voorkomende reden om wel contact op te nemen naar aanleiding van een match is dat er behoefte was aan verdere afstemming over te bieden hulp, zorg of bijsturing.
- ⑤ Een deel van deze matches leidt tot meer inzicht, vroegtijdig afstemmen en inzetten en bijstellen van hulpplannen: naar schatting respectievelijk 39%, 18% en 21%⁴⁵.
- ⑤ Binnen dit onderzoek is geen zicht verkregen op de mate waarin daadwerkelijk hulp, zorg en bijsturing de jeugdigen heeft bereikt en de rol die de VIR daarbij heeft gespeeld. (Dit vraagt een ander soort onderzoek.)

⁴⁵ Betrouwbaarheidsmarges in acht genomen.

5 Alternatieven

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen over alternatieven centraal:

- ⦿ *Wat doen gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt ter bevordering van vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing op zowel regionaal als op bovenregionaal niveau?*
- ⦿ *Wat zijn de mogelijke consequenties van het 'Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein' (Wams)? voor vroegsignalering en informatie-uitwisseling?*
- ⦿ *Is er een passend alternatief voor een instrument als de VIR die dezelfde achterliggende doelen nastreeft (vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing)? Zo ja, wat houdt dit alternatief inhoudelijk in?*
- ⦿ *Hoe is dit alternatief van meerwaarde en welke voor- en nadelen kent een dergelijk alternatief voor gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals?*
- ⦿ *Is er voor dit passende alternatief voldoende steun onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?*
- ⦿ *Wat zijn de kosten van een passend een alternatief voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties en hoe verhoudt dit zich tot de kosten voor een doorontwikkelde VIR.*

In dit hoofdstuk gaan we in op mogelijke alternatieven voor de verwijzindex waarmee dezelfde doelen worden bereikt: vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing. Eerst beschrijven we de werkwijze in gebieden waar de verwijzindex niet of beperkt wordt gebruikt. Vervolgens gaan we nader in op twee werkwijzen die zijn genoemd als mogelijke alternatieven. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch, de digitale uitvraag onder beleidsambtenaren jeugd van gemeenten waar de verwijzindex niet of nauwelijks wordt gebruikt en interviews met gebruikers (gemeenten en organisaties), leveranciers, jeugdigen en ouders en betrokken ambtenaren van de ministeries van VWS en JenV en de VNG.

5.1 Werkwijzen waarbij de VIR niet wordt gebruikt



Om zicht te krijgen op de werkwijzen van gemeenten, organisaties en professionals in gebieden waar de VIR niet of nauwelijks wordt gebruikt, hebben we een beknopte digitale uitvraag gedaan onder betrokken beleidsambtenaren jeugd. We hebben hiervoor gemeenten benaderd via de leveranciers en

VNG in geselecteerde convenantgebieden waarvan we op basis van CIBG data wisten dat er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van de verwijfsindex. De korte enquête is beantwoord door 24 beleidsambtenaren uit 20 verschillende gemeenten⁴⁶ van verschillende leveranciers⁴⁷. Niet alle respondenten hebben alle vragen beantwoord, wat ertoe leidt dat de hieronder genoemde 'n-en' kunnen verschillen.

Inzet op vroegtijdig signaleren van risico's binnen gemeenten

In alle gemeenten wordt volgens de respondenten ingezet op het vroegtijdig signaleren van risico's die een bedreiging vormen voor het veilig opgroeien van jeugdigen van 0-23. Dit gebeurt op verschillende wijzen, bestaande uit een combinatie van onderstaande punten:

- 🕒 Door de inzet van 'een netwerk': "Door (op diverse manieren) korte lijnen te organiseren tussen verschillende instellingen/partijen die nauw betrokken zijn bij/goed zicht hebben op jeugdigen." Een gemeente heeft een 'vroegsignaleringsplatform' waarbinnen lokale partijen signalen met elkaar delen en samenwerken aan een gezamenlijke aanpak indien nodig. Een andere gemeente heeft een Ondersteuningsteam (toegang Jeugdhulp en complexe casuïstiek) waar ook de samenwerking met het basisteam preventie plaatsvindt. In dit kader is ook het zorg en veiligheidsoverleg genoemd, alsmede overleg met de consultatiebureaus, scholen en zot of zat-overleggen⁴⁸.
- 🕒 Door de inzet van sociale wijkteam: "Daarnaast zijn de medewerkers van onze Sociale Wijkteams goed en laagdrempelig bereikbaar voor vele sociale partners. Ze zitten bij het overgrote deel van de huisartsenpraktijken, bij nagenoeg alle scholen en werken nauw samen met de jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen en kinderopvang" (respondent).
- 🕒 Door het gebruik van de meldcode: "Allereerst wordt er natuurlijk breed gewerkt op basis van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling" (respondent). Ook de kindcheck⁴⁹ is onderdeel van de meldcode voor organisaties die werken met volwassene opvoeders.

Vaak wordt de goede en multidisciplinaire samenwerking benoemd. Ook deelname aan projecten als: Geweld hoort Nergens Thuis en Stevig Ouderschap binnen de jeugdgezondheidszorg zijn genoemd. Verder valt op dat respondenten van twee gemeenten aangeven (toch) ook de verwijfsindex te gebruiken, in aanvulling op bovenstaande punten.

⁴⁶ Het aantal gemeenten dat weinig of niet gebruik maakt van de verwijfsindex ligt naar verwachting rond de 100. Dit beredenerend vanuit het feit dat er 25 convenantgebieden zijn van waaruit geen meldingen zijn gemaakt.

⁴⁷ De 24 respondenten zijn afkomstig uit 22 gemeenten, aangesloten via de leveranciers Topicus (16) en Pink Roccade (7) en onbekend (1).

⁴⁸ Zorgteam- en zorg advies-team-overleg. Het zorgteam is verbonden aan één school en een ZAT werkt voor een aantal scholen tegelijk. In het ZAT zitten bijvoorbeeld de schoolmaatschappelijk werker, de leerplichtambtenaar en de orthopedagoog.

⁴⁹ Zie 5.2.2.

Informatie-uitwisseling binnen gemeenten

De informatie-uitwisseling tussen professionals binnen de gemeente bij risicosignalen over een jongere of een andere jongere uit hetzelfde gezin vindt plaats:⁵⁰

- 🕒 Via reguliere overleggen op gemeentelijk niveau waar professionals signalen uitwisselen (18 van de 20 gemeenten). Voorbeelden zijn casusoverleg, “verdeeloverleg, waarbij we informatie uitwisselen tussen professionals. Soort 1e screening over welke voorziening of wet passend is om hulp uit te bieden”;
- 🕒 Via reguliere overleggen in lokale (wijk)teams waar professionals signalen uitwisselen (in 16 van de 20 gemeenten);
- 🕒 Via een centraal meldpunt⁵¹ of contactpersoon (in 8 van de 20 gemeenten). Dit is bijvoorbeeld het aanspreekpunt van het toegangsteam, dat ook meteen het wijkteam is.

In het algemeen wordt door respondenten ook aangegeven dat informatie-uitwisseling plaatsvindt op allerlei manieren: formeel en informeel, op uitvoerend, beleids- en bestuurlijk niveau. Aanvullend aan reguliere overleggen zijn er de 'korte lijnen' zodat professionals bij dringende zaken direct contact kunnen hebben. Professionals komen elkaar ook tegen in hun dagelijks werk waardoor er ook korte contactmomenten kunnen zijn. Een 'warme overdracht' is in meerdere gemeenten de standaard, bij voorkeur samen met het gezin, aldus respondenten.

Informatie-uitwisseling buiten de gemeentegrenzen

De informatie-uitwisseling tussen professionals buiten de gemeentegrenzen bij risicosignalen over een jongere of een andere jongere uit hetzelfde gezin vindt plaats:⁵²

- 🕒 Via reguliere overleggen op regionaal niveau waar professionals signalen uitwisselen (10 van de 22), bijvoorbeeld via het regionaal expertteam waar jeugdigen met een complexe hulpvraag besproken worden. Daarnaast vindt er overleg plaats in de veiligheidsniveau en in het Zorg en Veiligheidshuis;
- 🕒 Via reguliere overleggen op gemeentelijk niveau waar professionals signalen uitwisselen (9 van de 20). In dit geval worden anderszins verkregen bovenregionale signalen besproken;
- 🕒 Via reguliere overleggen in lokale (wijk)teams waar professionals signalen uitwisselen (7 van de 20);
- 🕒 Via een centraal meldpunt of contactpersoon (4 van de 20).

Verschillende respondenten geven aan dat signalen altijd kunnen worden opgevangen door Veilig Thuis. Door meerdere bevroagden wordt aangegeven dat ook de overdracht van een gezin/jongere naar een andere gemeente 'warm' plaatsvindt. Ook hier worden de korte lijnen benoemd. Professionals weten elkaar te vinden via de gangbare paden als dat nodig is, via de mail, telefonisch, digitaal of live. In feite is de werkwijze niet veel anders dan bij de informatie-uitwisseling binnen de gemeente, behalve dan dat er

⁵⁰ Respondenten kunnen meerdere antwoorden geven.

⁵¹ Het gaat hier niet om een digitaal systeem.

⁵² Respondenten kunnen meerdere antwoorden geven.

diverse bovengemeentelijke overleggen zijn waarbij wordt aangesloten of bovengemeentelijke informatie wordt meegenomen.

Een systeem als hulpmiddel

Wanneer we respondenten vragen naar of ze als hulpmiddel ook een informatiesysteem gebruiken, blijkt dat in minder dan de helft van de gevallen zo te zijn. Genoemd worden de meldcode en (toch ook) de verwijsindex (daaronder valt ook Zorg voor Jeugd, het systeem van Pink Roccade, dat door respondenten apart wordt genoemd). Een enkele gemeente maakt gebruik van meerdere systemen: een voor de lokale afstemming (in dit geval de applicatie MensCentraal) en een voor de regionale en bovenregionale afstemming (verwijsindex).⁵³



In een gesprek met een beleidsambtenaar van een gemeente waar weinig/geen gebruik wordt gemaakt van de verwijsindex⁵⁴, blijkt dat voor het doen van vroegsignalering en het bevorderen van samenwerking vooral wordt ingezet op lokale netwerken. De aansluiting met de verwijsindex is gerealiseerd maar gemeenten noch instellingen maken er gebruik van. Dit komt ook door de wijze waarop de verwijsindex in dit convenantgebied is geïmplementeerd: alleen een selecte groep van procesmanagers (doorgaans werkzaam bij gemeenten) heeft toegang tot de verwijsindex die is aangesloten via het VIS2 systeem van Topicus. Deze wordt gebruikt als er grote problemen spelen en de zorg als is geëscaleerd. Het gebruik wordt vanuit de gemeente niet gestimuleerd. Voor deze constructie is destijds bij de implementatie van de verwijsindex door de gemeenten van het convenantgebied gekozen.



Het valt op dat bovenstaande resultaten vooral betrekking hebben op de meer geëscaleerde zorgsignalen en hulpvragen, denk aan de voorbeelden als casusoverleg, expertteam waar jeugdigen met een complexe hulpvraag besproken en Zorg en Veiligheidshuis. De gebruikte overlegstructuren lijken daarmee vooral te zijn gericht op een goede ketensamenwerking en onderlinge afstemming, en minder op vroegsignalering. Verder zien we dat de werkwijzen in de praktijk bestaan in combinatie met of naast het werken met de verwijsindex, en-en dus. Waarbij in het ene geval gemeenten actiever gebruik maken van de verwijsindex, in combinatie met, en in het andere geval de verwijsindex alleen pro-forma aanwezig is.

⁵³ Hoewel op het eerste gezicht niet wenselijk komt het voor dat wordt gewerkt met verschillende systemen. Technisch is het vaak mogelijk een koppeling te maken. Hiervoor wordt soms ook een derde ICT partij ingezet

⁵⁴ Het was de bedoeling om een groepsgebrek te realiseren, dat is mede door de korte tijdspanne niet gelukt.

5.2 Een passend alternatief?

Via de verschillende kanalen is in het onderzoek aan uiteenlopende betrokkenen gevraagd of zij een mogelijk alternatief zien voor een instrument als de VIR, dat dezelfde achterliggende doelen nastreeft. Dat leverde twee mogelijke alternatieven die we hieronder nader belichten.

5.2.1 Goede samenwerking op lokaal niveau en inzet wijkteams



Een eerste alternatief is een goed functionerende lokale overlegstructuur en de inzet van lokale (wijk)teams om te komen tot vroegsignalering, afstemming en tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing.

Met de decentralisatie in 2015 is de jeugdzorg overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Veel gemeenten zijn vanaf de decentralisatie gaan werken met lokale (wijk)teams met als belangrijk doel er voor te zorgen dat dichtbij het kind en gezin passende jeugdzorg gerealiseerd kan worden. Lokale (wijk)teams dienen als toegangspoort voor jeugdigen (en hun ouders/ verzorgers) met een hulpvraag. Doordat in lokale (wijk)teams mensen uit verschillende (zorg)disciplines bij elkaar komen, kunnen hulpvragen op een integrale manier behandeld worden. Ook kunnen lokale (wijk)teams actief de wijk in gaan op zoek naar verborgen problematiek om zo tijdig in te kunnen grijpen en escalatie te voorkomen. Lokale (wijk)teammedewerkers signaleren en indiceren dan de zorgbehoefte van een kind/gezin en verwijzen indien nodig door naar hulp in de eerste of tweede lijn (CPB, 2020).⁵⁵ Door de komst van de lokale (wijk)teams, is de gedachte van enkele betrokkenen van verschillende organisaties, is de verwijzindex niet meer nodig.

Doordat de jeugdhulp met de transitie gemeentelijk is georganiseerd is ook, zo is de veronderstelling van verschillende respondenten, de samenwerking tussen betrokken ketenpartners op lokaal niveau versterkt. Lokaal fungeert doorgaans de gemeentelijk georganiseerde toegang als knooppunt voor samenwerking. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de scholen, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg. Samen vormt dit een netwerk voor de vroegsignalering én waar nodig de samenwerking of afstemming bij hulpvragen. Praktisch gezien is de verplichting voor scholen om een kind of jongere 'warm over te dragen' heel belangrijk (en idem dito voor kinderopvangorganisaties), met name als sprake is van een verhuizing naar een andere gemeente of andere regio. In veel gemeenten werken zij nauw samen met medewerkers van de lokale toegang. Ook deze ontwikkeling maakt de verwijzindex minder nodig.

⁵⁵ Zie o.a. [Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg \(cpb.nl\)](https://cpb.nl/wijkteams-en-praktijkondersteuners-in-de-jeugdzorg).

Relatie tot de verwijfsindex



Lokale overlegstructuren en lokale (wijk)teams vormen een beperkt alternatief voor de verwijfsindex, waarmee in beperkte mate op lokaal niveau vroegsignalering (met name door de inzet van de lokale (wijk)teams) en informatie-uitwisseling (met name door overleggen) wordt bereikt. In vergelijking met de verwijfsindex is er een beperkte overkoepelende functie waardoor er beperkter bovenlokale of bovenregionale vroegsignalering en informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Het aantal deelnemers aan lokale overleggen is veelal beperkt tot 10 a 20 deelnemers. Het aantal professionals dat betrokken wordt bij vroegsignalering is daarmee beperkter ten opzichte van de VIR waar een (veel) groter aantal professionals op aangesloten kunnen worden. Ook bieden ze zonder verdere registratiesystemen geen sluitend 'geheugen'; het niet mogelijk *alle* gesignaleerde zorgen van alle jeugdigen in een vroeg stadium te delen.

Daarentegen bieden de werkwijzen met overlegstructuren meteen de mogelijkheid tot inhoudelijke informatie-uitwisseling en komt overleg de hulpverlening ten goede. Lokale overlegstructuren en lokale (wijk)teams zijn dan ook niet uitwisselbaar met de verwijfsindex. Dat zien we bevestigd in de aantallen meldingen sinds de decentralisatie. We zien immers geen terugloop in aantallen meldingen in de verwijfsindex, iets wat we wel verwachtten als de lokale overleggen en lokale (wijk)teams de functie van de verwijfsindex hadden vervangen.

Ergo, de verwijfsindex is een instrument voor professionals dat kan worden gebruikt binnen en in combinatie met overlegstructuren en door lokale (wijk)teams. De verwijfsindex enerzijds en overleggen en lokale (wijk)teams anderzijds zijn kunnen aanvullend op elkaar zijn.

5.2.2 Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling



Het tweede alternatief is gelinkt aan de wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (kort: meldcode). De meldcode behelst een professionele norm om melding te doen bij Veilig Thuis als er vermoedens zijn van acute en structurele onveiligheid. De meldcode richt zich op huiselijk geweld en kindermishandeling, daaronder ook begrepen seksueel geweld, vrouwelijke genitale verminking, eengerelateerd geweld, oudermishandeling (kind-oudergeweld), ouderenmishandeling en huwelijksdwang⁵⁶. De wet beoogt professionals te ondersteunen in een tijdige en effectieve aanpak, met als doel om sneller en adequater hulp te bieden bij signalen van geweld. Daartoe verplicht de wet organisaties en zelfstandige beroepskrachten om een meldcode te hebben en het gebruik daarvan te bevorderen. De meldcode geldt voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie.⁵⁷

⁵⁶ Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

⁵⁷ Merk op dat de doelgroep van verwijfsindex werkzaam is in een of meer van de domeinen jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie.

De meldcode bestaat uit een stappenplan voor professionals bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling. De werkwijze kent een aantal vaste onderdelen die in de praktijk per organisatie kunnen verschillen. Op basis van een basismodel kan een organisatie zijn of haar eigen meldcode ontwikkelen. Daarin moeten in ieder geval de volgende vijf stappen staan: ⁵⁸

- 1 In kaart brengen van signalen van vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Overweeg een melding in de verwijfsindex & doe kindcheck.
- 2 Overleggen met een deskundige collega en raadpleeg eventueel (anoniem) Veilig Thuis.
- 3 Gesprek met de cliënt.
- 4 Wegen van het huiselijk geweld of de kindermishandeling: Heb ik op basis van stap 1 tot en met 3 een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling. Heb ik een vermoeden van acute of structurele veiligheid. En bij twijfel altijd Veilig thuis raadplegen.
- 5 Beslissen over 1) is melden noodzakelijk en 2) is zelf hulp verlenen of organiseren (ook) mogelijk.

Onderdeel van de meldcode is de verwijfsindex. In het Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling waarin de verschillende stappen van de meldcode zijn uitgewerkt staat "Overweeg [] of het noodzakelijk is om, gelet op de bedreiging van de ontwikkeling van de jeugdige(n), ook een melding te doen in de verwijfsindex risico-jongeren." Professionals worden in de tekst erop gewezen dat het niet gaat om een keuze tussen een melding in de verwijfsindex of de stappen van de meldcode. Beide acties kunnen, zo staat vermeld, bij vermoedens van kindermishandeling aan de orde zijn omdat ze elkaar ondersteunen. Daarom staat in (de algemene maatregel van bestuur bij) de Wet verplichte meldcode dat instellingen, die zijn aangesloten op de verwijfsindex, ook het al dan niet doen van een melding in de verwijfsindex moeten opnemen in het stappenplan van hun meldcode. ⁵⁹ In de praktijk blijkt aan deze verplichting wisselend invulling gegeven te worden. Uit de evaluatie van de VIR uit 2020 blijkt overigens dat de raakvlakken en verschillen tussen beide instrumenten nog niet zo inzichtelijk zijn voor professionals die met beide instrumenten moeten werken.

Ook relevant in dit kader is de kindcheck, ook onderdeel van de meldcode. De kindcheck is bedoeld voor professionals die werken met volwassen cliënten/patiënten. De kindcheck houdt in dat de professional in contacten met volwassen cliënten/patiënten nagaat of er kinderen in het gezin zijn en inschat of zij veilig zijn.

⁵⁸ [Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling | Huiselijk geweld | Rijksoverheid.nl](#)

⁵⁹ [basismodel-meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-20161101.pdf](#)

Relatie tot de verwijfsindex



In relatie tot de achterliggende doelen van de verwijfsindex: informatie-uitwisseling, vroegsignalering en passender hulp zorg en bijsturing, zien we verschillen tussen de meldcode en de verwijfsindex.

- De meldcode heeft als doel om sneller en adequater hulp te bieden bij signalen van kindermishandeling en huiselijk geweld (0-100 jaar). De VIR richt zich op risicosituaties en is specifiek gericht op jongeren tot 23 jaar, en heeft als doel te bewerkstelligen dat vroegtijdige en onderlinge afstemming plaatsvindt tussen professionals zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kan worden verleend.
- De afweging om ook een signaal af te geven in de verwijfsindex is onderdeel van de meldcode.
- De meldcode is bedoeld voor een deels andere groep meldingsbevoegden en voorziet niet in uitwisseling van signalen en informatie tussen verschillende domeinen anders dan met Veilig Thuis. Met name de nulde- en eerstelijnsorganisaties zijn in de meldcode minder vertegenwoordigd dan in de verwijfsindex. Daarmee wordt het doel vroegsignalering in mindere mate bereikt dan met de Verwijfsindex.
- Er is overlap van professionals die werken met de meldcode en de verwijfsindex. Daarnaast zijn er professionals die werken met de meldcode en niet meldingsbevoegd zijn (omdat de wet deze niet heeft opgenomen en/of als gevolg van keuzes van de gemeenten)⁶⁰, en professionals die werken met de verwijfsindex en buiten de doelgroep van de meldcode vallen.
- De meldcode bevat ook inhoudelijke informatie en de verwijfsindex brengt 'slechts' signalen bij elkaar.

De meldcode is daarmee een beperkt alternatief voor de verwijfsindex.

5.3 Resumé

We vatten uitkomsten samen aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen over alternatieven:

- Gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt zetten ter bevordering van vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing vooral in op 'netwerken'. Er zijn verschillende overleggen en werkwijzen die worden gebruikt, zowel lokaal als regionaal, om zorgsignalen te delen. Er zijn indicaties dat daarmee meer wordt ingezet op reeds geëscaleerde zorgvraag, en minder op vroegsignalering. Daarnaast worden lokale (wijk)teams ingezet om te komen tot lokale vroegsignalering en vroegtijdige en passende hulp.
- Er is geen alternatief dat in dezelfde mate de doelen van de VIR nastreeft.

⁶⁰ Een veelgenoemd voorbeeld is kinderopvang, niet opgenomen in het wettelijk kader van de verwijfsindex. Echter, er zijn ook gemeenten die er juist wel voor kiezen kinderopvang gebruik te laten maken van de verwijfsindex

- Lokale overlegstructuren en de inzet van lokale (wijk)teams richten zich op met name lokale signalering en informatie-uitwisseling.
- De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling richt zich op signalering en informatie-uitwisseling over vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling (waar de VIR zich richt op risicosignalen) voor de doelgroep van 0-100 jaar (waar de VIR zich richt op de doelgroep van 0-23 jaar). Het gebruik van de verwijfsindex is opgenomen in de meldcode.
- Zowel de lokale overlegstructuren als de meldcode zijn ook aanvullend op de verwijfsindex. Er is geen sprake van een of-of situatie waarbij door een gemeente of organisatie moet worden gekozen voor lokale overlegstructuren of de verwijfsindex respectievelijk de meldcode of de verwijfsindex.

6 Doorontwikkeling

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen over doorontwikkeling centraal:

- ④ *Is een doorontwikkeling van meerwaarde? Zo ja, wat houdt een doorontwikkeling in inhoudelijk in?*
- ④ *Leidt een doorontwikkeling van de VIR tot het behalen van de achterliggende doelen en het reduceren van de in de wetsevaluatie genoemde knelpunten onder organisaties, professionals en gemeenten ten aanzien van het gebruik van de VIR?*
- ④ *Hoe verhoudt deze doorontwikkeling zich tot het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein?*
- ④ *Is er voldoende steun voor de voorgestelde doorontwikkeling onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?*
- ④ *Wat zijn de kosten van een doorontwikkelde (som van de huidige kosten VIR, kosten voor een doorontwikkeling en de implementatie daarvan) VIR voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties?*

Dit hoofdstuk gaat over de eventuele doorontwikkeling van de verwijsindex. Eerst geven we een korte afweging waarom kan worden ingezet op doorontwikkeling. Vervolgens gaan we in op de onderdelen die bij een eventuele doorontwikkeling centraal dienen te staan. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch, beide enquêtes en interviews met gebruikers (gemeenten en organisaties), leveranciers, jeugdigen en ouders en betrokken ambtenaren van de ministeries van VWS en JenV en de VNG.

6.1 Aandachtspunten voor doorontwikkeling: wegnemen van knelpunten

Het doelbereik hangt sterk samenhangen met het juiste gebruik van de verwijsindex. Immers, als niet wordt gewerkt zoals bedoeld, kunnen de noodzakelijke stappen - zoals uiteengezet in paragraaf 4.1 - niet worden doorlopen en worden de verschillende doelen van de verwijsindex niet of niet optimaal bereikt. Dit is het geval omdat er in de praktijk geen sprake is van 'ideaal' gebruik van de verwijsindex. Hoewel het gebruik van de verwijsindex de afgelopen jaren is toegenomen, zijn eerder geconstateerde knelpunten blijven bestaan. Een doorontwikkeling van de verwijsindex is van meerwaarde als wordt gewerkt aan het wegnemen van deze knelpunten, opdat de doelen van de verwijsindex beter worden bereikt.



In de enquête van het casusonderzoek, de digitale uitvraag en de interviews zijn verschillende knelpunten en bezwaren benoemd van de verwijsindex. Een groot deel daarvan werd ook genoemd in de evaluaties van de verwijsindex waarin het gebruik van de verwijsindex werd onderzocht. Navolgend behandelen we de verschillende knelpunten.

"[] Er blijken drie belangrijke factoren te zijn die belemmerend werken; gebruikers en organisaties zien weinig meerwaarde van de melding omdat eerdere signalen niets opleverden of omdat de betrokken hulpverleners al bekend zijn (1), een vijfde van de gebruikers vindt het lastig om ouders en/of jeugdige te informeren over de melding (2), gebrek aan kennis, bijvoorbeeld over de consequenties van de melding of de privacy van betrokkenen (3)." ZonMW 2020.

Gebruik

Versnippering in het land

Het gebruik van de verwijsindex door gemeenten en organisaties en de wijze waarop de (regionale) verwijsindex wordt aangeboden kent een grote variatie. Er zijn uiteenlopende werkwijzen, en er worden door gemeenten en convenantgebieden uiteenlopende kwaliteitseisen gehanteerd voor de 65 regionale verwijsindexen en keuzes gemaakt over de aangesloten organisaties. Dat zorgt ervoor dat er vele verschillende smaken zijn. Volgens de gegevens van het CIBG zijn er convenantgebieden en gemeenten in het land waar geen of heel beperkt gebruik wordt gemaakt van de verwijsindex. Dat leidt er toe dat er delen in het land zijn waar in het geheel geen sprake is van mogelijke meerwaarde van de verwijsindex. Anderzijds creëert de versnipperde situatie verdere onduidelijkheid over de verwijsindex voor professionals, organisaties en gemeenten, maar vooral ook voor jeugdigen en ouders.

Achterblijven participatie van organisaties en professionals

In interviews met organisaties en gemeenten en beide enquêtes werd benoemd dat de meerwaarde van de verwijsindex beperkt is, omdat 'er toch niet door iedereen gebruik van wordt gemaakt'. Het heeft weinig zin te melden als de andere organisaties geen melding doen, is dan de gedachte. Respondenten benoemen doorgaans diegenen in hun eigen omgeving die achter blijven in het gebruik: niet aangesloten organisaties en professionals die niet melden. Ook de Raad voor de Kinderbescherming is in dit kader genoemd, omdat deze niet is aangesloten volgens de laatste standaarden⁶¹ en (daarmee) niet op de gezinsmatch. Er is sprake van een meldrecht en er is geen verplichting voor organisaties opgenomen, waardoor het melden in de ogen van sommige respondenten te vrijblijvend is. Ook de handreiking melden, opgesteld in 2010, biedt hier geen oplossing.

Onduidelijkheid door AVG

In interviews en uit de evaluatie uit 2020 blijkt dat professionals menen, ten onrechte, dat met de komst van de AVG uitwisseling van informatie niet of nauwelijks meer mogelijk is. Er bestaat met name onduidelijkheid over welke informatie met andere professionals of organisaties mag worden gedeeld als er een match of contact is, wat informatie-uitwisseling in de weg kan zitten. De grondslag voor de verwerking

⁶¹ NTA, zie hoofdstuk 3.

van persoonsgegevens in het kader van de VIR is echter vastgelegd in de Jeugdwet, zodat er sprake is van een wettelijke verplichting en daarmee een grondslag om die gegevens te verwerken conform AVG.⁶² Om aan de AVG te voldoen is het ook volgens deze verordening (naast voorgeschreven in de Jeugdwet) voorts nodig om toestemming te vragen aan betrokkenen om in geval van een match af te stemmen met de andere professional, omdat deze afstemming inhoudelijke gegevensuitwisseling met zich kan meebrengen.⁶³

Monitoring

Zicht op resultaten verwijzindex

In gesprekken met professionals en gemeenten blijkt dat er slecht zicht is op de resultaten van de verwijzindex. Er is beperkt zicht op de opvolging van matches en of daadwerkelijke afstemming heeft plaatsgevonden. Of deze informatie-uitwisseling vervolgens heeft geleid tot tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing wordt niet gemonitord, noch op lokaal noch op landelijk niveau. Deze kennis is onder andere relevant voor meldende professionals, die de opvolging van hun melding zien en daarmee mogelijk meer gemotiveerd zijn voor het doen van een volgende melding waarmee vroegsignalering en informatie-uitwisseling tot stand kan komen, en voor gemeenten, organisaties en leveranciers, die hierop kunnen sturen.

Positie jeugdigen en ouders

Inbreuk privacy jeugdigen en ouders

Er worden door verschillende partijen kritische kanttekeningen geplaatst bij de mate waarop de privacy van jeugdigen en ouders wordt geschonden en de vraag wordt gesteld of deze inbreuk proportioneel is ten opzichte van het doel. Deze discussie speelt al vanaf de eerste wetsbehandelingen over de VIR. In de evaluatie uit 2020 wordt gesteld dat, "omdat gebruik van de verwijzindex gepaard gaat met het verwerken van persoonsgegevens, [] het voor de legitimiteit van de landelijke verwijzindex cruciaal [is] dat de noodzaak tot het verwerken van persoonsgegevens (nog altijd) onomstreden vaststaat." Met name bij automatisch gegenereerde meldingen en het generiek om toestemming vragen kan de proportionaliteit zoek zijn.

Rechtspositie jeugdigen en ouders

Jongeren- en oudervertegenwoordigers vragen meer aandacht voor transparantie en een sterkere positie van jeugdigen en ouders. Uit de interviews blijkt dat bij jeugdigen en ouders veel onduidelijkheden zijn over de verwijzindex. Niet helder is ook wat de rechten en plichten zijn van jeugdigen en ouders ten aanzien van informeren, toestemming verlenen, inzage en bezwaar maken. Vraagtekens worden met name gesteld bij het vragen van toestemming voor het uitwisselen van informatie bij een match. Want als

⁶² Zie bijvoorbeeld <https://www.avghelpdeskzorg.nl/onderwerpen/jeugd/134---verwijzindex-jeugd>.

⁶³ Voor een overzicht verwijzen we naar de website van MULTIsignaal: [Privacy & Informatiebeveiliging - MULTIsignaal](#)

een professional bericht krijgt dat een andere professional een zorg over eenzelfde jongere deelt, dan zegt dat ook al veel zonder dat er toestemming is verleend aldus geïnterviewden. Overigens wordt in het bericht over een gedeelde zorg niet vermeld van welke organisatie die andere professional is. Ook bewaartermijnen, inzagemogelijkheden en onterechte meldingen vragen aandacht.

Beeld verwijsindex

Doel

De verwijsindex wordt door verschillende betrokkenen gezien als een vervanging voor lokale overleggen, lokale werkwijzen, warme overdracht, korte lijnen. Dit terwijl de verwijsindex een hulpmiddel is, een tool voor professionals dat kan bijdragen aan vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing in aanvulling op overleggen et cetera. De positie van de verwijsindex ten opzichte van deze veelal noodzakelijke netwerken en overleggen is dan ook onvoldoende duidelijk.

Voor sommige respondenten lijkt de verwijsindex op de meldcode inclusief kindcheck. De positionering van de verwijsindex ten opzichte van de meldcode vraagt dan ook meer uitleg aan met name professionals die (ook) de meldcode gebruiken. Waar de meldcode ziet op vermoedens van geweld richt de verwijsindex zich op een breed spectrum van zorgsignalen en het doen van vroegsignalering.

Passende naamgeving

In eigenlijk alle interviews is benoemd dat het woord 'risicjongeren' in de naamkeuze niet bevorderlijk werkt. De verwijsindex wordt gezien voor de signalering van 'zware' problemen in plaats van zorgen. Ook het gebruik van woorden als: "het doen van een melding" werken het gebruik niet in de hand. Het lijkt te veel op het doen van een melding bij Veilig Thuis. Er bestaat een gevaar dat jeugdigen die zijn opgenomen in de verwijsindex worden gestigmatiseerd, omdat ze zijn aangemerkt als "risicjongere". Dit weegt zwaar voor jeugdigen en ouders blijkt uit de interviews met jongeren- en oudervertegenwoordigers.

In de praktijk zien we ook dat leveranciers andere termen hanteren, mede om aan dit probleem tegemoet te komen. Zo wordt ook gesproken van 'het signaleren van een zorg' en 'het tonen van betrokkenheid'. Tegelijkertijd is ook een te vrijblijvende term geen goede, blijkt uit een toelichting in een groepsgesprek met gemeenten en professionals. Daar werd bijvoorbeeld aangegeven dat scholenorganisaties *altijd* betrokkenheid tonen bij hun leerlingen, en daarom een melding niet nodig achten.

Wettelijk kader

Discussie over wettelijke verplichting aansluiting

Al enige tijd is er discussie over de wettelijke verplichting voor gemeenten om te moeten voorzien in een aansluiting met de verwijsindex en bevordering van het gebruik, zo kwam naar voren uit gesprekken met organisaties en gemeenten maar ook met leveranciers en ministeries. In antwoord op de vraag of

gemeenten, organisaties en professionals doorgaan met de verwijfsindex als de verplichting voor gemeenten eraf wordt gehaald, blijkt dat dit niet vanzelfsprekend is. Voor gemeenten is de wettelijke verplichting bijvoorbeeld een argument om organisaties te laten aansluiten (er is geen meldplicht en organisaties zijn niet verplicht tot aansluiting). Gemeenten en organisaties die geen gebruik maken van de verwijfsindex zien de landelijke verplichting in voorkomende gevallen als een last, omdat wel moet worden betaald voor de aansluiting. Aan de andere kant roept de wettelijke verplichting nu verantwoordelijkheden op voor gemeenten die niet voluit worden nageleefd, constateren we op basis van de versnippering en het achterblijven van aansluitingen van meldingsbevoegde organisaties.⁶⁴

Onduidelijkheid rollen en taken

Uit gesprekken blijkt dat de in het wettelijk kader omschreven rollen en taken lastig zijn te vertalen naar de praktijk en niet aansluiten op de werkelijkheid. De wet heeft bijvoorbeeld als rol 'regievoerder' bij organisaties aangewezen om erop toe te zien dat professionals na een match contact met elkaar opnemen. Onduidelijk is wie deze functie in de praktijk uitvoert. Ook ervaren professionals, organisaties en gemeenten verschillen in de interpretaties van de wet ten aanzien van het informeren en toestemming vragen.

6.2 Aandachtspunten voor doorontwikkeling: afstemmen op recente ontwikkelingen



Uit gesprekken met beleidsambtenaren van het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie en Veiligheid en de VNG blijken twee ontwikkelingen relevant om bij een eventuele doorontwikkeling van de verwijfsindex rekening mee te houden. Beide zijn ontwikkelingen waarmee afstemming wenselijk is. Het betreft de Wams en Norm voor opdrachtgeverschap.



Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

Het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) "wil een duidelijke taak regelen voor gemeenten om in concrete gevallen te komen tot een integrale en gecoördineerde aanpak en wil meer duidelijkheid geven over het verwerken van persoonsgegevens tussen betrokken instanties".⁶⁵ Om een goed beeld te krijgen van de problematiek rond een persoon moeten de verschillende betrokken professionals met elkaar contact kunnen hebben en persoonsgegevens bij elkaar brengen. Om persoonsgegevens uit meerdere domeinen bij elkaar te brengen is vanuit privacywetgeving een wettelijke

⁶⁴ Merk ter referentie op dat de meldcode, die in het voorgaande hoofdstuk werd beschouwd als mogelijk alternatief, een andersoortige verplichting kent. Hier zijn het de organisaties die verplicht zijn tot aansluiting, en professionals verplicht tot het doen van een melding.

⁶⁵ [Overheid.nl | Consultatie Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/Wet-aanpak-meervoudige-problematiek-sociaal-domein)

grondslag een voorwaarde. De huidige losse wetten hebben regels over taken van gemeenten en gegevensverwerking, maar daarmee ontbreken regels over de integrale en gecoördineerde aanpak door gemeenten. Het resultaat is dat professionals niet weten waar ze aan toe zijn. Bovendien krijgen mensen niet altijd de hulp die zij nodig hebben. Het wetsvoorstel moet regelen dat gemeenten in specifieke situaties de ruimte krijgen om te verkennen of mensen kampen met gestapelde problemen, en welke partijen nodig zijn om de problemen op te lossen. Zo staat vermeld op de site van het Programma sociaaldomein. Het voorstel ging voorjaar 2020 in internetconsultatie.⁶⁶

Relatie tot de verwijfsindex

De Wams beoogt om na een melding bij een meldpunt integraal en gecoördineerd informatie te kunnen uitwisselen en af te stemmen. De Wams is niet gericht op vroegsignalering en biedt ook geen kader voor actieve hulpverlening. Het wetsvoorstel is anno zomer 2021 in behandeling.

Norm voor opdrachtgeverschap

Met de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) kunnen gemeenten in de regio samen met regionale partners vorm geven aan deze ambitie, aldus de VNG website. De NvO is in 2020 in een resolutie vastgesteld door gemeenten in VNG-verband, zowel voor jeugd als voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. "Gemeenten erkennen hiermee dat op onderdelen regionale en bovenregionale samenwerking essentieel is voor de beschikbaarheid van de benodigde zorgfuncties, een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap en verminderde bureaucratie."⁶⁷

Een van de onderdelen van de norm betreft de volgende afspraak: Gemeenten stellen in regionaal verband een regiovisie op die door de verschillende gemeenteraden wordt vastgesteld. De regiovisie komt tot stand in overleg met aanbieders (en met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis), professionals, (vertegenwoordigers van) jeugdigen en ouders en ketenpartijen.

Relatie tot de verwijfsindex

De Norm voor opdrachtgeverschap biedt gemeenten in de jeugdregio samen met regionale partners een norm gericht op het bieden van "Kwalitatief goede zorg en ondersteuning voor inwoners die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van jeugdigen, ouders en gezin én die betaalbaar is, nu en in de toekomst verbeteren van samenwerking." De norm ziet niet op vroegsignalering en informatie-uitwisseling, maar wel, op organisatieniveau, op het bieden van zorg, hulp en bijsturing. Het biedt een governancestructuur waarbinnen de verwijfsindex door professionals gebruikt kan worden.

⁶⁶ [Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein \(Wams\) | Nieuwsbericht | Programma Sociaal Domein](#)

⁶⁷ [Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd | VNG](#)

6.3 Draagvlak voor doorontwikkeling



Alle in dit onderzoek benaderde betrokkenen staan achter de doelen van de wet: vroegsignalering, informatie-uitwisseling en het komen tot tijdige en passende zorg hulp of afstemming. De wijze waarop deze doelen bereikt dienen te worden, daarover verschillen de meningen:

- Er zijn organisaties, gemeenten en professionals die meerwaarde in het gebruik van de verwijsindex zien.
- Er zijn ook organisaties, gemeenten, professionals en ambtenaren die bezwaren hebben. De verplichte kosten, inspanningen en de inbreuk op de privacy van de jongeren wegen voor hen niet op tegen de beperkte meerwaarde.

De verschillen van opvattingen zullen ook bij een doorontwikkeling blijven bestaan, maar wellicht minder scherp wanneer wordt gewerkt aan de geconstateerde knelpunten.

Alle betrokkenen zien ook dat de verwijsindex bezwaren kent (de knelpunten, zie tabel 6.1) en dat ondanks de eerdere evaluaties en aanbevelingen de verwijsindex nauwelijks is doorontwikkeld: het gebruik blijft achter en er zijn convenantgebieden en gemeenten waar geen meldingen worden gedaan en organisaties die niet zijn aangesloten. Geconstateerd wordt, door onderzoekers en geïnterviewden, dat er weinig is gedaan met een aantal aanbevelingen voor doorontwikkeling die zijn gedaan in eerdere evaluaties.

Tabel 6.1: Knelpunten huidige verwijsindex

Gebruik	
Versnippering in het land	
Achterblijven participatie van organisaties en professionals	
Onduidelijkheid door AVG	
Monitoring	
Zicht op resultaten verwijsindex	
Positie jeugdigen en ouders	
Inbreuk privacy jeugdigen en ouders	
Rechtspositie jeugdigen en ouders	
Beeld verwijsindex	
Doel	
Passende naamgeving	
Wettelijk kader	
Discussie over wettelijke verplichting aansluiting	
Onduidelijkheid rollen en taken	

6.4 Kosten voor doorontwikkeling



Het is te prematuur om een inschatting te maken van de kosten van een doorontwikkeling omdat eerst een besluit dient te worden genomen over de verwijindex en de richting waarin deze zich dient te ontwikkelen. Dit vraagt een verdere uitwerking van bovengenoemde punten, iets wat binnen het tijdspad van het onderzoek niet valt te maken

Wel is duidelijk dat een succesvolle doorontwikkeling een aantal kostenposten kent. Er dient te worden geïnvesteerd in:

- 🕒 aansluiting gemeenten en toename van aantal gebruikers (met name in het voorveld)
- 🕒 meer voorlichting aan organisaties en professionals over doel en gebruik van de VIR
- 🕒 terugbrengen aantal convenantgebieden
- 🕒 monitoring van resultaten
- 🕒 verandering van beeld en naam
- 🕒 voorlichtingscampagne rond nieuwe naam en doelstellingen en gebruiken van de VIR, waaronder goed omgaan met rol/belangen van jeugdigen en ouders.

Verder hoeven de kosten voor een doorontwikkelde verwijindex niet per definitie hoger liggen dan de huidige kosten voor de verwijindex, ook niet als meer gemeenten en organisaties zijn aangesloten en actiever gebruik maken van de VIR. Er zijn voor gemeenten verschillen in kosten voor de leveranciers van de verwijindex. Op dat punt kan worden bespaard en met het vrijgekomen geld kan (een deel van) de bovenstaande kostenposten worden bekostigd.

6.5 Resumé

We vatten de uitkomsten samen aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen over doorontwikkeling

- 🕒 Een doorontwikkeling van de VIR leidt tot vergroting van doelbereik en het behalen van de achterliggende doelen; mits de doorontwikkeling zich richt op het wegnemen van knelpunten waardoor de VIR beter wordt gebruikt. Concreet betekent dat aandacht dient te worden besteed aan knelpunten rondom:
 - Gebruik: versnippering in het land; achterblijven participatie van organisaties en professionals; onduidelijkheid over informatie-uitwisseling door AVG;
 - Monitoring: zicht op resultaten verwijindex;
 - Positie jeugdigen en ouders: verklein risico's op inbreuk privacy jeugdigen en ouders; versterk positie jeugdigen en ouders;
 - Beeld verwijindex: doel; passende naamgeving;

- Wettelijk kader: discussie over wettelijke verplichting aansluiting; onduidelijkheid rollen en taken.

Ook is het wenselijk bij een doorontwikkeling af te stemmen met de Wams en de Norm voor opdrachtgeverschap.

- Alle in dit onderzoek benaderde betrokkenen staan achter de doelen van de wet: vroegsignalering, informatie-uitwisseling en het komen tot tijdige en passende zorg hulp of afstemming. De wijze waarop deze doelen bereikt dienen te worden, daarover verschillen de meningen flink. Deze polarisatie zal ook bij een mogelijke doorontwikkeling blijven bestaan, maar wellicht wel minder scherp wanneer wordt gewerkt aan de geconstateerde knelpunten.

7 Conclusies en aanbevelingen voor de toekomst



In dit hoofdstuk trekken we de conclusies uit het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Navolgend gaan we in op het doelbereik van de VIR, alternatieven die naast of in plaats van de VIR kunnen bestaan om dezelfde doelen te behalen, en een mogelijke doorontwikkeling van de VIR met het oog op deze doelen. We besluiten met een overall conclusie en enkele aanbevelingen.

7.1 Conclusies aan de hand van onderzoeksvragen

Doelbereik

- 1 Welke opvolging is gegeven aan matches op een individuele jeugdige en gezinsmatches in 2020 op regionaal en bovenregionaal niveau en waarom is er wel of geen opvolging gegeven aan een match?**

Er zijn in 2020 ruim 630.000 matches gemaakt, waarmee jeugdigen vroegtijdig zijn gesignaleerd. Het betreft 472.480 matches binnen het convenant en 161.495 convenant-overstijgende matches. Een (klein) deel van de matchsignalen bereikt niet de juiste professional, wat de opvolging van matches bemoeilijkt. Hoe groot dit percentage is valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Naar schatting 60% van de onderzochte matchsignalen is opgevolgd wat wil zeggen dat contact is opgenomen met andere professionals en daarmee leidde tot informatie-uitwisseling. De meest voorkomende reden om géén contact op te nemen naar aanleiding van een match is dat er al contact was met de andere professional. Wat overigens positief wordt geduid, dit laat immers zien dat er al veelvuldig contact tussen professionals is. Redenen om wel contact op te nemen is om te komen tot afstemming over zorg, hulp of bijsturing.

- 2 In hoeverre draagt het opvolgen van een (gezins)match bij aan de achterliggende doelen van de VIR: vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing?**

Wanneer professionals (binnen twee jaar tijd) een melding hebben gedaan over een en dezelfde jongere (of in geval van een gezinsmatch: twee jeugdigen met overeenkomende ouder), is er een match. Dit bij elkaar brengen van twee (of meer) meldingen, is een vorm van vroegsignalering. Mogelijk is er meer aan de hand met de jongere en dient (verder) te worden ingegrepen. Er zijn in 2020 ruim 630.000 matches

gemaakt, waarmee jeugdigen vroegtijdig zijn gesignaleerd. Met deze matches is het eerste doel van de verwijfsindex bereikt: vroegtijdige signalering.

Naar beide professionals wordt vervolgens het signaal afgegeven dat er een gedeelde zorg is. Wanneer het signaal de professionals bereikt, kunnen zij volgens de gemaakte afspraken met elkaar contact opnemen om vervolgens (conform de wet na toestemming van jongere en/of ouders) informatie met elkaar uit te wisselen. Dit gebeurde naar schatting in 60% van de onderzochte matches, voor deze matches is het tweede doel informatie-uitwisseling bereikt.

Vervolgens dienen professionals met de nieuwe informatie in te zetten op tijdige en passende hulp, zorg of bijsturing. Als het nodig is kunnen zij hun aanpak aanpassen. Een deel van deze matches leidt tot meer inzicht, vroegtijdig afstemmen en inzetten en bijstellen van hulpplannen: naar schatting respectievelijk 39%, 18% en 21%. Voor deze matches is het derde doel van de verwijfsindex bereikt: tijdig passende hulp, zorg of bijsturing bieden. Er is geen onderzoek verricht naar de mate waarin vervolgens binnen afzienbare termijn daadwerkelijk hulp, zorg en bijsturing de jeugdigen heeft bereikt.

3 Welke factoren dragen bij aan een implementatie van de VIR in een gemeente/regio en stimuleren het gebruik van de VIR binnen organisaties en onder professionals?

Belangrijke factoren die bijdragen aan een implementatie van de VIR in een gemeente en het stimuleren gebruik van de VIR binnen organisaties en onder professionals zijn:

- ③ Leveranciers die een grote rol hebben en betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld door de inzet van gebruikersverenigingen;
- ③ De inspanningen die gemeenten doen om organisaties en meldingsbevoegde professionals aan te sluiten op de verwijfsindex;
- ③ De inspanningen die organisaties doen om het gebruik van de verwijfsindex te borgen en onderhouden.

Alternatieven voor de VIR in relatie tot achterliggende doelen:

- 4 Wat doen gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt ter bevordering van vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing op zowel regionaal als op bovenregionaal niveau?**
- 5 Wat zijn de mogelijke consequenties van het 'Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein' (Wams) voor vroegsignalering en informatie-uitwisseling?**

Gemeenten, organisaties en professionals waarbij de VIR niet wordt gebruikt zetten ter bevordering van vroegsignalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing vooral in op 'netwerken'. Er zijn verschillende vormen van overleggen die worden gebruikt, zowel lokaal als regionaal, om zorgsignalen te

delen. Er zijn indicaties dat daarmee meer wordt ingezet op reeds geëscaleerde zorgvraag, en minder op vroegsignalering. Daarnaast worden lokale (wijk)teams ingezet om te komen tot lokale vroegsignalering en vroegtijdige en passende hulp.

Ook in gebieden waar wel gebruik wordt gemaakt van de verwijfsindex zijn overigens lokale netwerken en overlegstructuren zinvol en noodzakelijk om te komen tot (o.a.) betere signalering en informatie-afstemming, en dragen lokale (wijk)teams bij aan vroegsignalering en de inzet van vroegtijdige en passende hulp. Verschillende instrumenten en overleggen worden in de praktijk naast elkaar gebruikt en versterken elkaar op onderdelen. Er is dus geen sprake van een of-of situatie, waarbij door een gemeente of organisatie moet worden gekozen tussen of de verwijfsindex of een alternatief.

De Wams is door gemeenten niet genoemd als (toekomstig) alternatief voor de verwijfsindex, wat logisch is gelet op de inhoud van de Wams. De Wams beoogt gemeenten in staat te stellen de integrale en gecoördineerde dienstverlening te bieden aan burgers die meerdere, domein-overstijgende problemen hebben. De Wams maakt het mogelijk om na een melding bij een meldpunt integraal en gecoördineerd informatie te kunnen uitwisselen en af te stemmen, niet alleen binnen het sociaal domein, maar ook waar nodig met partijen uit aanpalende domeinen. De Wams is niet gericht op vroegsignalering en biedt ook geen kader voor actieve hulpverlening. Het wetsvoorstel is anno zomer 2021 in behandeling.

- 6** *Is er een passend alternatief voor een instrument als de VIR die dezelfde achterliggende doelen nastreeft (vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing)? Zo ja, wat houdt dit alternatief inhoudelijk in?*
- 7** *Hoe is dit alternatief van meerwaarde en welke voor- en nadelen kent een dergelijk alternatief voor gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals?*

In dit onderzoek zijn na een inventarisatie twee mogelijke alternatieven verder onderzocht, die zich richten op (een deel van) de doelen van de verwijfsindex. Indien er een passend alternatief zou zijn, leidt dit naar alle waarschijnlijkheid tot verminderd gebruik van de VIR, wat tot een reductie van kosten zou leiden.

Lokale overlegstructuur en de inzet van lokale (wijk)teams

- 🕒 Deze richten zich op lokale vroegsignalering en lokale informatie-uitwisseling. Om daarmee tijdige hulp, zorg of bijsturing te kunnen bieden.
- 🕒 Lokale overlegstructuren en lokale (wijk)teams vormen een beperkt alternatief voor de verwijfsindex, waarmee in beperkte mate op lokaal niveau vroegsignalering (met name door de inzet van de lokale (wijk)teams) en informatie-uitwisseling (met name door overleggen) wordt bereikt. In vergelijking met de verwijfsindex is er een beperkte overkoepelende functie waardoor er beperkter bovenlokale of bovenregionale vroegsignalering en informatie-uitwisseling kan plaatsvinden.

- ③ Een lokale overlegstructuur biedt in vergelijking met de VIR de mogelijkheid om direct in het overleg met meerdere deelnemers met elkaar informatie uit te wisselen.
- ③ Het aantal deelnemers aan lokale overleggen is veelal beperkt tot 10 a 20 deelnemers. Het aantal professionals dat betrokken wordt bij vroegsignalering is beperkter ten opzichte van de VIR waar een (veel) groter aantal professionals op aangesloten kunnen worden.
- ③ Conclusie: de lokale overlegstructuur is vooral geschikt voor inhoudelijke informatie-uitwisseling tussen een beperkt aantal professionals, op veelal lokaal niveau. De VIR legt de focus op vroegsignalering door een groot aantal professionals waaronder uit het voorveld, en vervolgens op informatie-uitwisseling tussen professionals, ook bovenregionaal. De overlegstructuur het biedt geen passend alternatief voor de VIR; lokale overlegstructuur en VIR zijn veel eerder aanvullend op elkaar.

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

- ③ De meldcode beoogt professionals te ondersteunen in een tijdige en effectieve aanpak van geweld in huiselijke kring. Met als doel om sneller en adequater hulp te bieden bij signalen van geweld.
- ③ Er bestaat overlap: het gebruik van de verwijfsindex is opgenomen in de meldcode.
- ③ De meldcode richt zich op signalen van vermoedens van geweld, dat is beperkter dan de risicosignalen van de verwijfsindex.
- ③ De meldcode richt zich op de doelgroep van 0-100, de verwijfsindex op de doelgroep van 0-23 jaar.
- ③ Ook is de groep professionals niet geheel identiek aan die van de verwijfsindex. Wanneer de meldcode wordt ingezet als alternatief in plaats van de verwijfsindex, wordt een deel van de zorgsignalen gemist.
- ③ Conclusie: de meldcode is in de huidige vorm geen passend alternatief voor de VIR, de VIR vormt in de huidige vorm een aanvulling op de meldcode.

Dit maakt het logisch om te zeggen dat bovenstaande alternatieven dienen te bestaan naast de verwijfsindex en niet worden ingezet als alternatief in plaats van de verwijfsindex.

8 *Is er voor dit passende alternatief voldoende steun onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?*

Er is bij een deel van de gemeenten en organisaties draagvlak voor overlegstructuren respectievelijk de meldcode als alternatief voor de verwijfsindex. Zij hebben om verschillende reden bezwaren tegen de verwijfsindex en zien hier een alternatief waarvoor wel draagvlak is. Zij laten dan ook graag de wettelijke verplichting voor gemeenten aansluiting te realiseren met de verwijfsindex los.

9 *Wat zijn de kosten van een passend een alternatief voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties en hoe verhoudt dit zich tot de kosten voor een (doorontwikkelde) VIR.*

Zoals uit de beantwoording van bovenstaande vragen blijkt is er momenteel geen passend alternatief voor handen. Er is niet onderzocht wat de kosten zijn om een van die alternatieven passend te maken. Ook omdat het logischer is om de VIR, lokaal overleg van professionals en de meldcode naast elkaar te blijven gebruiken.

Een harde uitspraak over de kosten van de huidige verwijsindex is op basis van dit onderzoek niet te doen. Er zijn grote verschillen tussen de kosten van de verschillende leveranciers van lokale verwijsindexen. Ook zijn er grote verschillen tussen de inzet en daarmee personele kosten van coördinatoren, beheerders, aanjagers et cetera van gemeenten en organisaties. De kosten voor het Rijk en gemeenten voor de architectuur van de verwijsindex bedragen – indicatieve schatting – circa € 0,9 miljoen respectievelijk € 2,2 miljoen. Daarbovenop komen de – op basis van dit onderzoek onbekende – personele kosten voor gemeenten en organisaties voor het faciliteren, bevorderen en gebruiken van de verwijsindex.

Doorontwikkeling van de VIR in relatie tot achterliggende doelen:

10 Is een doorontwikkeling van meerwaarde? Zo ja, wat houdt een doorontwikkeling in inhoudelijk in?

Het doelbereik in gebieden waar de verwijsindex wordt gebruikt (grotendeels de MULTIsignaal gebieden en PinkRocade gebieden) is groter dan in andere gebieden. Dat betekent dat er in die gebieden (meer) meldingen worden gemaakt, die leiden tot vroegsignalering en informatie-uitwisseling, welke vervolgens kunnen leiden tot vroegtijdige passende hulp, zorg en bijsturing. Dat het doelbereik in die gebieden groter is komt doordat er in die gebieden meer tijd wordt geïnvesteerd o.a. in motivatie en training voor gebruik van de verwijsindex. Dat leidt tot de conclusie dat doorontwikkeling van de VIR van meerwaarde zal zijn, onder voorwaarde dat knelpunten van de VIR weggenomen worden.

Op het tweede deel van de vraag wordt ingegaan bij beantwoording van onderzoeksvraag 11 en de aanbevelingen.

11 Leidt een doorontwikkeling van de VIR tot het behalen van de achterliggende doelen en het reduceren van de in de wetsevaluatie genoemde knelpunten onder organisaties, professionals en gemeenten ten aanzien van het gebruik van de VIR?

Een doorontwikkeling van de VIR leidt tot vergroting van doelbereik van de achterliggende doelen mits de doorontwikkeling zich richt op het wegnemen van knelpunten onder professionals, organisaties en gemeenten. Concreet betekent dat aandacht dient te worden besteed aan:

- Gebruik: versnippering in het land; achterblijven participatie van organisaties en professionals; onduidelijkheid over informatie-uitwisseling door AVG;

- 🕒 Monitoring: zicht op resultaten verwijfsindex;
- 🕒 Positie jeugdigen en ouders: verklein risico's op inbreuk van privacy jeugdigen en ouders; versterk positie jeugdigen en ouders;
- 🕒 Beeld verwijfsindex: doel; passende naamgeving;
- 🕒 Wettelijk kader: discussie over wettelijke verplichting aansluiting; onduidelijkheid rollen en taken.

In de aanbevelingen wordt nader aangegeven hoe deze knelpunten aangepakt kunnen worden.

12 *Hoe verhoudt deze doorontwikkeling zich tot het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein?*

De Wams maakt het mogelijk - zoals vermeld bij vraag 12 - om na een melding bij een meldpunt integraal en gecoördineerd informatie te kunnen uitwisselen en af te stemmen, niet alleen binnen het sociaal domein, maar ook met partijen uit aanpalende domeinen. De Wams is niet gericht op vroegsignalering en biedt ook geen kader voor actieve hulpverlening. Het wetsvoorstel is anno zomer 2021 in behandeling.

De Wams kan de verwijfsindex versterken, en omgekeerd. De Wams vergroot de mogelijkheid voor professionals om informatie uit te wisselen en op basis daarvan interventies in te gaan zetten en passende hulp, zorg en bijsturing te leveren. Omgekeerd kan de vroegsignalering vanuit de verwijfsindex leiden tot meldingen ten behoeve van de Wams.

13 *Is er voldoende steun voor de voorgestelde doorontwikkeling onder gemeenten, (meldingsbevoegde) organisaties en professionals en wat is nodig vanuit het Rijk, de VNG en gemeenten om draagvlak verder te bevorderen in de komende periode?*

Alle in dit onderzoek benaderde betrokkenen staan achter de doelen van de wet: vroegsignalering, informatie-uitwisseling en het komen tot tijdige en passende zorg hulp of afstemming. De wijze waarop deze doelen bereikt dienen te worden, daarover verschillen de meningen. Er zijn organisaties, gemeenten en professionals die meerwaarde in het gebruik van de verwijfsindex zien. Er zijn ook gemeenten, organisaties en professionals die bezwaren hebben. De verplichte kosten en inspanningen wegen voor hen niet op tegen de voor hen beperkte meerwaarde. Zij beargumenteren ook dat doelen op andere manier kunnen worden bereikt. Ook worden er privacy bezwaren gezien waarbij de verwijfsindex buitenproportioneel inbreuk doet op de privacy van de jeugdigen. Deze verschillen van inzicht zullen ook bij een doorontwikkeling blijven bestaan, maar wel minder scherp wanneer wordt gewerkt aan de geconstateerde knelpunten. Dit vraagt inspanningen vanuit het Rijk, gemeenten en organisaties. In de aanbevelingen wordt hier nader op ingegaan.

14 *Wat zijn de kosten van een doorontwikkelde (som van de huidige kosten VIR, kosten voor een doorontwikkeling en de implementatie daarvan) VIR voor het Rijk, de VNG, gemeenten en organisaties?*

Zoals weergegeven bij vraag 9 valt een harde uitspraak over de kosten van de verwijfsindex niet te doen. De kosten voor het Rijk en gemeenten voor de architectuur van de verwijfsindex bedragen – indicatieve schatting – circa € 0,9 miljoen respectievelijk € 2,2 miljoen. Daarbovenop komen de – op basis van dit onderzoek onbekende – personele kosten voor gemeenten en organisaties voor het faciliteren, bevorderen en gebruiken van de verwijfsindex.

De kosten voor een doorontwikkeling en de implementatie daarvan zijn binnen het gegeven tijdspad van het onderzoek niet te maken. Eerst dienen keuzes te worden gemaakt over de invulling van de doorontwikkeling. Wel is duidelijk dat een succesvolle doorontwikkeling een aantal kostenposten kent. Er dient te worden geïnvesteerd in:

- 🕒 aansluiting gemeenten en toename van aantal gebruikers (met name in het voorveld);
- 🕒 meer voorlichting aan organisaties en professionals over doel en gebruik van de VIR;
- 🕒 terugbrengen aantal convenantgebieden om versnippering tegen te gaan;
- 🕒 monitoring van resultaten;
- 🕒 verandering van beeld en naam;
- 🕒 voorlichtingscampagne rond nieuwe naam, en doelstellingen en gebruiken van de VIR, waaronder goed omgaan met rol/belangen van jeugdigen en ouders.

Bij de kostenraming moet voorts worden opgemerkt dat de kosten die gemeenten betalen aan de verschillende leveranciers op dit moment uiteenlopen. Er kan in bepaalde gevallen (flink) worden bespaard door de overstap naar een andere leveranciers. Daarmee hoeven de kosten voor een doorontwikkelde verwijfsindex niet per definitie hoger liggen dan de huidige kosten voor de verwijfsindex, ook niet als meer gemeenten en organisaties zijn aangesloten en actiever gebruik maken van de VIR.

7.2 Overall conclusie

De verwijfsindex risicojongeren heeft als doel te komen tot vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing. Uit het onderzoek blijkt dat deze doelen in zekere mate worden bereikt maar niet overal. Het doelbereik ligt hoger in de gebieden waar aandacht wordt besteed aan een goed functioneren van de VIR dan in gebieden waarin dat niet gebeurt. Dat betekent dat er ruimte is voor vergroting van doelbereik.

Daarnaast constateren we dat er momenteel geen passende alternatieven voor de verwijfsindex voor handen zijn. Lokale overlegstructuren en de meldcode richten zich op deels andere doelen en doelgroepen

dan de verwijfsindex en dienen eerder te worden gezien naast de verwijfsindex dan in plaats van de verwijfsindex.

Vanaf de invoering van de verwijfsindex in 2010 zijn er grote verschillen tussen gemeenten, convenantgebieden, leveranciers, organisaties en professionals in het draagvlak voor de verwijfsindex, en de mate waarin meldingen worden gemaakt en de verwijfsindex wordt gebruikt. Er is weinig gedaan een aantal eerder⁶⁸ geconstateerde knelpunten aan te pakken. Er is anno 2021 dan ook (nog) geen sprake van de beoogde landelijke dekking: er zijn 25 van de 65 regionale convenantgebieden (en daarmee circa 100 gemeenten) van waaruit recent geen meldingen in de landelijke database zijn opgenomen. Dit aantal meldingen hangt sterk samen met de leveranciers die de aansluiting met de landelijke verwijfsindex realiseren (de meldingen gemaakt in 2020 zijn afkomstig uit twee van de vier leveranciers). Ondanks het feit dat de eerder gesignaleerde knelpunten zijn blijven bestaan is het gebruik van de verwijfsindex de afgelopen jaren toegenomen, zo kan worden afgeleid uit het toegenomen aantal meldingen en matches.

De onderzoeksresultaten wegende komen we tot het advies de VIR onder voorwaarden nu echt op korte termijn door te ontwikkelen. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

7.3 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

- 1 Het laten bestaan van de VIR is wenselijk **onder voorwaarde** dat er **doorontwikkeling** plaatsvindt op een aantal punten. Deze punten hebben betrekking op:

Gebruik

- ➊ Versnippering in het land. Het ontwikkelen van meer uniformiteit van het gebruik van de verwijfsindex dient centraal te staan. Het opstellen van een pakket van eisen voor leveranciers kan hiervan onderdeel uitmaken. *Verantwoordelijke: Rijk, gemeenten, na consultatie leveranciers.*
- ➋ Participatie van organisaties en professionals. Aandacht is nodig voor de aansluiting van gemeenten en organisaties die (bijna) geen meldingen maken. *Verantwoordelijke: gemeenten, organisaties.*
- ➌ Onduidelijkheid door AVG. Voorlichting over de wijze waarop aan de AVG kan worden voldaan en informatie kan worden uitgewisseld. *Verantwoordelijke: gemeenten, organisaties, leveranciers.*

⁶⁸ We kijken hierbij knelpunten die zijn geconstateerd in de evaluatie van 2015. Het is te vroeg om te verwachten dat in de evaluatie van 2020 geconstateerde knelpunten zijn opgepakt.

Monitoring

- ③ Zicht op resultaten verwijsindex. Monitoring door gemeenten is nodig om de opvolging van meldingen en matches te volgen en bij te sturen *Verantwoordelijke: gemeenten i.s.m. leveranciers en organisaties.*

Positie jeugdigen en ouders

- ③ Inbreuk privacy jeugdigen en ouders. Handhaaf de naleving van de privacywetgeving. Speciale aandacht dient uit te gaan naar generieke meldingen en toestemmingsverzoeken. *Verantwoordelijke: Rijk, gemeenten.*
- ③ Positie jeugdigen en ouders. Deze kan worden versterkt en het betrekken van ervaringsdeskundigen kan hierbij behulpzaam zijn. Hiermee wordt mogelijk ook het draagvlak bij jeugdigen en ouders vergroot. *Verantwoordelijke: Rijk, organisaties i.s.m. ervaringsdeskundigen.*

Beeld verwijsindex

- ③ Doel. Meer voorlichting is nodig. Ook (duidelijkheid over) de positionering van de verwijsindex ten opzichte van lokale overlegstructuren en de meldcode vraagt aandacht. *Verantwoordelijke: Rijk i.s.m. gemeenten en organisaties.*
- ③ Ontwikkelingen in de toekomst. Stem af met de Wams en de Norm voor opdrachtgeverschap. Maak duidelijk hoe de verwijsindex zich ten opzichte van voorgenoemde positioneert. Bij een verdere uitwerking kan ook het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming worden beschouwd. *Verantwoordelijke: gemeenten i.s.m. Rijk.*
- ③ Passende naamgeving. Verander VIR in een term die niet risico's centraal stelt maar een term die bijdrage aan positieve ontwikkeling van het kind centraal stelt. Daarmee wordt draagvlak voor de verwijsindex vergroot. *Verantwoordelijke: Rijk i.s.m. gemeenten en organisaties.*

Wettelijk kader

- ③ Informatievoorziening over rollen en taken in het wettelijk kader. Het verdient de aanbeveling op termijn het wettelijk kader te verduidelijken en meer in lijn te brengen met de praktijk. Ook de rollen en belangen van jeugdigen en ouders dienen hier beter te worden belicht. *Verantwoordelijke: Rijk i.s.m. (o.a.) ervaringsdeskundigen.*
- ③ Houd het wettelijk kader aan inclusief de wettelijke verplichting voor gemeenten om de aansluiting te faciliteren, onder voorwaarde dat op korte termijn wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van de VIR gericht op bovenstaande punten. Zie ook punt 3 hierna.

Overige punten waaraan bij een verdere doorontwikkeling kan worden gedacht, maar die binnen dit onderzoek niet verder zijn uitgewerkt, zijn:

- ⦿ de uitbreiding van de groep meldingsbevoegden (met o.a. kinderopvang);
- ⦿ de uitbreiding van leeftijd van de doelgroep van 0-23 jaar naar 0-100 jaar;
- ⦿ het terugbrengen van 65 regionale convenantgebieden naar de 42 reeds bestaande jeugdregio's waarbinnen samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp zijn ingericht. Hiermee wordt versnippering tegengegaan en betere aansluiting gezocht bij jeugdhulp-samenwerkingsverbanden.

- 2 Een succesvolle doorontwikkeling vraagt een actieve houding van alle betrokken partijen en een duidelijk standpunt vanuit het Rijk. Voordat kan worden overgegaan tot doorontwikkeling dienen keuzes te worden gemaakt in de wijze waarop de doorontwikkeling gaat plaatsvinden. Aan de uitvoering daarvan moet ook prioriteit worden gegeven. De onduidelijkheid rondom de verwijfsindex voor professionals, organisaties en gemeenten, maar vooral ook voor jeugdigen en ouders, dient niet langer te duren.
- 3 Dit verdiepend onderzoek is uitgevoerd in navolging op de tweede evaluatie van de verwijfsindex uit 2020. Deze evaluatie beval aan het wettelijk kader van de verwijfsindex te herzien en de wettelijke verplichting voor gemeenten om de aansluiting te faciliteren te heroverwegen. Op grond van voorliggend verdiepend onderzoek waarin is gekeken naar het doelbereik en mogelijke alternatieven van de verwijfsindex, adviseren we tot doorontwikkeling gericht op de geconstateerde knelpunten. Mochten de inspanningen binnen een termijn van 4 jaar niet substantieel leiden tot het wegnemen of verminderen van genoemde knelpunten en daarmee het vergroten van doelbereik, dan dient heroverweging van het wettelijk kader alsnog plaats te vinden.

Bijlagen

Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit leden van diverse betrokken organisaties:

- 🕒 CIBG
- 🕒 Gemeente Rotterdam
- 🕒 Gemeente Zwolle
- 🕒 GGD regio Utrecht
- 🕒 MULTIsignaal
- 🕒 VO-Raad
- 🕒 Topicus
- 🕒 VNG
- 🕒 VWS

De samenstelling van de begeleidingscommissie is gewijzigd. Ook De Nederlandse ggz en Jeugdzorg Nederland namen deel aan de commissie. Zij hebben gedurende het onderzoek en na oplevering van het rapport laten weten zich niet te kunnen vinden in de opzet, de uitvoering en uitkomsten van het onderzoek. Na afloop gaven zij aan zich niet meer aan het onderzoek te willen verbinden.

Tabel

De volgende aantallen meldingen per convenantgebied en per leverancier zijn opgenomen in de landelijke verwijzindex. De gebieden vanuit waar geen meldingen zijn gemaakt zijn niet opgenomen in de database en niet terug te zien in het overzicht. Het betreft convenantgebieden die zijn aangesloten via Topicus en Stipter.

Tabel A: Aantal meldingen in de verwijzindex per convenantgebied per leverancier incl. Raad voor de Kinderbescherming, 2020.

Leverancier	MULTI signaal	Pink Rocade	Raad voor de Kinder besche rming	Topicus	Stipter	Totaal
Stadsregio Rotterdam	108.445					108.445
RvdK			17.906			17.906
Haaglanden	16.352					16.352
MULTIsignaal Regio AAZW	15.953					15.953
VIN Noord Kennemerland	11.777					11.777
JeugdMATCH ZHN	11.184					11.184
VIN Midden en Zuid Kennemerland	10.151					10.151
VIRA	9.724					9.724
Almere	9.086					9.086
Parkstad	9.061					9.061
VIF-ZiZeO	8.154					8.154
SOS Midden-Holland	7.775					7.775
VIRZ	7.114					7.114
Verwijzindex regio Nijmegen	5.719					5.719
Ede	5.538					5.538
Utrecht	5.111					5.111
Groningen		4.884				4.884
Amersfoort	4.457					4.457
De Kempen		4.351				4.351
Peelland		3.836				3.836
Verwijzindex Oost-Veluwe en Midden IJssel	3.587					3.587
At risk Lekstroom	3.551					3.551
Provincie Drenthe - DVI	3.453					3.453
At risk Zuidoost	3.039					3.039
Brabant Noordoost		2.993				2.993
Verwijzindex NML	2.955					2.955
Maastricht Heuvelland	2.897					2.897
VIN Gooi en Vechtstreek	2.389					2.389
s-Hertogenbosch		2.362				2.362
MiddenBrabant	2.345					2.345

At risk Utrecht-West	2.096					2.096
Drechtsteden en AV		1.980				1.980
VI Achterhoek	1.908					1.908
VIN West Friesland	1.739					1.739
VIN Kop Noord-Holland	1.730					1.730
Verino	1.544					1.544
West Brabant		1.349				1.349
Westelijke Mijnstreek	971					971
Verwijsindex Rivierenland	933					933
Goeree-Overflakkee	693					693
Hoeksche Waard		2				2
(gebieden zonder meldingen niet opgenomen)				0	0	
Eindtotaal	281.431	21.757	17.906	0	0	321.094

Bron: CIBG 2021

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

