Tweede evaluatie
Wet verwijsindex risicojongeren

ZonMw

In de reeks evaluatie regelgeving zijn de volgende publicaties verschenen:

1 Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van anonimiteitwaarborg
2 Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector
3 Evaluatie Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
4 Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
5 Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek
6 Evaluatie Wet op de medische keuringen
7 Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen
8 Evaluatie Kwaliteitszorg zorginstellingen
9 Evaluatie Wet op de orgaandonatie
10 Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
11 Evaluatie Tijdelijk besluit verplichte verzekering bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
12 Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
13 Onderzoek No-fault compensatiesysteem
14 Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
15 Tweede evaluatie Wet op de orgaandonatie
16 Onderzoek WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen
17 Evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
18 Evaluatie Wet op de dierproeven
19 Evaluatie Wet afbreking zwangerschap
20 Evaluatie Embryowet
21 Derde evaluatie Wet op de orgaandonatie
22 Tweede evaluatie Wet op de medische keuringen
23 Evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
24 Tweede evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
25 Evaluatie Wet foetaal weefsel
26 Evaluatie Reclamebesluit geneesmiddelen
27 Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag
28 Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg
29 Thematische Wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging
30 Tweede evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
31 Sterfgevallenonderzoek 2010
32 Evaluatie Embryowet en Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
33 Tweede evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
34 Thematische Wetsevaluatie Zelfbeschikking in de zorg
35 Achtergrondstudies Zelfbeschikking in de zorg
36 Evaluatie Regeling centrale deskundigencommissie late zwangerschapsafbreking in een categorie 2-geval en levensbeëindiging bij pasgeborenen
37 Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
38 Thematische Wetsevaluatie Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg
39 Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg
40 Derde evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding

Tweede evaluatie

Wet verwijsindex risicojongeren

mr. N.O.M. Woestenburg[1]
mr. dr. V.E.T. Dörenberg[2]
mr. C. Veen[1]
mr. P.H.H. van Dijk[1]
dr. J. B. Geertsema[1]
mr. drs. M. Beukers[1]
mr. C. M. Ridderbos-Hovingh[1]
prof. dr. H.B. Winter [1, 3]

1 Pro Facto
2 Amsterdam UMC, locatie VUmc
3 Rijksuniversiteit Groningen

Den Haag: ZonMw, april 2020
Reeks evaluatie regelgeving: deel 46

Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.
Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren. ZonMw heeft als hoofdopdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.
Voor meer informatie over het programma Evaluatie Regelgeving kunt u contact opnemen met het secretariaat via er@zonmw.nl.

ZonMw
Laan van Nieuw Oost Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag

T 070 349 5111
F 070 349 5100
www.zonmw.nl

100/04/2020/Jeugd, ISBN 9789057631573

Opmaak en productiebegeleiding: Piasau, Zoetermeer
(T 06 5534 7977, info@piasau.nl)

Vormgeving omslag: Katja Hilberg, Rotterdam
(T 06 1735 6488, info@katjahilberg.nl)
Fotografie Dieter Schütte

Druk: Schultenprint, Zoetermeer
(T 079 362 3612, info@schultenprint.nl)

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven, dan wel remixen (afgeleide werken maken), onder de volgende voorwaarden: *Naamsvermelding* (de gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk), *Niet-commercieel* (de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken) en *Gelijk delen* (indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid) *met inachtneming van*: afstandname van rechten (de gebruiker mag afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende), publiek domein (indien het werk of een van de elementen in het werk zich in het publieke domein onder toepasselijke wetgeving bevinden, dan is die status op geen enkele wijze beïnvloed door de licentie), overige rechten (onder geen beding worden volgende rechten door de licentie-overeenkomst in het gedrang gebracht: (i) het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet; (ii) de morele rechten van de auteur en (iii) de rechten van anderen, ofwel op het werk zelf ofwel op de wijze waarop het werk wordt gebruikt, zoals het portretrecht of het recht op privacy.
Let op: Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleiding 15
- 1.1 Aanleiding 15
- 1.2 Vraagstelling 16
- 1.3 Leeswijzer 19

2 Onderzoeksaanpak 21
- 2.1 Inleiding 21
- 2.2 Juridische analyse 22
- 2.3 Deskresearch 22
- 2.4 Interviews 23
- 2.5 Vragenlijstonderzoek 23
- 2.6 Groepsgesprekken met professionals 25
- 2.7 Interviews met jeugdigen 26
- 2.8 Expertmeeting 27
- 2.9 Analyse juridische en empirische informatie 27

3 De wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren 29
- 3.1 Inleiding 29
- 3.2 Probleem, doelstelling en beoogde werking 30
- 3.3 Inhoud van de regeling op hoofdlijnen 32
- 3.4 Uitkomsten van eerdere evaluaties 46
- 3.5 Wijzigingen en ontwikkelingen sindsdien 52
- 3.6 Beschouwing 56

4 De verwijsindex in de praktijk 57
- 4.1 Inleiding 57
- 4.2 Implementatie 58
- 4.3 Gebruik 67
- 4.4 Werking 83
- 4.5 Samenwerking en gegevensuitwisseling 87
- 4.6 Samenhang met de Wet verplichte meldcode 93
- 4.7 Samenvatting 96

5 Conclusies en aanbevelingen 101
5.1 Inleiding 101
5.2 Implementatie 102
5.3 Gebruik 104
5.4 Werking van de verwijsindex 108
5.5 Samenwerking 109
5.6 Samenhang met de Wet verplichte meldcode 110
5.7 Slotbeschouwing 111

Afkortingen 115

Literatuur 117

A Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving en Begeleidingscommissie 121

B Wettekst 123

C Overzicht van uitspraken 137

D Gesprekspartners oriënterende interviews 141

E Gesprekspartners groepsinterviews 143

F Gesprekspartners expertmeeting 145

G Vragenlijst enquête professionals 147

H Onderwerpenlijst interviews algemeen 159

I Onderwerpenlijst interviews gemeenten 163

J Onderwerpenlijst interviews jeugdigen 167

Voorwoord

De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de Wet verwijsindex risicojongeren leggen beide sterk de nadruk op preventie en vroegsignalering van problemen die de ontwikkeling van jeugdigen kunnen bedreigen. Vanwege de ervaren samenhang en de vragen die daarmee samenhangen, werden de Wet verwijsindex risicojongeren en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling gelijktijdig geëvalueerd.

Er zijn echter ook verschillen: de Wet verwijsindex risicojongeren is gericht op jongeren en heeft tot doel om samenwerking in de preventie en zorg rond kinderen en jongeren in risicosituaties te borgen. De Wet verplichte meldcode verplicht instellingen in de zorg en daarbuiten om een beleid op te stellen met betrekking tot het signaleren en aanpakken van situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling, inclusief melding bij Veilig Thuis. Deze wet richt zich op alle leeftijdsgroepen.

In de loop van het onderzoek bleken de verschillen zwaarder te wegen dan de overeenkomsten en zijn beide evaluaties gesplitst. Elke evaluatie wordt apart in een rapport besproken waarbij in beide rapporten ook de vraag aan de orde komt wat de samenhang tussen beide wetten is en hoe deze uitwerkt.

De inhoud en de conclusies van beide evaluaties spreken voor zich. Het is goed om te vermelden dat het onderzoek rond beide wetten lastiger was dan voorzien; met name de dataverzameling in de empirische onderdelen bleek erg veel energie en inventiviteit van de onderzoekers te vragen. Dat er ondanks dat een gedegen evaluatierapport ligt is geheel te danken aan de inzet en het doorzettingsvermogen van de onderzoekers van Pro Facto en Amsterdam UMC, die het onderzoek hebben uitgevoerd en het rapport geschreven.

Voor dit onderzoek was de medewerking van zeer veel betrokkenen onmisbaar: zorgverleners, medewerkers in het onderwijs en kinderdagverblijven, medewerkers van gemeenten en maatschappelijke organisaties. Wij danken iedereen die dit rapport mede mogelijk heeft gemaakt.

De begeleidingscommissie van deze beide evaluaties, die door de Commissie evaluatie regelgeving in het leven is geroepen, spreekt haar waardering uit voor het werk van de onderzoekers en voor het uiteindelijke resultaat.

Dick Willems, voorzitter begeleidingscommissie

Samenvatting

Inleiding

Deze evaluatie betreft de Wet verwijsindex risicojongeren (hierna: Wet VIR). De Wet VIR is op 1 augustus 2010 door middel van de Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg in werking getreden. Deze wet introduceerde een landelijk elektronisch informatiesysteem (de verwijsindex), waarin professionals (vroegtijdig) risicosignalen over jeugdigen (tot 23 jaar) kunnen melden. Het doel van de verwijsindex is dat de jeugdige de zorg, hulp of bijsturing krijgt die hij nodig heeft om zich te ontwikkelen tot volwassene, en wel op een zo vroeg mogelijk moment zodat kan worden voorkómen dat kleine problemen grote problemen worden. De wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren is op 1 januari 2015 – na herziening van het jeugdstelsel – overgeheveld naar de Jeugdwet. Gelijktijdig werd ook een gezinsfunctionaliteit aan de wettelijke regeling van de verwijsindex toegevoegd. De gezinsfunctionaliteit maakt het mogelijk dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld.

De wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren is in 2014 voor de eerste keer geëvalueerd op haar doeltreffendheid en de effecten van de regeling, op grond van artikel II van de Wijzingingswet Wet op de Jeugdzorg. Die evaluatie leidde tot zeven aanbevelingen aan het rijk, gemeenten en de aanbieders/leveranciers van de regionale signaleringssystemen. Aanbevelingen waren onder meer gericht op: het verbeteren van de aansluiting van de landelijke verwijsindex met regionale signaleringssystemen (ook wel regionale verwijsindexen genoemd); het verhelderen van het juridisch kader omtrent informatie en toestemming; het verder bevorderen van het gebruik van de verwijsindex door wijkteams aan te sluiten, regie rondom opvolging bij het voorveld te leggen en het eenvoudig te maken om een link te leggen tussen interne registratiesystemen en de landelijke verwijsindex; en het ondersteunen van het gebruik van de verwijsindex door het geven van training en voorlichting.

In de brief aan de Tweede Kamer over de Aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling van 15 juni 2015 is door de minister toegezegd de Wet VIR in 2018 opnieuw te evalueren. Gekozen is om de wet gelijktijdig met de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Wet verplichte meldcode) te evalueren om zo ook de relatie tussen beide instrumenten te kunnen onderzoeken. Bij dit onderzoek ligt de nadruk op het evalueren van de algemene werking en effectiviteit van de verwijsindex. Vier thema's staan centraal: implementatie, gebruik, werking, en samenwerking.

Hoofdvraag en onderzoeksaanpak

De Wet VIR is gelijktijdig met de Wet verplichte meldcode geëvalueerd. Omdat deze wetten waar het gaat om jeugdigen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is in de evaluatie ook de relatie tussen beide wetten onderzocht. Beide wetten leggen een sterke nadruk op preventie en vroegsignalering van problemen die de ontwikkeling van een jeugdige (kunnen) bedreigen.

In de evaluatie van de Wet VIR staan twee onderzoeksvragen centraal:

1 Draagt de Wet verwijsindex risicojongeren bij aan de doelstelling van de wet, te weten vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals opdat jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing ontvangen?

2 Hoe verhouden de Wet verplichte meldcode en de Wet verwijsindex risicojongeren zich tot elkaar en zijn deze twee regelingen toekomstbestendig, zowel in samenhang als los van elkaar?

Het doel van deze wetsevaluatie is tweeledig; beoogd wordt om inzicht te verkrijgen in het huidige functioneren van de verwijsindex (doelbereiking en knelpunten) en inzicht te verkrijgen in de samenhang tussen de Wet VIR en de Wet verplichte meldcode. Daarbij is tevens aandacht voor de vraag of deze beide wetten toekomstbestendig zijn, zowel in samenhang als afzonderlijk. De twee wetten zijn in samenhang met elkaar geëvalueerd, maar hebben geleid tot twee afzonderlijke evaluatierapporten.

Het onderzoek is zowel rechtswetenschappelijk als empirisch van aard, en bestaat uit een combinatie van onderzoeksmethoden. Het onderzoek bestaat uit een analyse van wet- en regelgeving, deskresearch van rapporten en analyse van cijfers over het aantal meldingen en matches uit de landelijke verwijsindex, interviews, vragenlijstonderzoek onder meldingsbevoegde professionals, instellingcoördinatoren en regio-coördinatoren, groepsgesprekken met professionals, gesprekken met jeugdigen en een expertmeeting.

Implementatie

Aansluiten van organisaties en professionals

De wettelijke regeling van de verwijsindex geeft gemeenten een regierol. Bij die regierol hoort dat gemeenten zich inspannen om organisaties en professionals te motiveren om samen te werken. Daarom heeft de wetgever besloten om te werken met samenwerkingsafspraken: ieder college van burgemeester en wethouders (hierna: college) is wettelijk verplicht om het gebruik van de landelijke verwijsindex te bevorderen en moet daartoe afspraken maken met de organisaties en professionals die binnen de gemeente werkzaam zijn. Gemeenten mogen de afspraken inhoudelijk zelf vorm geven naar de lokale situatie. De samenwerkingsafspraken worden in de praktijk door partijen geformaliseerd in een convenant. Partijen die eenmaal aangesloten zijn bij een convenant, hebben zich daarmee verplicht tot implementatie van de verwijsindex en het bevorderen van het gebruik daarvan binnen de eigen organisatie. Omdat gemeenten deze samenwerkingsafspraken regionaal vormgeven,

zijn ‘convenantgebieden’ ontstaan. Deze convenantgebieden zijn aangesloten op een regionaal signaleringssysteem (ook wel regionale verwijsindex genoemd) via een (ICT-)leverancier. De leverancier verzorgt de koppeling aan de landelijke verwijsindex.

Bevorderen van het gebruik

De wetgever had bij de totstandkoming van de wet een sluitend systeem voor ogen. Hij veronderstelde dat door de regierol bij gemeenten te leggen, gemeenten zouden zorgdragen voor aansluiting van alle organisaties en professionals. In het empirisch onderzoek is geconstateerd dat grote verschillen bestaan in de mate waarin binnen convenantgebieden het gebruik van de verwijsindex actief wordt bevorderd. Gemeenten houden zich vooral bezig met het aansluiten van organisaties. Leveranciers van de regionale signaleringssystemen lijken de rol van het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex gedeeltelijk van gemeenten over te nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om hetorganiseren van trainingen/scholingen en bijeenkomsten ten behoeve van kennisdeling en het bieden van faciliteiten zoals modelconvenanten.

Aansluiten van organisaties en professionals

De wettelijke verplichting van het college om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en daartoe afspraken te maken met de binnen zijn gemeente werkzame organisaties en professionals kan moeilijk anders verstaan worden dan een verplichting voor het college om met alle organisaties en professionals in de gemeente, voor zover zij behoren tot de categorieën uit het Besluit Jeugdwet, afspraken te maken over het gebruik van de verwijsindex. Uit het onderzoek komt naar voren dat verschillende organisaties/professionals zich niet aansluiten bij de verwijsindex. Dat geldt in brede zin, omdat niet alle gemeenten activiteiten ondernemen om alle organisaties aan te sluiten, maar geldt soms ook voor specifieke sectoren. Sommige gemeenten hebben besloten dat het domein onderwijs niet onder de verwijsindex valt en benaderen de betreffende organisaties niet. Ook zijn huisartsen nauwelijks aangesloten en verschilt het per regio of Veilig Thuis en de politie zijn aangesloten.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten ook organisaties en professionals aansluiten die niet krachtens de wet aangewezen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het domein kinderopvang. Doordat zij niet genoemd zijn in de wettelijke regeling, kan met deze organisaties/professionals geen match ontstaan in de landelijke verwijsindex en kunnen ook niet boven-regionaal verhuissignalen worden doorgegeven.

Gebruik

Aantal meldingen en matches

Het aantal meldingen en matches in de verwijsindex laat tussen 2014 en 2018 een lichte stijging zien. In 2018 zijn 250.341 meldingen in de landelijke verwijsindex gedaan. Het aantal uniek gemelde jeugdigen blijft door de jaren heen vrij constant en bedraagt 56.154 in 2018. De landelijke dekking die beoogd was door de wetgever, is niet tot stand gekomen; tien regio’s zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 56% van de meldingen en een derde van alle meldingen is afkomstig uit stadsregio Rotterdam. In

21 van de 66 convenantgebieden zijn in 2018 in het geheel geen meldingen gedaan. Voorts vindt de stijging van het aantal meldingen vooral plaats binnen het convenantgebied, het aantal convenantoverstijgende matches stagneert.

Belemmeringen

Gebruikers van de verwijsindex geven aan de verwijsindex voornamelijk te gebruiken omdat ze willen weten of andere professionals/organisaties de zorgen die zij hebben over een jeugdige delen of omdat ze willen samenwerken met andere professionals. 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).

Niet-gebruikers hebben verschillende redenen om geen melding te doen in de verwijsindex. Voornamelijk is aangegeven dat er geen aanleiding is om een melding te doen omdat geen risico's bij jeugdigen zijn geconstateerd. Ook zien zij weinig meerwaarde in een melding omdat de betrokken professionals al bekend zijn of bestaat de verwachting dat een melding niets oplevert.

Rollen en functies

Uit de wettelijke regeling van de verwijsindex vloeien verschillende beherende en coördinerende taken en bijbehorende rollen en functies voort. Het betreft de convenantbeheerder (art. 7.1.3.1 Jw), de matchcoördinator (art. 7.1.3.2 Jw), de instantiecoördinator (art. 7.1.3.3 Jw) en de (gemeentelijk) regievoerder (art. 7.1.2.3 lid 1 sub g Jw). De vraag bestaat of deze rollen en functies ingevuld worden zoals de wetgever bedoeld heeft. Daarnaast bestaat de vraag of zoveel verschillende rollen en functies noodzakelijk zijn. Deze verscheidenheid en de ontbrekende herkenbaarheid in de praktijk zorgen ervoor dat het lastig is om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de regie rondom het gebruik van de verwijsindex.

Toestemming van de betrokkene

De wet verwacht van professionals dat zij na een match met elkaar overleggen over het afstemmen van de hulp die zij verlenen en over een gezamenlijke aanpak. Als professionals na een match over willen gaan tot het uitwisselen van persoonsgegevens geldt als uitgangspunt dat daarvoor toestemming van de jeugdige en/of de wettelijke vertegenwoordiger nodig is. De evaluatie bevat aanwijzingen dat professionals het mogelijk ontbreken van toestemming voor informatie-uitwisseling na de match laten meewegen in de afweging om wel of niet een melding te doen aan de verwijsindex. Sommige gebruikers van de verwijsindex denken bovendien dat altijd toestemming nodig is voor het gebruik van de verwijsindex, dus ook voor de initiële melding. De respondenten geven in dat kader aan dat ze knelpunten ervaren bij het informeren over het doen van een melding en bij het vragen om toestemming . De ervaren knelpunten houden onder meer verband met de grondslag om melding te doen als er in een concreet geval weliswaar een risico gesignaleerd wordt maar geen sprake is van een conflict van plichten of een zwaarwegend belang dat met de melding gediend is. Het meldrecht

zoals omschreven in de Jeugdwet zou in die gevallen onvoldoende grondslag bieden voor doorbreking van het beroepsgeheim of de geheimhoudingsplicht, mocht toestemming voor het doen van de melding geweigerd worden, hoewel de wet nadrukkelijk bepaalt dat deze zo nodig doorbroken mag worden. De wetgever had duidelijk een ruimere uitleg voor ogen, in ieder geval waar het de melding betrof. De knelpunten zoals deze in de praktijk ervaren worden, lijken bij te dragen aan een beperkter gebruik van de verwijsindex.

Terminologie

De wettelijke terminologie en de terminologie uit de praktijk zorgen voor verwarring. De term 'melding' roept bij professinals de associatie op van de meldcode of organisaties zoals jeugdbescherming. Ook de naam 'verwijsindex' draagt bij aan onduidelijkheden, omdat de naam doet vermoeden dat iemand voor zorg of ondersteuning wordt verwezen naar een andere organisatie of professional. Regionale verwijsindexen maken vaak gebruik van andere terminologie dan in de wet is omschreven. De onduidelijkheden rond de terminologie lijken bij te dragen aan het negatieve imago van de verwijsindex.

Werking

De verwijsindex is bedoeld als een instrument om risico's bij jeugdigen te signaleren. Dat wil zeggen dat er aanwijzingen moeten zijn dat er echt iets aan de hand is voordat tot melding aan de verwijsindex kan worden overgegaan. De focus ligt op de risico's die jeugdigen lopen. In deze evaluatie is een aantal aspecten geconstateerd die de werking van de verwijsindex beïnvloeden. Ten eerste is geconstateerd dat de verwijsindex in een aantal regio's veelvuldig wordt gebruikt terwijl deze in andere regio's en organisaties veel minder of helemaal niet wordt gebruikt. Ten tweede blijkt dat gemeenten afspraken maken en praktijken zijn geconstateerd die tegen de bedoeling van de wetgever lijken in te gaan, zoals automatisch melden zonder afweging per geval en melden door organisaties en professionals die niet zijn aangewezen. Ten derde is geconstateerd dat de toepassing van ruimere meldingsgronden leidt tot het uitbreiden van de door de wetgever beperkt bedoelde reikwijdte van de wet, namelijk de beperking tot risico's die naar het oordeel van de professional de ontwikkeling van een jeugdige (vermoedelijk) daadwerkelijk bedreigen, terwijl het toepassen van verschillende meldingsgronden in het licht van de werking van de verwijsindex ook riskant is, omdat het de kans op een match verkleint. De doelbereiking van de wet staat als gevolg van deze drie constateringen onder druk.

Door het overhevelen van de regeling van de verwijsindex naar de Jeugdwet is de verwijsindex onderdeel geworden van de doelstellingen van de Jeugdwet: het in samenhang oppakken van problematiek bij jeugdigen en gezinnen. Om dit verder te bewerkstelligen is een gezinsfunctionaliteit aan de verwijsindex toegevoegd. Door gebruikers wordt een meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit als aanvulling op de 'normale' match ervaren. Bijna een kwart van de gemelde jeugdigen maakt deel uit van een gezinsmatch. De gezinsmatch zorgt ervoor dat meer professionals met elkaar gematcht worden. In hoeverre deze matches leiden tot meer samenwerking op gezinsniveau is niet onderzocht.

Een belangrijke reden voor de wetgever om te kiezen voor een wettelijke regeling van de verwijsindex, was dat een landelijk dekkend netwerk tot stand kon komen, hetgeen volgens de wetgever nodig

was om effectief te kunnen zijn. Deze landelijke dekking is niet tot stand gekomen en lijkt ook niet op korte termijn haalbaar. Dat plaatst vraagtekens bij de rechtvaardiging van de gegevensverwerkingen die in het kader van de verwijsindex plaatsvinden en daarmee bij de legitimiteit van de landelijke verwijsindex.

Samenwerking

Net als bij de vorige evaluatie van de verwijsindex is geconstateerd dat per regio anders wordt gewerkt met de verwijsindex. Daarmee is de werking afhankelijk van de inbedding die de verwijsindex heeft in de regio waar professionals en organisaties met elkaar samenwerken. De vraag bestaat of de verwijsindex in de regio leidt tot meer vroegtijdige en onderlinge afstemming, of dat juist meer gemeld wordt in de verwijsindex omdat reeds een goede samenwerking tussen organisaties en professionals in de regio bestaat. Andere samenwerkingsverbanden binnen de regio zijn mede van invloed op het effect van de verwijsindex.

In de parlementaire behandeling van de Jeugdwet is de verwijsindex beschreven als aanvulling op bestaande samenwerkingsverbanden. Dat zou het ook kunnen zijn – en is het in bepaalde regio's ook – maar op landelijk niveau heeft het deze rol tot op heden nog niet gekregen. De argumenten van niet-gebruikers dat zij andere professionals rond de jeugdige al kennen en dat er voldoende manieren zijn om met andere professionals in contact te komen wordt door de opkomst van meer samenwerkingsverbanden eerder versterkt dan verminderd. Het leidt tot de vraag in hoeverre er nog plaats is voor de verwijsindex binnen deze kaders en in hoeverre de verwijsindex zelfstandig de doelen van de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren bereikt.

Samenhang met de Wet verplichte meldcode

De Wet VIR en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Wet verplichte meldcode) zijn tegelijkertijd geëvalueerd. Omdat deze wetten waar het gaat om jeugdigen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is in de evaluatie ook de relatie tussen beide wetten onderzocht. De Wet verplichte meldcode heeft als doel om sneller en adequater hulp te bieden bij signalen van geweld, de Wet VIR heeft als doel te bewerkstelligen dat vroegtijdige en onderlinge afstemming plaatsvindt tussen professionals zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kan worden verleend.

De beide wetten hebben door de situering van de verwijsindex in de verplichte meldcode een bepaalde overlap, die vanuit het perspectief van de meldcode beschreven is en uitgedacht. Er is geen reden om deze argumentatie af te wijzen. Uit het empirisch onderzoek blijkt evenwel dat de raakvlakken tussen beide wetten nog niet zo inzichtelijk zijn voor alle professionals die ermee moeten werken.

Vanuit de doelstelling van de Wet VIR geredeneerd – het bevorderen van vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing – en de focus op risico's bij jeugdigen, bestaat geen noodzakelijke samenhang met de Wet verplichte meldcode. Omdat geconstateerd is in deze evaluatie dat de Wet VIR echter niet de doelen realiseert die verwacht werden en de rechtvaardiging/legitimiteit daarmee ter discussie staat, bestaat er geen aanleiding het gebruik van de verwijsindex dwingend te regelen in de meldcode.

Conclusie en aanbevelingen

De Wet VIR is ruim negen jaar geleden in werking getreden. Dit is de tweede evaluatie van de wet. Hoewel de verwijsindex gegroeid is naar ruim 250.000 meldingen en 55.912 uniek gemelde jeugdigen per jaar in 2018 en we dus zouden kunnen concluderen dat de verwijsindex zich positief ontwikkelt, komt in deze evaluatie de vraag naar voren of en zo ja, in hoeverre het doel – vroegtijdige en onderlinge afstemming bewerkstelligen zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing verleend kan worden – door dit instrument wordt bereikt. Het gebruik van de verwijsindex is op landelijk niveau onvoldoende. En zo het instrument al gebruikt wordt, is onbekend in hoeverre de daaropvolgende afstemming tussen professionals is toe te schrijven aan het instrument of mede (dan niet vooral) wordt veroorzaakt door andere samenwerkingsvormen in de regio.

De Wet VIR heeft niet het gewenste brede draagvlak gekregen onder organisaties en professionals en de landelijke dekking die de wetgever noodzakelijk achtte is in het geheel niet ontstaan. Bij de vorige evaluatie van de Wet VIR werd meer voorlichting en meer actie vanuit gemeenten aanbevolen, maar deze hebben beiden nog niet geleid tot een grote verandering. De vraag is hoe lang inspanningen om gebruik van het instrument te bevorderen nog te rechtvaardigen zijn; moet na bijna tien jaar niet worden gezegd dat het draagvlak onvoldoende is om de inzet van het instrument nog te rechtvaardigen? Het doel van de Wet VIR blijft onverminderd belangrijk, maar de vraag bestaat of dit doel – het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kan worden verleend – met een landelijke verwijsindex wordt bereikt. De toekomstbestendigheid van deze wet staat daarmee onder druk en overwogen dient te worden in hoeverre opnieuw voorlichten en aansporen zijn vruchten gaat afwerpen.

Overigens laat het eventueel afschaffen van de landelijke verwijsindex onverlet dat in bepaalde regio's de regionale signaleringssystemen wél draagvlak hebben onder professionals en organisaties en een bijdrage kunnen leveren aan het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming. De resultaten van de evaluatie geven geen aanleiding om deze regionale systemen eveneens af te schaffen. Wel zal dan moeten worden bekeken onder welke voorwaarden deze systemen kunnen blijven voortbestaan.

Deze evaluatie leidt tot de aanbeveling om de Wet VIR te heroverwegen. Achtergrond van deze aanbeveling is dat het gebruik van de verwijsindex op landelijk niveau dermate achterblijft dat het voortbestaan van de landelijke verwijsindex, mede gelet op de gegevensverwerkingen die daarin plaatsvinden, niet langer te rechtvaardigen valt.

Als de minister de landelijke verwijsindex wenst te behouden, moeten maatregelen worden genomen om het gebruik daarvan te bevorderen en tevens te bevorderen dat de verwijsindex wordt gebruikt zoals bedoeld. Daartoe zijn ten eerste maatregelen nodig die zich richten op het versterken van de (informatie)positie van gemeenten zodat zij beter in staat zijn om het gebruik te bevorderen en ten tweede maatregelen die gericht zijn op de aansluiting tussen de landelijke verwijsindex en de regionale signaleringssystemen. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het slothoofdstuk.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2010 is de Wet verwijsindex risicojongeren (hierna: de Wet VIR) in werking getreden. Deze wet introduceerde een landelijk elektronisch informatiesysteem (de verwijsindex), waarin professionals risicosignalen over jeugdigen en jong volwassenen (tot 23 jaar) kunnen melden. In de praktijk bleek dat het regelmatig voorkwam dat meerdere hulpverlenende organisaties bij een jeugdige betrokken waren, zonder dat zij dit van elkaar wisten. Het kwam dan voor dat bij verschillende organisaties en disciplines informatie lag over (mogelijke) psychosociale of andere problemen met als gevolg dat diagnoses en interventies uitblijven of onvolledig en ineffectief zijn. Om dergelijke situaties te voorkomen is een landelijk informatiesysteem ingevoerd, waarin professionals die bij een bepaalde jeugdige een risico signaleren een registratie kunnen doen. De verwijsindex beoogt vroegtijdig risico's bij jeugdigen te signaleren en professionals op de hoogte te brengen van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige, zodat de jeugdige de hulp, zorg of bijsturing krijgt die hij nodig heeft.

De regeling van de verwijsindex is sinds 2015 opgenomen in de Jeugdwet. Met de Jeugdwet werd ook een gezinsfunctionaliteit aan de verwijsindex toegevoegd. De gezinsfunctionaliteit maakt het mogelijk dat hulpverleners van elkaars betrokkenheid bij andere jeugdigen binnen eenzelfde gezin op de hoogte worden gesteld.

Naast de landelijke verwijsindex die wettelijk is voorgeschreven, bestaan er in de praktijk ook lokale en regionale informatiesystemen. In totaal zijn er 66 convenantregio’s in Nederland, die allemaal hun eigen samenwerkingsconvenant hebben opgesteld. De landelijke verwijsindex moet aanvullend werken op de bestaande lokale informatiesystemen, zodat informatie niet verloren gaat bij de verhuizing van een jeugdige. Daarnaast kon op die manier informatie worden uitgewisseld met plaatsen waar nog geen lokale of regionale verwijsindex bestond. Alleen de Raad voor de Kinderbescherming is bevoegd om rechtstreeks jeugdigen te registreren in de landelijke verwijsindex. Alle andere professionals (die op een lokaal of regionaal systeem zijn aangesloten) registreren in de lokale en regionale verwijsindexen.

Doordat de lokale en regionale verwijsindexen gekoppeld zijn aan de landelijke verwijsindex, worden meldingen die de professionals doen automatisch doorgezet naar de landelijke Verwijsindex. Belangrijk is dat in de systemen geen inhoudelijke informatie staat opgenomen met betrekking tot de

jeugdige waarover een professional zich zorgen maakt. Uit het informatiesysteem blijkt alleen welke andere hulpverlener zich ook actief met de situatie van de jeugdige bezig houdt.

De verwijsindex is al eerder geëvalueerd. In 2012 vond een tussentijdse evaluatie plaats waarbij expliciet en uitsluitend het gebruik van de verwijsindex en daarbinnen in het bijzonder de samenstelling van de kring van meldingsbevoegden centraal stond. Uit die tussentijdse evaluatie bleek onder meer dat zicht kan worden gehouden op verhuizende en zorgmijdende jeugdigen en gezinnen, maar dat niet alle meldingsbevoegde instanties registreren. De meldingsbereidheid van professionals was een aandachtspunt. Gebruikers van de verwijsindex bleken vooral behoefte te hebben aan doorlopende training in het gebruik van de verwijsindex, eenduidigheid in meldcriteria, meer bekendheid met de verwijsindex, uitbreiding van de kring van meldingsbevoegde instanties en uitbreiding van de ICT-toepassing met een adres- of gezinsmatch.

Bij de daaropvolgende evaluatie in 2014 (publicatie in 2015) werden naast het gebruik ook het nut en de noodzaak van de verwijsindex meegenomen in het onderzoek. Dat evaluatieonderzoek liet zien dat de meerwaarde van de verwijsindex bestaat uit het maken van convenant-overstijgende matches om risicojongeren en gezinnen die verhuizen in beeld te kunnen houden. Uit het onderzoek bleek echter ook dat het gebruik van de verwijsindex kon worden vergroot en dat er verschillend werd gedacht over de toegevoegde waarde van de verwijsindex. Er bleken grote verschillen te bestaan met betrekking tot de wijze waarop het gebruik van de verwijsindex was georganiseerd. Die verschillen hadden weer invloed op de meerwaarde van de verwijsindex. Daarnaast leverden veel matches niet of nauwelijks relevante informatie op.

In het onderhavige onderzoek wordt de Wet VIR opnieuw geëvalueerd. Daarbij ligt de nadruk op het evalueren van de algemene werking en effectiviteit van de verwijsindex.

1.2 Vraagstelling

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag

Waar het gaat om jeugdigen, kan de Wet VIR niet los worden gezien van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Wet verplichte meldcode). Beide wetten leggen een sterke nadruk op preventie en vroegsignalering van problemen die de ontwikkeling van een jeugdige (kunnen) bedreigen.

In de evaluatie van de Wet VIR staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Draagt de Wet verwijsindex risicojongeren bij aan de doelstelling van de wet, te weten vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals opdat jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing ontvangen?

2. Hoe verhouden de Wet verplichte meldcode en de Wet verwijsindex risicojongeren zich tot elkaar en zijn deze twee regelingen toekomstbestendig, zowel in samenhang als los van elkaar?

Het doel van deze wetsevaluatie is tweeledig; beoogd wordt om inzicht te verkrijgen in het huidige functioneren van de verwijsindex (doelbereiking en knelpunten) en inzicht te verkrijgen in de samenhang tussen de verwijsindex en de Wet verplichte meldcode). Daarbij is tevens aandacht voor de vraag of deze beide wetten toekomstbestendig zijn, zowel in samenhang als afzonderlijk. De twee wetten zijn in samenhang met elkaar geëvalueerd, maar hebben geleid tot twee afzonderlijke evaluatierapporten.

1.2.2 Onderzoeksthema's

De twee centrale onderzoeksvragen vormen ieder een apart deelonderzoek waarbij zeven verschillende onderzoeksthema's worden onderscheiden. Deze thema's volgen hieronder:

Deelonderzoek: Evaluatie van de Wet VIR

Thema 1: De implementatie van de Wet VIR

Gemeenten zijn verplicht om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en dienen daartoe afspraken te maken met organisaties in de domeinen (jeugd)gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, justitie, politie en werk en inkomen. Die afspraken betreffen in elk geval de wijze waarop gemeenten samenwerken met die organisaties, hoe de organisaties onderling samenwerken bij het verlenen van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van jeugdigen, alsmede het beheer en de nakoming van de afspraken. Ook moeten gemeenten de aansluiting op de landelijke verwijsindex organiseren. Bij dit onderzoeksthema is onderzocht of en hoe gemeenten en organisaties het gebruik van de verwijsindex bevorderen. Tevens is ingegaan op de vraag op welke wijze de samenwerking tussen gemeenten en organisaties en organisaties onderling verloopt.

Thema 2: De bekendheid met en het gebruik van de Wet VIR

Bij dit thema is de bekendheid van professionals met de verwijsindex onderzocht. Gekeken is of professionals gebruik maken van de verwijsindex en wat maakt dat zij deze wel of niet gebruiken. Tevens is onderzocht of professionals zich ondersteund voelen door de verwijsindex bij het vroegtijdig en onderling afstemmen met andere professionals en wat maakt dat zij zich wel of niet ondersteund voelen. Daarnaast is ingegaan op de vraag of professionals bekend zijn met de risico's en afwegingen die de wet noemt als voorwaarde voor een melding in de verwijsindex. Verder is er bij dit onderzoeksthema aandacht geweest voor de meerwaarde van de in 2015 toegevoegde gezinsfunctionaliteit en de opvattingen van professionals over de terminologie van de verwijsindex en de in de wet gekozen leeftijdgrenzen.

Thema 3: De werking van de Wet VIR en eventuele knelpunten

De veronderstelling van de Wet VIR is dat het doen van een melding in de verwijsindex bijdraagt aan vroegtijdige onderlinge afstemming tussen professionals. In dit onderzoeksthema is onderzocht of de doelstellingen van de wet bereikt worden; draagt de verwijsindex en het daardoor vroegtijdig signaleren bij aan het voorkomen, beperken of wegnemen van de risico's voor de gezonde en veilige

ontwikkeling van jeugdigen naar volwassenheid? Uit de evaluatie van de Wet VIR in 2015 bleek dat de matches niet of nauwelijks relevante informatie opleverden. Redenen hiervoor waren dat de gezinnen al in beeld waren en/of dat de partijen die melden geen rol hebben in de vroegsignalering, maar een rol hebben in casusregie of het bieden van hulp en zorg. In onderzoeksthema 3 is gekeken of hier verbetering is opgetreden.

Het uitgangspunt van de Jeugdwet is 'één gezin, één plan, één regisseur'. Dit uitgangspunt en de toegevoegde gezinsfunctionaliteit zijn bij dit onderzoeksthema ook meegenomen; in hoeverre draagt de verwijsindex bij aan het effectief in samenhang oppakken van de problematiek bij jeugdigen en in gezinnen?

Thema 4: De samenwerking bij het op het juiste moment zorg, hulp of bijsturing geven aan jongeren

In de evaluatie van 2015 is gebleken dat per regio op een andere wijze met de verwijsindex wordt gewerkt. De meerwaarde van de verwijsindex wordt beïnvloed door de wijze waarop een en ander is georganiseerd. De werking is met andere woorden afhankelijk van de inbedding die de verwijsindex heeft in de gemeente/regio onder professionals en gemeenten. Per gebied lijkt de mate waarin professionals de verwijsindex gebruiken te verschillen.

In onderzoeksthema 4 is de samenwerking tussen de verschillende partijen, de afspraken die gemaakt zijn over het doen van meldingen en de opvolging daarvan onderzocht. Daarbij zijn ook verschillen per regio meegenomen.

Deelonderzoek: Samenhang tussen de wetsevaluaties

Thema 5: Veronderstelde en ervaren samenhang

De Wet verplichte meldcode en de Wet VIR hebben beiden betrekking op jeugdigen. Dat kan in de praktijk leiden tot vragen over de samenhang tussen deze twee wetten. In onderzoeksthema 5 staat de veronderstelde en ervaren samenhang tussen beide wetten centraal. Gekeken is of en zo ja op welke wijze beide instrumenten in de praktijk naast elkaar worden ingezet en of dit als aanvullend op elkaar wordt gezien om goede en tijdige hulp te bieden.

Thema 6: Verschillen en overeenkomsten in werking

In dit onderzoeksthema zijn de verschillen en overeenkomsten in de werking van beide instrumenten onderzocht. Daarbij golden de doelstellingen van beide wetten als uitgangspunt. Gekeken is hoe beide instrumenten ingezet worden om goede en tijdige hulp te bieden aan jeugdigen. Daarbij zijn ook de ervaringen die professionals hebben met beide wetten meegenomen en met elkaar vergeleken.

Thema 7: Toekomstbestendigheid

Dit laatste thema gaat in op de toekomstbestendigheid van beide wetten en of de praktijk en/of regelgeving aanpassing behoeft. Bij dit onderzoeksthema is ook nader ingegaan op de bij het onderzoek geconstateerde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksaanpak beschreven. Hoofdstuk 3 schetst het juridisch kader van de Wet VIR en de samenloop met andere wetgeving. De doelstelling en inhoud van de wet worden besproken alsmede de wijzigingen in de wettelijke regeling en een aantal ontwikkelingen in relatie tot de regeling. De uitkomsten van eerdere evaluaties en de reactie van het kabinet daarop komen ook aan de orde. Hoofdstuk 4 geeft de onderzoeksbevindingen weer van het empirisch onderzoek. Daarbij wordt ingegaan op de implementatie, het gebruik en de werking van de verwijsindex en de samenwerking en gegevensuitwisseling na een match in de verwijsindex. Ook komt in dit hoofdstuk de samenhang tussen de Wet VIR en de Wet verplichte meldcode aan de orde. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen.

2

Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

Overeenkomstig andere wetsevaluaties gaat het bij deze evaluatie om beleidsonderzoek. Dergelijk onderzoek bestaat uit een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek; de gehanteerde onderzoeksmethoden sluiten daarop aan. Centraal staan de doeltreffendheid en de (neven)effecten van de wet. Onderliggende vragen zijn of het doel van de wet met de bijbehorende instrumenten en maatregelen wordt bereikt, of de verschillende onderdelen van de wet naar behoren functioneren, of er ongewenste effecten zijn zoals bureaucratie, hogere kosten of nadelige gevolgen voor zwakkeren in de samenleving en of de wet beter zou kunnen functioneren en zo ja, hoe dan. Het evaluatieonderzoek richt zich niet alleen tot de bepalingen van de te evalueren wet, maar strekt zich ook uit tot de samenloop met andere wet- en regelgeving. In deze wetsevaluatie is bijzondere aandacht voor de relatie met de Wet verplichte meldcode. Deze wet wordt gelijktijdig geëvalueerd.

Het evaluatieonderzoek is erop gericht om, via de hieronder beschreven onderzoeksmethoden, een zo breed mogelijk beeld te krijgen van het functioneren van de wet en de daarbij naar voren komende knelpunten in de wet en de praktijk. Door triangulatie van de data verkregen met de verschillende onderzoeksmethoden vullen de bevindingen elkaar aan en versterken zij het beeld dat uit de verschillende methoden naar voren komt.

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

- Juridische analyse
- Deskresearch
- Interviews
- Vragenlijstonderzoek onder professionals en gemeenten
- Groepsgesprekken met professionals
- Interviews met jeugdigen
- Expertmeeting

De onderzoeksperiode van het veldonderzoek (interviews, groepsgesprekken) loopt van januari 2019 tot en met november 2019. Het vragenlijstonderzoek heeft plaatsgevonden in mei en juni 2019.

In de volgende paragrafen worden de onderzoeksmethoden toegelicht.

Het onderzoek is uitgevoerd door Amsterdam UMC, locatie VUmc en Pro Facto te Groningen. Dhr. prof. dr. X.M.H. (Xavier) Moonen, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, heeft als adviseur deelgenomen aan het project.

2.2 Juridische analyse

Het juridisch onderzoek was in de eerste plaats gericht op het nauwkeurig in beeld brengen van wat de overheid met de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren op het oog had. Daartoe is het proces van totstandkoming van de regeling geanalyseerd en zijn tevens aanverwante wetgevingsprocessen zoals rondom de invoering van de Jeugdwet bestudeerd. Bij de analyse van deze processen lag de focus op de regeling als zodanig, de instrumenten in de regeling, de beoogde werking van die instrumenten en de achterliggende afwegingen en keuzes. In vergelijking met de eerste evaluatie is in deze tweede evaluatie uitvoerig stilgestaan bij die achterliggende afwegingen en keuzes, zodat afwegingen en keuzes op lokaal en regionaal niveau daartegen goed afgezet zouden kunnen worden.

Daarnaast is om inzicht te krijgen in uitspraken en opvattingen over de invoering van de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren een quick scan van grijze literatuur uitgevoerd (o.a. artikelen in vaktijdschriften, evaluatierapporten, inspectierapporten). Ook is in verschillende webdatabases gezocht naar uitspraken van rechters, tuchtcolleges en geschillen- en klachtencommissies over de toepassing van de regeling.[1] Dit laatste leverde in totaal 37 uitspraken op. Omdat het merendeel van deze uitspraken irrelevant bleek, zijn uit de rechtspraak geen algemene normen over de toepassing van de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren af te leiden. Verwijzingen naar rechtspraak dienen daarom ter illustratie.

2.3 Deskresearch

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van relevante documenten, zoals de eerste evaluatie en de tussenevaluatie van de Wet VIR, inspectierapporten en andere relevante onderzoeksrapporten, nieuwsberichten en wetenschappelijke publicaties.

Daarnaast heeft een analyse plaatsgevonden van de cijfers van het CIBG over het aantal meldingen, matches, matchsignalen etc. in de landelijke verwijsindex. Het CIBG rapporteert in de normale verantwoordingscyclus richting het ministerie alleen over het aantal meldingen en matches, waardoor tabellen en queries voor aanvullende cijfers op voorhand niet beschikbar waren, of fouten bevatten. De cijfers zijn gedurende de looptijd van dit onderzoek door het CIBG opnieuw berekend. Voor de cijfers per organisatie kon geen betrouwbare tabel gemaakt worden, deze cijfers zijn daarom niet opgenomen in dit rapport.

1 rechtspraak.nl, tuchtrecht.overheid.nl, beslissingen.skjeugd.nl, psynip.nl, degeschillencommissie.nl, onderwijsgeschillen.nl, nationaleombudsman.nl, dekinderombudsman.nl; zoekterm: verwijsindex.

2.4 Interviews

Het onderzoek is gestart met interviews met de verschillende toezichthouders die betrokken zijn bij het onderwerp, waaronder de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en Toezicht Sociaal Domein (TSD). Gedurende de verdere looptijd van het onderzoek is gesproken met onder meer het CIBG (die de landelijke verwijsindex beheert), leveranciers van regionale verwijsindexen, coördinatoren en gemeenten. Dit evaluatieonderzoek is gelijktijdig uitgevoerd met de evaluatie van de Wet verplichte meldcode. In de meeste gesprekken is over beide onderwerpen en de veronderstelde samenhang gesproken. In totaal zijn 43 gesprekken gevoerd met 54 personen. Een lijst met de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage D.

Daarnaast zijn nog 19 (oriënterende) gesprekken gevoerd met professionals. Het ging om een huisarts, fysiotherapeut, medewerkers van verschillende soorten onderwijs, verloskundige, pedagogisch medewerker kinderdagverblijf, sociotherapeut, tandarts, politie, jeugdzorgmedewerker, ambulancemedewerker, groepsbegeleider, jeugdrechter, medewerker Raad voor de Kinderbescherming, medewerker veiligheidshuis en verpleegkundige. Vanwege privacy-redenen zijn deze gesprekspartners niet opgenomen in bijlage D.

2.5 Vragenlijstonderzoek

Inleiding

Eén van de methoden om een beeld te krijgen van de werking van de verwijsindex in de praktijk, is het uitzetten van een internetenquête onder professionals die bevoegd zijn een melding in de verwijsindex te doen, instellingscoördinatoren en regiocoördinatoren. De in hoofdstuk 1 benoemde thema's komen steeds in het onderzoek terug en dus ook in de vragenlijsten. Het gaat om de thema's implementatie, gebruik, werking van de meldcode en samenwerking. Bij bepaalde vragen is aangesloten bij de vragenlijst van de eerste evaluatie van de Wet VIR, zodat op deze punten een vergelijking kan plaatsvinden met de situatie in 2012. Daarnaast is in de vragenlijsten ingegaan op de samenhang tussen de meldcode en de verwijsindex. In bijlage G zijn de vragenlijsten opgenomen.

Het vragenlijstonderzoek had tot doel meer inzicht te krijgen in hoe de verwijsindex binnen organisaties wordt geborgd en of deze door professionals wordt gebruikt. Daarnaast had het vragenlijstonderzoek tot doel te achterhalen of professionals zich door de verwijsindex ondersteund voelen, of zij een meerwaarde ervaren en om na te gaan in hoeverre de verwijsindex bijdraagt aan de doelstellingen van de wet.

Ter voorbereiding op het vragenlijstonderzoek hebben 19 (oriënterende) gesprekken met professionals plaatsgevonden, om te achterhalen welke ondersteuning en welke knelpunten men in de praktijk ervaart. Aan de hand van deze informatie is de vragenlijst mede opgezet.

Benadering

Bij aanvang van de evaluatie waren er drie leveranciers die een regionale verwijsindex aanbieden (inmiddels is een vierde leverancier gestart, zie verder paragraaf 4.2.2). We hebben deze drie leveranciers gevraagd om de enquête uit te zetten. Alle leveranciers hebben aangegeven vanwege privacyregels geen e-mailadressen te kunnen overhandigen. Met leverancier MULTIsignaal is overeengekomen dat de enquêtes door deze organisatie via een e-mail zijn uitgezet onder alle professionals en organisaties die zijn aangesloten bij MULTIsignaal alsmede onder de regiocoördinatoren. MULTIsignaal is de grootste aanbieder; circa 70% van de organisaties die met een verwijsindex werken zijn daarbij aangesloten. Omdat de enquête door MULTIsignaal zelf is verstuurd, kon geen steekproef worden bepaald. Alle circa 52.000 meldingsbevoegden zijn aangeschreven, evenals alle instellings- en regiocoördinatoren.

Aanbieder Topicus (met het signaleringssysteem 'VIS2') heeft onder de regiocoördinatoren een enquête uitgezet. Meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren zijn niet aangeschreven, omdat Topicus het een taak van de regiocoördinatoren vindt om de enquête te verspreiden. De regiocoördinatoren hebben in dezelfde mail als de uitnodiging om deel te nemen aan de enquête ook het verzoek gekregen een (voor hen aangepaste) enquête onder meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren te verspreiden. Vanwege lage respons bij de Topicus enquête zijn deze resultaten niet gebruikt. In totaal hebben zeven regiocoördinatoren deze enquête ingevuld en doordat de enquête vermoedelijk nauwelijks is doorgestuurd hebben meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren de enquête nog minder vaak ingevuld.

De aanbieder Pink Roccade (met het signaleringssysteem 'Zorg voor Jeugd') heeft – net als bij de eerste evaluatie van de Wet VIR – aangegeven niet mee te willen werken.

Respons MULTIsignaal en analyse

In de onderstaande tabel is de populatie en respons via leverancier MULTIsignaal opgenomen.

Sector en doelgroep	Ingevuld (volledig)	Ingevuld (deels)	Populatie
Meldingsbevoegden	3081	3569	Circa 52.000
Instellingscoördinatoren	313	396	Bijna 4.000
Regiocoördinatoren	36	42	Circa 200

Na het verzenden van de enquête heeft een tiental personen via telefoon of e-mail contact met ons gezocht, waarbij zij aangaven nooit gebruik te maken van de verwijsindex en om die reden de enquête niet in hebben gevuld. Het is aannemelijk dat dit voor meer meldingsbevoegden geldt en dat de enquête vaker is ingevuld door personen die wel gebruik maken van de verwijsindex (een melding doen in de verwijsindex). Ter controle of respondenten de verwijsindex gebruiken is in de vragenlijst een vraag opgenomen of de meldingsbevoegde in de afgelopen twee jaar (2017-2018) een melding in de verwijsindex heeft gedaan, dan wel of de instellingscoördinator weet of in dezelfde periode een melding in de verwijsindex is gedaan. Hieruit komt naar voren dat 46% van de meldingsbevoegden geen melding heeft gedaan in deze twee jaar. Deze respondenten noemen we in de bevindingen niet-gebruikers. De andere respondenten noemen we in de bevindingen gebruikers.

Bij de verwerking van de respons vanuit meldingsbevoegden is gekeken of er voldoende spreiding was op zowel regioniveau als over verschillende sectoren. Uit deze analyse is gebleken dat er geen systematische afwijkingen zijn voor wat betreft de sectoren. Bij de herkomst van respondenten zien we wel een ondervertegenwoordiging in regio's waar MULTIsignaal niet of weinig wordt gebruikt als leverancier, zoals Groningen en Overijssel.[2] In de onderstaande tabel is informatie opgenomen over de respons per regio.

	Meldingsbevoegden	Instellingen
Groningen	8	1
Friesland	208	54
Drenthe	47	9
Overijssel	13	3
Flevoland	78	11
Gelderland	599	70
Utrecht	357	32
Noord-Holland	554	87
Zuid-Holland	770	68
Zeeland	51	3
Noord-Brabant	59	9
Limburg	188	34
TOTAAL	2932	381

Bij de analyse van de vragenlijst is gekeken naar het verschil tussen respondenten uit een regio waar relatief vaker wordt gemeld in de verwijsindex tegenover respondenten uit een regio waar relatief weinig wordt gemeld. Hiervoor is in de 32 regio's met Multisignaal als leverancier het aantal meldingen afgezet tegen het aantal inwoners, waardoor twee groepen zijn gevormd. De zestien regio's met het hoogste aantal meldingen per inwoner vormen de groep met bovengemiddelde meldingsbereidheid, de andere zestien regio's vormen de groep met benedengemiddelde meldingsbereidheid. Het gemiddeld aantal meldingen per inwoner bedroeg in deze 32 regio's 0,05. Het landelijk gemiddelde ligt op 0,04 meldingen per inwoner.

In het rapport zijn met name de resultaten van de meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren opgenomen. Over de resultaten van regio-coördinatoren wordt vanwege de lagere respons slechts op enkele plekken ingegaan.

2.6 Groepsgesprekken met professionals

Een andere methode om informatie op te halen over de werking van zowel de Wet VIR als de Wet verplichte meldcode in de praktijk zijn groepsgesprekken met professionals in verschillende gemeenten. Er hebben groepsgesprekken plaatsgevonden in Alkmaar (2x), in Heerlen (1x) en in Groningen (2x).

2 MULTIsignaal heeft in de regio's Groningen en Overijssel geen gemeenten aangesloten en in Noord-Brabant beperkt. Dat er desondanks respons uit deze regio's komt, is te verklaren doordat in dat geval het hoofdkantoor via een convenant is aangesloten bij MULTIsignaal en vanuit een ander kantoor de enquête is ingevuld.

Daarnaast heeft een gesprek in de gemeente Noordenveld plaatsgevonden met twee medewerkers van de gemeente en een medewerker van Veilig Thuis Drenthe. Met name de sectoren gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs waren vertegenwoordigd in deze gesprekken. Voor een overzicht van alle gesprekspartners verwijzen we naar bijlage E.

De uitvoering van deze groepsgesprekken had tot doel om te achterhalen hoe professionals binnen het grondgebied van de gemeente werken met de verwijsindex en wat hun ervaringen hiermee zijn. Daarnaast zijn de groepsgesprekken gebruikt om te achterhalen of het instrument volgens professionals bijdraagt aan de doelen van de Wet VIR. Door triangulatie van deze twee methoden (enquête en groepsgesprekken) met de interviews met beleidsmedewerkers (zie hiervoor in paragraaf 2.4) is inzicht verkregen in de praktische situatie.

2.7 Interviews met jeugdigen

Dit deel van het onderzoek is uitbesteed aan Stichting Alexander, die ervaring heeft met jeugdparticipatie onderzoek. Doel van dit deel van het onderzoek is het ophalen en beschrijven van de ervaringen van jongeren met de Wet VIR. Jongeren zijn ook vragen gesteld over de Wet verplichte meldcode. In de gesprekken is ingegaan op de vraag of de doelen van de twee wetten in de praktijk worden behaald, of de wetten bijdragen aan betere zorg, of professionals hun werk beter kunnen doen binnen de kaders van deze wetten, of de doelgroep beter geholpen wordt en hoe de wetten zich tot elkaar verhouden.

Bij het benaderen van jeugdigen is een aantal randvoorwaarden bepaald. Er zijn alleen jeugdigen tussen de 16 jaar en 23 jaar benaderd zonder (licht) verstandelijk beperking en zonder actuele crisissituatie. Wel is als voorwaarde gesteld dat de crisissituatie niet langer geleden mag zijn dan de inwerkingtreding van de Wet VIR.

Er zijn acht gesprekken gevoerd met jeugdigen. Vanwege de samenhang met de evaluatie van de Wet verplichte meldcode hebben alle jeugdigen te maken (gehad) met huiselijk geweld of mishandeling en een hulpvraag waarbij meerdere professionals waren betrokken. De jeugdigen waarmee is gesproken kwamen voornamelijk uit een gezinssituatie waar geestelijke of fysieke mishandeling voorkwam door een (of beide) van de ouders. Bij verschillende jeugdigen had de vader of de moeder ook mentale problemen (zoals psychoses, depressie of suïcidale neigingen) en/of last van alcohol- en drugsverslaving of was tussen de ouders sprake van een abusieve relatie. Alle acht jeugdigen hebben (mede) als gevolg van de thuissituatie ervaring gehad met verschillende professionals.

De gesprekken met de jeugdigen gingen over hun ervaringen met de manier waarop professionals bij hen risico's signaleerden, in hoeverre vroegtijdig en onderling werd afgestemd door de professionals en op welke manier de hulpverlening werd ervaren. De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een tijdslijn, die de jeugdigen zelf hebben ingevuld. Met behulp van de tijdslijn is in kaart gebracht met welke professionals de jeugdige te maken heeft gehad, wie dichtbij en ver weg stond, hoe er tussen de professionals werd gecommuniceerd (voor zover de jeugdige hier zicht op heeft), wat goed ging en wat er anders had kunnen of moeten gaan. Ook is aan de jeugdigen gevraagd wat hun opvattingen zijn over de verwijsindex.

De gesprekken geven een beeld van de ervaringen van acht jeugdigen met de manier waarop professionals bij hen risico's signaleerden, in hoeverre bij de professionals sprake was van afstemming en op welke manier de hulpverlening werd ervaren. De gesprekken geven dus geen beeld van álle jeugdigen die te maken hebben gehad met (huiselijk) geweld, maar geeft de ervaringen van enkele jeugdigen weer. We hebben de bij de jeugdige betrokken professionals niet gesproken.

2.8 Expertmeeting

Ten slotte is een expertmeeting georganiseerd. Het doel van de expertmeeting was te komen tot een nadere reflectie op de belangrijkste bevindingen, de concept-conclusies en concept-aanbevelingen. Daarnaast is tijdens de expertmeeting ingegaan op de samenhang met de Wet verplichte meldcode. In bijlage F is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting opgenomen.

2.9 Analyse juridische en empirische informatie

Gedurende de looptijd van de evaluatie hebben de onderzoekers van het juridisch en empirisch onderzoek nauw samengewerkt, waardoor de informatie al in een vroeg stadium met elkaar werd uitgewisseld. In de laatste fase van het project zijn alle bevindingen in samenhang bezien en zijn de conclusies en aanbevelingen gezamenlijk geformuleerd.

3

De wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren

3.1 Inleiding

De Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg (verwijsindex risicojongeren) trad op 1 augustus 2010 in werking.[3] De kern van deze wijzigingswet bestond in een regeling voor de registratie van meldingen van professionals over jeugdigen (tot 23 jaar) die bepaalde risico's lopen. Voor die registratie was – met een aantal lokale signaleringssystemen als voorbeeld (o.a. Hengelo en Rotterdam) – één landelijk informatiesysteem ontwikkeld, genaamd 'VerwijsIndex Risicojongeren (VIR)'. Als een meldingsbevoegde professional zich zorgen maakte over een jeugdige, dan zou hij de jeugdige voortaan kunnen melden aan de verwijsindex. Mocht een andere meldingsbevoegde professional zich eveneens zorgen maken en de jeugdige melden aan de verwijsindex, dan zou in de verwijsindex een 'match' ontstaan en vanuit de verwijsindex een e-mailnotificatie verstuurd worden aan elk van de betrokken professionals. De professionals zouden dan wetenschap hebben van de betrokkenheid van andere professionals bij de jeugdige en – na het raadplegen van het signaal van de match in de verwijsindex – contact kunnen leggen om informatie uit te wisselen; door onderlinge afstemming en samenwerking zou betere zorg aan een jeugdige verleend kunnen worden. De verwijsindex was daarnaast ingericht om een signaal af te geven bij de verhuizing van een jeugdige, opdat de jeugdige niet uit het zicht van de betrokken professional(s) zou verdwijnen.

De regeling van de verwijsindex werd in eerste instantie opgenomen in Hoofdstuk 1a van de Wet op de jeugdzorg (art. 2a-q) en later – bij herziening van het jeugdstelsel – overgeheveld naar Hoofdstuk 7 van de Jeugdwet (art. 7.1.1.1-7.1.5.2). Daarbij werd een gezinsfunctionaliteit aan de verwijsindex toegevoegd. De gezinsfunctionaliteit houdt in dat in het systeem niet slechts een match ontstaat wanneer een jeugdige door twee (of meer) professionals aan de verwijsindex is gemeld, maar dat ook een match ontstaat als een jeugdige is gemeld van wie een adresgenoot of een broer of zus eveneens gemeld is.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 wordt eerst een beschrijving gegeven van de doelstelling van de wettelijke regeling van de verwijsindex. Paragraaf 3.3 behandelt daarna de inhoud

3 Wet van 4 februari 2010 tot 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), Stb. 2010, 89, i.w.tr. 1-8-2010 (Stb. 2010, 302).

van de regeling op hoofdlijnen. Vervolgens worden de uitkomsten van eerdere evaluaties samengevat alsmede de reactie van het kabinet daarop (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 komen dan de wijzigingen in de wettelijke regeling aan de orde en aansluitend een aantal ontwikkelingen die in relatie tot die regeling van belang zijn. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.6 afgesloten met een beschouwing.

3.2 Probleem, doelstelling en beoogde werking

3.2.1 Achtergrond van de regeling

Voor welk 'probleem' moest de verwijsindex een (deel van de) oplossing bieden? Het probleem was de praktijk van langs elkaar heen werkende instanties en professionals. Inspectieonderzoek naar een aantal ernstige incidenten[4] had aangetoond dat gebrekkige afstemming en samenwerking tussen de betrokken instanties en professionals had bijgedragen aan het ontstaan van de incidenten. Om soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen, werd daarom algemeen ingezet op het verbeteren van de afstemming en samenwerking tussen instanties en professionals. Operatie JONG[5] liet vervolgens zien dat de sleutel voor die afstemming en samenwerking lag in een combinatie van drie elementen: het bij elkaar brengen van professionals die bij een jeugdige betrokken zijn (1); een gemeenteoverstijgende aanpak (2); en betere informatie-uitwisseling op lokaal niveau (3). Gesteund door een haalbaarheidsstudie[6] die liet zien dat professionals behoefte hadden om wetenschap te hebben van wederzijdse betrokkenheid bij een jeugdige, was de ratio dat de verwijsindex een belangrijke bijdrage zou leveren aan het samenbrengen van professionals die risico's signaleren bij een bepaalde jeugdige. De verwijsindex werd daarbij gezien als 'een noodzakelijk hulpmiddel om informatie-uitwisseling,

4 Zie o.a. Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid, Casus Roermond nader onderzocht, Den Bosch: augustus 2002; Inspectie Jeugdzorg, Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S., Utrecht: maart 2005; Inspectie voor de Gezondheidszorg, Algemene rapportage betreffende het onderzoek naar de kwaliteit van het zorgverleningproces aan S. en het gezin waarvan zij deel uitmaakte, Den Haag: mei 2005; Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, & Inspectie Jeugdzorg, Brede zorgcoördinatie noodzakelijk: onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica, Utrecht: mei 2007; Inspectie voor de Gezondheidszorg, Zorgverlening door Jeugdgezondheidszorg, GGZ en huisartsen aan Gessica vanuit het perspectief van een veilige ontwikkeling van het kind: verdiepingsrapport IGZ, Den Haag: augustus 2007.

5 Operatie JONG was een samenwerkingsverband – feitelijk projectbureau JONG – tussen de ministeries van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK. Het samenwerkingsverband werd ingesteld bij Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 19 april 2004, nr. DBO-8464687, voor de duur van vier jaren. Operatie JONG had tot doel: verbeteringen tot stand te brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd door uitvoering te geven aan de jeugdagenda; meer samenhang in het jeugdbeleid te brengen binnen het samenwerkingsverband en de instellingen in het veld van het jeugdbeleid; en voorstellen te doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid.

6 Zie de Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin van 9 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31001, nr. 55), waarin de belangrijkste uitkomsten van de haalbaarheidsstudie gepresenteerd werden; voor het volledige rapport zij verwezen naar P.J.J. Bremmer e.a., Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector, Amersfoort: BMC 2008 (Kamerstuk 31001, nr. 55b1 en 55b2).

samenwerking en betere zorg aan jeugdigen te bewerkstelligen', 'naast ander, noodzakelijk, flankerend beleid' zoals inrichting van een helpdesk rondom privacy en professionalisering van de sector.[7]

Om uiteenlopende redenen is destijds ervoor gekozen om de verwijsindex *wettelijk* te regelen.[8] Ten eerste was een wettelijke grondslag nodig voor het verwerken van persoonsgegevens in de verwijsindex. Ten tweede kon de verwijsindex alleen effectief zijn, zo werd aangenomen, als sprake was van een landelijk dekkend netwerk; de enige manier om dit te bereiken was door alle gemeenten wettelijk te verplichten om aansluiting op de verwijsindex van alle in de betreffende gemeente werkzame instanties en professionals te organiseren en het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. Ten derde was een wettelijke regeling noodzakelijk met het oog op de geheimhoudingsverplichtingen van de meldingsbevoegde professionals; alleen het doen van een melding aan de verwijsindex kwalificeert immers al als een verwerking van persoonsgegevens en dit betekende dat een wettelijke grondslag nodig was om zonder toestemming van de betrokkene of buiten de aanwezigheid van een zwaarwegend belang of een conflict van plichten melding te doen. Ten vierde moest, met het oog op privacybescherming, een wettelijk kader geschapen worden voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en betrouwbaar gebruik van de verwijsindex, bestaande in onder meer verplichte maatregelen van technische en organisatorische aard om gegevens te beschermen tegen verlies, aantasting en onbevoegd gebruik. Ten vijfde, vereiste koppeling van de verwijsindex aan de gemeentelijke basisadministratie (nu: basisregistratie personen) een wettelijke taak. Koppeling aan de gemeentelijke basisadministratie werd nodig geacht om verhuisbewegingen in beeld te brengen en zo continuïteit in hulpverlening te waarborgen; zodra een jeugdige met zijn burgerservicenummer aan de verwijsindex werd gemeld, zou markering in de gemeentelijke basisadministratie volgen, en wanneer dan een verhuizing werd doorgegeven, zou(den) de melder(s) hierover worden geïnformeerd. Daarmee samenhangend, ten zesde, moest voor gebruik van het burgerservicenummer van de jeugdige een expliciete wettelijke basis worden gecreëerd. Ten zevende, tot slot, werd met de wettelijke regeling van de verwijsindex een nieuwe dimensie toegevoegd aan de toen geldende Wet op de jeugdzorg, te weten een specifieke gemeentelijke taak bij de preventie van problemen op het terrein van opgroeien en opvoeden. De verwijsindex werd namelijk gezien als 'meer dan een praktisch instrument'. Het werd ook en vooral gezien als 'een stimulans om vroegtijdig risico's bij jeugdigen te signaleren en hier iets mee te doen'.

3.2.2 Beoogde werking van de verwijsindex

De verwijsindex wordt geacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het samenbrengen van professionals die bepaalde risico's signaleren bij een jeugdige. Het systeem beoogt zo hulp, zorg of bijsturing van jeugdigen op gang te brengen dan wel te ondersteunen en wel in een zo vroeg mogelijk stadium zodat kan worden voorkomen dat kleine problemen grote problemen worden. Volgens de wetgever gaat het zodoende nadrukkelijk om preventie: voorkomen dat een jeugdige de fout ingaat of, als dat toch gebeurt, voorkomen dat hij verder op dat pad voortgaat.[9] Om dat doel te bereiken,

7 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3 (MvT), p. 2 en 6.

8 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 3.

9 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 3 en 5-6.

moeten professionals bereid zijn om jeugdigen te melden aan de verwijsindex en ook bereid zijn om vervolg te geven aan een match door contact met elkaar te leggen, informatie uit te wisselen en tot afstemming en samenwerking te komen. Daarmee is gegeven dat een goede werking van de verwijsindex sterk afhankelijk is van de inzet en motivatie van professionals. De verwachting van de wetgever daarbij was tweeërlei.[10] Ten eerste werd verwacht dat werken met de verwijsindex de kans zou verkleinen dat een jeugdige buiten beeld raakt, doordat 'professionals door meldingen van andere professionals sneller inzicht krijgen in risico's die een jeugdige loopt' en doordat 'werken met de verwijsindex professionals bewuster zal maken van hun werk en van het belang van samenwerking daarbij'. Ten tweede werd verwacht dat de komst van een verwijsindex instanties en professionals zou stimuleren om bepaalde risico's die een jeugdige loopt, bespreekbaar te maken en hen zo in de praktijk meer duidelijkheid zou bieden. Uit deze verwachting vloeit voort dat de verwijsindex bij inwerkingtreding ook een bijdrage beoogde te leveren aan de verdere professionalisering van instanties en professionals die betrokken zijn bij jeugdigen.

3.3 Inhoud van de regeling op hoofdlijnen

Zoals hiervoor aangegeven, maakt de wettelijke regeling van de verwijsindex thans deel uit van de Jeugdwet (hierna: Jw). De regeling van de verwijsindex omvat een aantal algemene bepalingen inzake de reikwijdte van de regeling (paragraaf 7.1.1 Jw) en bepalingen over inrichting, beheer en verantwoordelijkheid (paragraaf 7.1.2 Jw), gebruik van de verwijsindex (paragraaf 7.1.3 Jw), melding aan de verwijsindex (paragraaf 7.1.4 Jw) en informatieverstrekking en andere rechten van de betrokkene (paragraaf 7.1.5 Jw); nadere regels zijn opgenomen in het Besluit Jeugdwet (hoofdstuk 7, paragraaf 7.1-7.3). De inhoud van deze bepalingen, de strekking ervan, alsmede enkele discussies die in dat verband in de literatuur en het parlementaire debat gevoerd zijn, worden hieronder behandeld. Een omschrijving van de normadressaten gaat aan deze behandeling vooraf.

3.3.1 Normadressaten

Uit de wettelijke regeling van de verwijsindex volgen verplichtingen voor meerdere normadressaten. Het gaat allereerst om 'Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'. Deze draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex en is daarvoor in beginsel ook de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG).

Voor de toepassing van bepaalde artikelen van de AVG (art. 12-23 en 33) is 'het college' aangemerkt als de verwerkingsverantwoordelijke. Bedoeld wordt hier het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) dat met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen afspraken heeft gemaakt over het gebruik van de verwijsindex. Dit college is gezien zijn taken in de regeling van de verwijsindex de belangrijkste adressaat. Het college heeft tot taak om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en daartoe afspraken te maken met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen voor zover deze behoren tot een categorie die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen (art. 7.1.3.1 lid 1, eerste en tweede volzin, Jw). Het college organiseert voorts de aansluiting van die instanties en functionarissen op de verwijsindex (idem, derde

10 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 4.

volzin). Daarenboven dient het college zorg te dragen voor het nagaan of melders, bij een signaal uit de verwijsindex, contact met elkaar hebben opgenomen (art. 7.1.3.2 lid 1 Jw); aan degene die belast is met deze taken worden vanuit de verwijsindex de matchsignalen doorgegeven die ook de melders ontvangen (art. 7.1.2.3 lid 1 aanhef en onder c-e Jw). Aan de wettelijke taken van het college worden in de praktijk rollen gekoppeld als 'convenantbeheerder', 'functioneel beheerder', 'procesregisseur' en 'matchcoördinator'. De laatste wordt ook wel 'zorgcoördinator', 'regievoerder' of 'matchregisseur' genoemd. Alleen de benaming 'regievoerder' staat in de wet; aan de regievoerder worden vanuit de verwijsindex verhuisbewegingen van aan de verwijsindex gemelde jeugdigen doorgegeven (art. 7.1.2.3 lid 1 aanhef en onder g Jw). De taak om na te gaan of een match vervolg krijgt (zie hiervoor), is tijdens de parlementaire behandeling ook nadrukkelijk aan de regievoerder gekoppeld.[11] Die regievoerder kan een gemeenteambtenaar zijn, maar ook een instantie die in de gemeente een belangrijke rol in de uitvoering van het jeugdbeleid speelt.

Dat brengt ons bij de adressaat 'meldingsbevoegde'. Niet iedere professional is bevoegd om een melding te doen aan de verwijsindex. De regeling van de verwijsindex benoemt twee soorten meldingsbevoegden: de functionarissen die werkzaam zijn voor een instantie die behoort tot een aangewezen categorie van instanties (1); en de functionarissen die niet werkzaam zijn voor een instantie en behoren tot een aangewezen categorie van functionarissen (2). In beide gevallen geldt als voorwaarde voor meldingsbevoegdheid dat er daadwerkelijk afspraken zijn gemaakt tussen het betreffende college en de instantie respectievelijk de functionaris over het gebruik van de verwijsindex. In het eerste geval moet de functionaris bovendien door de eigen instantie als meldingsbevoegd zijn aangewezen. Alleen als aan deze voorwaarden voldaan is, is een professional bevoegd om een jeugdige te melden aan de verwijsindex. Het is ook de meldingsbevoegde die wettelijk tot taak heeft om in voorkomende gevallen een melding uit de verwijsindex te verwijderen (art. 7.1.4.5 lid 1 Jw), advies uit te brengen aan het college wanneer op grond van de AVG een verzoek om inzage, rectificatie of gegevenswissing ingediend is dan wel bezwaar gemaakt is tegen gegevensverwerking (art. 7.1.5.2 lid 1 Jw) en aan het college overigens alle inlichtingen te verstrekken die het college nodig heeft voor de uitvoering van de AVG en de Uitvoeringswet AVG (art. 7.1.5.2 lid 2 Jw).

Instanties kunnen, tot slot, met het oog op een effectief gebruik van de verwijsindex een binnen hun instantie werkzame 'coördinator' aanwijzen die wettelijk tot taak heeft om contactgegevens van meldingsbevoegden te beheren en zo nodig aan te passen en de signalen uit de verwijsindex te beheren (art. 7.1.3.3 lid 1 Jw). De hier bedoelde coördinator wordt in de praktijk ook wel 'instellingscoördinator' of 'instantiebeheerder' genoemd.

3.3.2 Kring van meldingsbevoegden

Een groot aantal instanties en functionarissen valt onder de werking van de verwijsindex. Dit is een bewuste keuze van de wetgever geweest, vanuit de gedachte dat een breed palet aan professionals betrokkenheid heeft bij jeugdigen en het doel van de regeling – betere zorg aan jeugdigen door vroegtijdige afstemming en samenwerking – alleen mogelijk is wanneer al die professionals gebruik

11 Zie Kamerstukken I 2009/10, 31855, D (MvA), p. 11.

kunnen maken van de verwijsindex.[12] Het Besluit Jeugdwet benoemt zeven domeinen (achtereenvolgens: jeugdhulp; jeugdgezondheidszorg; gezondheidszorg; onderwijs; maatschappelijke ondersteuning[13]; werk en inkomen[14]; en politie en justitie) en omschrijft per domein de categorieën van instanties en eventueel de categorie van functionarissen die worden aangewezen als de instanties en functionarissen waarmee het college afspraken dient te maken aangaande het gebruik van de verwijsindex. Het gaat onder meer om aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen 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 kinderbescherming. Ook advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling worden aangewezen, evenals gemeenten voor zover het betreft de toeleiding naar, advisering over, de bepaling van en het inzetten van een voorziening. Instanties wijzen binnen de eigen organisatie de professionals aan die meldingsbevoegd zijn. Hiervoor is in de eerste plaats gekozen omdat het uiteindelijk de instanties zelf zijn die het beste kunnen beoordelen welke van de bij hen werkzame professionals daartoe het meest geschikt zijn. In de tweede plaats kan op deze wijze het aantal meldingsbevoegden beperkt worden gehouden, wat uit het oogpunt van een zorgvuldig gebruik van de verwijsindex van groot belang wordt geacht.

3.3.3 Meldingsbevoegdheid in relatie tot doel en doelgroep

De bevoegdheid van professionals om te melden wordt niet alleen beperkt door de afspraken die daarover gemaakt zijn, maar ook door het doel en de doelgroep van de verwijsindex. Het doel wordt omschreven in artikel 7.1.2.1, tweede lid, van de Jeugdwet: 'De verwijsindex 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.' Onder hulp, zorg of bijsturing wordt ingevolge artikel 7.1.1.1 van de Jeugdwet verstaan: 'werkzaamheden die een meldingsbevoegde op grond van de voor hem geldende regelgeving ten behoeve van een jeugdige verricht'. Deze koppeling aan de professionele betrokkenheid van de meldingsbevoegde professional heeft de wetgever aangebracht om de begrippen hulp, zorg en bijsturing – deze waren aanvankelijk niet gedefinieerd, wat op kritiek van het College Bescherming Persoonsgegevens (nu: Autoriteit Persoonsgegevens) stuitte – duidelijk af te bakenen en daarmee te ruime toepassing van de verwijsindex te voorkomen.[15] Het gevolg van de doelbinding is dat bijvoorbeeld de politie alleen melding mag doen met als doel hulp, zorg of bijsturing van jeugdigen op gang te brengen of te ondersteunen. Handhaving van de rechtsorde – hoewel ook onderdeel van de wettelijke taak van de politie – is namelijk geen doel van de verwijsindex.

12 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 29.

13 In het oorspronkelijk wetsvoorstel aangeduid als 'maatschappelijk werk'.

14 In het oorspronkelijke wetsvoorstel aangeduid als 'schuldhulpverlening', waaronder niet alleen – zoals nu het geval is – de gemeentelijke kredietbanken vielen maar ook de sociale diensten.

15 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 47.

De verwijsindex is verder beperkt tot toepassing bij jeugdigen tot 23 jaar. De wetgever heeft gekozen voor het hanteren van de leeftijdsgrens van 23 jaar om grofweg drie redenen.[16] Ten eerste sloot deze leeftijdsgrens aan bij de mijlpalen die destijds in de wet waren vastgesteld voor een jeugdige op weg naar volwassenheid, waarvan de laatste mijlpaal was dat een jeugdige vanaf 23 jaar recht had op een minimumloon. Nu die grens verlaagd is naar 21 jaar, heeft deze reden enigszins aan betekenis verloren. Dat geldt evenwel niet voor de overige redenen. De tweede reden voor de wetgever om de grens bij 23 jaar te leggen was namelijk dat deze grens aansloot bij de doelgroep waar het Nederlandse jeugdbeleid zich op richtte.[17] Als instrument om dit jeugdbeleid te ondersteunen, achtte de wetgever het van belang om ook jeugdigen tussen de 18 en 23 jaar in de verwijsindex op te nemen. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd betekent immers nog niet dat een jeugdige geen problemen meer zou kunnen hebben in de ontwikkeling, zo was de gedachte. Ten derde, tot slot, gold in de Wet op de jeugdzorg reeds dat jeugdigen tot 23 jaar in specifieke situaties onder de werking van die wet vielen. Dit is later ook overgenomen in de Jeugdwet. Alle voornoemde redenen lijken in de kern terug te voeren op de aanname dat een gemiddeld brein volwassen is rond de leeftijd van 23 jaar. Hoewel deze aanname wetenschappelijk onderbouwd kan worden, blijft de keuze voor een leeftijdsgrens van 23 jaar enigszins arbitrair nu onderzoek naar de ontwikkeling van het jonge brein ook leeftijdsgrenzen noemt van 24 en 25 jaar.

3.3.4 Inrichting, beheer en verantwoordelijkheid

De verwijsindex bestaat uit een landelijke database waarin de meldingen van professionals geregistreerd worden en waarin ook de verdere verwerking van de gegevens plaatsvindt, en een webapplicatie waarmee de verwijsindex (in theorie) rechtstreeks toegankelijk is voor meldingsbevoegde professionals. De verwijsindex wordt beheerd door het CIBG, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het CIBG verzorgt – onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS – het technisch en functioneel beheer van de verwijsindex en voert op dit gebied de volgende taken uit: het uitgeven en onderhouden van autorisaties; het aansluiten van gemeenten (via de leveranciers van de lokale of regionale signaleringssystemen; zie hierna); het doorvoeren van functionele aanpassingen in het systeem; het fungeren als aanspreekpunt voor gebruikers; het coördineren van het afhandelen van storingsmeldingen; en het opstellen van rapportages inzake het gebruik van de verwijsindex ten behoeve van de minister van VWS.

Daarnaast is nog sprake van beheer op het niveau van de instantie en op het niveau van de samenwerking betreffende het samenwerkingsconvenant (zie hierna). Dit beheer wordt uitgevoerd door de ‘instantiebeheerder’ respectievelijk de ‘convenantbeheerder’. Een instantiebeheerder wordt aangewezen door het bevoegd gezag van de betreffende instantie en heeft tot taak de contactgegevens van meldingsbevoegden te beheren en zo nodig aan te passen en de matchsignalen die vanuit de verwijsindex worden ontvangen te beheren. Een convenantbeheerder werkt altijd onder verantwoordelijkheid van het college. Hij ziet toe op de processen binnen het lokale of regionale signaleringssysteem, doet zo nodig voorstellen voor aanpassingen van dit systeem, onderhoudt contacten met de convenantpartners en werft nieuwe convenantpartners. Ook verzorgt de convenantbeheerder het beheer

16 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 27-28.

17 Zie Kamerstukken I 2009/10, 31855, D, p. 2, waarin dit nog eens wordt benadrukt.

van de persoonsgegevens die ten behoeve van het signaleringssysteem worden verwerkt, verschaft hij (nieuwe) gebruikers toegang tot het systeem en wijst hij de daarvoor benodigde autorisaties toe. Er kan voor gekozen worden om de uitvoering van (een deel van) deze taken te delegeren aan een 'functioneel beheerder'. De functioneel beheerder heeft dan het hoogste autorisatierecht in het lokale of regionale signaleringssysteem en draagt zorg voor een goede werking van dit systeem en de verwerking van gegevens binnen het systeem. De functioneel beheerder voert tevens de helpdeskfunctie van het signaleringssysteem uit, staat gebruikers bij in het afgeven van signalen aan het systeem en het reageren op matches, en maakt accounts aan.

3.3.5 Afspraken over het gebruik van de verwijsindex

Het college is wettelijk verplicht om binnen zijn gemeente de aansluiting op de verwijsindex te organiseren. Het college moet ook het gebruik van de verwijsindex bevorderen en daartoe afspraken maken met de instanties en functionarissen die onder de werking van de verwijsindex vallen. Het college heeft een bepaalde mate van vrijheid – beleidsvrijheid – bij de invulling van deze wettelijke taken, zodat de organisatie van de aansluiting op de verwijsindex en de inhoud van de afspraken omtrent het gebruik van de verwijsindex per gemeente sterk kunnen verschillen. Bij totstandkoming van de regeling van de verwijsindex risicojongeren werden twee varianten genoemd voor de organisatie van de aansluiting op de verwijsindex: direct via de webapplicatie van de verwijsindex (1); en indirect via koppeling met een lokaal of regionaal signaleringssysteem (2).[18] Binnen gemeenten blijkt massaal voor de laatste variant te zijn gekozen, waarbij dan gebruik wordt gemaakt van de diensten van een van de leveranciers die een dergelijk signaleringssysteem aanbieden. Signalering van een jeugdige in het lokale of regionale systeem levert via de koppeling met de verwijsindex automatisch melding van de jeugdige aan het landelijke systeem op. Technisch gezien is het mogelijk om het lokale of regionale systeem ook te koppelen aan het eigen registratiesysteem van een instantie of functionaris, zodat gegevens niet dubbel ingevoerd of gemuteerd hoeven te worden door een professional en 'real time' informatie gegenereerd kan worden over een jeugdige. Binnen beide koppelingen, dus zowel binnen de koppeling met het landelijke systeem als binnen de koppeling met het eigen registratiesysteem, worden ook weer verschillende functionaliteiten aangeboden. Hierbij kan gedacht worden aan een functionaliteit voor anoniem melden, waarbij wel identificatiegegevens over de jeugdige in het signaleringssysteem worden opgeslagen maar onbekend blijft welke professional de melding maakte en vanuit welke instantie dit gebeurde. Ook valt te denken aan een functionaliteit die bij aanmelding van een jeugdige als cliënt in het eigen registratiesysteem de jeugdige automatisch signaleert en dus meldt aan de verwijsindex of een functionaliteit waarmee matchgegevens direct in het eigen registratiesysteem inzichtelijk worden voor een professional.

Aansluiting op de verwijsindex vindt verder bijna altijd plaats via zogenoemde convenantgebieden: clusters van gemeenten waar onderlinge afspraken rondom het gebruik van de verwijsindex zijn vastgelegd in een convenant. Convenanten zijn er in vele soorten en maten, omdat er geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant bestaat. Voor een goede dienstverlening richting zijn klanten heeft de grootste leverancier van signaleringssystemen, de private organisatie MULTIsignaal, een

18 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 7.

modelconvenant opgesteld.[19] Het modelconvenant regelt: doel van de samenwerking en het verwerken van persoonsgegevens; taken, functies en verantwoordelijkheden van de colleges en de overige convenantpartijen; het gebruik van het signaleringssysteem en de daarmee verband houdende verwerking van persoonsgegevens (signaleringsbevoegdheid; het afgeven van een signaal; de inhoud van het signaal; de mededeling over het signaal aan de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordiger; overleg nadat een match is ontstaan; verantwoordelijkheid na het overleg; matchcoördinatie en escalatiemodel nadat een match is ontstaan; verhuizing van een jeugdige; en geheimhouding); rechten van betrokkenen (recht op informatie, inzage en afschrift; recht op correctie; bezwaar; uitoefening van de rechten door de jeugdige en zijn wettelijke vertegenwoordiger; en kennisgevingsplicht van verwerkingsverantwoordelijke); en overige zaken als toetreding en opzegging en niet-naleving van de verplichtingen uit wet- en regelgeving en het convenant. De afspraken in een convenant hebben logischerwijs betrekking op het gebruik van het regionale signaleringssysteem. Aangezien dit systeem gekoppeld is aan het landelijke systeem, werken de afspraken door in het gebruik van de verwijsindex. Hoewel gemeenten beleidsvrijheid hebben, moet een convenant wel voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving. Daarom geldt als eis voor de leveranciers van de signaleringssystemen dat zij ieder nieuw convenant en strikt genomen ook iedere wijziging van een bestaand convenant voorleggen aan het CIBG om marginaal op rechtmatigheid te worden getoetst.

3.3.6 Melding aan de verwijsindex; meldingsgronden

Meldingsbevoegde professionals kunnen een jeugdige melden aan de verwijsindex indien zij een 'redelijk vermoeden' hebben dat 'de jeugdige in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid daadwerkelijk wordt bedreigd.' De bedreiging moet schuilen in de aanwezigheid van een of meer van de risico's die in artikel 7.1.4.1, onder a tot en met l, van de Jeugdwet genoemd worden. De risico's genoemd onder a (jeugdige staat bloot aan geestelijk, lichamelijk *of seksueel* geweld, enige andere vernederende behandeling of verwaarlozing), b (jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen), c (jeugdige heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende *ernstige* opgroei- en opvoedingsproblemen), en deels ook d (jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger), h (jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats) en k (ouders of andere verzorgers schieten *ernstig* tekort in verzorging of opvoeding) zien volgens de wetgever op de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een jeugdige in enge zin.[20] De cursief weergegeven woorden werden later in het proces van totstandkoming, na het amendement Van der Vlies/Dijsselbloem[21], ingevoegd om de meldingsgronden nader aan te scherpen en daarmee ook het doel en de doelgroep specifieker aan te duiden (zie hierna). De risico's genoemd onder e, f en g (achtereenvolgens: veelvuldig schoolverzuim; geen motivatie om door legale arbeid in levensonderhoud te voorzien; en meer of andere dan bij de leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen) en i en j (jeugdige vormt gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag; en jeugdige is op het criminele

19 MULTIsignaal, Modelconvenant Regionale Verwijsindex, Middelharnis: 2016/2018, te downloaden via: https://multisignaal.nl/wp-content/uploads/2018/11/Modelconvenant-AVG-Proof-16-11-2018.pdf.

20 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 13.

21 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 30, ter vervanging van de amendementen onder nr. 16 en 24.

pad) hebben meer betrekking op de gezondheid in ruime zin, namelijk het maatschappelijk welzijn.[22] De risico's d, h en k vallen hier overigens ook deels onder. Het risico onder l (jeugdige staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen) heeft tot slot een bijzondere betekenis. Het werd na het amendement Sterk/Dezentjé Hamming-Bluemink[23] aan de lijst van meldingsgronden toegevoegd. Als voorbeeld werd genoemd het geval van een Somalisch meisje dat met haar familie naar Somalië vertrekt voor een vakantie. Een professional die vermoedt dat daar besnijdenis zal plaatsvinden, zou het meisje kunnen melden aan de verwijsindex om zo 'sneller de ernst van de situatie helder te maken'. Bij behandeling in de Eerste Kamer werden ernstige twijfels geuit over de toegevoegde waarde van het opnemen van risico l in de lijst van meldingsgronden.[24] Ook werd bevreesd dat daarmee 'op sluipende wijze' (alsnog) etnische registratie zou kunnen plaatsvinden (zie hierna).[25]

De wetgever heeft met de limitatieve opsomming van meldingsgronden tot uitdrukking willen brengen dat alleen die jeugdigen die geconfronteerd worden met risico's die daadwerkelijk een bedreiging vormen voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid, tot de doelgroep van de wet behoren. De oorspronkelijke definitie van de doelgroep ('alle jeugdigen die te maken krijgen met belemmeringen in hun ontwikkeling naar volwassenheid') werd hierom, na het amendement Dijsselbloem/Van der Vlies[26], geschrapt; de overheid zou immers nooit de pretentie waar kunnen maken om *alle* risicosituaties van *alle* jeugdigen af te dekken. Uit de evaluatie van de proeftuin VIR[27] was bovendien gebleken dat de kans dat na melding aan de verwijsindex een match optreedt, kleiner is wanneer jeugdigen met alle mogelijke risico's gemeld (mogen) worden. Professionals die overwegen om een jeugdige aan de verwijsindex te melden, dienen dan ook een zorgvuldige afweging te maken of zij het in een bepaald geval nodig vinden om melding te doen. Om professionals te ondersteunen bij deze afweging en de wettelijke meldingsgronden te expliciteren, heeft de rijksoverheid een handreiking ontwikkeld.[28] De handreiking onderscheidt vijf leefgebieden (I. Materiële omstandigheden; II Gezondheid; III Opvoeding & Gezinsrelaties; IV Onderwijs & Werk; en V. Sociale omgeving buiten het gezin en de school) en beschrijft per leefgebied de situaties die melding aan de verwijsindex kunnen rechtvaardigen. De handreiking is niet bedoeld om een juridische status of verplichtend karakter te hebben[29], maar wordt in de praktijk wel als leidend beschouwd. Aangezien de handreiking algemeen geformuleerd is (evenals de wettelijke meldingsgronden), kan in een convenant overigens de verplichting zijn opgenomen om een organisatieprofiel te maken waarin de betreffende instantie (onder meer) de

22 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 14.

23 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 27.

24 Zie Handelingen I 2009/10, 31855, nr. 16, p. 621 en 626; voor de reactie van de minister zij verwezen naar Handelingen I 2009/10, 31855, nr. 16, p. 654 e.v.

25 Zie Handelingen I 2009/10, 31855, nr. 16, p. 617; een motie van de leden Engels c.s. (Kamerstukken I 2009/10, 31855, H) over de bezwaren van registratie van etniciteit en strekkende tot het niet toepassen van de meldingsgrond onder l werd nochtans afgewezen (Handelingen I 2009/10, 31855, nr. 17, p. 715).

26 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 50, ter vervanging van het amendement onder nr. 29 (en ook het amendement onder nr. 24).

27 Andersson Elffers Felix, Evaluatie proeftuin Verwijsindex Risicojongeren najaar 2008, Utrecht: december 2008.

28 Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Handreiking voor het melden aan de verwijsindex, Den Haag: juli 2010, te raadplegen via https://handreikingmelden.nl.

29 Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin van 9 maart 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 31855, nr. 57), p. 1.

‘signaleringscriteria’ nader omschrijft. Het komt voor dat het organisatieprofiel dan een ondergrens bevat voor situaties waarin de instantie in ieder geval verwacht een jeugdige te signaleren, bijvoorbeeld ‘alle kinderen van ouders met psychische problemen (KOPP) en kinderen van verslaafde ouders (KVO)’ of ‘alle jeugdigen die aangemeld zijn voor een zorgoverleg’ of ‘alle kinderen zonder diploma (startkwalificatie)’.

3.3.7 Melding aan de verwijsindex; verwerking van persoonsgegevens

Het werken met de verwijsindex impliceert de verwerking van persoonsgegevens: zodra een jeugdige aan de verwijsindex wordt gemeld, is sprake van het verwerken van persoonsgegevens. Ook het ontvangen van een signaal – nadat er een match is ontstaan tussen twee meldingen – is aan te merken als het verwerken van persoonsgegevens. Het verwerken van persoonsgegevens raakt de persoonlijke levenssfeer. Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te beperken, heeft de wetgever een aantal maatregelen getroffen.[30] Om te beginnen zijn strenge eisen gesteld aan de bevoegdheid om te melden. Deze bevoegdheid wordt vastgesteld op het niveau van de wet (aanwijzing van categorieën instanties en functionarissen), op gemeentelijk niveau (afspraken over het gebruik van de verwijsindex) en op het niveau van instanties (aanwijzing van professionals als meldingsbevoegd). Ook het doen van een melding zelf is omgeven met waarborgen. Zo wordt op het niveau van de wet bepaald wat meldenswaardige risico’s zijn en is het vervolgens aan de professional om te beslissen of er inderdaad sprake is van een meldenswaardige situatie. Verder registreert het systeem in een logboek elk contact met de verwijsindex, zodat er altijd verantwoording mogelijk is. Daarenboven is nadrukkelijk aandacht besteed aan de technische beveiliging van de verwijsindex: aansluiting op en gebruik van de verwijsindex moeten voldoen aan de eisen zoals deze zijn uitgegeven door het Nederlandse Normalisatie-instituut (art. 7.2.1 resp. 7.2.2 Besluit Jw). Artikel 7.1.4.5, tweede lid, aanhef en onder a, van de Jeugdwet bepaalt voorts dat een melding voor ten hoogste twee jaren wordt bewaard; daarna wordt de melding in beginsel gedurende vijf jaren opgenomen in een historisch archief dat slechts zeer beperkt toegankelijk is (art. 7.1.4.6 lid 1 Jw). Bovendien bestaat voor de verwerkingsverantwoordelijke – in dit geval het betreffende college – op basis van de AVG de verplichting om de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordiger te informeren over het feit dat hij gemeld is aan de verwijsindex en dat zijn persoonsgegevens in dat kader verwerkt worden.[31] Daarbij hoort dan ook informatie te worden verstrekt over de verwerkingsdoeleinden en over de rechten (en rechtsmiddelen[32]) die aan betrokkene

30 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 12-13.

31 Als het gaat om de informatieplicht als bedoeld in artikel 14 van de AVG, dan kent de regeling van de verwijsindex betekenis toe aan twee leeftijdsgrenzen: twaalf en zestien jaar (art. 7.1.5.1 lid 1 Jw). Is de jeugdige jonger dan twaalf jaar, dan geldt de informatieplicht ten opzichte van zijn wettelijke vertegenwoordiger. Indien de jeugdige de leeftijd van twaalf jaar maar nog niet die van zestien jaar heeft bereikt, moet zowel de jeugdige als zijn wettelijke vertegenwoordiger geïnformeerd worden. Vanaf zestien jaar wordt alleen de jeugdige geïnformeerd.

32 Het gaat om bezwaar en beroep tegen beslissingen van het college aangaande een verzoek om inzage, rectificatie of gegevenswissing of beslissingen van het college inzake een bezwaar tegen gegevensverwerking. Onder de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn enkele uitspraken gedaan over het verwijderen van meldingen uit de verwijsindex. Interessant is een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam over de proportionaliteit van opname in het historisch meldingenarchief; zie Rb. Rotterdam 8 september 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:7417.

toekomen. Deze informatieverplichting van het college ontslaat een meldingsbevoegde professional overigens niet van diens eigen informatieverplichting richting de jeugdige en/of de wettelijke vertegenwoordiger (zie hierna). Zijn de betrokkenen reeds geïnformeerd, dan is het college daar niet meer toe verplicht (art. 14 lid 5 aanhef en onder a AVG). In een samenwerkingsconvenant wordt dan ook veelal de afspraak gemaakt dat de toegetreden instanties en functionarissen de informatieverplichting – niet alleen voor de melding, maar ook voor de verwerking in de verwijsindex – op zich nemen.

De belangrijkste maatregel is evenwel dat de verwijsindex technisch zo ingericht is dat er geen inhoudelijke informatie in opgenomen kan worden. Ingevolge artikel 7.1.4.3, eerste lid, van de Jeugdwet worden in de verwijsindex bij een melding – naast het burgerservicenummer van de jeugdige[33] – uitsluitend de volgende gegevens opgeslagen: de identificatiegegevens en contactgegevens van de meldingsbevoegde die melding doet en, in voorkomend geval, van de coördinator (mocht de instantie waarvoor de meldingsbevoegde werkt een coördinator hebben aangewezen); de datum en het tijdstip van de melding; en de datum waarop de melding uit de verwijsindex zal worden verwijderd. Een matchsignaal in het systeem bevat alleen de identificatie- en contactgegevens en, indien het signaal niet dezelfde jeugdige betreft (gezinsfunctionaliteit; zie hierna), dit gegeven. In een melding staat dus niet om welke reden de jeugdige aan de verwijsindex gemeld wordt; het gaat alleen om verwijsgegevens. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de verwijsindex slechts neutrale informatie bevat. Immers, uit de verwijsgegevens kan worden afgeleid dat een jeugdige contact heeft met of op z'n minst bekend is bij de betreffende meldingsbevoegde. In combinatie met de meldingsgronden zou een meldingsbevoegde die ontvanger is van een matchsignaal uit de verwijsindex dan al een globale inschatting kunnen maken van de reden om de jeugdige te melden. Bij een melding door de politie kan bijvoorbeeld het vermoeden bestaan dat de jeugdige verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit, hoewel het overigens even goed mogelijk is dat de jeugdige slachtoffer of getuige is geweest daarvan (bijv. in het kader van blootstelling aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld). Bij een melding uit het domein gezondheidszorg, bijvoorbeeld door een psychiater, kan op zijn beurt het vermoeden bestaan dat de betrokken jeugdige psychische problemen heeft. Los van de vraag of deze vermoedens terecht zijn of niet, zou hier al sprake kunnen zijn van het verwerken van persoonsgegevens en bovendien van het verwerken van *bijzondere categorieën van* persoonsgegevens als bedoeld in de AVG (art. 9). In de literatuur[34] wordt daarom ook wel gezegd dat de verwijsindex bij totstandkoming ten onrechte gepresenteerd is als een 'kaal' of 'inhoudsloos' systeem waarin alleen 'dat-informatie' wordt opgenomen. Uit slechts de melding kan soms immers afgeleid worden om welk soort informatie het gaat door de hoedanigheid van de professional in relatie tot de meldingsgronden. Een melding van een jeugdige aan de verwijsindex kan daardoor bovendien een stigmatiserend effect hebben, zo wordt betoogd. Voor zover achter deze kritiek de veronderstelling schuilgaat dat de regeling van de verwijsindex geen grondslag biedt voor die (mate van) gegevensverwerking, lijkt die onterecht. Artikel 7.1.4.4. van de Jeugdwet bepaalt immers: 'Ten behoeve van de doeleinden, bedoeld in artikel 7.1.2.1, worden gegevens over gezondheid, alsmede persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. De

33 Wanneer de jeugdige niet over een burgerservicenummer beschikt, kan aan de hand van enkele identificerende gegevens (familienaam, geboortedatum, geslacht) in de verwijsindex een zogenoemd verwijsindexservicenummer worden aangemaakt (art. 7.3.1 Besluit Jw). Met dit nummer wordt de jeugdige dan gemeld aan de verwijsindex.

34 Zie bijv. J.J. Oerlemans & M.R. Bruning, 'De Verwijsindex risicojongeren: hulpverleners als privacyjuristen?', Privacy & Informatie 2010-3, p. 116-123, op p. 121-122.

verwerking van deze gegevens vindt uitsluitend plaats teneinde meldingsbevoegden uit de domeinen jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg en politie en justitie in staat te stellen een jeugdige aan de verwijsindex te melden alsmede andere meldingsbevoegden in staat te stellen van deze melding kennis te nemen.'

In dat kader heeft tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ook het vraagstuk rondom registratie van herkomstgegevens (etniciteit) gespeeld. Dit vraagstuk werd op enig moment bewust losgemaakt van de discussie rondom de 'VerwijsIndex Antillianen (VIA)', maar kan daar toch moeilijk los van worden gezien. Het voert te ver om die discussie hier volledig weer te geven. Relevant is wel om het verband met de verwijsindex te benoemen. De VIA was een landelijk informatiesysteem voor de registratie van 'Antilliaanse risicojongeren' (tot en met 24 jaar) dat in december 2006 door de Minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering beschikbaar werd gesteld aan 21 gemeenten – de 'Antillen-' of 'Antillianengemeenten', zijnde de gemeenten met een hoog percentage Antilliaanse immigranten – en aan de toenmalige politiekorpsen. Een fundamenteel kenmerk van de VIA was dat het onderdeel vormde van een pilot voor intergemeentelijke informatie-uitwisseling ten behoeve van een persoonsgerichte benadering voor specifieke doelgroepen. Voor de gegevensverwerkingen die in dat kader zouden gaan plaatsvinden, had het College Bescherming Persoonsgegevens ontheffing verleend.[35] De VIA had zodoende een tijdelijk karakter, waarbij echter wel de wens was uitgesproken om deze uiteindelijk in de verwijsindex – waarvan de ontwikkeling gaande was – op te nemen. De VIA beoogde gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van de problematiek rondom een deel van de Antilliaanse jeugdigen. Die problematiek bestond erin dat bij deze jeugdigen veelvuldig sprake is van voortijdig schoolverlaten en werkloosheid, dat dit sociale achterstand meebrengt en dat deze achterstand het risico in het leven roept om verder af te glijden en mogelijk zelfs in de criminaliteit te belanden. Hiervoor had een aantal gemeenten reeds in 2004 de aandacht van de Tweede Kamer gevraagd, waarop in de Bestuurlijke Arrangementen afspraken waren vastgelegd voor een 'integrale (persoonsgerichte) aanpak' die zich kenmerkte door samenwerking tussen betrokken instanties op lokaal niveau (o.a. door casusoverleggen die de gemeente coördineert). Met die aanpak waren goede resultaten geboekt, maar de aanpak was niet sluitend. Waar gemeenten namelijk tegenaan liepen, was dat Antilliaanse jeugdigen relatief vaak verhuizen en ook niet altijd bij de gemeente ingeschreven staan. Hierdoor was niet altijd duidelijk of een jeugdige in een andere gemeente bekend was. De VIA moest dit inzichtelijk maken, zodat relevante informatie niet zou worden gemist. De VIA heeft twee jaren bestaan, totdat in 2008 een nieuw ontheffingsverzoek bij het College Bescherming Persoonsgegevens moest worden ingediend en de minister op enig moment – vermoedelijk hoofdzakelijk naar aanleiding van de weerstand die intussen ontstaan was, maar zeker ook omdat de regeling

35 Besluit van 11 december 2006 inzake het verzoek om ontheffing te verlenen op de voet van artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens (oud) voor het verwerken van persoonsgegevens omtrent etniciteit in de VIA en de gemeentelijke casusoverleggen; voor de daaropvolgende procedure zij hier verwezen naar de beslissing op bezwaar van 3 april 2007 (kenmerken z2006-01538 en z2006-01552), in beroep de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 26 juli 2007 (nr. AWB 07/3070 BESLU, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB0711) en in hoger beroep de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 september 2008 (nr. 200706325/1, ECLI:NL:RVS:2008:BE9698). Vgl. ook Rb. Rotterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW5513, over de onrechtmatigheid van het structureel verwerken van geboortelandgegevens in het kader van de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) van de deelgemeente Charlois.

van de verwijsindex risicojongeren steeds meer vorm begon te krijgen – besloot om het verzoek in te trekken. De bedoeling was daarna om de doelstellingen van de VIA daadwerkelijk te realiseren in de verwijsindex.[36] Hiertoe zijn onder meer de knelpuntcriteria voor de VIA ingepast in het meldingskader van de verwijsindex. Omdat de VIA automatisch onderscheid maakte naar herkomst, rees echter al snel de vraag of de verwijsindex ook herkomstgegevens zou moeten kunnen registreren. Wegens strijd met de regelgeving op het gebied van antidiscriminatie en gelijke behandeling bleek dit niet mogelijk. Wel werd op enig moment de lijst van meldingsgronden uitgebreid met de mogelijkheid om een jeugdige aan de verwijsindex te melden als deze blootstaat aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen (zie hiervoor). Strikt genomen hield dit evenmin de registratie van herkomstgegevens in. Dat de VIA ophield te bestaan, wil overigens niet zeggen dat gemeenten daarna geen doelgroepenbeleid meer voerden of dat er geen casusoverleggen meer plaatsvonden. Voor zover een gemeenteambtenaar belast was met de coördinatie van dat beleid en in dat kader ook als meldingsbevoegd was aangewezen – in het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg was hiervoor een aparte voorziening getroffen[37] – gold echter wel dat een melding geen gegevens mocht bevatten waaruit kon worden afgeleid tot welke (doel-)groep de jeugdige behoorde.[38]

3.3.8 Melding in relatie tot een beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht

Doordat een breed palet aan instanties en functionarissen onder de werking van de regeling van de verwijsindex valt en daarmee ook een breed palet aan professionals meldingsbevoegd is, kan een diversiteit aan matches ontstaan. Van melders wordt verwacht dat zij vervolg geven aan een matchsignaal, dat wil zeggen dat zij contact met elkaar opnemen om na te gaan of en welke vragen bij de ander leven en zo nodig inhoudelijke informatie aan elkaar verstrekken om tot afstemming en samenwerking te komen. Inhoudelijke informatie over de jeugdige (en het gezin) mag echter alleen uitgewisseld worden als dat op grond van de eigen privacyregelgeving van de betreffende instantie of functionaris toegestaan is. Afstemming en samenwerking kunnen zodoende juridisch gezien bijzonder complex zijn. Zo kennen de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens een zogenoemd gesloten stelsel van gegevensverstrekking. Dit betekent dat de ontvanger van de informatie genoemd moet zijn in de wet of de daarop gebaseerde regelgeving. Dat is lang niet altijd het geval bij een match in de verwijsindex. Ook als er geen vervolg komt in de vorm van het uitwisselen van inhoudelijke informatie, zou de verwijsindex evenwel gezien moeten worden als een bijzonder zinvol instrument. Doordat de meldingsbevoegden van elkaars betrokkenheid op de hoogte zijn, kunnen zij daar in hun hulpverleningstraject immers rekening mee houden, ook zonder inhoudelijk kennis te nemen van elkaars dossier. Dit was althans de gedachte van de wetgever.

36 Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 19 december 2008, Kamerstukken II 2008/09, 26283, nr. 49.

37 Het betrof een neutrale aanwijzing van de gemeenteambtenaar die belast is met de coördinatie van een bepaald doelgroepenbeleid (bijv. ook beleid gericht op tienermoeders of zwerfjongeren). Hiervoor was gekozen omdat het aanwijzen van enkel de 'Antillianencoördinator' discriminatoir werd geacht.

38 Zie de Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin van 1 juli 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 34), p. 2; en de nota van toelichting bij het Besluit van 13 juli 2010 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de invoering van de verwijsindex risicojongeren (Stb. 2010, 302, p. 14-15).

De regeling van de verwijsindex bevat geen bepaling voor het uitwisselen van inhoudelijke informatie nadat een match is ontstaan, maar bevat wel een bepaling voor de initiële melding. Artikel 7.1.4.1 van de Jeugdwet bepaalt in de aanhef dat een meldingsbevoegde 'zonder toestemming van de jeugdige of zijn wettelijk vertegenwoordiger en zo nodig met doorbreking van de op grond van zijn ambt of beroep geldende plicht tot geheimhouding' een jeugdige 'kan' melden aan de verwijsindex. Het gaat hier om een wettelijk meld*recht*. Dit betekent dat professionals niet wettelijk verplicht zijn om een jeugdige te melden aan de verwijsindex. Geheel vrijblijvend is melding echter ook weer niet, gelet op de wettelijke taak van het college om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en de afspraken die hieromtrent in een convenant vastgelegd (kunnen) zijn en ook gelet op de professionele standaarden die in voorkomende gevallen melding aan de verwijsindex kunnen voorschrijven. In ieder geval wordt van de professional verwacht dat hij een zorgvuldige (persoonlijke) afweging maakt rondom het melden van een jeugdige aan de verwijsindex, zodat alleen die jeugdigen gemeld worden van wie vermoed wordt dat zij daadwerkelijk in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid bedreigd worden. Registratiesystemen van instanties of functionarissen die zo ingericht zijn dat bij aanmelding of intake van een jeugdige automatisch signalering en melding aan de verwijsindex plaatsvindt zonder dat een professional de mogelijkheid heeft tot 'opting-out' moeten dan ook geacht worden strijdig te zijn met het doel van de verwijsindex en de bedoeling van de wetgever.

Het hanteren van een meldrecht in plaats van een meldplicht maakt het mogelijk om per geval die afweging – de afweging of melding aan de verwijsindex aan de orde is of niet – zorgvuldig te maken. Het meldrecht maakt het daarnaast mogelijk dat meldingsbevoegde professionals zo nodig hun geheimhoudingsplicht doorbreken. De eigen privacyregelgeving kan hier echter een stokje voor steken. Dit geldt in de domeinen waar een gesloten stelsel van gegevensverstrekking van toepassing is (politie en justitie; zie hiervoor), en ook voor professionals met een medisch beroepsgeheim. Bij inwerkingtreding van de regeling van de verwijsindex adviseerden de artsenvereniging KNMG en de huisartsenvereniging LHV daarom om het melden 'zoveel mogelijk' te beperken tot 'situaties waarin de jeugdige of diens ouders toestemming geven voor de melding aan de VIR'.[39] 'Wie zonder toestemming meldt, zal zich moeten kunnen beroepen op de aanwezigheid van een conflict van plichten of een zwaarwegend belang', zo was verder het advies. Het advies was bovendien om uitsluitend zonder toestemming te melden bij een vermoeden van kindermishandeling en dan alleen als melding aan de verwijsindex de enige manier is om met andere professionals in contact te komen om het vermoeden te verifiëren of hulpverlening af te stemmen. Interessant is tot slot nog het advies om alleen dan te melden als het medisch beroepsgeheim het toelaat dat de arts na een match met een andere meldingsbevoegde ook inhoudelijke informatie mag uitwisselen. De overweging bij dit advies was dat het tot onbegrip of frustraties bij andere melders kan leiden wanneer de arts wel 'A' zegt maar vervolgens geen 'B' mag zeggen. Gelet daarnaast op het advies om het toetsen aan de meldingsgronden zoveel mogelijk te beperken tot gezondheidsproblemen, mag duidelijk zijn dat de beroepsverenigingen een

39 Het beroepsgeheim en de verwijsindex risicojongeren. KNMG-advies over melding door artsen aan de VIR, Utrecht: april 2010.

terughoudend gebruik van de verwijsindex adviseerden.[40] Eenzelfde lijn is ook nu nog terug te zien in de richtlijnen van beide verenigingen.[41] Alleen voor jeugdartsen is een uitzondering gemaakt; zij mogen zonder toestemming melden als dat voortvloeit uit hun taak tot het systematisch volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen en van gezondheidsbevorderende en -bedreigende factoren, mits ze kunnen motiveren waarom een melding zonder toestemming nodig is en waarom die toestemming niet kon worden verkregen.

Maakt een professional de afweging om een jeugdige te melden aan de verwijsindex, dan moet hij van de melding aantekening maken in het eigen dossier. Ook rust op hem de verplichting om de jeugdige en/of de wettelijke vertegenwoordiger te informeren over de melding. Is toestemming de grondslag van melding aan de verwijsindex, dan moet het informeren logischerwijs vooraf plaatsvinden; anders kan niet van een geïnformeerde wilsuiting gesproken worden (art. 4 aanhef en onder 11 AVG). Die wilsuiting moet bovendien – naast vrij en ondubbelzinnig – specifiek zijn, zodat het werken met algemene toestemmingsformulieren zonder die toestemming bij het voornemen van melding te verifiëren niet voldoet. Het geven van toestemming is overigens vormvrij, waarbij wel bedacht moet worden dat de AVG een verantwoordingsplicht voor de verwerkingsverantwoordelijke in het leven geroepen heeft (art. 7 lid 1 AVG). Informeren moet eveneens vooraf plaatsvinden, wanneer de gegevens die bij melding verstrekt worden door de professional zelf (of door de instantie waar hij voor werkt) verkregen zijn en deze gegevens voor een ander doel verstrekt worden dan waarvoor ze verkregen zijn (art. 13 lid 3 AVG). Nu in het merendeel van de domeinen de gegevens voor hetzelfde doel verkregen zijn, namelijk voor hulp, zorg of bijsturing, valt te verdedigen dat de betrokkenen eerst op het moment van een match over de melding geïnformeerd worden.

3.3.9 Toezicht op de naleving

Uit een oogpunt van toezicht is met betrekking tot de verwijsindex een aantal aspecten relevant. Het is om te beginnen de taak van het college om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en daartoe afspraken te maken met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen (zie hiervoor). De wetgever heeft het college daarmee een spilfunctie toebedeeld in het organiseren van de samenwerking die nodig is om het doel van de verwijsindex te bereiken. Waar het hierbij eerst en vooral om gaat, is dat colleges de in hun gemeenten werkzame instanties en functionarissen motiveren om met elkaar samen te werken en hen het belang van het gebruik van de verwijsindex hierbij doen inzien. Dit geldt temeer nu de mogelijkheden om samenwerking en het gebruik van de verwijsindex hierbij juridisch af te dwingen, beperkt zijn. Zo kan een college dat de uitvoering van jeugdhulp heeft uitbesteed via subsidie niet als bijzondere subsidievoorwaarde stellen dat het samenwerkingsconvenant wordt ondertekend en dat de verwijsindex wordt geïmplementeerd in de zorgstructuur

40 Zie ook de Brief van de KNMG van 22 december 2009, bijlage nummer 50479 bij Kamerstukken I 2009/10, 31855, F; en de Brief van de minister voor Jeugd en Gezin van 18 juni 2010, Kamerstukken I 2009/10, 31855, K, over een gesprek dat deze met de KNMG voerde.

41 Zie o.a. KNMG-richtlijn Omgaan met medische gegevens, Utrecht: mei 2018, p. 73-74; en vgl. NVO/NIP-handreiking Verwijsindex Risicojongeren, Utrecht: augustus 2019. Zie voor kritiek op de adviezen van de KNMG en de LHV inzake de verwijsindex M. Maessen, 'De verwijsindex risicojongeren en de niet-meldende medici', Tijdschrift Jeugdrecht in de praktijk 2014-3, p. 26-29.

van de organisatie.[42] Instanties en functionarissen die een samenwerkingsconvenant ondertekenen, zijn daarmee overigens wel gebonden aan de afspraken in het convenant. Worden deze afspraken niet nagekomen, dan is het aan het betreffende college om de nalatige partij daarop aan te spreken. Voor toezicht door een rijksinspectie is hier in beginsel geen plaats.

Verder is relevant dat meldingsbevoegdheid op meerdere niveaus bepaald wordt (zie hiervoor) en dat het telkens de meldingsbevoegde professional is die in voorkomende gevallen moet beslissen of naar zijn oordeel een melding aan de verwijsindex aangewezen is. Het was de bedoeling van de wetgever dat het gebruik van de verwijsindex zou worden gezien als onderdeel van het professionele handelen van meldingsbevoegden, dat bijdraagt aan de kwaliteit van de zorg, hulp en bijsturing ten behoeve van de jeugdige.[43] Voor zover in dat kader een rol is weggelegd voor de rijksinspecties, moest het toezicht dan ook verlopen via de bestaande toezichtkaders. Meerdere rijksinspecties hebben sinds inwerkingtreding van de regeling van de verwijsindex in hun onderzoeksrapporten het belang van gebruik van de verwijsindex benadrukt. Zo schreven de inspecties die samenwerken in het Toezicht Sociaal Domein in mei 2017 dat zij 'verwachten dat de vrouwenopvang alle kinderen in de vrouwenopvang registreert in de Verwijsindex Risicojongeren (VIR) om de onderlinge afstemming tussen professionals te versterken'.[44] Een jaar eerder hadden deze inspecties in breder verband al gewezen op de risico's van niet of te laat melden aan de verwijsindex: 'Doordat partijen niet zijn aangesloten of laat registreren, is de meerwaarde van het instrument nog beperkt. Een gevolg kan dan zijn dat een instantie haar betrokkenheid registreert en deze registratie geen match oplevert, terwijl er wel andere instanties aan de jongere of het gezin hulp leveren of risico's signaleren.'[45] Ook in casusonderzoek wordt om die reden gewezen op de belangrijke bijdrage die de verwijsindex kan leveren aan het samenbrengen van betrokken professionals.[46] Het argument van professionals dat zij melding aan de verwijsindex niet altijd logisch vinden omdat ze slechts korte tijd bij een jeugdige betrokken zijn – een bevinding van de

42 Zie Rb. Rotterdam 1 juni 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ6861, waarin de rechtbank oordeelde dat een dergelijke voorwaarde 'niet [kan] worden aangemerkt als een verplichting die strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, zoals bedoeld in artikel 4:39, eerste lid, van de Awb' en dat '[g]elet hierop en gezien het bepaalde in het tweede lid van dat artikel [...] het verplicht stellen van ondertekening van de Meldcode en het SISA alsmede de implementatie ervan in de organisatie slechts mogelijk [is] indien deze subsidievoorwaarde betrekking heeft op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteiten worden verricht'. Dit verband tussen de wijze waarop de activiteiten worden verricht en de ondertekening van het convenant zal nagenoeg nooit aanwezig zijn.

43 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3, p. 8.

44 Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd, Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang: (wie) is dat een zorg?, Utrecht: mei 2017, p. 21.

45 Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning: een onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, Utrecht: juli 2016, p. 16-17 en 24.

46 Zie Inspectie Jeugdzorg & Inspectie voor de Gezondheidszorg, Casusonderzoek Zuid-Holland: onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling, Utrecht: november 2015, p. 7; Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, Casusonderzoek Drenthe: onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een kind, Utrecht: mei 2016, p. 8; en ook Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, Casusonderzoek Rotterdam Schiebroek: onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling, Utrecht: maart 2017.

Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Jeugdzorg (nu: Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) in hun onderzoek naar de samenwerking tussen Halt-bureaus en de politie bij een Halt-afdoening – wordt in het algemeen dan ook onvoldoende geacht om de verwijsindex niet te gebruiken.[47]

De Autoriteit Persoonsgegevens, tot slot, houdt ingevolge de AVG (art. 6 Uitvoeringswet AVG jo. art. 51 lid 1 AVG) toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de verordening of de wet bepaalde. Dit geldt onverkort voor de regeling van de verwijsindex in de Jeugdwet.

3.4 Uitkomsten van eerdere evaluaties

De wettelijke regeling van de verwijsindex is sinds haar inwerkingtreding in 2010 drie keer eerder geevalueerd. De eerste evaluatie werd uitgevoerd in 2012 en betrof een tussentijdse evaluatie van de regeling.[48] Deze evaluatie was expliciet en uitsluitend gericht op het gebruik van de verwijsindex en daarbinnen in het bijzonder op de samenstelling van de kring van meldingsbevoegden en de uitbreidingen van de verwijsindex in de toekomst. In 2014 werden vervolgens de doeltreffendheid en de effecten van de regeling van de verwijsindex onderzocht.[49] Deze tweede evaluatie wordt daarom wel gezien als de eigenlijke eerste evaluatie van de regeling van de verwijsindex. Beide evaluaties werden overigens uitgevoerd op grond van artikel II van de Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg (verwijsindex risicojongeren). De derde evaluatie van de regeling maakte deel uit van de eerste evaluatie van de Jeugdwet.[50] Hieronder worden de belangrijkste resultaten en conclusies uit de evaluaties op een rij gezet.

3.4.1 De tussentijdse evaluatie 2012

In een notendop liet de eerste evaluatie zien dat niet alle meldingsbevoegde professionals daadwerkelijk meldden, dat niet ieder signaal leidde tot informatie-uitwisseling tussen professionals, dat professionals bezwaren hadden tegen melden en dat ouders bang waren om in een systeem geregistreerd te worden. Een mogelijke verklaring om niet te melden, kon volgens de onderzoekers zijn dat er geen zorgen waren om te melden, maar ook dat de meldingsbereidheid niet groot genoeg was. Als mogelijke verklaringen voor het niet opvolgen van een signaal noemden de onderzoekers dat professionals elkaar al hadden gevonden zonder tussenkomst van de verwijsindex, tijdgebrek en onduidelijkheid over hoe een match op te volgen. Verder bleek de meerwaarde van de verwijsindex boven die van het lokale of regionale signaleringssysteem voor het merendeel van de ondervraagde meldingsbevoegden niet duidelijk voelbaar; slechts ongeveer een kwart merkte dat het lokale of regionale

47 Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie Jeugdzorg, Samenwerking tussen Halt en politie bij Halt-afdoening, Den Haag/Utrecht: september 2017, p. 30.

48 M. Abraham, De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicojongeren, Amsterdam: DSP-groep, augustus 2012.

49 M. Abraham & B. van Dijk, Evaluatie verwijsindex risicojongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicojongeren: de VIR, Amsterdam: DSP-groep, februari 2015.

50 R.D. Friele e.a., Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018.

systeem op de landelijke verwijsindex was aangesloten omdat signalen werden ontvangen met betrekking tot meldingen afkomstig buiten het eigen convenantgebied. Het oordeel over de meerwaarde van de verwijsindex was bij de eerste evaluatie dan ook mager: meldingsbevoegden gaven gemiddeld het cijfer 5,6; regievoerders en coördinatoren gaven gemiddeld het cijfer 5,9. Niettemin bleek een duidelijke meerwaarde te liggen in de convenantoverstijgende component van de verwijsindex, want in de onderzochte periode was het merendeel van de gematchte jeugdigen convenantoverstijgend (70% bovenlokale matches; 30% matches binnen eigen convenantgebied). Over het praktisch gebruik en de regie en coördinatie rondom de verwijsindex waren de ondervraagden kritisch, waarbij wel bedacht moet worden dat de ervaringen hieromtrent nauw samenhingen met de verschillende lokale en regionale signaleringssystemen en diverse geldende afspraken. Zo gaven de ondervraagde regievoerders en coördinatoren aan dat binnen de eigen organisatie niet vaak genoeg gemeld werd, hoewel de organisatie voorzag in trainingen en melden ook werd gestimuleerd. De onderzoekers concludeerden dat draagvlak voor en kennis over de verwijsindex nog niet voldoende aanwezig waren bij de meldingsbevoegde professionals en instanties. Het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex was dan ook een belangrijke – zo niet de belangrijkste – aanbeveling.

In zijn verslag aan de Tweede Kamer concludeerde de staatssecretaris van VWS daarom dat de verwijsindex na twee jaren in ieder geval zijn meerwaarde had bewezen als het ging om de bovenregionale component. De meerwaarde lag voor de staatssecretaris daarnaast in de mogelijkheid om jeugdigen bij verhuizing en zorgmijdend gedrag in het zicht te houden en in de efficiëntiewinst die de verwijsindex meebracht doordat professionals na het uitwisselen van informatie 'niet steeds opnieuw het wiel hoefden uit te vinden wat betreft de aanpak van de problematiek van de betrokken jeugdige'. Er waren echter ook zaken die volgens hem aandacht behoefden. Het betrof om te beginnen de communicatie tussen professionals en jeugdigen en hun ouders, nu de ondervraagde professionals het moeten informeren van de ouders het vaakst hadden genoemd als bezwaar om een jeugdige te melden aan de verwijsindex. De staatssecretaris achtte samenspraak met de betrokkenen absoluut noodzakelijk en het leek hem daarom opportuun om in te zetten op het bevorderen van een soepele en zorgvuldige communicatie rondom melding aan de verwijsindex en inhoudelijke bespreking met andere professionals. Inzet kon verder gepleegd (blijven) worden op scholing en training omtrent hoe om te gaan met ICT als instrument en privacyregelgeving, omdat ook weerstand tegen ICT en angst om inbreuk te maken op de privacy van de betrokkenen belangrijke bezwaren bleken om melding te doen. Niet goed weten wanneer een melding aangewezen is en wat de consequenties van een melding zijn, noopte volgens de staatssecretaris bovendien tot verduidelijking en meer eenduidigheid van de criteria en risicoprofielen voor melding, verheldering van de positie van de verwijsindex ten opzichte van casusoverleggen en het profileren van de regiefunctie. Daarbij benadrukte hij: 'Professionals zal duidelijk gemaakt moeten worden dat de verwijsindex op geen enkele wijze gelijk getrokken kan worden met een casusoverleg of samenwerkingsverband zoals een CJG, Veiligheidshuis of ZAT. De verwijsindex is een instrument dat (onder andere) gebruikt kan worden om de samenstelling en agenda van een casusoverleg te vormen, maar kan niet als vervanging van een dergelijk overleg of samenwerkingsverband dienen.' Gemeenten (lees: colleges) waren volgens de staatssecretaris aan zet om de relatie tussen de verschillende samenwerkingsinitiatieven goed uit te werken en duidelijk over te brengen.

Uit de evaluatie bleek de maatschappelijke behoefte om de regeling van de verwijsindex op een aantal punten te wijzigen. Het meest duidelijk kwam die behoefte naar voren bij de match op adres (in het kader van 'één gezin, één plan') en de match op gezin (achternaam ouders, bloedlijnbevraging). Een grote meerderheid van zowel de meldingsbevoegde professionals als de regievoerders en coördinatoren gaf aan dat het gewenst was om deze functionaliteiten aan de verwijsindex toe te voegen. Andere punten betroffen: uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden[51]; uitbreiding van de doelgroep van de verwijsindex door de leeftijdsbeperking op te heffen; het mogelijk maken dat meldingen langer dan twee jaren in de verwijsindex blijven staan; en het kunnen melden van jeugdigen die geen burgerservicenummer of vaste woon- of verblijfplaats hebben. Enkel aan de behoefte tot een 'gezinsfunctionaliteit' werd gehoor gegeven; de wettelijke borging hiervan zou gaan meelopen met het wetgevingstraject omtrent de Jeugdwet.

3.4.2 De evaluatie 2014

De evaluatie in 2014 had betrekking op vijf thema's: gebruik en organisatie van de verwijsindex (1); privacywetgeving (2); doeltreffendheid (3); effect en meerwaarde (4); en toekomst (5). Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar de participatie van scholen in de verwijsindex en naar het privacyaspect bij het generiek om toestemming vragen voor melding aan de verwijsindex, omdat daaromtrent in de Tweede Kamer vragen waren gesteld.[52]

Gebruik en organisatie

Een belangrijke bevinding van de evaluatie ten aanzien van het gebruik en de organisatie van de verwijsindex was dat sinds 2010 het aantal meldingen aan de verwijsindex gestaag toegenomen was; ook het aantal instanties van waaruit meldingen waren gedaan en het aantal aangesloten meldingsbevoegden lagen hoger. Zo bleek het aantal scholen van waaruit meldingen waren gedaan toegenomen van 86 in de eerste helft van 2010 naar 896 in de eerste helft van 2014 en bleek het aantal meldingen afkomstig van scholen toegenomen van 420 in de eerste helft van 2010 naar 5.438 in de eerste helft van 2014. Er werden evenwel grote verschillen waargenomen in aantallen meldingen tussen instanties onderling en tussen convenantgebieden onderling. Zo bleek Stadsregio Rotterdam, een van de eerste gebieden die werkten met een verwijsindex, in de eerste helft van 2014 meer dan een kwart van alle meldingen voor haar rekening te nemen (31.248 meldingen). Ook bleken er 22 convenantgebieden te zijn waar niet of nauwelijks meldingen werden gedaan, wat de onderzoekers verklaarden vanuit de afwijkende werkwijze die in deze gebieden gehanteerd werd. Verder kwam naar voren dat naast het aantal meldingen ook het aantal matchsignalen was toegenomen. Het aantal gematchte (unieke) jongeren bleek evenwel sinds 2010 redelijk constant te zijn gebleven. Het merendeel van de

51 Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake de verwijsindex was door de minister toegezegd om bij de eerste evaluatie van de verwijsindex aandacht te besteden aan de opportuniteit van meldingsbevoegdheid voor het UWV, de kinderopvang en kinderartsen. Uit de tussenevaluatie kwam naar voren dat de behoefte bestond om de kring van meldingsbevoegden uit te breiden, met name met artsen, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, ziekenhuizen, verpleegkundigen en de kinderopvang. De behoefte die kring uit te breiden met het UWV bleek niet uit de tussenevaluatie.

52 Zie Kamerstukken II 2013/14, 31839, nr. 396 (motie van het lid Van Tongeren).

matches (53% in de eerste helft van 2014) bleek nog altijd convenantoverstijgend; bij het grootste deel hiervan (77%) was de raad voor de kinderbescherming betrokken.

Privacywetgeving

De evaluatie concentreerde zich bij dit thema op het (generiek) informeren en om toestemming vragen. De onderzoekers stelden voorop dat er geen wettelijke verplichting bestond om toestemming te vragen voor het doen van een melding, maar wel een wettelijke verplichting om de jeugdige en/of de wettelijke vertegenwoordiger te informeren over het doen van een melding en wel uiterlijk op het moment van de eerste match en dit zoals bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens die toen gold. Als professionals na een match in de verwijsindex informatie met elkaar wilden delen, zou dit alleen kunnen overeenkomstig de regelgeving van de eigen beroepsgroep. Voorbeelden van generiek informeren en om toestemming vragen, zoals intakeformulieren op school met een passage over de verwijsindex of folders van – toen nog – bureaus jeugdzorg met de vermelding dat alle jeugdigen bij aanmelding gemeld werden en dan mogelijk informatie werd uitgewisseld, werden door de onderzoekers beschouwd als 'niet specifiek genoeg' en daarom als 'onvoldoende rechtsgeldig' en 'niet in geest van de wet'. De evaluatie liet vervolgens zien dat van de ondervraagde meldingsbevoegden 30% vooraf informeerde en om toestemming vroeg voor het doen van een melding, 14% informeerde na het doen van een melding en daarbij wees op de mogelijkheid dat informatie-uitwisseling ging plaatsvinden, 12% niet informeerde omdat ouders al generiek geïnformeerd waren en 8% niet informeerde vanwege de veiligheid of het welzijn van het kind. Om informatie uit te wisselen, bleek van de ondervraagde meldingsbevoegden 32% vooraf om toestemming te vragen, 22% de ouders te wijzen op het gebruik van de verwijsindex en mogelijke informatie-uitwisseling, 14% geen toestemming te vragen omdat ouders dit bij intake al (impliciet) gegeven hadden en 8% geen toestemming te vragen vanwege de veiligheid van het kind. Voor 26% vormde het feit dat ouders moesten worden geïnformeerd over het doen van een melding een belemmering om daadwerkelijk te melden. Onderliggende redenen bleken onder meer handelingsverlegenheid en angst om de vertrouwensband te schaden. Dit was ook al naar voren gekomen bij de tussentijdse evaluatie in 2012.

Doeltreffendheid, effect en meerwaarde

Geconstateerd werd dat de mening over de meerwaarde van de verwijsindex niet eenduidig was. Meldingsbevoegden beoordeelden de meerwaarde van de aansluiting op de landelijke verwijsindex met het cijfer 6,5. Dit was een verbetering ten opzichte van de tussentijdse evaluatie, maar wederom merkte het grootste deel van de ondervraagde meldingsbevoegden (63%) naar eigen zeggen niets van de landelijke aansluiting. In de acht convenantgebieden waar het casusonderzoek plaatsvond, gaf het merendeel van de ondervraagde sleutelpersonen aan onvoldoende meerwaarde te ervaren van de aansluiting op de landelijke verwijsindex zoals die ten tijde van de evaluatie fungeerde. Dat die meerwaarde er in theorie wel is, onderkenden de ondervraagden overigens wel. Die meerwaarde lag volgens hen in de mogelijkheid om jeugdigen ook buiten het eigen gebied te volgen, waarbij vooral gedacht werd aan zorgmijders en multiprobleemgezinnen (die regelmatig verhuizen) en aan jeugdigen die over de regiogrens naar school gaan. Een beperking van de meerwaarde bleek te liggen in het feit dat veel matches niet of nauwelijks relevante informatie opleverden omdat de gezinnen al in beeld waren of omdat de partijen die meldden geen rol hadden in vroegsignalering maar in casusregie of

het bieden van hulp en zorg. Hierin lag een belangrijke verklaring voor het feit dat de meerwaarde van vroegtijdig signaleren en interveniëren vooral tot zijn recht leek te komen in gebieden waar het voorveld sterk betrokken was en de meldingsbereidheid (relatief) hoog. In veel convenantgebieden werd het systeem namelijk belast met meldingen die geen nieuwe informatie opleverden doordat ze door tweedelijns zorginstellingen waren gedaan (met name bureaus jeugdzorg en de raad voor de kinderbescherming en vaak generiek). Omdat aan die meldingen geen opvolging werd gegeven, leidden ze niet tot het beoogde doel van vroegsignalering en tijdig interveniëren. Ook de meldingbereidheid van professionals werd hierdoor aangetast, terwijl een deel van de meldingen wel degelijk een doel zou kunnen treffen namelijk jeugdigen die verhuizen in beeld houden.

Toekomst

De evaluatie werd uitgevoerd aan de spreekwoordelijke vooravond van inwerkingtreding van de Jeugdwet. Vroegsignalering en tijdig interveniëren – de doelen van de verwijsindex – gingen een andere functie krijgen en mogelijk nog belangrijker worden. Wat de consequenties zouden zijn voor het gebruik van de lokale en regionale signaleringssystemen en dus voor de verwijsindex was nog onduidelijk. De ondervraagden zagen zowel mogelijkheden als beperkingen. Gezien de nieuwe taken voor de gemeenten werd de urgentie om te kijken naar instrumenten voor vroegsignalering en interventies groter. De verwijsindex zou dan behulpzaam kunnen zijn. Daarbij ging de transitie gemeenten de mogelijkheid bieden om te sturen op het gebruik van de verwijsindex, bijvoorbeeld door middel van prestatieafspraken, en zouden professionals vanwege de transitie ook opnieuw positie moeten bepalen. Versnippering in het veld en toenemende samenwerking op lokaal en regionaal niveau, zouden de meerwaarde van de verwijsindex evenwel (extra) kunnen gaan beperken. Om de bruikbaarheid van de verwijsindex te vergroten werd door de ondervraagden (wederom) uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden genoemd, en ook vergroting van de meldingsbereidheid, het verplichten van organisaties om te melden en aansluiting op eigen registratiesystemen of nieuwe lokale systemen. De onderzoekers concludeerden, alles overziende, dat het nog te vroeg was om over de toekomst van de verwijsindex risicojongeren te oordelen. De ontwikkelingen in het veld moesten volgens hen leidend zijn bij de vraag in hoeverre de verwijsindex met de bestaande doelstellingen nog toegevoegde waarde had. Een belangrijke aanbeveling aan gemeenten lag in het vergroten van de rol van het voorveld. Aansluiting van de in ontwikkeling zijnde wijkteams werd van essentieel belang geacht en de regie rondom de opvolging van een match zou lager bij het voorveld gelegd moeten worden.

3.4.3 Kabinetsstandpunt na de evaluatie 2014

De Tweede Kamer werd medio 2015 door de staatssecretaris van VWS geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie die in 2014 was uitgevoerd.[53] Voor een goed functioneren van de verwijsindex had de Tweede Kamer een maand daarvoor nog de aandacht van de minister van Veiligheid en Justitie gevraagd. Dat gebeurde in een Algemeen Overleg over criminele jeugdgroepen op 9 april 2015. De staatssecretaris gaf aan: ‘De evaluatie bevat aanbevelingen aan het Rijk, aan de gemeenten en aan de aanbieders, gericht op het versterken van het gebruik van de VIR. Het kabinet

53 Als onderdeel van een rapportage over de voortgang van geweld in afhankelijkheidsrelaties; zie de Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 15 juni 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 28345, nr. 136, p. 18-20).

hecht groot belang aan vroegsignalering om te voorkomen dat kinderen buiten het bereik van de jeugdzorg blijven en afglijden naar erger, zoals criminaliteit. Een goed gebruik van de VIR is daarvoor een voorwaarde.' De aanbevelingen aan het Rijk nam de staatssecretaris daarom graag over. De eerste aanbeveling betrof het bevorderen van een betere aansluiting van de landelijke verwijsindex met de lokale verwijsindexen en informatiesystemen door meer uniformiteit. Het ministerie van VWS zou samen met het CIBG de mogelijkheid hiertoe onderzoeken. De tweede aanbeveling was om het juridisch kader rondom het informeren en toestemming vragen te verhelderen en uit te dragen. Omdat dit punt zich ook voordeed bij het delen van informatie over vermoedens van kindermishandeling en in dat kader al was toegezegd dat er een overzicht zou komen van toepasselijke wet- en regelgeving, zegde de staatssecretaris toe bij dat overzicht ook de verwijsindex te betrekken. Het overzicht zou ter beschikking worden gesteld aan professionals en gemeenten, wat datzelfde jaar nog gebeurd is.[54] De derde en laatste aanbeveling was om gemeenten aan te spreken die het gebruik van de verwijsindex niet of slecht bevorderen. De staatssecretaris gaf aan dat hij hier samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten invulling aan zou geven. De staatssecretaris ging verder door te constateren dat het hele terrein van de jeugdhulp op dat moment sterk in beweging was door de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015. De evaluatie had daarom geen directe consequenties voor de regeling van de verwijsindex als zodanig. Het ministerie van VWS besloot de conclusies vooruit te schuiven naar de eerste evaluatie van de Jeugdwet.

3.4.4 De eerste evaluatie van de Jeugdwet

Een van de onderzoeksvragen uit het Evaluatiekader Jeugdwet 2015 luidde: 'Draagt de Verwijsindex Risicojongeren (VIR) effectief bij aan een integrale aanpak in de uitvoeringspraktijk van de Jeugdwet en hoe ervaren professionals dat?' Deze vraag is niet apart meegenomen in de evaluatie die in 2017 werd uitgevoerd. Wel zijn vragen gerelateerd aan de werking van de verwijsindex meegenomen in de enquête van de deelstudie veiligheid. Op basis van de antwoorden op deze vragen concludeerden de onderzoekers dat in ieder geval de registratie van meldingen die binnenkomen bij Veilig Thuis aandacht verdiende.[55] Iets meer dan 20% van de respondenten van Veilig Thuis gaf namelijk aan dat deze meldingen nooit werden geregistreerd in de verwijsindex; slechts een derde gaf aan dat dit altijd gebeurde. Ook respondenten van het zorglandschap scoorden hier laag op: lokale teams 34% soms en 16% nooit; specialistische aanbieders 25% soms en 15% nooit. Van de specialistische aanbieders zei ook 20% daar geen zicht op te hebben. Verder bleek uit de enquête van de deelstudie gemeentelijk perspectief dat de verwijsindex een van de knelpunten was die het voor gemeenten lastig maakten om de transformatie die de Jeugdwet beoogt, vorm te geven.[56] Waarom de verwijsindex als een knelpunt werd ervaren, valt niet uit het evaluatierapport af te leiden. Er lijkt evenwel een verband te zijn met de bevinding uit de deelstudie veiligheid dat 'preventief werken' – in het onderzoek gedefinieerd als 'het voorkomen van onveiligheid en het duurzaam borgen van veiligheid' – nog maar moeizaam

54 Zie B.W. Schermer & T. Priester, Overzicht wet- en regelgeving uitwisseling gegevens bij kindermishandeling, Amsterdam: Considerati 2015.

55 R.D. Friele e.a., Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018, p. 370.

56 R.D. Friele e.a., Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018, p. 195.

van de grond leek te komen.[57] Het (kunnen) signaleren van risico's is een belangrijk onderdeel daarvan.

3.5 Wijzigingen en ontwikkelingen sindsdien

De wettelijke regeling van de verwijsindex heeft sinds de evaluatie in 2014 meerdere wijzigingen ondergaan. De grootste wijziging betrof de introductie van de gezinsfunctionaliteit. Overige wijzigingen hielden verband met de noodzaak om de regeling in te passen in het systeem van de Jeugdwet, of hadden te maken met wijzigingen in andere wet- en regelgeving zoals rondom de invoering van de AVG en rondom de samenvoeging van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg in de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. De meest relevante wijzigingen worden hieronder behandeld. Ook wordt aandacht besteed aan samenwerking onder de Jeugdwet en aan een recente ontwikkeling rondom gegevensuitwisseling in het sociaal domein.

3.5.1 Introductie van de gezinsfunctionaliteit

Bij invoering van de Jeugdwet is een 'gezinsfunctionaliteit' aan de regeling van de verwijsindex toegevoegd. Feitelijk gaat het om twee aparte functionaliteiten: een functionaliteit die een matchsignaal afgeeft wanneer twee of meer jeugdigen met hetzelfde woonadres gemeld zijn (art. 7.1.2.3 lid 1 aanhef en onder d Jw) en een functionaliteit die een matchsignaal afgeeft wanneer twee of meer jeugdigen met eenzelfde in de basisregistratie personen opgenomen ouder gemeld zijn (art. 7.1.2.3 lid 1 aanhef en onder e Jw). De gezinsfunctionaliteit werd toegevoegd omdat vanuit de praktijk bij herhaling de behoefte geuit was aan een instrument waarmee professionals minder gefragmenteerd en meer georiënteerd op het gezin zouden kunnen werken. Gebleken was namelijk dat de risicosignalen over verschillende jeugdigen binnen een gezin er wel waren maar niet of nauwelijks samenkwamen en dat hierdoor onvoldoende samenwerking op gezinsniveau plaatsvond.

In aanloop naar de ontwikkeling van de gezinsfunctionaliteit zijn de nodige alternatieven overwogen om professionals van elkaars betrokkenheid bij verschillende jeugdigen binnen een gezin op de hoogte te brengen. Twee mogelijkheden werden daarbij in overweging genomen.[58] De eerste mogelijkheid betrof het inwinnen van informatie bij het gezin zelf. Hieraan kleefden volgens de wetgever evenwel belangrijke nadelen: beperkte betrouwbaarheid van verstrekte informatie, tijdverlies en de betrokkenen zouden steeds opnieuw hun verhaal moeten doen. De beperkte betrouwbaarheid zou een gevolg zijn van mogelijk zorgmijdend gedrag of van beperkte kennis omtrent betrokkenheid van andere professionals bij overige gezinsleden. Het tijdverlies zou erin gelegen zijn dat de betrokken professionals in eerste instantie vooral bezig moesten zijn met zoeken naar andere bij het gezin betrokken professionals in plaats van met diagnosestelling en hulpverlening. Bovendien zouden de betrokkenen zich in dit scenario telkens weer geconfronteerd zien met dezelfde vraag. De gezinsfunctionaliteit van de verwijsindex werd geacht (meer) betrouwbaar te zijn, omdat de verwijsindex uitgaat van een melding die gedaan is door een professional. Omdat de verwijsindex op geautomatiseerde wijze signaleert, zou er ook geen tijdverlies plaatsvinden. In plaats van iedere keer het gezin met de

57 R.D. Friele e.a., Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018, p. 368.

58 Zie Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3 (MvT), p. 78.

vraag te confronteren welke professionals nog meer betrokken zijn, werd deze vraag bovendien aan de verwijsindex gesteld door middel van een melding. Een kanttekening is hierbij op de plaats. De gezinsfunctionaliteit kan tijd sparen. Het gaat dan om tijd die gemoeid zou zijn met het bevragen van het gezin. De verwijsindex is evenwel geen actief zoeksysteem. De werking is, met andere woorden, afhankelijk van de professionals die een jeugdige bij wie ze betrokken zijn wel of niet melden aan de verwijsindex. Een professional kan dus betrokken zijn maar voor andere betrokken professionals die een melding doen onbekend blijven wanneer en zolang die professional niet zelf ook een melding doet aan de verwijsindex. De tweede mogelijkheid die in overweging werd genomen, was dan ook het inwinnen van informatie bij andere professionals. Een dergelijke rondvraag, al dan niet met behulp van geautomatiseerde systemen, zou volgens de wetgever evenwel een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen betekenen dan gebruik van de gezinsfunctionaliteit. Rondvragen naar iemands betrokkenheid bij een bepaalde jeugdige of het gezin houdt immers in dat ook professionals worden benaderd die in het geheel niet betrokken zijn. Een geautomatiseerde benadering betekent dat in ieder geval in de systemen van verschillende betrokken en niet betrokken professionals 'gekeken' zal moeten worden, wat de nodige veiligheidsrisico's meebrengt.

Bij totstandkoming van de Jeugdwet zijn daarnaast vragen gesteld over de proportionaliteit van uitbreiding van de verwijsindex met een gezinsfunctionaliteit.[59] Naar aanleiding daarvan werd afgewogen hoe met een zo beperkt mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen een zo groot mogelijk bereik binnen de doelgroep behaald zou kunnen worden. Het resultaat hiervan is dat niet gezinnen als zodanig gemeld kunnen worden aan de verwijsindex; het doen van een melding is beperkt tot individuele jeugdigen. Daarnaast bevat artikel 7.1.2.3, eerste lid, onder d, van de Jeugdwet een uitzondering voor het adres van instellingen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.40, derde of vierde lid, van de Wet basisregistratie personen. Dit betreft instellingen voor gezondheidszorg, gesloten jeugdhulpinstellingen, penitentiaire instellingen en instellingen op het terrein van maatschappelijke opvang. Van gemelde jeugdigen die in dergelijke instellingen bij elkaar wonen, kan op die wijze geen match ontstaan; zij worden in dit verband dus niet gezien als elkaars gezinsleden. De functionaliteit die een matchsignaal afgeeft wanneer twee of meer jeugdigen met hetzelfde woonadres gemeld zijn – de adresmatch – is overigens nooit geoperationaliseerd. Het ministerie van VWS besloot die functionaliteit van de verwijsindex niet te activeren, omdat er nog te veel praktische problemen opgelost moesten worden om onbedoelde matches te voorkomen. Zo waren bij invoering van de gezinsfunctionaliteit de adressen die uitgesloten zijn van de adresmatch nog onvoldoende geactualiseerd en daarmee onvoldoende ingevoerd in het landelijke bestand met uitgesloten adressen (het Register Uitgesloten Adressen).

3.5.2 Herverdeling en uitbreiding van de kring van meldingsbevoegden

In het Besluit Jeugdwet zijn de categorieën van instanties aangewezen die werkzaam zijn in een van de domeinen als genoemd in artikel 7.1.1.2 van de Jeugdwet en die meldingsbevoegde functionarissen mogen aanwijzen om een melding aan de verwijsindex te kunnen doen. Daarnaast worden enkele categorieën van functionarissen die niet werkzaam zijn voor een instantie aangewezen. Hierbij is uitgegaan van de categorieën instanties en functionarissen die in het Uitvoeringsbesluit Wet op de

59 Zie Kamerstukken I 2013/14, 33684, D (MvA), p. 66.

jeugdzorg reeds waren aangewezen. Zo waren artsen, ziekenhuizen en verpleegkundigen niet integraal meldingsbevoegd. Zij werden daarom in het Besluit Jeugdwet ook niet als meldingsbevoegde categorie aangewezen. De aanwijzing van huisartsen en afdelingen voor spoedeisende hulp van ziekenhuizen werd wel gehandhaafd. Ook de kinderopvang werd niet toegevoegd aan de kring van meldingsbevoegden, hoewel de tussentijdse evaluatie in 2012 had uitgewezen dat een meerderheid van de respondenten dit wenselijk achtte. Overheveling naar de Jeugdwet betekende echter ook dat de regeling van de verwijsindex moest worden ingebed in een nieuw stelsel. Dit had gevolgen voor de kring van meldingsbevoegden, met name in de domeinen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.[60] In de eerste plaats hielden door de herziening van het stelsel de bureaus jeugdzorg op te bestaan. Bij deze bureaus was onder de Wet op de jeugdzorg zowel de indicatiestelling als de coördinatie van zorg belegd. In dat kader waren de bureaus jeugdzorg meldingsbevoegd en was er geen noodzaak om ook de jeugdzorgaanbieders als meldingsbevoegd aan te wijzen. Doordat de bureaus jeugdzorg ophielden te bestaan, moesten onder de Jeugdwet – in aanvulling op de instanties die in het nieuwe stelsel de functies van de bureaus jeugdzorg anders dan de indicatiestelling gingen uitoefenen – de jeugdhulpaanbieders worden aangewezen als categorie van meldingsbevoegde instanties. Dit hield een daadwerkelijke uitbreiding van het domein jeugdhulp in. In de tweede plaats werd de categorie van aangewezen instanties in het domein maatschappelijke ondersteuning verbreed, in zoverre dat onder de Jeugdwet niet langer de aanvullende eis werd gesteld dat de betrokken functionaris slechts kon worden aangewezen indien zijn beroep hoofdzakelijk bestond uit het verlenen van hulp, zorg en bijsturing aan jeugdigen. Dit werd nodig geacht om concreet en efficiënt invulling te kunnen geven aan het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Tot slot kwam met de inwerkingtreding van de Jeugdwet de bevoegdheid van gemeentelijke doelgroepcoördinatoren te vervallen.

3.5.3 Samenwerking onder de Jeugdwet

De invoering van de Jeugdwet heeft daarnaast een ontwikkeling ingezet die voor de werking van de verwijsindex bijzonder relevant is. Het gaat om de transformatie van de jeugdhulp. Hoewel deze transformatie nog altijd niet gerealiseerd lijkt te zijn, is de invoering van de Jeugdwet wel een stimulans gebleken voor het vormen van samenwerkingsverbanden. Het bestaan van samenwerkingsverbanden, vooral op lokaal en regionaal niveau, kan de behoefte van professionals aan instrumenten als de verwijsindex doen verminderen. De behoefte aan duidelijkheid met betrekking tot de rol en meerwaarde van de verwijsindex bij samenwerking binnen de gemeente of regio, zoals die uit de evaluatie in 2014 naar voren kwam, moet vooral in dat verband gezien worden. Door onder gemeentelijke regie afspraken te maken, waarbij dan de rol van de verwijsindex wordt ingepast in andere werkprocessen en samenwerkingsvormen op lokaal of regionaal niveau, zou volgens de onderzoekers het werken met de verwijsindex geoptimaliseerd kunnen worden en het aantal meldingen vergroot. De rol van de verwijsindex onder het systeem van de Jeugdwet is echter niet onomstreden. Zo zijn in de literatuur vraagtekens gezet bij de focus die de verwijsindex legt op risicosignalering.[61] Dit zou niet passen in

60 Zie de nota van toelichting bij het Besluit van 5 november 2014, houdende regels ter uitvoering van de Jeugdwet (Stb. 2014, 441), p. 73-75 en 110-114.

61 Zie I.G.A. Lecluijze, The wrong tool for the job: the introduction of the child Index in Dutch child welfare, Maastricht: Maastricht University 2015; en ook I. Lecluijze & K. Horstman, ‘Meldsysteem risicokinderen is niet adequaat’, Sociale Vraagstukken 5 februari 2016, te raadplegen via: https://www.socialevraagstukken.nl/meldsysteem-risicokinderen-is-niet-adequaat/.

een stelsel waar juist het versterken van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en gezinnen benadrukt wordt.

3.5.4 Gegevensuitwisseling in het sociaal domein

In de loop der jaren heeft de rijksoverheid verschillende instrumenten aangeboden aan professionals om de omgang met de wet- en regelgeving rondom gegevensuitwisseling te verduidelijken en te vergemakkelijken. Zo bracht het ministerie van VWS in 2011 het instrument 'Samenwerken in de jeugdketen' uit. Het betrof een vertaling van de handreiking 'Samenwerken in de jeugdketen' en moest professionals helpen om weloverwogen te kiezen voor het al dan niet samenwerken en het uitwisselen van persoonsgegevens met andere professionals. Het instrument bood daartoe een stramien aan de hand waarvan een professional zijn zorgen over een gezonde en veilige ontwikkeling van een jeugdige kon concretiseren en waarmee hij op een systematische wijze kon afwegen of afstemming en samenwerking met andere betrokken professionals in het belang van de jeugdige was. Het was onder meer bedoeld om te gebruiken voor het doen van een melding aan de verwijsindex. Hiervoor werd ook al gewezen op het overzicht van wet- en regelgeving met betrekking tot het uitwisselen van gegevens bij kindermishandeling, dat het ministerie van VWS in 2015 aan professionals en gemeenten ter beschikking stelde en waarin zelfs de informatie-uitwisseling na een match in de verwijsindex werd geadresseerd. Het zorgvuldig uitwisselen van persoonsgegevens tussen professionals blijft in de praktijk evenwel een complex vraagstuk, waarvoor geregeld de aandacht wordt gevraagd. Recentelijk is dit nog gebeurd in relatie tot de aanpak van kwetsbare jeugdigen met een afstand tot de arbeidsmarkt.[62] Mede naar aanleiding hiervan liet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 27 september 2019 aan de Tweede Kamer weten dat er een wetsvoorstel komt om integraal werken mogelijk te maken.[63] Daartoe zal in het wetsvoorstel naast een explicitering van de coördinerende rol van het college ook een specifieke grondslag voor het uitwisselen van gegevens bij meervoudige problematiek opgenomen worden. De grondslag is bedoeld voor een drietal situaties, waaronder de situatie dat een professional of instantie die reeds betrokken is bij een gezin of burger vermoedt dat er sprake is van meervoudige problematiek, dat noodzakelijke samenwerking tussen partijen niet van de grond komt, of dat instanties uit andere domeinen betrokken moeten worden. Het college zou dan de gegevens moeten kunnen verwerken die nodig zijn om de integrale aanpak te kunnen organiseren en de totale dienstverlening zonodig moeten kunnen coördineren. Het wetsvoorstel lijkt betekenis te hebben voor het uitwisselen van inhoudelijke informatie na een match in de verwijsindex, ware het niet dat de minister nadrukkelijk benoemd heeft dat het college niet zal kunnen treden in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere partijen en dat de principes van het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht zullen blijven gelden. In de loop van 2020 zal het wetsvoorstel nader vorm krijgen.

62 Zie het interdepartementaal beleidsonderzoek Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt: zichtbaar en zelfstandig maken, Den Haag: Ministerie van Financiën, april 2019; en de Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 oktober 2019, Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 952, voor de kabinetsreactie op de aanbevelingen van dit interdepartementaal onderzoek.

63 Kamerstukken II 2019/20, 34477, nr. 66.

3.6 Beschouwing

Mede op grond van het Verdrag inzake de rechten van het kind, heeft de overheid de taak om passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen om de bescherming en de zorg voor het welzijn van jeugdigen te verzekeren en in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden voor hun ontwikkeling te waarborgen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mag in het kader van deze zorgplicht van de autoriteiten verwacht worden dat informatie met betrekking tot de verschillende problemen van een jeugdige bij elkaar wordt gebracht.[64] Hierin past de inzet van een instrument als de verwijsindex, omdat dit instrument meldingsbevoegden op de hoogte stelt van elkaars betrokkenheid bij bepaalde jeugdigen. Dit gebeurt overigens zonder meteen ook inhoudelijke informatie met betrekking tot de gesignaleerde risico's uit te wisselen, wat de persoonlijke levenssfeer van de betrokken jeugdigen zoveel mogelijk beoogt te beschermen. Dat is ook de reden dat in de wet enkel een grondslag om melding te doen opgenomen is. Die afweging tussen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en het behalen van een zo groot mogelijk bereik binnen de doelgroep blijkt ten grondslag te liggen aan veel van de keuzes die bij de inrichting van de verwijsindex gemaakt zijn. Het gaat om een nauwgezette afweging en zorgvuldige keuzes rondom het doel en de doelgroep van de verwijsindex, de meldingsbevoegdheid van instanties en functionarissen en de gronden om melding te doen. Omdat gebruik van de verwijsindex gepaard gaat met het verwerken van persoonsgegevens, is het voor de legitimiteit van de landelijke verwijsindex evenwel cruciaal dat de noodzaak tot het verwerken van persoonsgegevens (nog altijd) onomstreden vaststaat. Dit betekent dat een dringende maatschappelijke behoefte moet bestaan aan de verwijsindex en dat de inrichting ervan ook voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat vraagt in ieder geval om voldoende draagvlak onder professionals voor het gebruik van de verwijsindex, gebruik op basis van uniforme meldingsgronden en individuele afwegingen en een goede afstemming tussen de verwijsindex en overige instrumenten die afstemming en samenwerking beogen te bewerkstelligen.

64 Zie EHRM 26 november 2002 (E. e.a./Verenigd Koninkrijk), nr. 33218/96, EHRC 2003/14 m.nt. H.L. Janssen.

4

De verwijsindex in de praktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van het empirisch onderzoek, bestaande uit een enquête onder meldingsbevoegden, instellingscoördinatoren en regio-coördinatoren, interviews met experts, interviews met jeugdigen en groepsgesprekken met professionals. Ook heeft een analyse van de cijfers van de landelijke verwijsindex over het aantal meldingen, matches en matchsignalen plaatsgevonden.

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de implementatie van de verwijsindex. De paragraaf beschrijft op welke wijze de aansluiting op de verwijsindex in de praktijk is geregeld. Ook wordt nader ingegaan op de wijze waarop het gebruik van de verwijsindex wordt bevorderd en de uitwerking van criteria om te melden door organisaties. Paragraaf 4.3 gaat in op het gebruik van de verwijsindex in de praktijk. Daar wordt ingegaan op de hoeveelheid meldingen en matches in de landelijke verwijsindex, de belemmeringen die professionals ervaren en de manier waarop opvolging wordt gegeven aan een match. In paragraaf 4.4. staat de werking van de verwijsindex centraal en wordt beschreven of professionals zich ondersteund voelen en welke opvattingen zij hebben over het doelbereik van de wet. Daarna wordt in paragraaf 4.5 contact met andere professionals en de uitwisseling van informatie bij de verwijsindex beschreven. In paragraaf 4.6 komt ten slotte de samenhang van de verwijsindex met de Wet verplichte meldcode aan de orde.

Enquêteresultaten

De enquête is uitgezet onder meldingsbevoegden, instellingscoördinatoren en regio-coördinatoren van leverancier MULTIsignaal.[65] Onder meldingsbevoegden worden de professionals verstaan die aangesloten zijn bij de verwijsindex en derhalve een melding kunnen doen. Een deel van de meldingsbevoegden heeft aangegeven in de periode 2017-2018 *geen* meldingen te hebben gedaan in de verwijsindex; deze worden in het rapport aangeduid als niet-gebruikers. De meldingsbevoegden die in de periode 2017-2018 hebben aangegeven minimaal één melding in de verwijsindex te hebben

65 Andere leveranciers wilden geen medewerking verlenen aan dit onderzoek. Circa 70% van alle meldingsbevoegden is aangesloten bij leverancier MULTsignaal. Bij de meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren is voldoende respons behaald voor betrouwbare resultaten. Over de regio-coördinatoren rapporteren we vanwege de lagere respons alleen op enkele plekken. Zie verder de methodologische verantwoording in hoofdstuk 2.

gedaan, worden in dit rapport aangeduid als gebruikers. In sommige tabellen zijn de antwoorden van meldingsbevoegden verder geanalyseerd naar gebruikers en niet-gebruikers; dit is met grijs aangegeven in de tabellen. Daarnaast is in dit rapport onderscheid gemaakt tussen gebruikers uit regio's met een bovengemiddelde meldingsbereidheid en regio's met een benedengemiddelde meldingsbereidheid. Deze groepen zijn tot stand gekomen door het aantal meldingen per regio af te zetten tegen het aantal inwoners per regio. Zie hiervoor verder de methodologische verantwoording in hoofdstuk 2.

4.2 Implementatie

4.2.1 Inleiding

Bij de implementatie van de verwijsindex zijn verschillende partijen betrokken. Ten eerste de minister, die zorg moet dragen voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Het beheer van de verwijsindex is neergelegd bij het CIBG, uitvoeringsorgaan van het ministerie van VWS. Ten tweede kent de wet gemeenten een belangrijke rol toe bij de implementatie. Het college van Burgemeesters en Wethouders (hierna: college) moet de aansluiting van instanties en functionarissen op de verwijsindex organiseren, waarmee volgens de wetgever de basis wordt gelegd voor een landelijke dekking van de verwijsindex.[66] Daarnaast moet het college het gebruik van de verwijsindex bevorderen. Daartoe moet het college afspraken maken met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen, voor zover zij behoren tot een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.[67] Hierna worden deze onderdelen besproken; we beginnen met de aansluiting op de verwijsindex (paragraaf 4.1.2.), daarna wordt besproken op welke wijze gemeenten het gebruik van de verwijsindex bevorderen (paragraaf 4.1.3) en vervolgens wordt ingegaan op de uitwerking van criteria om te melden door organisaties (paragraaf 4.1.4).

4.2.2 Aansluiting op de verwijsindex

Bij de totstandkoming van de verwijsindex werden twee varianten genoemd voor de organisatie van de aansluiting op de verwijsindex: direct via de webapplicatie van de verwijsindex en indirect via koppeling met een lokaal of regionaal signaleringssysteem.[68] De Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) is via de eerste mogelijkheid aangesloten op de landelijke verwijsindex. Gemeenten zijn via de tweede mogelijkheid, via een koppeling met een lokaal of regionaal signaleringsysteem aangesloten. Gemeenten realiseren dit door zich aan te sluiten bij een convenantgebied. In het gemeentelijk samenwerkingsconvenant zijn afspraken vastgelegd over de verwijsindex. Er zijn 65 convenant-

66 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3.

67 Verwezen wordt naar een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van instanties die werkzaam is in een of meer van de domeinen van artikel 7.1.1.2 Jeugdwet, te weten jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie.

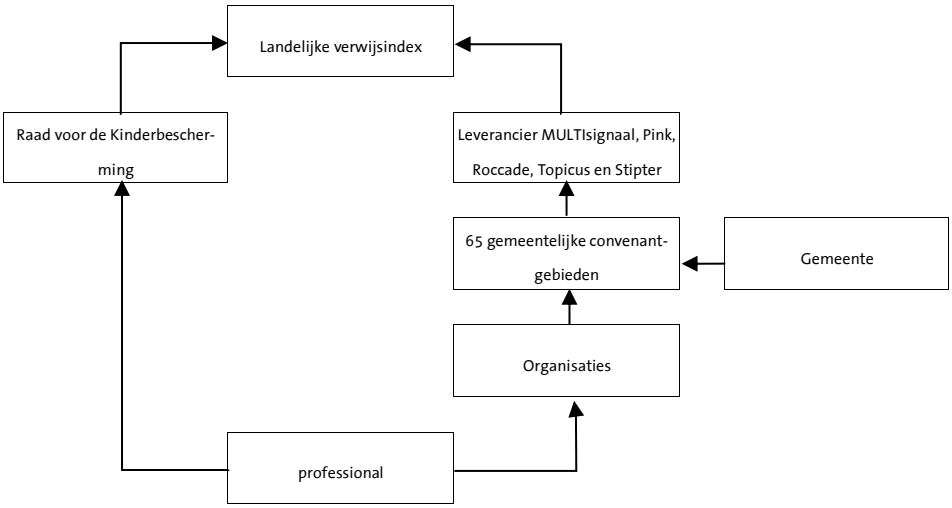
68 Zie hiervoor paragraaf 3.3.5.

gebieden van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten en één convenant regelt de aansluiting van de RvdK.

Op dit moment verzorgen vier leveranciers de regionale aansluiting van de convenantgebieden op de landelijke verwijsindex, namelijk MULTIsignaal,[69] Pink Roccade,[70] Topicus[71] en Stipter.[72] [73] Onder elke leverancier zijn verschillende convenantgebieden aangesloten. Elk convenantgebied stelt een convenantbeheerder aan die toeziet op het dagelijks beheer van het signaleringssysteem. Dat betekent dat de gemeente bij de regionale verwijsindex te maken heeft met twee partijen: de organisatie die het convenant beheert en de leverancier. Deze partijen verzorgen de aansluiting met de landelijke verwijsindex. Elk systeem heeft zijn eigen uitwerking, zoals verschillen in functionaliteit (bijvoorbeeld het kunnen gebruiken van een app) en toegankelijkheid.

In figuur 1 is de relatie tussen de landelijke verwijsindex en de convenantgebieden weergegeven.

Figuur 1: Relatie tussen professionals, organisaties, convenantgebieden, leveranciers en de landelijke verwijsindex



De betrokkenheid van de politie bij de verwijsindex is volgens de wetgever gericht op hulp, zorg of bijsturing van de jeugdige.[74] De bedoeling was dat de politie jeugdigen niet rechtstreeks aan de

69 Multisignaal is actief in Friesland, Drenthe, Noord-Holland, Flevoland, Gelderland, Utrecht, Midden-Brabant, Limburg, Zeeland en Zuid-Holland Midden en Noord.

70 De regionale verwijsindex van Pink Roccade heet Zorg voor Jeugd. Deze verwijsindex is actief in Groningen en West- en Oost-Brabant.

71 De regionale verwijsindex van Topicus heet VIS2. Deze verwijsindex is actief in Overijssel.

72 De regionale verwijsindex van Stipter heet MO-platform. Sinds 2019 is MO-platform actief in Zuid-Holland Zuid.

73 Tot 2017 was ook Matchpoint één van de aanbieders, zij hebben in 2017 de twee regio's waar zij de verwijsindex aanboden, de regio Amsterdam-Amstelland & Zaanstreek-Waterland, aan MULTIsignaal overgedragen.

74 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3.

verwijsindex meldt, maar dat indirect doet, door tussenkomst van het toenmalig bureau jeugdzorg. In de praktijk is de politie tegenwoordig aangesloten door tussenkomst van Veilig Thuis. De politie meldt bij Veilig Thuis en deze neemt na een risicotaxatie een besluit of de melding van de politie moet worden doorgezet naar de verwijsindex. Hoewel de Nationale Politie het uitgangspunt heeft dat niet rechtstreeks door de politie in de verwijsindex wordt gemeld, bestaat voor elke regionale eenheid beleidsruimte om in te spelen op de lokale situatie, hetgeen ook tot andere keuzen heeft geleid. De stadsregio Rotterdam heeft bijvoorbeeld wel de politie aldaar aangesloten, hetgeen ook meldingen in de verwijsindex oplevert.

De Veilig-Thuisorganisaties worden (onder de naam advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling – AMHK) in het besluit Jeugdwet genoemd als aangewezen meldingsbevoegde instanties. Dit betekent dat gemeenten de Veilig-Thuisorganisaties moeten betrekken in de samenwerkingsconvenanten en moeten zorgen voor aansluiting van de Veilig-Thuisorganisaties op de verwijsindex. Uit analyse bij de landelijke verwijsindex blijkt dat slechts vijftien van de 26 Veilig-Thuisorganisaties zijn aangesloten bij de verwijsindex. In het handelingsprotocol 2019 van het landelijk netwerk Veilig Thuis wordt niets geschreven over (uniforme) aansluiting of het gebruik van de verwijsindex.[75]

Gemeenten gaan verschillend om met het aansluiten van meldingsbevoegde organisaties en professionals. Uit de interviews blijkt dat in de ene regio meer activiteiten worden verricht om organisaties aan te sluiten dan in andere regio's. Omdat gemeenten een wettelijke plicht hebben om organisaties aan te sluiten op de verwijsindex, maar deze organisaties zelf geen wettelijke verplichting kennen tot het aansluiten, is de mate waarin aandacht wordt besteed per gemeente van directe invloed op het aansluiten van organisaties. In gemeenten waar weinig inspanningen zijn om organisaties aan te sluiten, zijn daardoor ook minder organisaties aangesloten. Een aantal gemeenten heeft beleid om instanties aan te sluiten op de verwijsindex; deze gemeenten hebben in subsidievoorwaarden of inkoopvoorwaarden aansluiting op de verwijsindex als eis gesteld.

Regio's waar veel wordt gemeld in de verwijsindex zijn met name regio's waar de gemeente een actieve rol speelt. Hierna zijn twee voorbeelden gegeven.

Regionale verwijsindex Rotterdam - SISA

Het 'SamenwerkingsInstrument Sluitende Aanpak' (SISA) is de regionale verwijsindex voor Rotterdam en verschillende omliggende gemeenten. Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop de lokale verwijsindex in Rotterdam is georganiseerd, dan valt op dat vanuit de gemeente veel aandacht wordt besteed aan het instrument. Binnen de gemeente Rotterdam is ongeveer 5 fte beschikbaar gesteld. Die capaciteit wordt ingezet op functioneel beheer, relatiemanagement en ondersteuning van professionals en organisaties. Medewerkers bezoeken organisaties, voeren gesprekken met de professionals en lopen met hen de aansluitprocedure (toetreding tot het samenwerkingsconvenant) door. Daarnaast wordt er verbinding gezocht met andere beleidsadviseurs en andere beleidsterreinen. Ook worden trainingen georganiseerd vanuit de gemeente. Elke professional/organisatie die

75 Handelingsprotocol 2019, Landelijk Netwerk Veilig Thuis.

deelneemt aan het SISA-signaleringssysteem kan de training 'Werken met de verwijsindex SISA' volgen. Deze training wordt één tot twee keer per maand gegeven.

In de stadsregio Rotterdam zijn in 2018 79.798 meldingen afgegeven. Dat is 31% van het totaal aantal meldingen dat is binnengekomen bij de verwijsindex.

Regionale verwijsindex VIN - Noord-Holland Noord

In Noord-Holland Noord heet de lokale verwijsindex sinds 2019 'Vroeg samenwerken In Noord-Holland Noord' (VIN). Dit is een samenwerking van de convenantgebieden VIN Kop Noord-Holland, VIN Noord Kennemerland en VIN West Friesland. In deze regio zijn relatiemanagers aangesteld. In totaal is 1,5 fte aan relatiemanagers ingezet namens de gemeenten Noord-Holland Noord om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. De relatiemanagers voeren gesprekken met professionals en organisaties, promoten het belang van de verwijsindex en geven trainingen en voorlichting over de VIN. Daarnaast is informatie op de website van de VIN geplaatst en is filmmateriaal en brochures beschikbaar waarin wordt uitgelegd hoe de VIN werkt. Voor professionals worden symposia en informatierondes georganiseerd. De relatiemanagers van de VIN proberen het gebruik van de lokale verwijsindex te bevorderen door de VIN als samenwerkingstool in te zetten. Omdat is gebleken dat met de inzet van de relatiemanagers de kennis en het gebruik van de verwijsindex verhoogd, is in de zomer van 2019 besloten hun inzet met drie jaar te verlengen.[76]

In deze regio zijn in 2018 18.308 meldingen afgegeven.[77] Dat is iets meer dan 7% van het totaal aantal meldingen dat is binnengekomen bij de verwijsindex.

Sommige gemeenten hebben besloten bepaalde sectoren niet aan te sluiten, dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs. Daarnaast blijkt het lastig om huisartsen aan te sluiten op de verwijsindex.

4.2.3 Bevorderen van het gebruik

Gemeenten hebben de wettelijke taak om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. Onderdeel van het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex is het bevorderen van de kennis over de verwijsindex. Geïnterviewden geven aan dat de kennis over het bestaan en het gebruiken van de verwijsindex vooral wordt opgedaan in de praktijk. De kennis die zij hebben over de verwijsindex is daarmee voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop organisaties en instellingen het gebruik van de verwijsindex bevorderen. Het verschilt per convenantgebied hoeveel aandacht er voor scholing is. In sommige gebieden wordt actief voorlichting gegeven over (het gebruik en de meerwaarde van) de verwijsindex. Er zijn ook convenantgebieden waar (nog) weinig aandacht is voor het bevorderen van

76 Zie de Raadsinformatiebrief Gemeente Den Helder 'Convenant regionale Verwijsindex VIN', 27 augustus 2019 (Nr. RI19.0078).

77 Het aantal meldingen in 2018 in convenantgebied VIN Noord-Holland Noord is een optelsom van de meldingen in VIN Kop van Noord-Holland, VIN Noord Kennemerland en VIN West-Friesland in 2018.

het gebruik van de verwijsindex. Vaak werd daar in de beginfase na invoering van de verwijsindex wel voorlichting, trainingen en cursussen over het instrument gegeven.

In tabel 1 is opgenomen op welke manieren het gebruik van de verwijsindex binnen organisaties wordt bevorderd. Organisaties kiezen daarvoor verschillende manieren. Sommige organisaties nemen het instrument bijvoorbeeld op in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers en/of er worden trainingen of cursussen over de verwijsindex aangeboden. Professionals worden ook via de gemeente over de verwijsindex geïnformeerd. Een vijfde van de meldingsbevoegden geeft aan dat het gebruik in het geheel niet wordt bevorderd binnen hun organisatie, hetzelfde zegt 15% van de instellingscoördinatoren. Uit een nadere analyse blijkt dat niet-gebruikers vaker aangeven dat het gebruik niet wordt bevorderd in hun organisatie dan gebruikers.

Tabel 1: Op welke manier wordt het gebruik van de verwijsindex binnen de organisatie/praktijk waar u werkt bevorderd? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Meldingsbevoegden N=3569	Instellings-coordinatoren N=396
Het komt aan de orde tijdens reguliere werkoverleggen	34%	45%
De verwijsindex is opgenomen in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers	28%	37%
Er worden trainingen/cursussen aangeboden waarbij dit aan bod komt	25%	28%
Via de gemeente word ik geïnformeerd over het gebruik van de verwijsindex	20%	28%
Voor zover ik weet wordt het gebruik van de verwijsindex niet bevorderd (binnen mijn organisatie)	20%	15%
Er vinden evaluaties van casussen plaats waarbij ook naar de toepassing van de verwijsindex wordt gekeken	14%	22%
Het gebruik van de verwijsindex wordt periodiek geëvalueerd	11%	21%
Het wordt besproken tijdens beoordelingsgesprekken	2%	3%
Anders	12%	18%
Weet ik niet.	9%	4%

	Gebruikers N=260	Niet gebruikers N=454
Voor zover ik weet wordt het gebruik van de verwijsindex niet bevorderd (binnen mijn organisatie)	13%	30%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Ruim een kwart van de meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren geeft aan dat trainingen en/of cursussen zijn aangeboden (tabel 1). In tabel 2 is opgenomen welke aspecten van de

verwijsindex tijdens die training en cursussen aan bod kwamen. Bij vrijwel iedere training komt het werken met de verwijsindex in zijn algemeenheid aan bod. Daarnaast is aandacht besteed aan de doelstellingen van het instrument, het gebruik in de eigen praktijk, het herkennen van risico's en de omgang met gegevensuitwisseling. De gezinsfunctionaliteit en de leeftijdgrenzen van de verwijsindex komen minder aan bod.

Tabel 2: Welke aspecten van het gebruik van de verwijsindex komen bij de trainingen/cursussen aan bod? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Meldings-bevoegden N=881	Instellings-coördinatoren N=112
Het werken met de verwijsindex in het algemeen	91%	94%
De doelstellingen van de verwijsindex	65%	73%
Het gebruik van de verwijsindex in de eigen praktijk	64%	71%
Hoe om te gaan met gegevensuitwisseling/privacy/beroepsgeheim.	53%	68%
Het herkennen van risico's	46%	54%
De gezinsfunctionaliteit	23%	38%
De leeftijdsgrenzen in de verwijsindex	21%	38%
De terminologie die gebruikt wordt in de wet en/of lokale verwijsindex	20%	30%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

In tabel 3 is opgenomen op welke manier regiocoördinatoren[78] het gebruik van de verwijsindex binnen hun regio bevorderen. Tweederde van de regiocoördinatoren treedt in overleg met nieuwe organisaties om zich aan te sluiten bij de verwijsindex. Ook organiseert een ruime meerderheid jaarlijks trainingen/cursussen of bijeenkomsten, verstuurt informatiebrieven en informeert aangesloten organisaties over het aantal meldingen en matches. Een groot deel (45%) van de respondenten heeft 'andere aangegeven. Bij analyse van de antwoorden blijkt dat dit onder meer komt doordat niet iedereen deze taak heeft of uitvoert. Drie respondenten geven aan dat zij voornamelijk functioneel beheer en helpdesk voor hun rekening nemen en dat er geen specifieke opdracht is gegeven door de gemeente om het gebruik te bevorderen. Twee respondenten geven aan dat zij nog geen bevorderende activiteiten uit voeren, maar dat wel van plan zijn. Anderen hebben aangegeven een nieuwsbrief te versturen aan deelnemende organisaties of gastlessen te verzorgen aan een nabijgelegen hogeschool. Door vijf respondenten is onder 'andere' toegelicht dat incidenteel met organisaties wordt gesproken over hun deelname aan de verwijsindex en structureel met beleidsmedewerkers van gemeenten en wijkteams.

78 De enquête is uitgezet onder meldingsbevoegden, instellingscoördinatoren en regio-coördinatoren van leverancier MULTIsignaal. De regio-coördinatoren is onder meer gevraagd naar het bevorderen van de verwijsindex binnen hun regio en naar de opvolging van matches. Op een enkele plaats in dit hoofdstuk zijn resultaten van de regiocoördinatoren opgenomen.

Portret van een jeugdige

De ouders van J. zijn gescheiden, en er is van jongs af aan weinig naar hem omgekeken waardoor J. al op jonge leeftijd zelfstandig moest zijn. In eerste instantie woonde J. bij zijn vader, maar dat ging niet goed.

Vanaf zijn 16e ging het zo slecht met J. dat er iets moest gebeuren. Het zorgteam dat verbonden was aan zijn school signaleerde dit ook, en heeft J. gesteund bij het verhuizen naar zijn moeder. Hier ging het helaas niet veel beter met hem. Hij woonde nu op meer dan een uur reizen van zijn en het reizen viel hem zwaar. Tegelijkertijd was zijn moeder er niet voor hem, het voelde voor hem alsof hij de ouder was en zijn moeder het kind. Ze vroeg nooit hoe het met hem ging en toonde geen enkele belangstelling. J. was op zichzelf aangewezen, hij kookte voor zichzelf of voor hen samen, moest afspraken met zijn moeder maken over waar ze uithing of hoe laat ze thuis verwachtte te zijn, maar daar hield ze zich niet aan. 'Ik kon het wel aan, maar ik besefte niet zo goed wat er op dat moment allemaal gebeurde.' Met zijn vrienden besprak J. nooit wat er thuis speelde, en zijn familie was er niet voor hem.

Hoewel J. zich erg alleen voelde, waren er meerdere hulpverleners en professionals betrokken bij hem en zijn moeder. Vanuit school wisten zijn mentor en het zorgteam van zijn situatie. Daarnaast waren er (onder andere na doorverwijzing via de huisarts) verschillende maatschappelijk werkers betrokken bij hem en zijn moeder. Desondanks heeft J. uiteindelijk zelf actie ondernomen, door contact op te nemen met de politie, die hem doorverbonden heeft met Veilig Thuis. Hoewel het fijn was dat hij een luisterend oor vond, heeft dit gesprek niets veranderd aan zijn situatie. Ook in een volgend telefoongesprek met Veilig Thuis bleek dat zij niets voor hem konden betekenen, onder andere omdat er geen noodbedden beschikbaar waren.

Op het moment dat hij het niet meer kon opbrengen om met zijn moeder onder één dak te wonen besloot J. op Facebook een oproep te doen voor een slaapplek. Die vond hij gelukkig, en deze mensen namen ook contact op met de politie. Na gesprekken met de politie en met zijn moeder vond een gesprek plaats met een maatschappelijk werker, waarin J. aangaf uit huis geplaatst te willen worden. Eindelijk werd er naar hem geluisterd, en korte tijd later was er een crisisplek voor J. geregeld. Na twee maanden op de crisisopvang te hebben gezeten kon J. terecht in een woongroep. Inmiddels heeft J. geen contact meer met zijn vader, en nog sporadisch met zijn moeder. Hij neemt het vooral Veilig Thuis en de maatschappelijk werkers (behalve de laatste maatschappelijk werkster die hem begeleidde naar de crisisplek) kwalijk dat zij niet eerder hebben ingegrepen.

Tabel 3: Op welke manier bevordert u het gebruik van de verwijsindex binnen uw regio? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Regio-coördinatoren N=42
Ik treed actief in overleg met nieuwe organisaties om zich aan te sluiten bij de verwijsindex	67%
Er worden jaarlijks trainingen/cursussen geboden over de verwijsindex	60%
Er worden bijeenkomsten georganiseerd in de regio voor gebruikers (meldingsbevoegden) van de verwijsindex	57%
Er wordt een informatienieuwsbrief verstuurd over de (resultaten van de) verwijsindex	57%
Aangesloten organisaties worden geïnformeerd over het aantal meldingen en matches	57%
Er is structureel overleg met beleidsmedewerkers van de organisaties	40%
Er is structureel overleg met de coördinatoren per instelling	26%
Ik bewaak de matches die in de verwijsindex tot stand komen; ik zorg ervoor dat iemand deze oppakt	29%
Niet van toepassing	10%
Andere	45%

Bron: enquête regiocoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

In tabel 4 is te zien dat 60% van de meldingsbevoegden vindt dat zij voldoende getraind en geïnformeerd zijn. Bij de instellingscoördinatoren vindt iets minder dan de helft dat medewerkers binnen de aangesloten organisatie(s) voldoende geschoold zijn. Als we deze stelling verder analyseren op gebruik/niet-gebruik en respondenten uit regio's met een bovengemiddelde meldingsbereidheid en regio's met een ondergemiddelde meldingsbereidheid dan blijkt dat gebruikers (65%) en respondenten uit regio's met een bovengemiddelde meldingsbereidheid (66%) vaker zichzelf voldoende getraind of geïnformeerd achten dan de andere respondenten (zie hiervoor tabel 4 en tabel 5).

Tabel 4: Stelling: Ik ben voldoende getraind in of geïnformeerd over hoe ik de verwijsindex moet gebruiken[79]

	Meldingsbevoegden N=3569	Gebruikers N=2080	Niet-gebruikers N=1489	Instellingscoördinatoren N=395
(Geheel) eens	60%	65%	40%	46%
Neutraal	18%	14%	24%	21%
(Geheel) oneens	20%	11%	34%	26%
Weet ik niet/geen mening	1%	0%	1%	5%
Niet van toepassing	1%	0%	2%	3%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Tabel 5: Stelling: Ik ben voldoende getraind in of geïnformeerd over hoe ik de verwijsindex moet gebruiken (verschil meldingsbereidheid regio's)

	Meldingsbevoegden regio bovengemiddelde meldingsbereidheid N=1630	Meldingsbevoegden regio ondergemiddelde meldingsbereidheid N=1824
(Geheel) eens	66%	56%
Neutraal	18%	23%
(Geheel) oneens	20%	19%
Weet ik niet/geen mening	1%	1%
Niet van toepassing	1%	1%

Bron: enquête meldingsbevoegden aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

4.2.4 Criteria en melding

Het college dient ingevolge de wet afspraken te maken met de binnen de gemeente werkzame instanties en functionarissen, voor zover zij behoren tot een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.[80] Ten aanzien van het maken van deze afspraken hebben zij beleidsvrijheid. In de praktijk zijn deze afspraken voornamelijk gericht op de aansluiting van partijen en niet of nauwelijks op de uitwerking en interpretatie van de in de wet genoemde criteria (risico's). Die uitwerking gebeurt door de organisaties zelf.

79 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'Medewerkers binnen de aangesloten organisatie(s) zijn voldoende getraind in of geïnformeerd over hoe zij de verwijsindex moeten gebruiken'.

80 Verwezen wordt naar een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van instanties die werkzaam is in een of meer van de domeinen van artikel 7.1.1.2 Jeugdwet, te weten jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie.

In de praktijk blijkt dat variatie bestaat in de mate waarin organisaties kaders geven aan medewerkers wanneer zij melden in de verwijsindex. Er zijn organisaties die hebben afgesproken dat zij standaard – bij de aanmelding van een zaak of behandelingstraject – een melding in de verwijsindex doen. Een voorbeeld hiervan is de RvdK; zij melden bij elke beschermingsmaatregel of strafmaatregel. Overweging hiervoor is dat in dit geval altijd wordt voldaan aan één van de criteria uit de wet. Andere organisaties vullen definities nader in (wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder 'verwaarlozing'?) of criteria nader uit uitgewerkt (wat zijn bijvoorbeeld signalen van partnergeweld, verwaarlozing of seksueel geweld?). Ook zijn er organisaties die de criteria niet verder invullen, maar het aan de professional zelf overlaten om af te wegen of een bepaald risico zich voordoet. Als gevolg van deze verschillen gaan professionals en organisaties verschillend met de meldingscriteria uit de wet om.

Een beleidsmedewerker van een gemeente zegt hierover: *Elke organisatie vult nader in wat de algemene afwegingskader-criteria voor de organisatie betekenen. Het is vervolgens mogelijk om een concrete ondergrens vast te stellen op welk moment het minimaal gewenst is dat gemeld gaat worden, mede gezien een bepaald type problematiek of bijvoorbeeld nadat een specifiek werkproces in gang gezet wordt. [..] Een voorbeeld van een ondergrens bij een school is de afspraak om elk kind dat is aangemeld bij een zorg advies team te melden, tenzij beargumenteerd kan worden waarom een signaal niet nodig is (opt-out). De ondergrens is per type organisatie verschillend omdat iedere organisatie een andere taak en/of doelgroep heeft.*

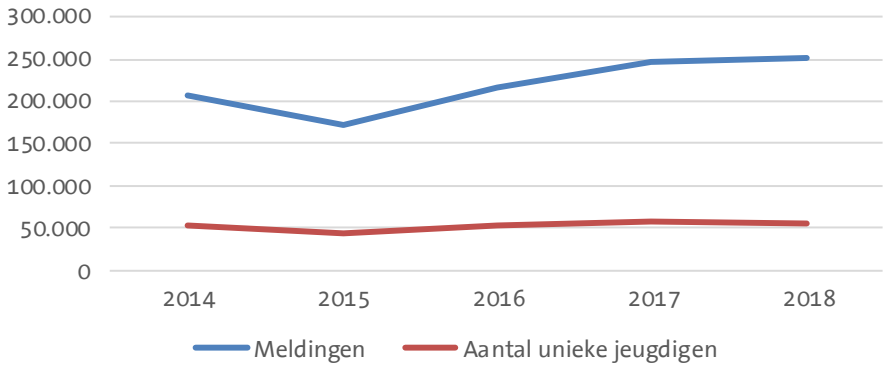
4.3 Gebruik

4.3.1 Aantal meldingen in de landelijke verwijsindex

In figuur 2 zijn zowel het aantal meldingen als het aantal uniek gemelde jeugdigen in de landelijke verwijsindex per jaar opgenomen. In de figuur is te zien dat het aantal meldingen van 206.780 meldingen in 2014 is gestegen naar 250.341 meldingen in 2018. Dit is een toename van 21%. In 2015 was een lichte daling te zien. Deze is mogelijk toe te wijzen aan wijzigingen in organisaties en systemen rond de transitie van de jeugdzorg.

De stijging van het aantal meldingen gaat niet gelijk op met een stijging van het aantal uniek gemelde jeugdigen. Het aantal uniek gemelde jeugdigen blijft door de jaren heen vrij constant; het aantal stijgt licht van 54.031 in 2014 naar 56.154 in 2018. Het jaar 2015 wijkt af met ongeveer 17% minder uniek gemelde jeugdigen ten opzichte van 2014. Dit aantal herstelt zich in de jaren erna. Gezien het stijgend aantal meldingen en het vrijwel gelijkblijvend aantal uniek gemelde jeugdigen kan geconcludeerd worden dat er door de jaren heen gemiddeld meer meldingen per unieke jeugdige worden gemaakt. Verder blijkt uit de cijfers bij het CIBG dat 21.575 jeugdigen meer dan tien keer zijn gemeld in de verwijsindex (dit laatste is niet opgenomen in figuur 2).

Figuur 2: Aantal meldingen en aantal uniek gemelde jeugdigen per jaar, 2014-2019



Bron: CIBG 2019

Het totaal aantal meldingen kan behoorlijk verschillen per convenantgebied. In tabel 6 is voor het jaar 2018 een top 10 opgenomen van convenantgebieden van waaruit jaarlijks de meeste meldingen komen gerelateerd aan het aantal inwoners.[81]

Convenantgebied Stadsregio Rotterdam voert de lijst aan. Vanuit dit convenantgebied komen ook in absolute zin de meeste meldingen. De tweede regio met veel meldingen, zowel in absolute zin als gerelateerd aan het aantal inwoners is convenantgebied Noord Kennemerland. Convenantgebied Haaglanden staat in absolute zin op de derde plaats met 12.894 meldingen, afgezet tegen het aantal inwoners neemt deze regio geen plaats in de top 10 in. De top 10 convenantgebieden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 56% van alle meldingen in de landelijke verwijsindex.

81 De lijst is samengesteld uit convenantgebieden waar leverancier MULTIsignaal actief is. De onderzoekers hebben vanuit MULTIsignaal informatie aangeleverd gekregen over het aantal inwoners per convenantgebied. De informatie heeft betrekking op 32 convenantgebieden met in totaal 12.833.077 inwoners.

Tabel 6: Top 10 meldende convenantgebieden gerelateerd aan aantal inwoners in 2018

	Convenantgebied	Aantal meldingen 2018	Aantal inwoners	Aantal meldingen per inwoner
1	Stadsregio Rotterdam	79.798	1.254.119	0,06
2	VIN Noord Kennemerland	13.257	294.324	0,05
3	Parkstad	7.714	257.242	0,03
4	SOS Midden-Holland	6.339	231.752	0,03
5	VIN Midden en Zuid Kennemerland	9.291	522.303	0,02
6	VIN Kop Noord Holland	2.799	163.404	0,02
7	At risk Lekstroom	2.496	160.702	0,02
8	VIF-ZiZeO	9.046	647.125	0,01
9	Utrecht	4.526	347.483	0,01
10	Verwijsindex regio Nijmegen	4.150	339.163	0,01

Bron: CIBG 2019

Er zijn ook regio's waar nauwelijks meldingen worden gedaan. In 2018 waren er 21 convenantgebieden waar geen meldingen zijn gedaan en zes convenantgebieden met minder dan 20 meldingen. In de jaren daarvoor was het beeld vergelijkbaar; er zijn telkens circa 25 convenantgebieden met geen of weinig meldingen in de verwijsindex. De convenantgebieden die weinig melden, zijn convenantgebieden met weinig inwoners; het gaat om Hattem, Haaksbergen, Hof van Twente, Rijssen-Holten, Wierden, Steenwijkerland, Staphorst, Zwartewaterland en Twenterand. In tabel 7 is opgenomen hoeveel convenantgebieden missen en weinig meldingen hebben.

Tabel 7: Aantal convenantgebieden in de landelijke verwijsindex per jaar[82]

Jaar	Aantal meldende convenantgebieden (> 20) incl. RvdK	Missende convenantgebieden	Convenanten met minder dan 20 meldingen	Convenanten met minder dan 10 meldingen
2010	43	23	2	1
2011	47	19	6	6
2012	52	14	9	8
2013	54	12	11	11
2014	53	13	9	8
2015	51	15	6	6
2016	48	18	4	4
2017	55	11	7	7
2018	45	21	3	3
2019	42	24	2	1

Bron: CIBG 2019

82 Het totaal aantal convenantgebieden is 66, inclusief de RvdK.

Elke meldingsbevoegde professional is in de landelijke verwijsindex gekoppeld aan een organisatietype, waardoor iets gezegd zou kunnen worden over de meldingen per type organisatie. De tabel is echter al jaren niet meer gebruikt, waardoor de koppeling niet in alle gevallen juist is. Om die reden hebben we ervoor gekozen hier geen tabellen op te nemen met het aantal meldingen per type organisatie. Op hoofdlijnen is wel aan te geven dat vanuit de jeugdhulp relatief veel meldingen in de verwijsindex worden gedaan en vanuit het onderwijs relatief weinig meldingen. Huisartsen en ziekenhuizen melden zeer weinig in de verwijsindex. De RvdK meldt relatief gezien veel in de verwijsindex.

4.3.2 Het doen van een melding

De respondenten van onze enquête zijn allen aangesloten bij de verwijsindex, maar maken niet allemaal gebruik van het instrument. Door 46% van de meldingsbevoegden en 30% van de instellingscoordinatoren is aangegeven dat door henzelf of – in het geval van instellingcoördinatoren – bij hun instelling in 2017 en 2018 geen melding is gedaan in de verwijsindex. De redenen om geen melding te doen zijn in tabel 8 opgenomen. Als voornaamste reden is aangegeven dat er geen aanleiding was om een melding te doen, omdat geen risico's bij jeugdigen zijn geconstateerd (32% en 40%). Ook is door een kwart van de respondenten geantwoord dat zij weinig meerwaarde zien in het doen van een melding, omdat de betrokken professionals al bij hen bekend zijn. Uit de interviews komt naar voren dat het niet gebruiken van de verwijsindex niet betekent dat geen acties worden ondernomen bij zorgen over een jeugdige. Gesprekspartners geven aan dat zijzelf of hun medewerkers vaak in de regio zelf actief kijken welke hulp kan worden georganiseerd; professionals hebben een netwerk opgebouwd en weten elkaar op die manier te vinden.

Tabel 8: Waarom heeft u in 2017 en 2018 geen gebruik gemaakt van de verwijsindex?[83] ***(meerdere antwoorden mogelijk)***

	Niet-gebruikers N=1477	Instellingscoördinatoren N=103
Er was geen aanleiding om een melding te doen; er zijn geen risico's bij jeugdigen geconstateerd	32%	40%
Het doen van een melding heeft weinig meerwaarde, omdat de betrokken hulpverleners al bekend zijn	25%	26%
Het is onduidelijk hoe een melding moet worden gedaan in de verwijsindex	10%	4%
Niet weten van het bestaan van de verwijsindex	9%	8%
Het doen van een melding heeft weinig meerwaarde, omdat eerdere signalen die zijn ontvangen niets opleverden	9%	4%
Er wordt (te vaak) over te weinig informatie beschikt	9%	8%
Er kan geen goede inschatting worden gemaakt over de consequenties die een melding heeft	8%	9%
Het is lastig om ouders en/of de jeugdige te informeren over de melding in de verwijsindex	8%	8%
Bescherming van de privacy van betrokkenen	4%	8%
In de organisatie is afgesproken dat er geen melding wordt gedaan in de verwijsindex	3%	5%
Het is onwenselijk om jeugdigen te melden in een ICT-systeem	2%	1%
Anders	31%	29%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Weinig respondenten geven als reden dat het lastig is om ouders en/of de jeugdige te informeren over de melding in de verwijsindex. Ook andere redenen, zoals het beschermen van de privacy van betrokkenen, zijn weinig genoemd. Uit interviews weten we dat dit wel een rol kan spelen bij de keuze om de verwijsindex te gebruiken, maar kennelijk is het geen primaire reden om de verwijsindex niet te gebruiken. Verschillende gesprekspartners hebben tijdens interviews aangegeven dat zij het gevoel hebben meer informatie te moeten delen dan zij zouden willen, omdat met een melding ook bekend wordt bij andere professionals welk type hulpverlener betrokken is bij de jeugdige.

Respondenten die ‘anders’ hebben aangegeven, hebben toegelicht dat iemand anders in hun organisatie verantwoordelijk is voor de meldingen (5%), dat zij verwachten dat het melden niets oplevert (3%) en dat zij nog niet in deze organisatie werkzaam waren of geen autorisatie hadden om te melden (15%). Bij de instellingscoördinatoren die ‘anders’ hebben geantwoord, is meerdere keren genoemd dat de verwijsindex nog niet in gebruik was genomen of dat men niet goed op de hoogte is van de werking.

83 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: ‘Waarom is in 2017 en 2018 geen gebruik gemaakt van de verwijsindex?’

In tabel 9 is opgenomen welke redenen gebruikers geven om wél te melden in de verwijsindex. Te zien is dat bijna drie kwart van de gebruikers aangeeft dat zij willen weten of andere professionals/organisaties hun zorgen delen, daarnaast wil ruim tweederde samenwerken met andere professionals/organisaties. Ook geeft bijna de helft aan dat de verwijsindex wordt voorgeschreven door de organisatie en/of onderdeel is van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling die wordt gehanteerd. Gebruikers en instellingscoördinatoren noemen nog meer redenen, zoals het melden op basis van de professional inschatting en het vergroten van de kans dat problemen vroegtijdig worden gesignaleerd. Wat minder wordt genoemd, namelijk door circa een vijfde van de respondenten, is dat zij zicht willen houden op een jeugdige na een verhuizing. Ook het verkrijgen van contact met hulpverleners buiten de eigen regio wordt door slechts een vijfde genoemd.

Tabel 9: Wat is/zijn voor u de belangrijkste reden(en) om een melding te doen in de verwijsindex?[84] ***(meerdere antwoorden mogelijk)***

	Gebruikers N=1900	Instellingscoördinatoren N=256
Weten of er andere professionals/organisaties zijn die onze zorgen delen	73%	70%
Samenwerken met andere professionals (streven naar één plan)	65%	75%
Dit wordt voorgeschreven door het protocol/de werkwijze in de organisatie	49%	44%
De verwijsindex is onderdeel van de Meldcode Huiselijk geweld en Kindermishandeling die wordt gehanteerd	43%	56%
Melden is nodig op basis van mijn professionele inschatting	43%	-
Het vergroot de kans dat problemen vroegtijdig worden gesignaleerd	42%	45%
Contact krijgen met hulpverleners buiten de eigen gemeente/regio	22%	30%
Om inzicht te houden op de jeugdige na een verhuizing	21%	17%
Omdat er sprake is van één of meerdere in de Jeugdwet genoemde risico's	20%	25%
In het verleden heeft een melding relevante informatie opgeleverd in het hulpverleningstraject	15%	14%
Vanuit het management wordt het gebruik gestimuleerd	15%	21%
Anders	15%	6%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

In de enquête is verder gevraagd bij welke risico's[85] respondenten de afgelopen twee jaar (2017-2018) een melding hebben gedaan. De antwoorden zijn in tabel 10 opgenomen. Daaruit komt naar voren dat ruim tweederde van de gebruikers en instellingscoördinatoren aangeeft dat een melding in de verwijsindex is gedaan omdat de professional opgroei- en opvoedproblemen bij jeugdigen ziet. De

84 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: 'Wat is/zijn voor uw organisatie de belangrijkste reden(en) om een melding te doen in de verwijsindex?'

85 Zie artikel 7.1.4.1 Jeugdwet.

helft van de gebruikers en tweederde van de instellingscoördinatoren geeft aan dat melding is gedaan omdat het vermoeden bestaat dat ouders/verzorgers ernstig tekort schieten in de verzorging of opvoeding. Ook verwaarlozing, geestelijk geweld, psychische problemen of verslavingsproblemen bij de jeugdige en lichamelijk geweld zijn door een flink aantal respondenten genoemd.

Tabel 10: Bij welke risicosignalen heeft u in de afgelopen twee jaar een melding gedaan?[86] ***(meerdere antwoorden mogelijk)***

	Gebruikers N=1781	Instellings-coördinatoren N=214
De jeugdige had opgroei- en opvoedproblemen	68%	71%
De ouders/verzorgers schoten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding	54%	65%
De jeugdige stond bloot aan verwaarlozing	41%	61%
De jeugdige stond bloot aan geestelijk geweld	35%	49%
De jeugdige had psychische problemen of verslavingsproblemen	26%	46%
De jeugdige stond bloot aan lichamelijk geweld	21%	47%
De jeugdige dreigde aan mijn zicht onttrokken te worden	19%	27%
De jeugdige liet zich in met strafbare feiten	14%	29%
De jeugdige had geen vaste woon- of verblijfplaats	13%	25%
De jeugdige stond bloot aan seksueel geweld	9%	30%
De jeugdige was een gevaar voor anderen (lichamelijk, geestelijk of intimiderend gedrag)	9%	24%
De jeugdige was minderjarig en zwanger of moeder	8%	22%
De jeugdige had financiële problemen	8%	19%
De jeugdige was niet gemotiveerd om door arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien	4%	13%
De jeugdige stond bloot aan risico's die in bepaalde etnische groeperingen onevenredig vaak voorkomen	4%	12%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

De verwijsindex geeft de mogelijkheid om anoniem te melden. Soms wil (of moet) de hulpverlener signaleren, maar heeft deze te maken met een kwetsbare cliënt. Bijvoorbeeld in het geval van bedreiging door een (ex-)partner. Met anoniem melden worden de cliëntgegevens wel opgenomen in de verwijsindex, maar is onbekend dat dit vanuit de betreffende organisatie gebeurt en door welke medewerker. We hebben tijdens dit onderzoek geen organisaties gesproken die met deze functionaliteit werken. Het blijft vooral bij een theoretisch concept, waarvan afgevraagd mag worden of het in lijn is met de bedoeling van de verwijsindex.

86 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: 'Bij welke risicosignalen is binnen uw organisatie in 2017 en 2018 een melding gedaan?'

In tabel 11 is te zien dat bijna de helft van de gebruikers en een derde van de instellingscoördinatoren aangeeft dat zij geen belemmeringen ervaren bij het doen van een melding. In dezelfde tabel is te zien welke belemmeringen gebruikers wel ervaren. Het gaat ten eerste om het zien van weinig meerwaarde bij de meldingen omdat eerdere signalen niets opleverden of omdat de betrokken hulpverleners al bekend waren. Tijdens de interviews is door professionals benadrukt dat zij wel melden maar geen of een onbruikbare match krijgen, bijvoorbeeld omdat zij een match met de jeugdhulpaanbieder, Veilig Thuis of de RvdK krijgen, waarvan al bij hen bekend is dat deze organisatie bij het gezin en dus bij de jeugdige betrokken is. Een tweede belemmering is genoemd door circa een vijfde van de gebruikers en houdt in dat zij het lastig vinden om de ouders en/of jeugdige te informeren over de melding in de verwijsindex. Uit de interviews weten we dat dit mede komt door onzekerheid over de eigen gespreksvaardigheden. Een derde belemmering is dat sommige gebruikers vinden dat zij over te weinig informatie beschikken (6%) of niet weten hoe zij een melding moeten doen (1%). Tijdens de interviews is onder meer genoemd dat het bij onduidelijkheden gaat om kennis over het gebruik, de doelstellingen van het instrument, welke gegevens nodig zijn bij het doen van een melding en welke informatie mag worden gedeeld. Ook wordt gezegd dat onduidelijkheid bestaat in hoeverre het melden in de verwijsindex verplicht is.

De categorie anders is vooral gekozen door gebruikers die merkten dat andere instanties niet goed meldingen invoeren, waardoor er te weinig matches ontstaan (10%). Onder instellingscoördinatoren zijn de redenen genoemd bij het antwoord ‘anders’ meer divers en springt er niet één antwoord uit. Wel noemt een aantal coördinatoren ook hier het probleem dat meldingen door andere instellingen achterblijven waardoor het nut van de verwijsindex niet optimaal is.

Tabel 11: Ervaart u belemmeringen – wanneer u risico's signaleert – bij het melden van een jeugdige in de verwijsindex? En zo ja, welke?[87] ***(meerdere antwoorden mogelijk)***

	Gebruikers N=1870	Instellings-co-ordinatoren N=247
Er worden geen belemmeringen ervaren	46%	35%
Het doen van een melding heeft weinig meerwaarde, omdat eerdere signalen die zijn ontvangen niets opleverden	22%	23%
Het doen van een melding heeft weinig meerwaarde, omdat de betrokken hulpverleners al bekend zijn	21%	31%
Het is lastig om ouders en/of jeugdige te informeren over de melding in de verwijsindex	19%	25%
Er kan geen goede inschatting worden gemaakt over de consequenties/gevolgen die een melding heeft	8%	8%
Er wordt (vaak) over te weinig informatie beschikt	6%	6%
Bescherming van de privacy van betrokkenen	5%	7%
Het is onwenselijk om jeugdigen te melden een ICT-systeem	2%	2%
Het is onduidelijk hoe een melding moet worden gedaan in de verwijsindex	1%	2%
Anders	16%	23%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Uit zowel de enquêteresultaten als de interviews blijkt dat het als belangrijk wordt ervaren voor professionals om te zien dat een melding hen wat oplevert. Wanneer dat niet zo is, werkt dat demotiverend en neemt de bereidheid om opnieuw een melding te doen af. Deze ervaringen leiden ertoe dat zij niet of in mindere mate gebruik zijn gaan maken van de verwijsindex.

Bij de hiervoor genoemde onduidelijkheden gaat het ook om het voeren van gesprekken en welke informatie in de verwijsindex wordt gezet. Professionals hebben soms het gevoel dat in het gesprek met ouders het krijgen van toestemming centraal staat; dat berust op verkeerde veronderstellingen aangezien het gaat om informeren en niet om toestemming. Ook bestaat onduidelijkheid over welke persoonlijke informatie van een jeugdige wel en niet in de verwijsindex mag en moet worden opgenomen. Sommige professionals denken dat veel meer informatie wordt opgenomen in de verwijsindex dan alleen naam en/of burgerserivcenummer. Ten slotte wordt door sommigen verondersteld dat zonder burgerserivcenummer het niet mogelijk is om te melden in de verwijsindex.

Tijdens de interviews is genoemd dat de organisatie wel aangesloten is op de verwijsindex, maar professionals niet kunnen melden omdat zij niet beschikken over een burgerservicenummer. In het systeem is het niet mogelijk om te melden zonder dat nummer. Uit gesprekken met andere

87 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: 'Worden binnen uw organisatie belemmeringen ervaren – wanneer men risico's signaleert – bij het melden van een jeugdige in de verwijsindex?'

professionals blijkt dat het in andere organisaties wel mogelijk is om zonder burgerservicenummer – op basis van de NAW-gegevens – een jeugdige te melden.

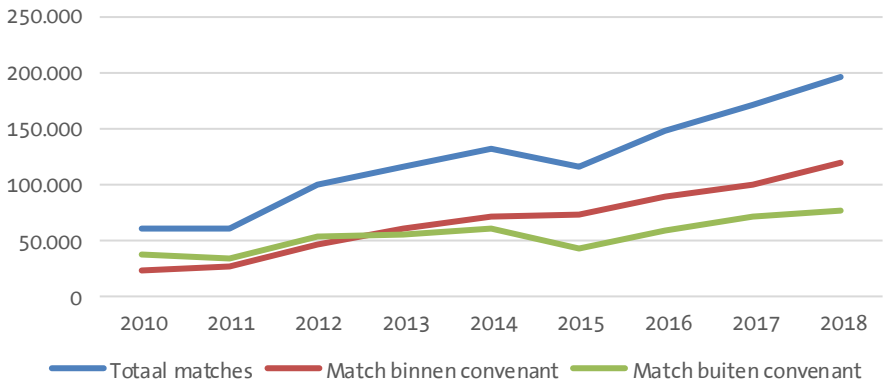
Ook de terminologie uit de wet leidt soms tot verwarring. Die verwarring en onduidelijkheden doen zich vooral voor bij gesprekken met ouders en/of jeugdigen. Vooral de naam 'verwijsindex' en de termen 'melding' dragen bij aan onduidelijkheden waardoor professionals weerstand bij de ouders ervaren in het gesprek met hen. De naam 'verwijsindex' dekt volgens gesprekspartners niet de lading; zij veronderstellen dat het gaat om een samenwerkingsinstrument, terwijl de naam doet vermoeden dat een jeugdige wordt doorverwezen. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de term 'melding' lijkt te suggereren dat een melding wordt gedaan, waardoor associaties ontstaan met de meldcode of instanties zoals de jeugdbescherming. Het lukt professionals dan niet altijd om die weerstand weg te nemen en soms verslechtert de relatie met de ouders. Om de weerstand weg te nemen, gebruiken professionals andere termen, zoals het 'registreren' of het 'afgeven van een visitekaartje' in het systeem. De ervaring van deze professionals en organisaties is dat wanneer wordt uitgelegd wat de bedoeling is, er geen weerstand bij ouders en jeugdigen is of deze vroegtijdig kan worden weggenomen. Gesprekken met ouders en/of jeugdigen gaan volgens hen dan ook gemakkelijker. Uiteraard is deze laatste uitleg ook in lijn met de bedoeling van de wetgever; de nadruk ligt niet op het noemen van bewoordingen als 'melden', maar om het informeren van betrokkenen over de zorgen die bestaan. In de praktijk wordt de omgang hiermee in het gesprek als lastig ervaren.

4.3.3 Het verkrijgen van een match en de opvolging daarvan

Als twee professionals ten aanzien van dezelfde jeugdige een melding doen in de verwijsindex ontstaat een match in het systeem. Het aantal matches bedroeg in 2018 197.390 en is tussen 2014 en 2018 met 49% toegenomen. In figuur 3 is het aantal matches per jaar weergegeven. Daarnaast is het aantal matches binnen het convenant en het aantal matches buiten het convenant opgenomen. De matches met de RvdK zijn formeel gezien ook bovenregionale matches, maar deze zijn hier niet meegeteld om vertekening te voorkomen.

In de figuur is te zien dat het aantal matches de laatste jaren flink stijgt. In de eerste drie jaren van de verwijsindex waren er meer bovenregionale matches dan matches binnen het convenantgebied. Sinds 2013 is het beeld andersom. Het aantal matches binnen convenantgebieden stijgt, terwijl het aantal matches buiten het convenantgebied stagneert.

Figuur 3: Aantal gematchte jeugdigen binnen en buiten het convenant



Bron: CIBG 2019

Bij een match krijgen de melders hierover een matchsignaal via e-mail of in hun registratiesysteem, het zogeheten matchsignaal. Aangezien naar alle meldende professionals een matchsignaal wordt gestuurd, leidt elke match tot minimaal twee matchsignalen. Wanneer drie meldingen een match vormen wordt tussen alle drie partijen een matchsignaal afgegeven, dus zijn er in totaal zes matchsignalen. Wanneer vier meldingen tot een match leiden worden twaalf matchsignalen verstuurd, et cetera. Het aantal matchsignalen verwijst dus naar de communicatie van het systeem met de professional en is derhalve hoger dan het aantal meldingen per jaar. In onderstaande tabel is het aantal matchsignalen weergegeven. In het jaar 2015 is een lichte daling te zien in het totaal aantal matchsignalen. Dit betekent dat minder professionals betrokken waren bij de matches.

Tabel 12: Aantal matchsignalen per half jaar, periode 2014-2019

Periode	Aantal matchsignalen	Totaal betreffend jaar
Januari - juni 2014	148.801	2014: 263.943
Juli – december 2014	115.142	
Januari – juni 2015	124.276	2015: 233.278
Juli – december 2015	109.002	
Januari – juni 2016	127.456	2016: 300.130
Juli – december 2016	172.674	
Januari – juni 2017	222.812	2017: 388.454
Juli – december 2017	165.642	
Januari – juni 2018	210.178	2018: 394.644
Juli – december 2018	184.466	
Januari – juni 2019	224.674	-

Bron: CIBG 2019

Aan de gebruikers en instellingscoördinatoren bij onze enquête is gevraagd of een melding wel eens tot een matchsignaal heeft geleid. Een grote meerderheid (86% van de gebruikers en 79% van de

instellingscoördinatoren) geeft aan dat een melding wel eens heeft geleid tot een matchsignaal. In regio's waar een bovengemiddelde meldingsbereidheid is, ontvangen net iets meer gebruikers een matchsignaal (90%), maar het verschil met regio's waar een benedengemiddelde meldingsbereidheid is, is verwaarloosbaar. Voorts geeft 18% van de gebruikers aan dat zij nog nooit een match hebben gehad met een andere professional.

De verwijsindex is gericht op het versterken van de informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen personen die vanuit hun beroepsmatige achtergrond aan jeugdigen hulp, zorg of bijsturing bieden.[88] Dit maakt dat na het verkrijgen van een match en een matchsignaal het proces niet stopt. De betrokken professionals kunnen met elkaar contact opnemen om hun betrokkenheid af te stemmen. Professionals dienen zelf contact met elkaar op te nemen, maar de wet heeft de 'regievoerder' aangewezen om toe te zien dat meldingsbevoegden na een match contact met elkaar opnemen en om verhuisbewegingen door te geven. In de praktijk wordt deze figuur ook wel 'matchcoördinator' genoemd.[89]

Via de landelijke verwijsindex kunnen bovenregionaal verhuissignalen tot stand komen. Wanneer een jeugdige of gezin verhuist, geeft de verwijsindex een verhuissignaal af aan één van de coördinatoren van de gemeente. Bij een verhuissignaal is het de bedoeling dat de coördinator van de nieuwe gemeente contact opneemt met de professionals om te bespreken wat precies speelt en hoe de casus moet worden opgepakt. In de praktijk blijkt dat dit nog niet altijd gebeurt, omdat het voor de coordinator van de nieuwe gemeente dan niet duidelijk is wat hij of zij moet doen.

Onduidelijk is wie in de praktijk deze matchcoördinator is. Uit de enquête onder regiocoördinatoren blijkt dat ruim een kwart van hen aangeeft de matches te bewaken en ervoor te zorgen dat een meldingsbevoegde de match oppakt (zie tabel 3 in de paragraaf implementatie). Hoewel sommige van de regio-coördinatoren hier een taak zien, geldt dat dus zeker niet voor allen. In tabel 13 is weergegeven hoe volgens de regiocoördinatoren het opvolging geven aan een match is georganiseerd. Van de 36 coördinatoren gaven drie coördinatoren aan dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de opvolging van de match (zie tabel 13). Een derde van de regiocoördinatoren geeft aan dat professionals gezamenlijk afspreken wie de coördinatie van de match doet. Daarnaast geeft 14% aan dat het systeem automatisch een regisseur en coördinator aanwijst. Onder 'anders' is door acht coördinatoren genoemd dat het systeem automatisch een matchregisseur toewijst, maar slechts onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld als een bepaalde instantie betrokken is, zoals een wijkteam, voogdijinstelling of gecertificeerde instelling. Drie coördinatoren geven aan dat de matchregie in samenspraak wordt geregeld en één persoon geeft aan dat de gemeentelijk coördinator opvolging geeft aan een match.

88 Kamerstukken II 2008/09, 31855, nr. 3

89 We kiezen hier de term matchcoördinator, maar in de praktijk worden ook procesregisseur, matchregisseur, zorgcoördinator, etc. genoemd. De termen worden door elkaar gebruikt, maar betekenen soms ook net iets anders.

Tabel 13: Hoe wordt opvolging gegeven aan een match? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Regiocoördinatoren N=36
Het systeem wijst automatisch zorgcoördinatie toe	8%
Organisaties/professionals spreken gezamenlijk af wie zorgcoördinator voor de match wordt	36%
Het systeem wijst automatisch een matchregisseur toe en wijst een zorgcoördinator aan	14%
De regiecoördinator draagt zorg voor de opvolging van de match	8%
Andere	33%

Bron: enquête regio-coördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

In de praktijk blijkt dat het opvolging geven aan een match op verschillende manieren geregeld is. Soms zijn meerdere coördinatoren aangewezen. Gesprekspartners gaven tijdens de interviews en groepsgesprekken aan dat voor hen onduidelijk is wie de matchcoördinator is en welke taken deze precies heeft. Ook hebben geïnterviewden gezegd dat het toewijzen van een regisseur of coördinator per match, ervoor zorgt dat zij terughoudend zijn in het melden, omdat zij deze verantwoordelijkheid niet willen.

Voorts geeft bijna de helft van de coördinatoren (48%) aan dat zij nooit contact op moeten nemen bij een match om ervoor te zorgen dat professionals met elkaar in contact komen. De andere coördinatoren geven aan wel contact op te nemen over de match met de professionals; gemiddeld gaat het om 15%. Twee regiocoördinatoren geven aan dat het in 50% van de gevallen nodig is dat zij contact opnemen met de betreffende professionals.

Professionals gaan ook verschillend met een match om. Er zijn professionals die bij een match niet of niet per definitie afstemmen (omdat zij zelf de regie over de zaak wil houden of omdat onduidelijk is bij wie de regie ligt). In de enquête geeft 13% van de gebruikers aan dat zij na een match nooit informatie uitwisselen. Opvallend is dat door een kwart van de gebruikers is genoemd dat zij geen informatie hebben uitgewisseld omdat de andere professional onbereikbaar was (N=1589). Onduidelijk is of in deze gevallen een matchcoördinator beschikbaar was. Er zijn ook professionals die wel direct na een match contact met de andere organisatie opnemen of bij de gemeente navragen bij wie de regie op casusniveau ligt; 56% van de gebruikers geeft aan dat een match in de verwijsindex soms leidt tot gegevensuitwisseling met andere professionals en 26% van de gebruikers wisselt in dat geval vaak informatie uit. Uit de interviews en groepsgesprekken blijkt dat regelmatig onduidelijkheid bestaat over welke informatie tussen professionals mag worden gedeeld zodra er een match is.

4.3.4 Gezinsfunctionaliteit

In 2015 werd met de invoering van de Jeugdwet de verwijsindex uitgebreid met de gezins-functionaliteit. De gezinsfunctionaliteit brengt professionals van elkaars betrokkenheid op de hoogte, indien sprake is van minimaal twee meldingen over jeugdigen binnen eenzelfde gezin. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Jeugdwet was beoogd om een gezinsmatch mogelijk te maken op basis van

zowel een in de Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP) opgenomen ouder (Oudermatch) als op basis van hetzelfde woonadres van de jeugdigen (Adresmatch). De adresmatch is echter nooit geactiveerd. Voorts gebruikt de RvdK de gezinsfunctionaliteit niet. Dat komt (mede) doordat de RvdK technisch niet aan de juiste voorwaarden voldoet.

In tabel 14 is te zien dat het aantal gezinsmatches in 2018 ten opzichte van 2016 bijna verdubbeld is. Ook is te zien dat ook buiten het convenantgebied wel gezinsmatches tot stand komen, maar minder dan binnen het convenantgebied. In de landelijke verwijsindex maakt in 2018 23% van alle gemelde jeugdigen deel uit van een gezinsmatch. Gezinsmatches kunnen ook in de regionale verwijsindex tot stand komen.

Tabel 14: Aantal gezinsmatches per half jaar, periode 2016-2019

Periode	Aantal gezinsmatches binnen convenantgebied	Aantal gezinsmatches buiten convenantgebied
Januari – juni 2016	61.894	6.590
Juli – december 2016	60.050	5.349
Januari – juni 2017	94.023	8.783
Juli – december 2017	88.384	9.936
Januari – juni 2018	100.217	14.339
Juli – december 2018	110.749	13.515
Januari – juni 2019	123.855	15.681

Bron: CIBG 2019

Aan respondenten is gevraagd in hoeverre zij meerwaarde ervaren van deze gezinsfunctionaliteit. Gebruikers ervaren vaker meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit (42%) dan niet-gebruikers (18%). In tabel 15 zijn de resultaten opgenomen.

Tabel 15: Stelling: Ik ervaar meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit in de verwijsindex[90]

	Meldingsbevoegden N=3136	Gebruikers N=1741	Niet-gebruikers N=1395	Instellingscoördinatoren N=325
Geheel eens	31%	42%	18%	25%
Neutraal	22%	25%	19%	28%
(Geheel) oneens	12%	10%	15%	19%
Weet ik niet/geen mening	27%	20%	37%	19%
Niet van toepassing	7%	4%	11%	7%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

90 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'Professionals binnen mijn organisatie ervaren meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit in de verwijsindex'.

De invoering van de gezinsfunctionaliteit heeft volgens meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren niet geleid tot meer gebruik van de verwijsindex. Slechts 13% van hen geeft aan de verwijsindex sinds invoering van de gezinsfunctionaliteit vaker te gebruiken. Ruim een derde van de respondenten geeft aan het instrument sinds de invoering van de gezinsfunctionaliteit niet vaker te gebruiken. De rest antwoordt neutraal of heeft geen mening.

4.3.5 Leeftijdsgrens verwijsindex

De leeftijdsgrens in de wettelijke regeling van de verwijsindex is gelijk aan de leeftijdgrens die in de Jeugdwet is opgenomen, namelijk 23 jaar. Deze grens levert voor de meeste meldingsbevoegden en organisaties geen onduidelijkheden op; 40% van de meldingsbevoegden en 51% van de instellingscoordinatoren antwoordt dat de grens duidelijk is. Weinig mensen ervaren de leeftijdsgrens als onduidelijk (8% van beide groepen). In de interviews zijn verder geen onduidelijkheden aan de orde gekomen betreffende deze leeftijdsgrens.

Bij het eerste evaluatieonderzoek van de verwijsindex gaf 31% van de meldingsbevoegden aan dat de bruikbaarheid van de verwijsindex in de toekomst kan worden vergroot door de verwijsindex ook te gebruiken voor personen van 23 jaar en ouder.[91] Bij deze evaluatie is opnieuw nagegaan hoe meldings-bevoegden hier tegen aan kijken; 40% van gebruikers en 33% van de instellingscoördinatoren zien meerwaarde in een dergelijk instrument. In de regio's waar de meldingsbereidheid bovengemiddeld is geeft 45% van de meldingsbevoegden aan een meerwaarde te zien in een verwijsindex voor volwassenen. In de regio waar de meldingsbereidheid onder-gemiddeld is geeft 36% van de gebruikers aan daarin een meerwaarde te zien.

In de stadsregio Rotterdam, waar een pilot loopt met een verwijsindex voor de leeftijd 0-100 jaar, geeft 55% van de gebruikers aan meerwaarde te zien in een verwijsindex voor volwassenen. Zie over deze pilot ook het onderstaande kader.

Pilot Rotterdam –Sluitend Samenwerken 0-100

In 2017 is de gemeente Rotterdam, samen met twintig organisaties, een pilot gestart genaamd Sluitend Samenwerken (SluiS). SluiS is een verwijsindex voor mensen *vanaf* 23 jaar en ontstond vanuit de behoefte van professionals. De scheiding tussen SluiS en de Rotterdamse verwijsindex SISA (tot 23 jaar) bestaat in de wettelijke grondslag. SISA heeft als grondslag de Wet VIR, SluiS niet. In de gemeente wordt de grondslag van SluiS als volgt uitgelegd: "*Formeel committeert de organisatie zich aan het convenant SluiS en beziet de mogelijkheden om te werken met SluiS vanuit het eigen wettelijk kader. In de praktijk bestaat er geen scheiding, omdat de zorg en het nut van samenwerken ook niet stopt bij de leeftijd van 23 jaar. Daardoor heeft ook het verbinden van de betrokken hulp- en dienstverleners bij volwassenen een grote meerwaarde.*"

Wanneer een organisatie in de gemeente Rotterdam zich meldt omdat deze zich wil aansluiten bij de verwijsindex, worden SISA en SluiS als één instrument gepresenteerd. Signalen over jeugdigen tot

91 Zie het rapport, M. Abraham & B. van Dijk, Evaluatie verwijsindex risicojongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicojongeren: de VIR, Amsterdam: februari 2015, p. 52.

23 jaar zijn gekoppeld aan de landelijke verwijsindex, signalen over volwassenen vanaf 23 jaar worden niet gekoppeld aan de landelijk verwijsindex.

SluiS komt volgens de gemeente tegemoet aan de behoefte van professionals die meer met ouderen werken, zoals thuiszorg. Ook is er behoefte om ouders van kinderen te kunnen melden. Een voorbeeld is de verloskundige die zich vanwege de gezinsproblematiek zorgen maakt om de ongeborene. De ongeborene kan niet gesignaleerd worden, maar de verloskunde wil wel zichtbaar zijn als betrokkene. Dit kan namelijk een belangrijk missend stukje van de (samenwerkings-)puzzel zijn.

In Ede en Arnhem start in 2020 een pilot met 0-100 jarigen.

4.3.6 Behoefte aan extra informatie

De helft van de meldingsbevoegden heeft geen behoefte aan extra ondersteuning of informatie. De andere helft van de meldingsbevoegden heeft deze behoefte wel. In tabel 16 is opgenomen welke ondersteuningsbehoefte professionals hebben. Het gaat bijvoorbeeld om informatie wie de regie heeft als er noodzaak blijkt om in contact te blijven met andere professionals en informatie over de gegevensuitwisseling met andere professionals nadat een signaal (een e-mailbericht aan degenen die een melding heeft gemaakt) is ontvangen.

Tabel 16: Heeft u behoefte aan extra ondersteuning/informatie en zo ja, op welk gebied? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Meldingsbevoegden N=3140
Nee, geen behoefte.	50%
Ja, over wie de regie heeft als er noodzaak blijkt om in contact te blijven met andere hulpverleners	26%
Ja, over de gegevensuitwisseling met andere hulpverleners na een signaal	24%
Ja, over het doel van het werken met de verwijsindex	15%
Ja, over hoe het gesprek aan te gaan met cliënt/ouder/betrokkene	14%
Ja, over het gebruiken van het ICT-systeem	13%
Ja, over het herkennen van risico's rond de jeugdige	10%
Anders	9%

Bron: enquête meldingsbevoegden aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Tijdens de interviews en groepsgesprekken gaven gesprekspartners ook andere behoeften aan. Allereerst bestaat behoefte aan meer voorlichting en aandacht over waarom het instrument bestaat en waarom het belangrijk is om het systeem te gebruiken. Ook blijkt behoefte aan meer en stelselmatige informatie over hoe het systeem moet worden gebruikt en meer duidelijkheid over wie wanneer verantwoordelijk is. Daarnaast is er behoefte aan meer duidelijkheid over welke gegevens met andere professionals mogen worden gedeeld.

4.4 Werking

4.4.1 Ondersteuning door de verwijsindex

De verwijsindex is bedoeld om professionals te ondersteunen bij hun werkzaamheden. Tabel 17 geeft weer in welke mate professionals die meldingsbevoegd zijn het eens zijn met de stelling dat het instrument hen in hun werk ondersteunt. De tabel laat zien dat uit de enquête een wisselend beeld naar voren komt. Een derde van de meldingsbevoegden vindt dat de verwijsindex hen ondersteunt en een kwart vindt dat niet. Bijna een derde is neutraal over deze stelling. Wanneer deze antwoorden verder worden geanalyseerd naar gebruikers en niet-gebruikers, komt een duidelijker verschil naar voren; 42% van de gebruikers geeft aan ondersteuning te ondervinden van de verwijsindex, terwijl maar 17% van de niet-gebruikers hetzelfde ondervindt.

Tabel 17: Stelling: De verwijsindex ondersteunt mij in mijn werk

	Meldingsbevoegden N=3148	Gebruikers N=1748	Niet-gebruikers N=1400
(Geheel) eens	31%	42%	17%
Neutraal	30%	34%	26%
(Geheel) oneens	27%	22%	33%
Weet niet/geen mening	8%	2%	16%
Niet van toepassing	4%	1%	8%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Uit de interviews blijkt dat wanneer professionals zich niet ondersteund voelen dat vooral komt omdat zij bij een melding in de verwijsindex geen match krijgen of een match met professionals en organisaties die al bekend zijn bij hen (met name bij de intensievere hulpverleningstrajecten). De meerwaarde van de verwijsindex wordt door professionals vooral gezien in het gebruik bij complexe problematiek en multidisciplinaire behandeling.

Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de verwijsindex meerwaarde heeft bij het in kaart brengen van alle hulpverlening. Ook hier is een duidelijk verschil te zien tussen gebruikers en niet-gebruikers. Bijna tweederde (63%) van de gebruikers geeft aan dat de verwijsindex meerwaarde heeft, bij de niet-gebruikers vindt maar een derde dat deze meerwaarde bestaat. Tabel 18 geeft de enquêteresultaten weer.

Portret van een jeugdige

De hulp begon toen de ouders van M. zijn gescheiden, hij was ongeveer 8, 9 of 10 jaar. Het ging thuis altijd al niet goed. Zijn moeder had mentale problemen (ze was depressief, suïcidaal, psychotisch, manipulatief). Ze praatte M. regelmatig een schuldgevoel aan en deed aan 'guilt trippen' (als jij dit gaat doen dan doe ik dit). Zijn vader vond dat de kinderen (M. en zijn broertje en zusje) slecht werden beïnvloed door de moeder. Tijdens de scheiding van zijn ouders kwam Jeugdzorg in beeld.

M. weet niet meer precies hoe het met Jeugdzorg is verlopen. Hij ging op een gegeven moment een paar maanden bij zijn opa en oma wonen totdat de scheiding achter de rug was en is daarna naar zijn vader verhuisd. Het was een verwarrende periode voor hem omdat hij altijd dacht dat zijn vader 'the bad guy' was, maar dat bleek zijn moeder te zijn.

Op de nieuwe basisschool werd M. wel gepest en op de middelbare school liep dat ook wel uit de hand met veel vechten. Hij liep op de middelbare school bij een schoolpsycholoog. Die wist niet goed wat ze met hem moest, daar had hij niet zoveel aan. Vanaf het tweede jaar (hij was toen ongeveer 13 jaar), ging hij naar een psycholoog, zijn vader dacht dat dit hem kon helpen. Hij is toen naar een centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie gegaan, eerst voor gesprekken, later ook voor opname. Vanaf deze periode weet hij het allemaal beter te herinneren. Daar is hij gediagnosticeerd en behandeld. Hij is niet altijd op een goede manier geholpen. Vooral bij de opnameperiode is er veel mis gegaan in de hulp.

Inmiddels krijgt hij via een andere instelling hulp bij zelfstandig wonen en heeft hij meerdere coaches. Hier is hij erg tevreden over. Daarnaast heef hij nog wel een psycholoog nodig en een psychiater voor zijn medicijnen, dit probeert hij nu zelf te regelen via Fact. Dat gaat erg moeizaam.

Portret van een jeugdige

P. woonde vroeger samen met haar vader, moeder en broertje. Op een gegeven moment zijn haar ouders gescheiden en heeft P. tot haar 13e bij haar moeder gewoond. Het botste zo tussen de twee dat toen is besloten dat het beter was dat P. bij haar vader ging wonen.

Het wonen bij haar vader ging even goed, maar al snel bleek dat dit ook niet ideaal was. Het huis was niet groot, dus ze sliepen op één slaapkamer en ze zaten veel te veel op elkaars lip met allerlei confrontaties tot gevolg. Op school haalde P. wel goede cijfers, maar verder was ze erg down en had ze weinig vrienden. Via haar mentor, die zag dat het niet goed ging, is ze bij de ouder- en kindadviseur (OKA) van school terecht gekomen en kon ze tevens deelnemen aan een meidenmaatjes project. Via de OKA kwam de hulpverlening op gang, en werd ook jeugdbescherming betrokken. P. werd als snel uit huis geplaatst, en heeft verschillende woonplekken gehad.

P. heeft het gevoel dat ze in die tijd weinig zeggenschap had over wat er met haar gebeurde, en dat neemt ze de hulpverleners uit die tijd kwalijk. Ze had graag gehad dat ze meer met haar hadden besproken wat zij voelde, wilde en vond. Dan was er waarschijnlijk voor andere hulp gekozen (zoals kamertraining) en was de juiste hulp sneller op gang gekomen. P. is deels tevreden over de communicatie; zo werd ze door één organisatie altijd meegenomen in de cc in emails en was men transparant over welke informatie met wie werd gedeeld. Anderzijds is haar niet verteld door school dat er contact met jeugdbescherming zou worden opgenomen. Voor P. is het heel belangrijk dat zij regie heeft over haar situatie. Ze gebruikt haar ervaringen nu om andere jongeren en kinderen te helpen.

Tabel 18: Stelling: De verwijsindex heeft meerwaarde bij het in kaart brengen van alle hulpverlening

	Meldingsbevoegden N=3088	Gebruikers N=1729	Niet-gebruikers N=1359	Instellingscoördinatoren N=315
(Geheel) eens	52%	63%	37%	53%
Neutraal	18%	18%	17%	20%
(Geheel) oneens	16%	15%	16%	13%
Weet niet/geen mening	9%	3%	17%	10%
Niet van toepassing	6%	1%	14%	4%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

4.4.2 Opvattingen over doelbereik

De verwijsindex heeft tot doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, zodat 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.[92] Het gaat om preventie en risicosignalering.

Sinds 2015 is de regeling van de Wet VIR opgenomen in de Jeugdwet. Deze wet heeft als doel het in samenhang oppakken van problematiek bij jeugdigen en gezinnen; gestreefd wordt naar één gezin, één plan, één regisseur. In tabel 19 is te zien dat Iets minder dan de helft van de respondenten vindt dat de verwijsindex bijdraagt aan het effectief in samenhang oppakken van de problematiek bij jeugdigen en gezinnen. Een groot deel van de respondenten antwoordt neutraal of geen mening. Wat opvalt is dat hier een duidelijk verschil te zien is tussen gebruikers en niet-gebruikers: de helft van de gebruikers vindt dat de verwijsindex bijdraagt aan het in samenhang oppakken van problematiek tegenover 32% van de niet gebruikers.

Tabel 19: Stelling: De verwijsindex draagt bij aan het effectief in samenhang oppakken van de problematiek bij jeugdigen en gezinnen

	Meldingsbevoegden N=3146	Gebruikers N=1748	Niet-gebruikers N=1398	Instellingscoördinatoren N=324
(Geheel) eens	42%	50%	32%	44%
Neutraal	25%	27%	21%	29%
(Geheel) oneens	17%	16%	17%	15%
Weet niet/geen mening	13%	5%	23%	10%
Niet van toepassing	3%	1%	5%	2%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

92 Zie artikel 7.1.2.1, lid 2 van de Jeugdwet.

De verwijsindex heeft onder meer als doel om bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen. Uit de interviews blijkt dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is. Hetzelfde blijkt uit de enquête; meer dan een kwart van de respondenten antwoordt neutraal of geen mening. Verder is een kwart het eens met het bereiken van dit doel en een kwart oneens. Zie hiervoor tabel 20. Er zijn geen sterke verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers (niet opgenomen in tabel).

Jeugdigen over vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals

In het kader van dit onderzoek is gesproken met acht jeugdigen. De meeste jeugdigen hebben maar in beperkte mate zicht of en in welke mate sprake was van afstemming tussen de professionals waar ze mee te maken kregen. In ieder geval konden de jeugdigen niet beoordelen in hoeverre *vroegtijdige* afstemming plaatsvond en of hen daardoor passende hulp, zorg of bijsturing kon worden geleverd. Een jeugdige vertelt hoe zij de afstemming tussen professionals ervaarde.

> Een jeugdige, die in een langdurig hulpverleningstraject heeft gezeten en met verschillende organisaties te maken had, denkt dat al deze organisaties mogelijk wel onderling contact met elkaar hebben gehad, maar in beperkte mate omdat zij zelf aangegeven heeft dat ze dit niet wilde. De reden dat ze deze informatie-uitwisseling tegenhield was omdat het volgens haar dan niet ging om een 'noodsignaal', maar om een rapportage waarvan de kwaliteit laag was in haar ogen. Volgens haar stonden deze rapportages vol met meningen en niet met observaties. Andersom, wanneer de jeugdige wel wilde dat informatie gedeeld werd, kon dat volgens de jeugdige niet altijd vanwege privacyregelgeving.

Hoewel de jeugdigen weinig zicht hebben op de onderlinge afstemming tussen professionals, hebben enkele jeugdigen wel aangegeven dat zij vinden dat zij te laat hulpverlening hebben gekregen. Zij geven aan dat professionals wel met hen in contact komen, maar niet snel genoeg actie ondernemen. Volgens de jeugdigen moet het eerst een tijd niet goed gaan met hen voordat professionals waarnemen dat sprake is van een zorgelijke situatie.

Dat de hulpverlening niet tijdig op gang is gekomen, heeft volgens de jeugdigen meerdere oorzaken; soms werden de signalen niet juist geïnterpreteerd of werd na een gesprek geen actie ondernomen, andere keren was wel duidelijk dat de jeugdige hulpverlening nodig had, maar kon door wachtlijsten geen plek gevonden worden. Een belangrijke factor die naar voren is gekomen tijdens de gesprekken is dat jeugdigen aangeven dat ze niet altijd het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen door professionals. Zij geven onder meer aan dat niet (goed) naar hen wordt geluisterd. Jeugdigen denken dat het niet luisteren en niet serieus nemen van hun verhaal mede oorzaak is dat niet op tijd stappen worden gezet.

In de verhalen van jeugdigen komt meerdere keren de rol van professionals op school naar voren; zij hebben een belangrijke signalerende functie als het gaat om risico's voor kinderen die de ontwikkeling naar volwassenheid bedreigen, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling. Professionals op school kunnen daarmee ook een belangrijke rol spelen bij het in gang zetten van hulpverlening. Enkele jeugdigen ervaren dat professionals op school niet snel genoeg de ernst van de (thuis)situatie hebben ingeschat en dat ze daardoor uiteindelijk te laat hulp hebben gekregen; zij hadden het gevoel dat zij al wel in beeld waren bij hulpverleners of professionals op school, maar dat daar te weinig mee werd gedaan.

Tabel 20: Stelling: Door het gebruik van de verwijsindex worden bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid voorkomen, beperkt of weggenomen

	Meldingsbevoegden N=3143	Instellingscoördinatoren N=325
(Geheel) eens	21%	23%
Neutraal	33%	40%
(Geheel) oneens	27%	24%
Weet ik niet/geen mening	16%	10%
Niet van toepassing	3%	3%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

4.5 Samenwerking en gegevensuitwisseling

4.5.1 De verwijsindex en het contact met andere professionals

De verwijsindex beoogt om bij de jeugdige betrokken professionals met elkaar in contact te brengen om samen met ouders en/of jeugdige de best passende ondersteuning/begeleiding te bieden. In het verleden heeft inspectieonderzoek naar een aantal ernstige incidenten aangetoond dat gebrekkige afstemming en samenwerking tussen de betrokken instanties en professionals had bijgedragen aan het ontstaan van de incidenten.[93] In een aantal regio's wordt de verwijsindex gepresenteerd als een instrument om sneller te kunnen samenwerken.

Aan meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren zijn stellingen voorgelegd die gaan over het effect van de verwijsindex op de samenwerking met anderen. In tabel 21 is te zien dat respondenten verdeeld zijn over de stelling of door de verwijsindex eerder contact met andere professionals is ontstaan dan zonder de verwijsindex zou zijn gebeurd; ruim een derde van de meldingsbevoegden is het oneens met de stelling, evenals 29% van de instellingscoördinatoren. Een kwart van de meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren is het eens met de stelling. Ook als gekeken wordt naar verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers blijven respondenten verdeeld– een deel is het eens, oneens en een deel heeft geen mening – hoewel minder niet-gebruikers het eens zijn met de stelling.

93 Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.2.1.

Tabel 21: Stelling: Door het werken met de verwijsindex heb ik eerder contact met andere professionals dan dat ik had zonder de verwijsindex[94]

	Meldingsbevoegden N=3086	Gebruikers N=1725	Niet-gebruikers N=1361	Instellingscoördinatoren N=316
(Geheel) eens	24%	36%	12%	26%
Neutraal	17%	17%	12%	21%
(Geheel) oneens	37%	39%	33%	29%
Niet van toepassing	13%	3%	27%	15%
Weet niet/geen mening	9%	2%	18%	9%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

In tabel 22 is te zien dat 34% van de meldingsbevoegden en 42% van de instellings-coördinatoren vindt dat de verwijsindex hen ondersteunt bij het vroegtijdig en onderling afstemmen met professionals. Ook hier geldt dat als gekeken wordt naar verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers de respondenten verdeeld blijven, hoewel minder niet-gebruikers het eens zijn met de stelling.

Tabel 22: Stelling: De verwijsindex ondersteunt mij bij het vroegtijdig en onderling afstemmen met professionals[95]

	Meldingsbevoegden N=3081	Gebruikers N=1722	Niet-gebruikers N=1359	Instellingscoördinatoren N=314
(Geheel) eens	34%	44%	22%	42%
Neutraal	23%	27%	18%	28%
(Geheel) oneens	24%	24%	23%	16%
Niet van toepassing	8%	1%	18%	6%
Weet niet/geen mening	10%	3%	19%	8%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat voorafgaand aan het doen van een melding in de verwijsindex overleg plaatsvindt met andere professionals of organisaties. In tabel 23 zijn de resultaten opgenomen. Tweederde van de respondenten overlegt met collega's binnen de organisatie, overleg met Veilig Thuis wordt door een vijfde van de respondenten genoemd. Verder komt ook overleg voor met sociaal wijkteams, school en maatschappelijk werk. Slechts 19% van de meldingsbevoegden

94 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'Door het werken met de verwijsindex heeft mijn organisatie eerder contact met andere professionals dan dat ik had zonder de verwijsindex'.

95 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'De verwijsindex ondersteunt ons bij het vroegtijdig en onderling afstemmen met professionals.'

en 11% van de instellingscoördinatoren geeft aan dat er nooit overleg met andere professionals is voordat een melding in de verwijsindex wordt gedaan.

Tabel 23: Heeft u voorafgaand aan een melding in de verwijsindex overleg met anderen en zo ja met wie?[96] ***(meerdere antwoorden mogelijk)***

	Meldingsbevoegden N=3095	Instellingscoördinatoren N=319
Ja, met collega(s) binnen mijn organisatie	68%	66%
Ja, met Veilig Thuis	20%	18%
Ja, met een sociaal wijkteam	14%	15%
Ja, met een school	11%	10%
Ja, met maatschappelijk werk	10%	10%
Ja, met een huisarts	5%	6%
Ja, met de politie	5%	5%
Nooit	19%	11%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

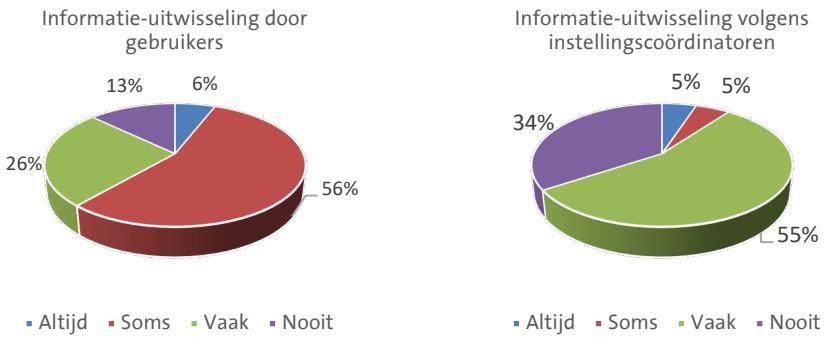
4.5.2 Gegevensuitwisseling met andere professionals

Voor het gebruik van de verwijsindex – het registreren van contactgegevens en burgerservicenummer bij een melding – biedt de Jeugdwet een juridische grondslag. Voor het uitwisselen van inhoudelijke informatie tussen professionals biedt de wet geen grondslag. In de praktijk zijn daar door professionals en organisaties, veelal in convenanten, afspraken over gemaakt. Dit voorkomt niet dat in de praktijk geen problemen worden ervaren door professionals bij het uitwisselen van gegevens. In interviews geven professionals aan dat ze de indruk hebben dat met de komst van de AVG de privacykaders zodanig streng zijn geworden dat uitwisseling niet of nauwelijks mogelijk is. Hieraan liggen onjuiste veronderstellingen ten grondslag, nu de wetgever met de Wet VIR een grondslag heeft gecreeerd om persoonsgegevens van jeugdigen te kunnen melden.

Er bestaat met name onduidelijkheid over welke informatie met andere professionals of organisaties mag worden gedeeld als er een match of contact is. In de cirkeldiagrammen hieronder is te zien dat ongeveer tweederde van de gebruikers en instellingscoördinatoren ‘soms’ tot ‘vaak’ informatie uitwisselt met andere professionals na een match. Gekeken is of er ook verschillen waarneembaar zijn tussen regio’s met een bovengemiddelde meldingsbereidheid en regio’s met een ondergemiddelde meldingsbereidheid. De verschillen blijken minimaal te zijn; het beeld komt overeen met de informatie die in de onderstaande cirkeldiagrammen is opgenomen.

96 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: ‘Wordt voorafgaand aan een melding in de Verwijsindex overlegd met anderen en zo ja, met wie?’

Figuur 4: Leidt een match in de verwijsindex tot informatie-uitwisseling met andere professionals?



Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Op de vraag waarom een match (soms) niet leidt tot informatie-uitwisseling met andere professionals geeft 34% van de gebruikers en 31% van de instellingscoördinatoren aan dat de match vaak niet relevant is. Dit is weergegeven in tabel 24. Ook zijn als redenen om niet over te gaan tot informatie-uitwisseling genoemd dat de situatie niet ernstig genoeg was op dat moment om informatie uit te wisselen of dat andere professionals onbereikbaar waren. Bij instellingscoördinatoren is ook de toestemming om informatie uit te wisselen door een kwart genoemd. De gebruikers die 'anders' hebben ingevuld, geven aan dat informatie-uitwisseling vaak niet tot stand komt omdat er al contact is met de andere hulpverleners (ongeveer 18%) of omdat de meerwaarde van contact met andere professionals als klein wordt ingeschat. Ook instellingscoördinatoren geven bij de categorie 'anders' in veel gevallen als reden aan dat er al contact is met andere professionals (ongeveer 30%).

Tabel 24: Waarom leidt een match (soms) niet tot informatie-uitwisseling met andere professionals? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

	Gebruikers N=1068	Instellings-coördinatoren N=111
De match is (vaak) niet relevant	34%	31%
De situatie was op dat moment niet ernstig genoeg om informatie uit te wisselen	28%	19%
De andere professional(s) waren onbereikbaar	27%	22%
Er was geen toestemming om informatie uit te wisselen	17%	24%
Het is lastig om de ouders en/of jeugdige om toestemming te vragen	12%	21%
Er was geen tijd om informatie uit te wisselen	3%	0%
Anders	37%	45%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Opvattingen van jeugdigen over de meerwaarde van de verwijsindex

In het kader van dit onderzoek is gesproken met acht jeugdigen. Over het algemeen zijn de jeugdigen positief over het idee dat er een 'instrument' bestaat dat professionals kan helpen om sneller met elkaar in contact te komen in het geval er risico's worden gesignaleerd die de ontwikkeling van het kind kunnen bedreigen. Een jeugdige meent dat op het moment dat alle professionals die bij haar betrokken waren, goed met elkaar hadden gecommuniceerd over signalen rondom haar situatie, de professionals haar situatie ook serieuzer hadden genomen. Ze had vaak het idee dat de professionals met wie ze in aanraking kwam, geen idee hadden van de ernst van haar situatie. Als professionals zich zorgen maken over iemand en dit ook van elkaar weten, zouden ze de ernst van iemands situatie volgens haar beter kunnen inschatten. De verwijsindex kan hier volgens haar aan bijdragen. Een andere jeugdige geeft aan dat professionals dankzij de verwijsindex mogelijk eerder tot handelen overgaan.

Wanneer een professional twijfels heeft of daadwerkelijk sprake is van een ernstige situatie, kan dankzij de verwijsindex deze twijfel weggenomen worden als blijkt dat een andere professional hetzelfde ziet, zo geven enkele jeugdigen aan. Daarnaast kan het aantal professionals dat een melding doet in de verwijsindex een indicatie geven voor de ernst van de situatie. Volgens een jeugdige kan eerder actie worden ondernomen en passende hulp worden geboden, wanneer professionals eerder van elkaars betrokkenheid op de hoogte raken als gevolg van het krijgen van een match. Dit kan ook bijdragen aan een betere samenwerking tussen de betrokken professionals, door naar aanleiding van de match (samen) te kijken wat er precies aan de hand is bij de jeugdige. Een andere jeugdige denkt dat een betere samenwerking ook tot een betere informatieoverdracht tussen professionals zal leiden.

Een jeugdige heeft de indruk, als zij officiële informatie van de overheid over de verwijsindex leest, dat de verwijsindex alleen voor 'noodsituaties' is bedoeld. Het zou haar niet verbazen als professionals het instrument ook zo gebruiken. Volgens haar zou de verwijsindex een 'normaal' instrument moeten zijn, waarin professionals een jeugdige ook bij 'kleine' signalen in de verwijsindex kunnen zetten. Kleine signalen zoals 'deze jongere eet weinig op de dagbesteding', worden normaal gesproken niet beschouwd als zorgwekkend, maar kunnen toch een aanwijzing zijn dat er iets aan de hand is. Hierdoor kan 'een kwartje vallen' bij andere professionals die ook bepaalde signalen waarnemen. Als dit soort 'kleine' signalen worden gedeeld, ziet de jeugdige de meerwaarde van de verwijsindex.

De jeugdige geeft aan dat als ze wordt geïnformeerd over het doen van een melding ze allereerst wil weten wat de redenen daarvoor zijn en met welke bedoeling een melding wordt gedaan. Daarnaast zou ze behoefte hebben aan uitleg over wat de verwijsindex inhoudt, op welke manier het doen van een melding haar zou helpen en of er 'achter haar rug om' door professionals over haar wordt overlegd. Ze is niet van mening dat jeugdigen toestemming moeten geven voordat professionals een melding doen in de verwijsindex. Wel is het belangrijk dat de professional transparant is en een open gesprek voert met de jeugdige:

'Ik vind dat er [vragen van toestemming] niet een strakke regel over moet zijn, maar dat het iets is waar je het met de hulpverlener gewoon open over kunt hebben, want het is ook niet zo dat ik dan wil zeggen vanaf een bepaalde leeftijd, want dat is bij iedereen anders hoe die ontwikkeling verloopt, zeker bij deze doelgroep. Dus ik vind dat er zeg maar strenger naar gekeken moet worden dat

het [doen van een melding] sowieso wordt medegedeeld. En dat wanneer het wordt medegedeeld er ook mogelijkheid is om daar het gesprek over te voeren en wat zijn de voors en de tegens.'

Een jeugdige geeft aan het niet erg te vinden dat hij niet weet of hij in de verwijsindex staat, dit hoeft hij niet per se te weten. Als een professional zich daadwerkelijk zorgen zou maken om hem en om deze reden een melding wil doen in de verwijsindex, zou hij denken: 'Ga je gang, dan zal het wel nodig zijn.' Tegelijkertijd kan hij zich voorstellen dat anderen wel de behoefte hebben om geïnformeerd te worden. Verder zegt hij nog: 'Als het daadwerkelijk zo'n belangrijk iets is vind ik wel dat men het ook zo moet behandelen.'

Wat samenwerking betreft zijn twee stellingen aan respondenten voorgelegd. De eerste stelling gaat in op het bewustzijn van het belang van samenwerking (tabel 25), de tweede stelling gaat in op de stimulans die uitgaat van de verwijsindex om risico's sneller bespreekbaar te maken (tabel 26). Bij beide stellingen zijn respondenten verdeeld; een deel is het eens met de stelling, een deel oneens en een deel antwoordt neutraal of geen mening. Als gekeken wordt naar verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers blijven de respondenten verdeeld, hoewel minder niet-gebruikers het eens zijn met de stelling.

Tabel 25: Stelling: De verwijsindex heeft mij bewuster gemaakt van het belang van samenwerking.[97]

	Meldingsbevoegden N=3083	Gebruikers N=1723	Niet-gebruikers N=1360	Instellingscoördinatoren N=316
(Geheel) eens	30%	36%	23%	37%
Neutraal	23%	27%	18%	26%
(Geheel) oneens	30%	33%	27%	23%
Niet van toepassing	9%	1%	16%	8%
Weet niet/geen mening	8%	3%	16%	5%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

97 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'De verwijsindex heeft ons bewuster gemaakt van het belang van samenwerking'.

Tabel 26: De verwijsindex stimuleert mij om risico's sneller bespreekbaar te maken.[98]

	Meldingsbevoegden N=3084	Gebruikers N=1728	Niet-gebruikers N=1356	Instellingscoördinatoren N=313
(Geheel) eens	25%	29%	18%	30%
Neutraal	25%	31%	19%	28%
(Geheel) oneens	34%	36%	30%	27%
Niet van toepassing	10%	1%	15%	8%
Weet niet/geen mening	7%	3%	19%	6%

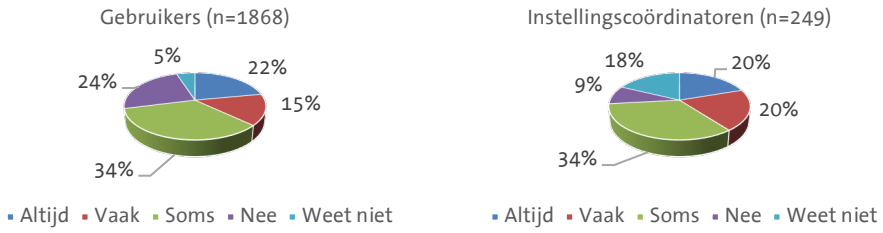
Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

4.6 Samenhang met de Wet verplichte meldcode

De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Wet verplichte meldcode) en de Wet VIR zijn gelijktijdig geëvalueerd. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de samenhang tussen beide wetten.

Bij de enquête heeft ruim een derde van de gebruikers en de instellingscoördinatoren aangegeven dat ze op het moment dat ze de verwijsindex gebruiken ook altijd of vaak de meldcode toepassen. Daarnaast geeft 34% aan soms de meldcode te gebruiken naast de verwijsindex. In de onderstaande figuren zijn de antwoorden opgenomen.

Figuur 5: Heeft u in de gevallen dat u in de verwijsindex een melding heeft gedaan, ook de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toegepast?[99]



Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

De respondenten die beide instrumenten niet tegelijk hebben gebruikt of slechts aangeven dit soms te doen, geven als reden dat het gebruik van de meldcode in dat geval niet nodig was (94% en 92%).

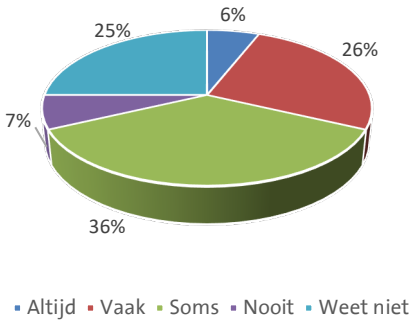
Gebruikers van de verwijsindex vinden over het algemeen dat de beide instrumenten elkaar aanvullen als het gaat om het bieden van goede en tijdige hulp aan kinderen/jeugdigen; het antwoord 'nooit'

98 Aan instellingscoördinatoren is de stelling voorgelegd 'De verwijsindex stimuleert ons om risico's sneller bespreekbaar te maken.'

99 Aan instellingscoördinatoren is de vraag voorgelegd: 'Is in de gevallen dat binnen uw organisatie in de verwijsindex een melding is gedaan, ook de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toegepast?'

wordt slechts door 9% gegeven. Het verschilt wel per situatie, respondenten geven vooral aan dat de instrumenten 'vaak' of 'soms' aanvullend zijn. In de onderstaande figuur zijn de antwoorden van gebruikers opgenomen. De antwoorden van de instellingscoördinatoren zijn vergelijkbaar.

Vindt u dat de verwijsindex en de meldcode elkaar aanvullen als het gaat om het bieden van goede en tijdige hulp aan kinderen/jeugdigen? (N=1763, gebruikers verwijsindex)[100]



Bron: enquête meldingsbevoegden aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Als redenen dat de meldcode en verwijsindex aanvullend op elkaar zijn, wordt door de respondenten met name geantwoord dat meldcode en verwijsindex over ander onderwerpen gaan (geweld tegenover risico's in algemene zin). Ook worden beide instrumenten als aanvullend op elkaar gezien omdat zij vinden dat de verwijsindex onderdeel van de meldcode is (40% van de gebruikers en 35% van de instellingscoördinatoren). Respondenten die vinden dat de meldcode en verwijsindex *niet* aanvullend op elkaar zijn, hebben daarvoor verschillende argumenten. Zij vinden bijvoorbeeld dat de verwijsindex en de meldcode teveel overlap hebben (5% van de gebruikers en 11% van de instellingscoördinatoren), dat ze niet weten wanneer ze het ene instrument of het andere moeten gebruiken (11% en 22%) of dat het teveel werk is om beide instrumenten te gebruiken (8% en 13%).

Dat beide instrumenten een ander doel hebben, dat de verwijsindex slechts signalen bij elkaar brengt en dat de meldcode ook inhoudelijke informatie bevat zijn argumenten die zowel door de groep die vindt dat de instrumenten elkaar aanvullen als de groep die vindt dat de instrumenten elkaar niet aanvullen is gegeven. In tabellen 27 en 28 zijn de overwegingen van respondenten weergegeven.

100 In deze grafiek zijn de antwoorden opgenomen van de gebruikers van de verwijsindex. De antwoorden van de instellingscoördinatoren zijn niet in deze grafiek opgenomen, maar geven een vergelijkbaar beeld.

Tabel 27: **Waarom vindt u dat beide instrumenten elkaar (soms) aanvullen?** ***(meerdere antwoorden mogelijk)***[101]

	Gebruikers N=1068	Instellings-coördinatoren N=144
De verwijsindex brengt alleen signalen bij elkaar	46%	51%
Een melding op basis van de meldcode gaat over huiselijk geweld en/of kindermishandeling, een melding in de verwijsindex is breder (risico's/problemen)	40%	45%
Ik zie de verwijsindex als een onderdeel van de meldcode	40%	35%
De melding in de verwijsindex bevat geen inhoudelijke informatie, de melding op basis van de meldcode wel	39%	43%
Beide instrumenten hebben een ander doel	35%	50%
De informatie, die de Verwijsindex oplevert, vind ik noodzakelijk voor mijn afwegingen en beoordeling in de meldcode	22%	24%
Met een melding in de verwijsindex blijft de professional altijd zelf verantwoordelijk voor de vervolgactie, terwijl bij de meldcode de verantwoordelijkheid deels wordt overgedragen aan Veilig Thuis	17%	19%
Als ik meld op basis van de meldcode, doet Veilig Thuis de melding in de verwijsindex en ik niet	2%	0%
Andere	3%	2%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

101 Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die aangegeven hebben dat beide instrumenten aanvullend aan elkaar zijn (antwoordopties: altijd, vaak, soms).

Tabel 28:* Waarom vindt u dat beide instrumenten elkaar (soms) niet aanvullen? *(meerdere antwoorden mogelijk)[102]

	Gebruikers N=754	Instellings-coördinatoren N=94
De verwijsindex brengt alleen signalen bij elkaar	56%	48%
De melding in de verwijsindex bevat geen inhoudelijke informatie, de melding op basis van de meldcode wel	39%	34%
Beide instrumenten hebben een ander doel	39%	47%
Ik weet niet wanneer ik óf de meldcode óf de verwijsindex óf allebei moet gebruiken	11%	22%
Ik vind het (te) veel werk om beide instrumenten te gebruiken	8%	13%
De verwijsindex en de meldcode hebben te veel overlap	5%	11%
Andere	10%	10%

Bron: enquête meldingsbevoegden en instellingcoördinatoren aangesloten bij Multisignaal, Pro Facto

Tijdens de interviews komt voorts naar voren dat bij beide wetten belemmeringen worden ervaren als het gaat om privacy (wanneer mogen gegevens wel/niet worden uitgewisseld) en het voeren van het gesprek met ouders/betrokkene. Ook bestaat onbekendheid met de doelen van de beide wetten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Beide instrumenten worden gezien als een manier om tot vroegsignalering van risico's of geweld te komen. Door anderen wordt het verschil wel gezien en aangeduid als 'het melden in de meldcode betreft uiteindelijk een laatste actie, terwijl melden in de verwijsindex helemaal aan het begin van het traject is, als signalen worden opgevangen'. Hoewel deze uitleg op zichzelf als juist gezien kan worden, schuilt er wel een onterecht veronderstelling hierin, namelijk dat de meldcode over 'melden' gaat, terwijl het ook daar in eerste instantie om signaleren gaat.

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het empirisch onderzoek, bestaande uit een enquête onder professionals en instellingscoördinatoren, interviews met experts, interviews met jeugdigen en groepsgesprekken met professionals opgenomen. Ook heeft een analyse van de cijfers van de landelijke verwijsindex over het aantal meldingen, matches en matchsignalen plaatsgevonden.

Implementatie

De minister draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Het beheer van de verwijsindex is neergelegd bij het CIBG. Daarnaast kent de wet gemeenten een belangrijke rol toe bij de implementatie van de verwijsindex; het college moet de aansluiting van instanties en functionarissen op de verwijsindex organiseren en het gebruik van het instrument te bevorderen.

102 Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die aangegeven hebben dat beide instrumenten niet aanvullend aan elkaar zijn (antwoordopties: soms, nooit). Respondenten die de antwoordoptie soms hebben gegeven, hebben beide vragen beantwoord.

Aansluiting op de verwijsindex

Gemeenten bepalen zelf hoe zij de aansluiting op de verwijsindex regelen. In de praktijk werken gemeenten samen door middel van een convenant en vormen een convenantgebied. Professionals en organisaties sluiten zich vervolgens aan bij zo'n gemeentelijk samenwerkingsconvenant. Na aansluiting bij het convenant worden de professionals meldingsbevoegd. Daarnaast heeft de RvdK aansluiting op de verwijsindex via een landelijk werkend bronsysteem. Er zijn derhalve 65 convenantgebieden van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten en één convenant regelt de aansluiting van de RvdK.

De regionale aansluiting van de convenantgebieden op de landelijke verwijsindex wordt verzorgd door vier leveranciers; MULTIsignaal, Pink Roccade, Topicus en Stipter. Het merendeel (zo'n 70%) van de Nederlandse gemeenten gebruikt het systeem van leverancier MULTIsignaal. De gemeente heeft bij de regionale verwijsindex te maken met twee partijen: de convenantbeheerder en de leverancier. Elk systeem heeft zijn eigen uitwerking, zoals verschillen in functionaliteit en toegankelijkheid.

Gemeenten hebben een wettelijke plicht om organisaties aan te sluiten op de verwijsindex, maar voor deze organisaties geldt geen wettelijke verplichting. In gemeenten waar weinig inspanningen zijn om organisaties aan te sluiten, zijn daardoor ook minder organisaties aangesloten. Het verschilt ook per regio of de politie of Veilig Thuis zijn aangesloten op de verwijsindex.

Het bevorderen van het gebruik

Onderdeel van het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex is het bevorderen van de kennis over het instrument. Het verschilt per convenantgebied hoeveel aandacht er is voor scholing. Een meerderheid van de meldingsbevoegden is van mening dat zij voldoende getraind en geïnformeerd zijn over het gebruik van het instrument. Als we de respondentgroepen verder analyseren blijkt dat gebruikers (66%) zichzelf meer getraind en geïnformeerd vinden dan niet-gebruikers (40%).

Het gebruik van verwijsindex

Het aantal meldingen

Het aantal meldingen in de landelijke verwijsindex is in de periode 2014 tot en met 2018 met 21% gestegen. Het aantal uniek gemelde jeugdigen is door de jaren heen vrij constant gebleven. Uit het onderzoek volgt dan ook dat in de periode 2014 tot en met 2018 meer meldingen per unieke jeugdige zijn gemaakt. Het aantal meldingen verschilt behoorlijk per convenantgebied. Stadsregio Rotterdam is verantwoordelijk voor een derde van het totaal aantal meldingen. Er zijn 21 convenantgebieden in 2018 waar geen meldingen zijn gedaan.

Redenen om niet te melden

Professionals kunnen verschillende redenen hebben om geen melding te doen in de verwijsindex. Als voornaamste reden om geen melding te doen gaven niet-gebruikers en instellingscoördinatoren aan

dat er geen aanleiding was om een melding te doen omdat er geen risico's bij jeugdigen zijn geconstateerd. Ook zagen zij weinig meerwaarde in het doen van een melding, omdat de betrokken professionals al bij hen bekend zijn of bestond de verwachting dat een melding niets oplevert.

Redenen om wél te melden

Gebruikers geven aan een melding te doen in de verwijsindex omdat zij willen weten of er andere professionals en organisaties zijn die hun zorgen delen en omdat zij willen samenwerken met die andere professionals en organisaties. Daarnaast zijn als belangrijke reden voor het doen van een melding aangegeven dat het instrument wordt voorgeschreven door de organisatie en/of de verwijsindex onderdeel is van de meldcode die zij hanteren.

Belemmeringen bij het gebruik

Bijna de helft van de gebruikers en een derde van de instellingscoördinatoren geeft aan dat zij geen belemmeringen ervaren bij het gebruik van de verwijsindex. 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).

Het verkrijgen van een match of matchsignaal

Het aantal matches is in de periode 2014 tot en met 2018 met 49% toegenomen. Het aantal matches binnen convenantgebieden stijgt, terwijl het aantal matches buiten het convenantgebied stagneert.

Bij een match dienen professionals zelf contact op te nemen, maar de wet heeft ook een 'regievoerder' aangewezen om erop toe te zien dat professionals na een match contact met elkaar opnemen. Onduidelijk is wie deze functie in de praktijk uitvoert. Uit de enquête onder regiocoördinatoren blijkt dat een derde hier voor zichzelf een taak ziet. Verder geven zij aan dat professionals gezamenlijk moeten afspreken wie de coördinatie van de match doet of dat het systeem automatisch een regisseur of coördinator aanwijst.

Professionals gaan verschillend om met een match. Er zijn professionals die na een match niet of niet per definitie afstemmen omdat zij zelf de regie over de zaak willen houden of omdat onduidelijk is bij wie de regie ligt. Er zijn ook professionals die wel direct na een match contact met de andere organisatie opnemen of bij de gemeente navragen bij wie de regie op casusniveau ligt.

Gezinsfunctionaliteit

Sinds 2015 maakt de gezinsfunctionaliteit onderdeel uit van de verwijsindex. In de periode 2016 tot en met 2018 is het aantal gezinsmatches bijna verdubbeld. Daarnaast blijkt dat 23% van alle gemelde jeugdigen deel uitmaakt van een gezinsmatch. De invoering van de gezinsfunctionaliteit heeft

volgens meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren niet geleid tot meer gebruik van de verwijsindex. Gebruikers zijn positiever over de meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit dan niet-gebruikers.

Behoefte aan extra informatie

De helft van de meldingsbevoegden heeft behoefte aan extra ondersteuning of informatie. Het gaat bijvoorbeeld om informatie wie de regie heeft als er noodzaak blijkt om in contact te blijven met andere professionals en informatie over de gegevensuitwisseling met andere professionals nadat een signaal is ontvangen.

De werking van de verwijsindex

Ondersteuning

De verwijsindex is bedoeld om professionals bij hun werkzaamheden te ondersteunen. Een derde van de meldingsbevoegden geeft aan dat de verwijsindex hen ondersteund. Gebruikers vinden dat vaker dan niet-gebruikers. Uit de interviews blijkt dat professionals vooral geen ondersteuning ervaren als zij geen match krijgen of een match met professionals en organisaties die al bekend zijn bij hen.

Meer dan de helft van de respondenten vindt wel dat de verwijsindex meerwaarde heeft bij het in kaart brengen van alle hulpverlening. Ook hier is een duidelijk verschil te zien tussen gebruikers en niet-gebruikers; tweederde van de gebruikers en een derde van de niet-gebruikers ervaart deze meerwaarde.

Opvattingen over doelbereik

Bij de verwijsindex gaat het om preventie en risicosignalering. Het instrument beoogt vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, zodat 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. 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.

De verwijsindex heeft verder als doel om bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen. Bijna een kwart van de meldingsbevoegden en instellingscoördinatoren is van mening dat dit in de praktijk het geval is.

Samenwerking

De verwijsindex beoogt om de bij jeugdigen betrokken professionals met elkaar in contact te brengen om samen met ouders en/of jeugdige de best passende ondersteuning/begeleiding te bieden. Ruim een derde van de meldingsbevoegden en bijna een derde van de instellingscoördinatoren geeft aan

dat het gebruik van de verwijsindex er niet 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.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat voorafgaand aan het doen van een melding in de verwijsindex overleg plaatsvindt met andere professionals. Tweederde van de respondenten overlegt met collega's binnen de organisatie, Veilig Thuis wordt door een vijfde genoemd.

De Wet VIR biedt een juridische grondslag voor het doen van een melding in de verwijsindex. Voor het uitwisselen van inhoudelijke informatie tussen professionals bij het doen van een melding in de verwijsindex biedt de Jeugdwet geen grondslag. In de praktijk blijkt onduidelijkheid te bestaan over welke informatie mag worden gedeeld als er een match of contact is. Tweederde van de respondenten geeft aan dat 'soms' tot 'vaak' informatie wordt uitgewisseld. Redenen om niet over te gaan tot gegevensuitwisseling zijn met name dat de match niet relevant was, de situatie niet ernstig genoeg was om informatie uit te wisselen of andere professionals onbereikbaar waren.

Samenhang met de meldcode

De Wet verplichte meldcode en de Wet VIR zijn gelijktijdig geëvalueerd. Uit dit evaluatieonderzoek blijkt dat meer dan een derde van de gebruikers en de instellingscoördinatoren de afgelopen twee jaren naast de melding in de verwijsindex ook de verplichte meldcode heeft gebruikt. Gebruikers en organisaties die beide instrumenten niet tegelijk hebben gebruikt of slechts hebben aangegeven dit soms te doen, geven aan dat het gebruik van de meldcode in dat geval niet nodig was.

Gebruikers van de verwijsindex zijn van mening dat de verwijsindex en de meldcode elkaar kunnen aanvullen als het gaat om het bieden van goede en tijdige hulp aan jeugdigen. Of dat daadwerkelijk het geval is verschilt per situatie. Als redenen waarom de verwijsindex en de meldcode aanvullend zijn geven gebruikers aan dat beide instrumenten een ander doel hebben, de verwijsindex signalen bij elkaar brengt en de meldcode ook inhoudelijke informatie bevat.

5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Het doel van de Wet verwijsindex risicojongeren (hierna: Wet VIR) is het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing verleend kan worden om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling van jeugdigen naar volwassenheid te voorkomen, beperken of weg te nemen. Om dit doel te bereiken, is de landelijke verwijsindex risicojongeren ingevoerd. Het betreft een informatiesysteem waaraan jeugdigen tot 23 jaar gemeld kunnen worden. Wordt een jeugdige door twee of meer professionals gemeld, dan ontstaat in het systeem een match en worden de betreffende professionals via een matchbericht over elkaars betrokkenheid bij de jeugdige geïnformeerd. De verwachting van de wetgever was dat professionals na het ontvangen van een matchbericht contact met elkaar zouden opnemen om tot afstemming en samenwerking te komen. Deze afstemming en samenwerking zou ertoe bijdragen dat tijdig passende hulp, zorg of ondersteuning aan de jeugdige kon worden verleend.

De Wet VIR is in 2014 voor de eerste keer geëvalueerd op haar doeltreffendheid en de effecten van de regeling. Die evaluatie leidde tot zeven aanbevelingen aan het rijk, gemeenten en de aanbieders/leveranciers van de regionale signaleringssystemen. Aanbevelingen waren onder meer gericht op: het verbeteren van de aansluiting van de landelijke verwijsindex met regionale signaleringssystemen (ook wel regionale verwijsindexen genoemd); het verhelderen van het juridisch kader omtrent informatie en toestemming; het verder bevorderen van het gebruik van de verwijsindex door wijkteams aan te sluiten, regie rondom opvolging bij het voorveld te leggen en het eenvoudig te maken om een link te leggen tussen interne registratiesystemen en de landelijke verwijsindex; en het ondersteunen van het gebruik van de verwijsindex door het geven van training en voorlichting.

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen van de tweede evaluatie van de Wet VIR, die in hoofdstuk 3 en 4 zijn besproken. Vier thema's staan centraal: implementatie; gebruik; werking; en samenwerking. In paragraaf 8.2 gaan we in op de implementatie van de verwijsindex. In paragraaf 8.3 volgt het gebruik van de verwijsindex door professionals en organisaties. In paragraaf 8.4 wordt gekeken in hoeverre de doelstellingen van de wet bereikt worden en in paragraaf 8.5 wordt ingegaan op samenwerking. Deze evaluatie is gelijktijdig met de evaluatie van de Wet verplichte meldcode uitgevoerd; in paragraaf 8.6 wordt om die reden ingegaan op de samenhang met die wet. We eindigen met een slotbeschouwing.

5.2 Implementatie

5.2.1 Bevorderen van gebruik van de verwijsindex

De wettelijke regeling van de verwijsindex geeft gemeentebesturen beleidsvrijheid, maar dient tegelijkertijd wel ter ondersteuning van het functioneren van alles wat met het jeugddomein te maken heeft binnen gemeenten. Daarom heeft de wetgever besloten om te werken met samenwerkingsafspraken: ieder college is wettelijk verplicht om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en moet daartoe afspraken maken met de organisaties en professionals die binnen de gemeente werkzaam zijn. Dit zou gemeenten in staat moeten stellen om de verwijsindex goed in te passen in de gemeentelijke vrijheid, die de wetgever nadrukkelijk niet beoogde in te perken. Eventuele verschillen tussen gemeenten zijn daarom niet op voorhand als negatief te beoordelen. Dat kan anders worden wanneer de manier waarop gemeenten gebruikmaken van voornoemde vrijheid, invloed heeft op de werking van de landelijke verwijsindex.

Zowel in deze als in de vorige evaluatie is geconstateerd dat grote verschillen bestaan in de mate waarin binnen convenantgebieden het gebruik van de verwijsindex actief wordt bevorderd. Een op de vijf meldingsbevoegde professionals geeft aan dat het gebruik in het geheel niet wordt bevorderd in hun organisatie. Gemeenten houden zich vooral bezig met het aansluiten van organisaties. Leveranciers van de regionale signaleringssystemen lijken de rol van het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex gedeeltelijk van gemeenten over te nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om het organiseren van trainingen/scholingen en bijeenkomsten ten behoeve van kennisdeling en het bieden van faciliteiten zoals modelconvenanten.

De wetgever had bij de totstandkoming een sluitend systeem voor ogen. Zijn aanname was dat de verwijsindex alleen effectief kon zijn, als sprake was van een landelijk dekkend netwerk; de enige manier om dit te bereiken was door alle gemeenten wettelijk te verplichten om aansluiting op de verwijsindex van alle in de betreffende gemeente werkzame instanties en professionals te organiseren en het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. De regierol is daarmee nadrukkelijk bij gemeenten komen te liggen. Bij die regierol hoort dat gemeenten zich inspannen om organisaties en professionals te motiveren om samen te werken. Die samenwerking zou moeten leiden tot afspraken, die partijen formaliseren in een convenant. Partijen die eenmaal aangesloten zijn bij een convenant, hebben zich daarmee verplicht tot implementatie van de verwijsindex en het bevorderen van het gebruik daarvan binnen de eigen organisatie. Hoewel professionals niet verplicht zijn of kunnen worden om in individuele gevallen melding te doen in de verwijsindex, kan een organisatie bij achterblijvend gebruik wel door de convenantpartijen worden aangesproken op het bevorderen van het gebruik. Het komt ons voor dat hier een duidelijke taak voor de gemeenten ligt om zich (via de convenantbeheerder) actief te laten informeren over de wijze waarop organisaties en professionals de verwijsindex geïmplementeerd hebben en hoe zij van de verwijsindex gebruik maken. Dit ligt anders wanneer organisaties en professionals niet aangesloten zijn bij een convenant. Samenwerking tussen organisaties en professionals, gericht op het gebruik van de verwijsindex, kan vooralsnog namelijk niet afgedwongen worden, nu zij wettelijk niet verplicht zijn om zich op de verwijsindex aan te sluiten.

5.2.2 Aansluiten van organisaties en professionals op de verwijsindex

De wettelijke regeling van de verwijsindex verplicht het college om het gebruik van de verwijsindex te bevorderen en daartoe afspraken te maken met de binnen zijn gemeente werkzame organisaties en professionals. Deze verplichting kan moeilijk anders verstaan worden dan een verplichting voor het college om met *alle* organisaties en professionals in de gemeente, voor zover zij behoren tot de categorieën uit het Besluit Jeugdwet, afspraken te maken over het gebruik van de verwijsindex. Strikt genomen sluit dit niet uit dat partijen afspreken geen gebruik te zullen maken van de verwijsindex, maar dat zou dusdanige gevolgen hebben voor de werking van het systeem dat afspraken met die strekking geacht moeten worden in strijd te zijn met de bedoeling van de wetgever.

Organisaties en professionals zijn niet wettelijk verplicht om zich aan te sluiten op de verwijsindex of afspraken te maken met het college. Door het ontbreken van een wettelijke verplichting kan druk komen te staan op de relatie tussen gemeenten enerzijds en de organisaties en professionals anderzijds. Dit heeft tot gevolg dat waar de wetgever uitging van het motiveren van organisaties en professionals door de gemeenten, in de praktijk gemeenten hun toevlucht nemen tot harde maatregelen, zoals de andere partij via subsidievoorwaarden of inkoopvoorwaarden 'dwingen' tot het aansluiten bij de verwijsindex. Vervolgens is het maar de vraag of eenmaal aangesloten organisaties of professionals uitvoering geven aan de verwijsindex.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat verschillende meldingsbevoegde organisaties/professionals zich niet aansluiten bij de verwijsindex. Dat geldt in brede zin, omdat niet alle gemeenten activiteiten ondernemen om alle organisaties aan te sluiten, maar geldt soms ook voor specifieke sectoren. Sommige gemeenten hebben besloten dat het domein onderwijs niet onder de verwijsindex valt en benaderen de betreffende organisaties niet. De aansluiting van huisartsen is meer problematisch. Zelfs in regio's waar gemeenten actief zijn in het aansluiten van zoveel mogelijk organisaties, zijn huisartsen niet aangesloten. Voorts verschilt het bij zowel Veilig Thuis als de politie per regio in hoeverre deze organisaties zijn aangesloten. De Nationale Politie heeft besloten niet mee te werken aan de verwijsindex, maar enkele regionale eenheden melden toch in de verwijsindex. Verder melden van de 26 Veilig Thuis organisaties 15 organisaties in de verwijsindex.

Voorts blijkt uit het empirisch onderzoek dat gemeenten ook organisaties en professionals aansluiten die niet krachtens de wet aangewezen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor organisaties en professionals in de kinderopvang. Dit domein is niet opgenomen in het Besluit Jeugdwet, maar wordt in overheidsdocumenten wel aangesproken als ware het meldingsbevoegd. Doordat organisaties en professionals uit de kinderopvang niet krachtens de wet aangewezen zijn, kan met deze organisaties/professionals geen match ontstaan in de landelijke verwijsindex. De aansluiting voor hen geldt enkel voor de regionale verwijsindex. Hetzelfde geldt voor verhuissignalen vanuit de landelijke verwijsindex; deze bereiken de professionals die niet krachtens de wet aangewezen zijn, niet. Dit levert ongewenste verschillen op in het gebruik van de verwijsindex en de informatie die professionals daaraan kunnen ontlenen. Het zou daarom voor de hand liggen in ieder geval het domein kinderopvang toegang te geven tot de landelijke verwijsindex.

5.3 Gebruik

5.3.1 Aantal meldingen en matches in de landelijke verwijsindex

Het aantal meldingen in de landelijke verwijsindex laat al jaren een lichte stijging zien; van 206.780 meldingen in 2014 naar 250.341 meldingen in 2018. Ook het aantal matches in de landelijke verwijsindex stijgt. Daarnaast is te zien dat ondanks de stijging van het aantal meldingen en het aantal matches, het aantal uniek gemelde jeugdigen veel minder snel stijgt. Dat betekent dat wel meer professionals rond dezelfde jeugdige (of hetzelfde gezin) gematcht worden, maar dat niet dezelfde groei te zien is ten aanzien van het in beeld krijgen van meer jeugdigen.

Nadere analyse van de cijfers laat zien dat slechts een aantal regio's verantwoordelijk is voor een groot deel van de meldingen. Tien regio's zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 56% van de meldingen, waaronder stadsregio Rotterdam met een derde van het aantal meldingen. In 2018 waren er 21 convenantgebieden waar in het geheel geen meldingen zijn gedaan en in datzelfde jaar hebben zes convenantgebieden minder dan 20 meldingen gedaan. Hieruit blijkt dat de verwijsindex met name gebruikt wordt in een aantal regio's, terwijl de verwijsindex ook in een aantal regio's helemaal niet gebruikt wordt.

Als het gaat om het gebruik van de verwijsindex zien wij een mogelijk verband met de afspraken die binnen convenantgebieden gemaakt worden over het gebruik van de regionale signaleringssystemen en in het bijzonder de criteria die organisaties hanteren om jeugdigen te melden in de verwijsindex. De regionale signaleringsystemen blijken ruimer gebruikt te worden dan beoogd. De wetgever heeft het bereik van de verwijsindex destijds duidelijk afgebakend, om een té ruim gebruik te voorkomen, nu dat zou kunnen leiden tot minder matches en ook om de persoonlijke levenssfeer van de jeugdigen zoveel mogelijk te beschermen. Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn van de verruiming binnen de regionale signaleringssystemen, maar de cijfers over het gebruik van de landelijke verwijsindex lijken wel te suggereren dat een ruimer gebruik (meer meldingen) niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan de doelstelling dat vaker vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing plaatsvindt.

5.3.2 Ervaringen van meldingsbevoegden

Gebruikers van de verwijsindex geven aan het instrument te gebruiken omdat ze willen weten of andere professionals/organisaties de zorgen die zij hebben over een jeugdige delen of omdat ze willen samenwerken met andere professionals. Het komt ook voor dat professionals melden omdat dit onderdeel is van de werkwijze in hun organisatie of omdat het onderdeel is van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling die zij hanteren. Meer dan de helft van de gebruikers en twee derde van de instellingscoördinatoren ervaart bij het gebruik van de verwijsindex belemmeringen. 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).

Niet gebruikers hebben verschillende redenen om geen melding te doen in de verwijsindex. Als voornaamste reden om geen melding te doen geven zij aan dat zij geen risico's bij jeugdigen hebben geconstateerd. Ook geven zij aan weinig meerwaarde te zien in het doen van een melding, omdat de betrokken professionals al bij hen bekend zijn of omdat zij verwachten dat een melding niets oplevert.

5.3.3 Toepassing van meldrecht en meldingsgronden

In het empirisch onderzoek is geconstateerd dat de wijze waarop organisaties en professionals invulling geven aan het wettelijke meldrecht verschilt. Sommige organisaties melden automatisch hun ledenbestand aan de verwijsindex. Dit is problematisch, omdat de daarmee gepaard gaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer niet te rechtvaardigen zijn wanneer aan de melding geen individuele professionele afweging ten grondslag ligt. Automatisch melden, dat wil zeggen melden zonder als professional de mogelijkheid te hebben tot opting-out, moet dan ook worden afgewezen. Los hiervan, wordt door die praktijk van automatisch melden ook de reikwijdte van de verwijsindex uitgebreid. Dit is het geval wanneer bij automatisch melden jeugdigen gemeld worden die nog geen risico('s) lopen die hun ontwikkeling (vermoedelijk) daadwerkelijk bedreigen. Aan de andere kant gebruiken sommige organisaties de verwijsindex juist beperkt, doordat zij in het geheel niet melden. Teveel jeugdigen melden die nog niet een of meer van de risico's lopen als bedoeld in de wettelijke regeling kan betekenen dat de kans op een match kleiner is. Dit omdat andere professionals mogelijk strengere eisen voor melding hanteren en daardoor niet of minder snel tot melding overgaan. Bij te weinig jeugdigen melden, al dan niet als gevolg van een beperkte invulling van het meldrecht of het hanteren van strenge(re) meldingsgronden, komt logischerwijs ook geen match tot stand. Dit verkleint de kans op vroegtijdige en onderlinge afstemming en samenwerking tussen professionals.

5.3.4 Coördinatie en opvolging van matches

Uit de wettelijke regeling van de verwijsindex vloeien verschillende beherende en coördinerende taken en bijbehorende rollen en functies voort. Het betreft de convenantbeheerder (art. 7.1.3.1 Jw), de matchcoördinator (art. 7.1.3.2 Jw), de instantiecoördinator (art. 7.1.3.3 Jw) en de (gemeentelijk) regievoerder (art. 7.1.2.3 lid 1 sub g Jw). De vraag bestaat of deze rollen en functies ingevuld worden zoals de wetgever bedoeld heeft. Daarnaast bestaat de vraag of zoveel verschillende rollen en functies noodzakelijk zijn. Deze verscheidenheid en de ontbrekende herkenbaarheid in de praktijk zorgen ervoor dat het lastig is om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de regie rondom het gebruik van de verwijsindex.

De matchcoördinator, veelal aangewezen door de colleges van de gemeenten in het convenantgebied, heeft als taak om erop toe te zien dat na een match door meldingsbevoegden contact met elkaar gezocht wordt. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat verschillend met opvolging van matches wordt omgegaan; sommige gebruikers van de verwijsindex wisselen nooit informatie uit met de professionals van wie ze na een match de contactgegevens ontvangen, terwijl andere gebruikers regelmatig gebruikmaken van de mogelijkheid om met die andere professionals contact op te nemen en informatie uit te wisselen. Opvallend is dat door een kwart van de gebruikers is genoemd dat zij geen informatie hebben uitgewisseld omdat de andere professional onbereikbaar was. Het is onduidelijk of in deze gevallen een matchcoördinator beschikbaar was. De interviews die in het kader van deze

evaluatie zijn uitgevoerd geven in elk geval aan dat niet altijd bekend is wie de matchcoördinator is en welke taken deze uitvoert. De relatieve onbekendheid met deze functie roept de vraag op of deze functie wel zichtbaar wordt uitgevoerd. Daarnaast is er aanleiding om de functieomschrijving verder te versterken; de uit het onderzoek naar voren komende onduidelijkheid over welke informatie uitgewisseld mag worden, kan door de matchcoördinator opgepakt worden.

5.3.5 Grondslag van melding en informatie-uitwisseling na een match

Aan de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren ligt een zorgvuldige afweging ten grondslag tussen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en het behalen van een zo groot mogelijk bereik binnen de doelgroep. Dit heeft onder meer geresulteerd in de wettelijke bevoegdheid om zo nodig zonder toestemming van de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordiger melding te doen in de verwijsindex, maar alleen voor professionals die als meldingsbevoegd zijn aangewezen en ook alleen in de gevallen waar sprake is van zodanige in de wet genoemde risico's dat de ontwikkeling van de jeugdige daadwerkelijk wordt bedreigd. Een wettelijke grondslag om informatie uit te wisselen met andere professionals wanneer uit de verwijsindex blijkt dat deze eveneens betrokken zijn, is niet in de regeling van de verwijsindex opgenomen. Dit is een bewuste keuze van de wetgever geweest, om te waarborgen dat inhoudelijke informatie over de jeugdige en/of het gezin alleen wordt uitgewisseld als dit naar het oordeel van de betrokken professionals volstrekt noodzakelijk is. Daarmee is de drempel voor informatie-uitwisseling tussen betrokken professionals na een match hoger dan voor het doen van een melding. In de praktijk leidt dit tot diverse knelpunten, die tevens invloed lijken te hebben op de werking van de verwijsindex.

De wet verwacht van professionals dat zij na een match met elkaar overleggen over het afstemmen van de hulp die zij verlenen en over een gezamenlijke aanpak. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om tijdig passende hulp, zorg of bijsturing te kunnen verlenen. Als professionals na een match over willen gaan tot het uitwisselen van persoonsgegevens geldt als uitgangspunt dat daarvoor toestemming van de jeugdige en/of de wettelijke vertegenwoordiger nodig is. Een professional zou overigens wel zonder toestemming contact mogen opnemen met de andere melder(s) om na te gaan wat zijn vragen zijn. Dit contact wordt dan in juridische zin beheerst door de grondslag voor het doen van de eerdere melding, mits er geen inhoudelijke informatie bij dat contact wordt uitgewisseld. Dat kan al zinvolle informatie opleveren, waarmee de professional vervolgens gericht het gesprek met de jeugdige en diens wettelijke vertegenwoordiger kan aangaan over de match en het uitwisselen van persoonsgegevens. Wordt geen toestemming verkregen dan is het verstrekken van informatie aan de andere professional enkel mogelijk als er sprake is van een conflict van plichten of een zwaarwegend belang. De veronderstelling is dat hiervan niet snel sprake zal zijn.

De evaluatie bevat aanwijzingen dat professionals het mogelijk niet krijgen van toestemming voor informatie-uitwisseling laten meewegen in de afweging om wel of niet een melding te doen aan de verwijsindex. Onbegrijpelijk is dat vanuit juridisch oogpunt niet, zeker niet wanneer die melding zonder toestemming van de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordiger plaatsvindt. Van een professional wordt immers ook verwacht dat hij bij de afweging om wel of niet een melding te doen, betrekt in hoeverre de melding noodzakelijk is om het daarmee beoogde doel te bereiken. Wanneer op voorhand twijfelachtig is of dat doel bereikt kan worden, doordat vanwege het ontbreken van een

juridische grondslag na de match geen inhoudelijke informatie uitgewisseld mag worden en het dus niet tot afstemming kan komen, zal de noodzaak tot melding minder snel aangenomen worden. Dat dit van invloed is op de werking van de verwijsindex, in de vorm van een belemmering voor de professional om een melding te doen, mag duidelijk zijn.

Uit het empirisch onderzoek komt verder naar voren dat de opvatting heerst dat altijd toestemming nodig is voor het gebruik van de verwijsindex, wat eveneens belemmerend kan werken. Bij de vorige evaluatie bleek al dat het gesprek aangaan met jeugdigen en hun ouders mede hierom als een knelpunt wordt ervaren. Zo gaven de respondenten aan dat ze knelpunten ervoeren bij het informeren over het doen van een melding en bij het vragen om toestemming hiervoor. Dat is bij deze evaluatie niet anders gebleken. De ervaren knelpunten houden onder meer verband met de grondslag om melding te doen als er in een concreet geval weliswaar een risico gesignaleerd wordt maar geen sprake is van een conflict van plichten of een zwaarwegend belang dat met de melding gediend is. Het meldrecht zoals omschreven in de Jeugdwet zou in die gevallen onvoldoende grondslag bieden voor doorbreking van het beroepsgeheim of de geheimhoudingsplicht mocht toestemming voor het doen van de melding geweigerd worden, hoewel de wet nadrukkelijk bepaalt dat deze zo nodig doorbroken mogen worden. De wetgever had duidelijk een ruimere uitleg voor ogen, in ieder geval waar het de melding betrof. De knelpunten zoals deze in de praktijk ervaren worden, wijzen echter eerder richting een beperktere uitleg.

5.3.6 Terminologie

De regionale verwijsindexen maken gebruik van een andere terminologie dan in de wet is omschreven. Zo wordt de melding in regionale systemen vaak ‘signaal’ of ‘registratie’ genoemd en het matchsignaal wordt ook wel ‘matchbericht’ genoemd. Daardoor is bij de term ‘signaal’ niet altijd duidelijk of het om de melding of het bericht gaat. Het gebruik van verschillende termen, maar ook het gebruik van verschillende gebruikersmodaliteiten en software kan bijdragen aan verwarring, bijvoorbeeld wanneer de professional naar een andere werkgever of regio verhuist of wanneer deze overlegt met andere professionals buiten de regio.

Dat de regionale verwijsindexen andere termen gebruiken, heeft als achtergrond dat de term ‘melding’ niet door iedereen als juiste term wordt ervaren. De term zorgt voor verwarring en soms ook voor weerstand, bijvoorbeeld in gesprekken met ouders en/of jeugdigen. De term ‘melding’ kan dan de associatie oproepen van de meldcode of van organisaties zoals jeugdbescherming. Ook de naam ‘verwijsindex’ kan voor onduidelijkheid zorgen, omdat deze naam doet vermoeden dat de jeugdige voor zorg of ondersteuning wordt verwezen naar een andere instantie of professional. De onduidelijkheden rond de terminologie lijken bij te dragen aan het negatieve imago van de verwijsindex.

5.3.7 Ervaren meerwaarde

Bij de tussenevaluatie van de Wet VIR in 2012 en de eerste evaluatie in 2014 is geconcludeerd dat werken met de verwijsindex een duidelijke meerwaarde heeft als het gaat om de bovenregionale component. Dit werd onderbouwd met cijfers waaruit zou blijken dat een groot deel van de matches convenantoverstijgend was. Tijdens deze tweede evaluatie is geconstateerd dat de stijging van het

aantal meldingen vooral binnen het convenantgebied plaatsvindt en dat het aantal convenantoverstijgende matches stagneert. Bovendien valt bij deze convenantoverstijgende matches niet af te leiden of dat komt door bijvoorbeeld verhuisbewegingen tussen de convenantgebieden, of doordat de bovenregionale matches vooral in en rond grensgebieden van regio's plaatsvinden. Het aantal convenantgebieden waar de verwijsindex veelvuldig wordt gebruikt, was ook ten tijde van de vorige evaluatie al beperkt.

Het blijkt lastig de meerwaarde van de verwijsindex te objectiveren. Daarvoor is niet alleen van belang dat door gebruikers van het instrument een meerwaarde wordt ervaren, maar dat ook tijdig passende hulp, zorg of bijsturing wordt verleend. Daarvoor zou uitgebreid casusonderzoek moeten plaatsvinden in verschillende regio's, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de rol van de verwijsindex, maar naar alle samenwerkingsverbanden in die regio. De subjectieve meerwaarde is wel onderzocht in deze evaluatie; daaruit blijkt dat gebruikers (63%) positiever zijn over de meerwaarde van de verwijsindex dan niet-gebruikers (37%).

5.4 Werking van de verwijsindex

De Wet VIR heeft als doel om vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals te bevorderen en daarmee de risico's voor de gezonde en veilige ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen. De verwijsindex is bedoeld als een instrument om risico's bij jeugdigen te signaleren. Dat wil zeggen dat er aanwijzingen moeten zijn dat er echt iets aan de hand is voordat tot melding in de verwijsindex kan worden overgegaan. Dit komt nadrukkelijk naar voren in de doelomschrijving die in de wettelijke regeling van de verwijsindex is opgenomen. De focus ligt daarmee op de risico's die jeugdigen lopen. Die risico's moeten een jeugdige daadwerkelijk bedreigen in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid. De beoordeling hiervan is gelaten aan de professional en de afweging om bij (een redelijk vermoeden van) een daadwerkelijke bedreiging wel of niet een melding te doen in de verwijsindex moet per geval zorgvuldig gemaakt worden. De wetgever wilde daarmee te lichtvaardige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen voorkomen.

In deze evaluatie is een aantal aspecten geconstateerd die de werking van de verwijsindex beïnvloeden. Ten eerste is geconstateerd dat de verwijsindex in een aantal regio's veelvuldig wordt gebruikt terwijl deze in andere regio's en door bepaalde organisaties veel minder of helemaal niet wordt gebruikt. Ten tweede blijkt dat gemeenten afspraken maken en praktijken zijn geconstateerd die tegen de bedoeling van de wetgever lijken in te gaan, zoals automatisch melden zonder afweging per geval en melden door organisaties en professionals die niet zijn aangewezen. Ten derde is geconstateerd dat de toepassing van ruimere meldingsgronden leidt tot het uitbreiden van de door de wetgever beperkt bedoelde reikwijdte van de wet, namelijk de beperking tot risico's die naar het oordeel van de professional de ontwikkeling van een jeugdige (vermoedelijk) daadwerkelijk bedreigen. Dit toepassen van verschillende meldingsgronden door organisaties en professionals in het licht van de werking van de verwijsindex kan ook riskant zijn, omdat het de kans op een match verkleint. De doelbereiking van de wet staat als gevolg van deze drie constateringen onder druk.

Door invoering van de Jeugdwet is de verwijsindex onderdeel geworden van de doelstellingen van die wet: het in samenhang oppakken van problematiek bij jeugdigen en gezinnen. Gestreefd wordt naar: één gezin, één plan, één regisseur. In dit kader is een gezinsfunctionaliteit aan de verwijsindex toegevoegd. Aanleiding was de behoefte die in de praktijk bestond om risicosignalen over jeugdigen binnen hetzelfde gezin samen te brengen zodat meer samenwerking op gezinsniveau kon plaatsvinden. Bedoeling was om daarbij tevens een adresmatch te realiseren, maar deze is er nooit gekomen. De meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit als aanvulling op de 'normale' match wordt door gebruikers van de verwijsindex wel ervaren. Bijna een kwart van de gemelde jeugdigen maakt deel uit van een gezinsmatch. De gezinsmatch zorgt ervoor dat meer professionals met elkaar gematcht worden. In hoeverre deze matches leiden tot meer samenwerking op gezinsniveau is niet onderzocht.

Een belangrijke reden voor de wetgever om te kiezen voor een wettelijke regeling van de verwijsindex, was dat daaraan de voorwaarde kon worden verbonden dat via de gemeenten alle in de betreffende gemeente werkzame organisaties en professionals zouden worden aangesloten. Op die manier kon een landelijk dekkend netwerk tot stand komen, hetgeen volgens de wetgever nodig was om effectief te kunnen zijn. Deze landelijke dekking is niet tot stand gekomen en lijkt ook niet op korte termijn haalbaar. Dat plaatst vraagtekens bij de rechtvaardiging van de gegevensverwerkingen die in het kader van de verwijsindex plaatsvinden en daarmee bij de legitimiteit van de landelijke verwijsindex.

5.5 Samenwerking

Net als bij de vorige evaluatie van de Wet VIR (2014) is geconstateerd dat per regio anders wordt gewerkt met de verwijsindex. Daarmee is de werking afhankelijk van de inbedding die de verwijsindex heeft in de regio waar professionals en organisaties met elkaar samenwerken. De vraag bestaat of de verwijsindex in deze regio's leidt tot meer vroegtijdige en onderlinge afstemming, of dat meer gemeld wordt in de verwijsindex omdat een goede samenwerking tussen organisaties en professionals bestaat.

Binnen regio's bestaan verschillende samenwerkingsverbanden. Samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats binnen de Openbare Geestelijke GezondheidsZorg (OGGZ), waar zorgmijders gemeld kunnen worden, Veiligheidshuizen, met als doel het terugdringen van onder meer overlast en huiselijk geweld, Veiligheidsregio's, waar naast onder meer crisisbeheersing ook aandacht is voor geneeskundige hulpverlening en sociale wijkteams, met als doel zorg en maatschappelijke ondersteuning beter op elkaar af te stemmen en dichter in de wijk te brengen. Doordat deze andere verbanden soortgelijke of aanverwante doelstellingen als de verwijsindex hebben, is het lastig om het effect van één instrument of samenwerkingsverband te meten, omdat elke maatregel of samenwerking effect heeft op de doelbereiking.

In de parlementaire behandeling van de Jeugdwet is de verwijsindex beschreven als aanvulling op bestaande samenwerkingsverbanden. Dat zou het ook kunnen zijn – en is het in bepaalde regio's ook zeker – maar op landelijk niveau heeft het deze rol tot op heden niet gekregen. De argumenten van niet-gebruikers dat zij andere professionals rond de jeugdige al kennen en dat er voldoende manieren zijn om met andere professionals in contact te komen wordt door de opkomst van meer samenwerkingsverbanden eerder versterkt dan verminderd. Het leidt tot de vraag in hoeverre er nog plaats is

voor de verwijsindex binnen deze kaders en in hoeverre de verwijsindex zelfstandig de doelen van de Wet VIR bereikt.

5.6 Samenhang met de Wet verplichte meldcode

De Wet VIR en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Wet verplichte meldcode) zijn tegelijkertijd geëvalueerd. Omdat deze wetten waar het gaat om jeugdigen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is in de evaluatie ook de relatie tussen beide wetten onderzocht. De Wet verplichte meldcode heeft als doel om sneller en adequater hulp te bieden bij signalen van geweld, de Wet VIR heeft als doel te bewerkstelligen dat vroegtijdige en onderlinge afstemming plaatsvindt tussen professionals zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kan worden verleend.

In de parlementaire behandeling van de Wet VIR is de samenhang met de Wet verplichte meldcode als zodanig niet genoemd, enkel is vermeld dat beide instrumenten aanvullend zijn. In het parlementaire debat bij de Wet verplichte meldcode gaf de staatssecretaris aan dat het bij beide wetten om meldingen met verschillende doelen gaat. Hij duidde de relatie als volgt: *"De melding volgens de meldcode brengt de hulpverlening op gang. Als de hulpverlening op gang is gekomen, worden de verschillende vormen van hulpverlening via de verwijsindex op elkaar afgestemd."*

Het Besluit verplichte meldcode bepaalt dat indien sprake is van een meldingsbevoegde instantie of functionaris er in de eigen meldcode specifieke aandacht voor de mogelijkheid van het gebruik van de verwijsindex moet zijn. Daarom geeft het basismodel meldcode expliciet aan dat bij het zetten van stap 3 overwogen moet worden of het noodzakelijk is om, gelet op de bedreiging van de ontwikkeling van de jeugdige(n), ook een melding te doen in de verwijsindex. In de praktijk blijkt aan deze verplichting wisselend invulling gegeven te worden. Zo wordt de verwijsindex soms als stap 0, stap 1 of stap 2 van de meldcode beschouwd en gebruikt. Professionals voelen daardoor een (onlosmakelijk) verband tussen beide instrumenten, terwijl beide instrumenten een ander doel dienen. Bij het in kaart brengen van signalen is consultatie van andere bij de cliënt betrokken partijen een belangrijk middel. Het maken van een melding in en daarmee raadplegen van de verwijsindex eerder dan in stap 3 kan daarmee een nuttige aanvulling op de mogelijkheden van het herkennen en vooral in kaart brengen van signalen zijn. Het is dan wel van belang dat van de verwijsindex goed gebruik wordt gemaakt.

De beide wetten hebben door de situering van de verwijsindex in de verplichte meldcode een bepaalde overlap, die vanuit het perspectief van de meldcode beschreven is en uitgedacht. Er is geen reden om deze argumentatie af te wijzen. Uit het empirisch onderzoek blijkt evenwel dat de raakvlakken tussen beide wetten nog niet zo inzichtelijk zijn voor alle professionals die ermee moeten werken; er zijn verschillen in opvattingen over de samenhang, verschillen en overeenkomsten van de beide wetten. Sommige professionals vinden dat de samenhang er wel is, anderen vinden van niet. Er is evenwel geen onduidelijkheid bij professionals wanneer het ene instrument dan wel het andere instrument gebruikt moet worden; dat is voor hen helder.

Vanuit de doelstelling van de Wet VIR geredeneerd – het bevorderen van vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing – en de focus op risico's bij jeugdigen, bestaat geen noodzakelijke samenhang met de Wet verplichte meldcode. De verwijsindex is een op zichzelf staand

instrument, waarbij het blootstaan van een jeugdige aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling of verwaarlozing een van de risico's is die voor een professional aanleiding kunnen zijn om tot melding in de verwijsindex over te gaan. Vanuit de doelstelling van de Wet verplichte meldcode geredeneerd – sneller en adequater hulp bieden bij signalen van geweld – en de uitleg die daaraan gegeven is door de verwijsindex op te nemen in het stappenplan, zou meer duidelijkheid over de plek van de verwijsindex in het stappenplan wenselijk zijn. Omdat geconstateerd is in deze evaluatie dat de Wet VIR echter niet de doelen realiseert die verwacht werden en de rechtvaardiging/legitimiteit daarmee ter discussie staat, bestaat er geen aanleiding het gebruik van de verwijsindex dwingend te regelen in de meldcode.

5.7 Slotbeschouwing

De Wet VIR is ruim negen jaar geleden in werking getreden. Dit is de tweede evaluatie van de wet. Hoewel de verwijsindex gegroeid is naar ruim 250.000 meldingen en 55.912 uniek gemelde jeugdigen per jaar in 2018 en we dus zouden kunnen concluderen dat de verwijsindex zich positief ontwikkelt, komt in deze evaluatie de vraag naar voren of en zo ja, in hoeverre het doel – vroegtijdige en onderlinge afstemming bewerkstelligen zodat tijdig passende hulp, zorg of bijsturing verleend kan worden – door dit instrument wordt bereikt. Het gebruik van de verwijsindex is op landelijk niveau onvoldoende. En als het instrument al gebruikt wordt, is onbekend in hoeverre de daaropvolgende afstemming tussen professionals is toe te schrijven aan het instrument of mede (dan niet vooral) wordt veroorzaakt door andere samenwerkingsvormen in de regio.

In de eerste evaluatie van de Wet VIR bleek dat grote verschillen bestaan tussen de convenantgebieden. Deze verschillen bestaan nog steeds en strekken zich niet alleen uit tot andere manieren van werken, maar uiten zich ook in het wel of niet gebruiken van het instrument. Het niet-gebruik van de verwijsindex blijft groot. Daarvoor zijn verschillende oorzaken, waaronder het door gemeenten niet actief bevorderen van het gebruik. Wat de oorzaken ook zijn; de Wet VIR heeft niet het gewenste brede draagvlak gekregen onder organisaties en professionals en de landelijke dekking die de wetgever noodzakelijk achtte is in het geheel niet ontstaan.

Al sinds de inwerkingtreding van de wet speelt een imagoprobleem. Een (groot) deel van de professionals en organisaties blijft weerstand houden tegen het instrument. Het meest gehoorde argument om de verwijsindex niet te gebruiken is dat professionals al weten wie er rond een jeugdige betrokken is. Of dit argument juist is of niet, het is in elk geval een hardnekkige veronderstelling die bijdraagt aan het (niet)-gebruiken van de verwijsindex.

Bij de vorige evaluatie van de Wet VIR werd meer voorlichting en meer actie vanuit gemeenten aanbevolen, maar deze hebben beiden (nog) niet geleid tot het gewenste brede gebruik. De vraag is hoe lang inspanningen om gebruik van het instrument te bevorderen nog te rechtvaardigen zijn; moet na bijna tien jaar niet worden gezegd dat het gebruik op landelijk niveau onvoldoende is om de inzet van het instrument nog te rechtvaardigen?

Het doel van de Wet VIR blijft onverminderd belangrijk, maar de vraag bestaat of dit doel – het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming zodat tijdig passende hulp, zorg of

bijsturing kan worden verleend – met een landelijke verwijsindex wordt bereikt. De toekomstbestendigheid van deze wet staat daarmee onder druk en overwogen dient te worden in hoeverre opnieuw voorlichten en aansporen zijn vruchten gaat afwerpen.

Overigens laat het eventueel afschaffen van de landelijke verwijsindex onverlet dat in bepaalde regio's de regionale signaleringssystemen wél draagvlak hebben onder professionals en organisaties en gebruikt worden en zodoende een bijdrage kunnen leveren aan het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming. De resultaten van de evaluatie geven geen aanleiding om deze regionale systemen eveneens af te schaffen. Wel zal dan moeten worden bekeken onder welke voorwaarden deze systemen kunnen blijven voortbestaan.

Aanbeveling 1: Het gebruik van de verwijsindex blijft op landelijk niveau dermate achter dat het voortbestaan van de landelijke verwijsindex, mede gelet op de gegevensverwerkingen die daarin plaatsvinden, niet langer te rechtvaardigen valt. Tegen die achtergrond doen wij de minister de aanbeveling de Wet VIR te heroverwegen.

Als de minister de landelijke verwijsindex wenst te behouden, moeten maatregelen worden genomen om het gebruik daarvan te bevorderen en tevens te bevorderen dat de verwijsindex wordt gebruikt zoals bedoeld. Daartoe zijn ten eerste maatregelen nodig die zich richten op het versterken van de (informatie)positie van gemeenten (2a en 2b) en ten tweede maatregelen die gericht zijn op de aansluiting tussen de landelijke verwijsindex en de regionale signaleringssystemen (2c en 2d).

Aanbeveling 2: Als de minister de landelijke verwijsindex wenst te behouden, zijn de volgende maatregelen nodig:

a) Het verdient aanbeveling dat de minister de rollen en functies die uit de wettelijke regeling van de verwijsindex risicojongeren voortvloeien (convenantbeheerder, matchcoördinator, instantiacoördinator en regievoerder) specificeert door de minimumeisen die voor die rollen en functies nodig zijn vast te stellen.
b) We bevelen de VNG aan om een handreiking op te stellen waarin geregeld wordt op welke wijzen gemeenten verder invulling geven aan voornoemde rollen en functies. Daarbij kan gedacht worden aan het periodiek opstellen van een verslag door de convenantbeheerder over de stand van het netwerk, waarbij dan niet alleen aandacht is voor de verwijsindex, maar ook voor andere samenwerkingsverbanden. Een andere maatregel kan zijn dat duidelijker wordt vastgelegd wanneer de matchcoördinator contact heeft met meldingsbevoegden en in welke gevallen contact opgenomen moet worden naar aanleiding van matches (bijvoorbeeld wanneer meerdere matches niet tot opvolging leiden).
c) Aan gemeenten doen we de aanbeveling om hun rol bij het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex actiever op te pakken, onder meer door
    1. meer en gerichte voorlichting,
    2. het aanspreken van organisaties op niet-aansluiten en/of niet-gebruik,
    3. sterkere sturing op gebruik van de verwijsindex zoals bedoeld, onder meer door het ontmoedigen van het automatisch melden van clientenbestanden

en het hanteren van meldingsgronden die aansluiten op de wettelijk benoemde risico's.

d) Het verdient aanbeveling dat de minister laat onderzoeken of er behoefte en noodzaak bestaat om domeinen waarvoor op dit moment geen meldingsbevoegdheid geldt alsnog op te nemen in het Besluit Jeugdwet, zodat de werkingssfeer van de landelijke verwijsindex meer en beter aansluit op de praktijk. Daarbij dient te worden betrokken de vraag in hoeverre de organisaties of professionals binnen die domeinen voldoen aan de vereiste zorgvuldigheidseisen.

Afkortingen

AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling[103]
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Besluit Jw	Besluit Jeugdwet
BRP	Basisregistratie Personen
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
DVI	Drentse Verwijsindex
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
(O)GGZ	(Openbare) Geestelijke gezondheidszorg
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IvhO	Inspectie van het Onderwijs
Jw	Jeugdwet
KNMG	Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
KOPP	Kinderen van ouders met psychische problemen
KVO	Kinderen van verslaafde ouders
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
TSD	Toezicht Sociaal Domein
SEH	Spoedeisende Hulp
SISA	SamenwerkingsInstrument Sluitende Aanpak (Rotterdam)
SluiS	Sluitend Samenwerken (Rotterdam)

103 Per 1 januari 2015: Veilig Thuis. In wetgeving wordt nog wel de naam AMHK aangehouden.

Stb.	Staatsblad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIA	Verwijsindex Antillianen
VIN	Vroeg samenwerken in Noord Holland Noord
Wet VIR	Wet verwijsindex risicojongeren
ZAT	Zorg- en adviesteam

Literatuur

M. Abraham, *De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicojongeren*, Amsterdam: DSP-groep, augustus 2012.

M. Abraham & B. van Dijk, *Evaluatie verwijsindex risicojongeren. Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicojongeren: de VIR*, Amsterdam: DSP-groep, februari 2015.

F. Andersson Elffers, *Evaluatie proeftuin Verwijsindex Risicojongeren najaar 2008*, Utrecht: december 2008.

P.J.J. Bremmer e.a., *Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector*, Amersfoort: BMC 2008.

R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw, januari 2018.

Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid, *Casus Roermond nader onderzocht*, Den Bosch: augustus 2002.

Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.*, Utrecht: maart 2005.

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Casusonderzoek Zuid-Holland: onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling*, Utrecht: november 2015.

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, *Casusonderzoek Drenthe: onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een kind*, Utrecht: mei 2016.

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, *Casusonderzoek Rotterdam Schiebroek: onderzoek naar aanleiding van kindermishandeling*, Utrecht: maart 2017.

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Meer bekend maakt meer bemind: over ZSM en de samenwerking met de Veiligheidshuizen*, Den Haag: december 2016.

Inspectie Veiligheid en Justitie & Inspectie Jeugdzorg, *Samenwerking tussen Halt en politie bij Halt-afdoening*, Den Haag/Utrecht: september 2017.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Algemene rapportage betreffende het onderzoek naar de kwaliteit van het zorgverleningproces aan S. en het gezin waarvan zij deel uitmaakte*, Den Haag: mei 2005.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Zorgverlening door Jeugdgezondheidszorg, GGZ en huisartsen aan Gessica vanuit het perspectief van een veilige ontwikkeling van het kind: verdiepingsrapport IGZ*, Den Haag: augustus 2007.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & Inspectie Jeugdzorg, *Brede zorgcoördinatie noodzakelijk: onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica*, Utrecht: mei 2007.

De Kinderombudsman, *De Kinderrechtenmonitor 2016*, Den Haag: december 2016.

Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, *Het beroepsgeheim en de verwijsindex risicojongeren. KNMG-advies over melding door artsen aan de VIR*, Utrecht: april 2010.

Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, *KNMG-richtlijn Omgaan met medische gegevens*, Utrecht: mei 2018.

Landelijk Netwerk Veilig Thuis, *Kwaliteitskader Veilig Thuis. Onderdeel: zicht op veiligheid*, Utrecht: juli 2016.

I.G.A. Lecluijze, *The wrong tool for the job: the introduction of the child Index in Dutch child welfare*, Maastricht: Maastricht University 2015.

I. Lecluijze & K. Horstman, 'Meldsysteem risicokinderen is niet adequaat', *Sociale Vraagstukken* 5 februari 2016, te raadplegen via: https://www.socialevraagstukken.nl/meldsysteem-risicokinderen-is-niet-adequaat/ (laatst geraadpleegd op 26 februari 2020).

M. Maessen, 'De verwijsindex risicojongeren en de niet-meldende medici', *Tijdschrift Jeugdrecht in de praktijk* 2014-3, p. 26-29.

Ministerie van Financiën, *Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt: zichtbaar en zelfstandig maken*, Den Haag: april 2019.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Samenwerken in de jeugdketen: een instrument voor gegevensuitwisseling*, Den Haag: voorjaar 2011.

MULTIsignaal, *Veel gestelde vragen gezinsfunctionaliteit verwijsindex*, Middelharnis: 2015, te downloaden via: https://www.multisignaal.nl/wp-content/uploads/2016/02/Gezinsmatch-veel-gestelde-vragen.pdf (laatst geraadpleegd op 26 februari 2020).

MULTIsignaal, *Modelconvenant Regionale Verwijsindex*, Middelharnis: 2016/2018, te downloaden via: https://multisignaal.nl/wp-content/uploads/2018/11/Modelconvenant-AVG-Proof-16-11-2018.pdf (laatst geraadpleegd op 26 februari 2020).

Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen & Nederlands Instituut van Psychologen, *Handreiking Verwijsindex Risicojongeren*, Utrecht: augustus 2019.

J.J. Oerlemans & M.R. Bruning, 'De Verwijsindex risicojongeren: hulpverleners als privacyjuristen?', *Privacy & Informatie* 2010-3, p. 116-123.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Handreiking voor het melden aan de verwijsindex*, Den Haag: juli 2010, te raadplegen via: https://handreikingmelden.nl (laatst geraadpleegd op 26 februari 2020).

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning: een onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein*, Utrecht: juli 2016.

B.W. Schermer & T. Priester, *Overzicht wet- en regelgeving uitwisseling gegevens bij kindermishandeling*, Amsterdam: Considerati 2015.

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang: (wie) is dat een zorg?*, Utrecht: mei 2017.

A

Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving en Begeleidingscommissie

Begeleidingscommissie

Voorzitter

de heer prof. dr. D.L. (Dick) Willems

Leden

mevrouw drs. M.I. (Mariëlle) Dekker
mevrouw N. (Naima) Dhawtal
de heer dr. C.C.J. (Cees) Hoefnagels
mevrouw drs. M. E. (Miriam) van Houten
mevrouw mr. L.N. (Lydia) Janssen
de heer ir. T. (Tanno) Klijn
mevrouw mr. dr. M.P. (Mirjam) Sombroek-van Doorm
mevrouw drs. J. (Jolande) Schoonenberg
mevrouw drs. F.E. (Femke) Welles

Waarnemers

de heer dr. F.J.M. (Frank) van Leerdam (IGJ)
mevrouw R. (Rianne) Twijnstra (VWS)

Commissie evaluatie regelgeving

Voorzitter

mevrouw prof. dr. D.D.M. Braat

Leden

mevrouw mr. W.K. Bischot
de heer prof. dr. A.A. de Roo
mevrouw mr. R.P. de Roode
de heer prof. mr. J.G. Sijmons
de heer drs. R. Thieme Groen
de heer prof. dr. R.A.E.M. Tollenaar
de heer dr. ir. C.M. Vos
mevrouw drs. F.E. Welles
de heer prof. dr. D.L. Willems

Waarnemer

mevrouw mr. S.M. van Weezel

ZonMw

de heer mr. M. Slijper

B

Wettekst

Jeugdwet

§ 7.1 Verwijsindex

§ 7.1.1 Algemene bepalingen

Art 7.1.1.1 In deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

— *hulp, zorg of bijsturing:* werkzaamheden die een meldingsbevoegde op grond van de voor hem geldende regelgeving ten behoeve van een jeugdige verricht;

— *jeugdige:* persoon die de leeftijd van drieëntwintig jaar nog niet heeft bereikt.

Art 7.1.1.2 1 Meldingsbevoegde is een functionaris die werkzaam is voor een instantie die:

a behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van instanties die werkzaam is in een of meer van de domeinen jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie,

b afspraken als bedoeld in Art 7.1.3.1 heeft gemaakt met het college, en

c de functionaris als zodanig heeft aangewezen.

2 Meldingsbevoegde is voorts een functionaris die niet werkzaam is voor een instantie en die:

a behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van functionarissen die werkzaam is in een of meer van de in het eerste lid, onderdeel a, genoemde domeinen, en

b afspraken als bedoeld in Art 7.1.3.1 heeft gemaakt met het college.

§ 7.1.2 Inrichting, beheer en verantwoordelijkheid

Art 7.1.2.1 1 Er is een verwijsindex risicojongeren, zijnde een landelijk elektronisch systeem, waarin persoonsgegevens alsmede andere gegevens worden verwerkt.

2 De verwijsindex 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.

3 De verwijsindex wordt uitsluitend gebruikt voor het in het tweede lid aangegeven doel.

Art 7.1.2.2 1 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex.

2 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwijsindex.

3 In afwijking van het tweede lid, is voor de toepassing van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 van de Algemene verordening gegevensbescherming de verwerkingsverantwoordelijke het college van de gemeente die afspraken als bedoeld in Art 7.1.3.1 heeft gemaakt met de instantie waarvoor de meldingsbevoegde die de jeugdige heeft gemeld werkzaam is of, indien die niet werkzaam is voor een instantie, met de meldingsbevoegde.

4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Daartoe behoren in elk geval regels omtrent de beveiliging van persoonsgegevens en de beschikbaarheid van voorzieningen die deel uitmaken van de verwijsindex.

Art 7.1.2.3 1 Van de verwijsindex maken deel uit:

a voorzieningen waarmee de verwijsindex met het oog op het verwerken van een melding het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige kan opvragen of verifiëren;

b voorzieningen waarmee een jeugdige aan de verwijsindex kan worden gemeld of eruit kan worden verwijderd;

c voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van dezelfde jeugdige een signaal wordt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in Art 7.1.3.2;

d voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van jeugdigen met hetzelfde woonadres, bedoeld in de Wet basisregistratie personen, niet zijnde het adres van een instelling die is aangewezen op grond van artikel 2.40, derde of vierde lid, van die wet, een signaal wordt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in Art 7.1.3.2;

e voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van jeugdigen met eenzelfde in de basisregistratie personen opgenomen ouder, een signaal wordt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in Art 7.1.3.2;

f een logboek dat registreert welke meldingsbevoegde wanneer een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, hem daaruit heeft verwijderd of een signaal heeft ontvangen;

g voorzieningen waarmee verhuisbewegingen van aan de verwijsindex gemelde jeugdigen worden geregistreerd en doorgegeven aan de meldingsbevoegde die de jeugdige heeft

gemeld en, indien de jeugdige naar een andere gemeente is verhuisd, aan de regievoerder van de gemeente waarnaar de jeugdige is verhuisd;

h voorzieningen waarmee ten behoeve van:

1° het toezicht op de naleving inzage kan worden gegeven in de verwijsindex;

2° beleidsinformatie en het toezicht op de naleving rapportages over het gebruik van de verwijsindex kunnen worden samengesteld en opgevraagd, bestaande uit niet tot specifieke jeugdigen of specifieke meldingsbevoegden herleidbare gegevens, en

i voorzieningen waarmee aan de jeugdige bij de toepassing van de artikelen 15 tot en met 23 en 33 van de Algemene verordening gegevensbescherming inzage kan worden verleend in een hem betreffende melding in de verwijsindex.

2 Bij de verwijsindex is een historisch meldingenarchief gevoegd waarin uit de verwijsindex verwijderde meldingen worden opgenomen. Het historisch meldingenarchief heeft tot doel de verdere verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van een jeugdige te ondersteunen.

3 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op een effectief gebruik van de verwijsindex noodzakelijke andere voorzieningen worden aangewezen die aan de verwijsindex worden toegevoegd.

§ 7.1.3 Gebruik van de verwijsindex

Art 7.1.3.1 1 Het college bevordert het gebruik van de verwijsindex. Daartoe maakt het college afspraken met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen, voor zover zij behoren tot een categorie die is aangewezen bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in Art 7.1.1.2. Het college organiseert voorts de aansluiting van die instanties en functionarissen op de verwijsindex.

2 De afspraken betreffen in elk geval de wijze waarop het college samenwerkt met die instanties en functionarissen, en die instanties en functionarissen onderling samenwerken bij het verlenen van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van jeugdigen, alsmede het beheer en de nakoming van die afspraken. De afspraken worden schriftelijk vastgelegd.

Art 7.1.3.2 1 Het college draagt er zorg voor dat wordt nagegaan of de meldingsbevoegden die een jeugdige aan de verwijsindex hebben gemeld en vervolgens daaruit een signaal hebben ontvangen, met elkaar contact hebben opgenomen.

2 Degene die belast is met de taken, bedoeld in het eerste lid, heeft uitsluitend ten behoeve daarvan toegang tot de verwijsindex.

Art 7.1.3.3 1 Instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onderdeel a, kunnen met het oog op een effectief gebruik van de verwijsindex een binnen hun instantie werkzame coördinator aanwijzen. De coördinator heeft als taak de contactgegevens van de meldingsbevoegden te beheren en zo nodig aan te passen en de signalen uit de verwijsindex te beheren.

2 Een coördinator heeft uitsluitend ten behoeve van de taak, bedoeld in het eerste lid, toegang tot de verwijsindex.

§ 7.1.4 Melding aan de verwijsindex

Art 7.1.4.1 Een meldingsbevoegde kan zonder toestemming van de jeugdige of zijn wettelijk vertegenwoordiger en zo nodig met doorbreking van de op grond van zijn ambt of beroep geldende plicht tot geheimhouding, een jeugdige melden aan de verwijsindex indien hij een redelijk vermoeden heeft dat de jeugdige door een of meer van de hierna genoemde risico's in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid daadwerkelijk wordt bedreigd:

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.

Art 7.1.4.2 1 Een melding wordt in de verwijsindex gekoppeld aan het burgerservicenummer van de jeugdige, met als doel te waarborgen dat de melding betrekking heeft op die jeugdige.

2 Indien de melding afkomstig is van een meldingsbevoegde die op grond van een wettelijke bepaling reeds bevoegd is het burgerservicenummer van de jeugdige te gebruiken, biedt hij de melding met dat nummer aan de verwijsindex aan.

3 In andere gevallen biedt de meldingsbevoegde de melding aan de verwijsindex aan zonder dat hij kennis kan nemen van het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige.

4 Bij algemene maatregel van bestuur worden een persoonsidentificerend nummer en andere identificerende gegevens aangewezen die gebruikt worden om jeugdigen die niet beschikken over een

burgerservicenummer te melden aan de verwijsindex. Bij of krachtens de maatregel worden voorts regels gesteld over de wijze waarop deze gegevens worden aangeboden aan de verwijsindex.

Art 7.1.4.3 1 Naast het burgerservicenummer van de jeugdige worden in de verwijsindex bij een melding uitsluitend de volgende gegevens opgeslagen:

a de identificatiegegevens en contactgegevens van de meldingsbevoegde die de melding doet, en, in voorkomend geval, van de coördinator, bedoeld in Art 7.1.3.3;

b de datum en het tijdstip van de melding, en

c de datum waarop de melding op grond van Art 7.1.4.5, tweede lid, onderdeel a, uit de verwijsindex zal worden verwijderd.

2 Een signaal uit de verwijsindex bevat uitsluitend de gegevens, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, en, indien het signaal voortvloeit uit twee of meer meldingen die niet dezelfde jeugdige betreffen, dit gegeven.

Art 7.1.4.4 Ten behoeve van de doeleinden, bedoeld in Art 7.1.2.1, worden gegevens over gezondheid, alsmede persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. De verwerking van deze gegevens vindt uitsluitend plaats teneinde meldingsbevoegden uit de domeinen jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg en politie en justitie in staat te stellen een jeugdige aan de verwijsindex te melden alsmede andere meldingsbevoegden in staat te stellen van deze melding kennis te nemen.

Art 7.1.4.5 1 Een meldingsbevoegde verwijdert een door hem gedane melding uit de verwijsindex indien naar zijn oordeel:

a die melding niet terecht is gedaan;

b het eerder gesignaleerde risico niet meer aanwezig is.

2 Een melding wordt voorts in elk geval uit de verwijsindex verwijderd:

a ten hoogste twee jaar nadat zij is gedaan;

b met ingang van de dag dat de jeugdige de leeftijd van drieëntwintig jaar bereikt, of

c zo spoedig mogelijk na het overlijden van de jeugdige.

Art 7.1.4.6 1 Een overeenkomstig Art 7.1.4.5, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, onderdeel a, uit de verwijsindex verwijderde melding wordt gedurende vijf jaren opgenomen in een historisch meldingenarchief, met dien verstande dat die opname wordt vernietigd met ingang van de dag dat de jeugdige de leeftijd van drieëntwintig jaar bereikt of zo spoedig mogelijk na het overlijden van de jeugdige. Meldingen die uit de verwijsindex zijn verwijderd met toepassing van Art 7.1.4.5, eerste lid, onderdeel a, of het tweede lid, onderdelen b of c, of de artikelen 16, 17 en 21 van de Algemene verordening gegevensbescherming, worden niet in het historisch meldingenarchief opgenomen.

2 Van een in het historisch meldingenarchief opgenomen melding wordt uitsluitend en eenmalig een signaal aangeboden aan een meldingsbevoegde op het moment dat hij een jeugdige aan de verwijsindex meldt.

3 De artikelen 7.1.2.2 en 7.1.2.3, eerste lid, aanhef, juncto onderdelen h en i, zijn van overeenkomstige toepassing op het historisch meldingenarchief. Van het historisch meldingenarchief maakt een voorziening deel uit waarmee een jeugdige uit het historisch meldingenarchief kan worden verwijderd.

§ 7.1.. Informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene

Art 7.1.5.1 1 Indien een melding betrekking heeft op een jeugdige die jonger is dan twaalf jaar wordt de mededeling, bedoeld in artikel 14 van de Algemene verordening gegevensbescherming gedaan aan zijn wettelijk vertegenwoordiger. Indien de jeugdige de leeftijd van twaalf, maar nog niet die van zestien jaar heeft bereikt, wordt de mededeling zowel aan de jeugdige als zijn wettelijk vertegenwoordiger gedaan.

2 Indien de jeugdige jonger is dan twaalf jaar wordt een verzoek als bedoeld in de artikelen 15, 16 of 17 van de Algemene verordening gegevensbescherming of een aantekening van een bezwaar als bedoeld in artikel 21 van die verordening gedaan door zijn wettelijk vertegenwoordiger. Indien de jeugdige de leeftijd van twaalf, maar nog niet die van zestien jaar heeft bereikt, wordt het verzoek of de aantekening van bezwaar gedaan door de jeugdige en zijn wettelijk vertegenwoordiger gezamenlijk.

Art 7.1.5.2 1 Een meldingsbevoegde die een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, brengt aan het college een advies uit over een door die jeugdige aan hem gedaan verzoek als bedoeld in de artikelen 15, 16 of 17 van de Algemene verordening gegevensbescherming, of over een bij hem aangetekend bezwaar als bedoeld in artikel 21 van die verordening.

2 De meldingsbevoegde verstrekt het college overigens alle inlichtingen die nodig zijn met het oog op de uitvoering door het college van de in het eerste lid genoemde artikelen en van artikel 23 van de Algemene verordening gegevensbescherming en artikelen 41 en 42 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

Besluit Jeugdwet

Hoofdstuk 7 Verwijsindex en beleidsinformatie

§ 7.1 Categorieën van instanties en functionarissen

Art 7.1.1 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein jeugdhulp worden aangewezen:

a gemeenten voor zover het betreft de toeleiding naar, advisering over, de bepaling en het inzetten van de aangewezen voorziening;
b advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling;
c jeugdhulpaanbieders;
d gecertificeerde instellingen.

Art 7.1.2 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein jeugdgezondheidszorg worden aangewezen instanties die de in artikel 5, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid genoemde werkzaamheden in opdracht van het college uitvoeren.

Art 7.1.3 1 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein gezondheidszorg worden aangewezen:

a instanties voor verslavingszorg voor wie het op grond van artikel 35 van de Wet marktordening gezondheidszorg niet verboden is een tarief in rekening te brengen;

b instanties voor gehandicaptenzorg die zorg verlenen waarop aanspraak bestaat op grond van de Zorgverzekeringswet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;

c aanbieders van geestelijke gezondheidszorg waarop ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten dan wel ingevolge een zorgverzekering als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Zorgverzekeringswet aanspraak bestaat,

d instanties die integrale eerstelijns geneeskundige zorg aanbieden, zoals huisartsen die plegen aan te beiden;

e ziekenhuizen die krachtens artikel 5 van de Wet toelating zorginstellingen als zodanig zijn toegelaten, voor zover het spoedeisende hulp betreft.

2 Als categorie van functionarissen als bedoeld in Art 7.1.1.2, tweede lid, onder a, van de wet in het domein gezondheidszorg worden huisartsen aangewezen.

Art 7.1.4 1 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein onderwijs worden aangewezen:

a scholen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs;

b scholen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra;

c scholen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs;

d instellingen als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

e instellingen voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.2, onder a of b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

f contactgemeenten als bedoeld in artikel 162b, derde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 118h, derde lid, van de Wet op het voorgezet onderwijs en artikel 8.3.2, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs te behoeve van de regionale meld- en coördinatiefunctie.

2 Als categorie van functionarissen als bedoeld in Art 7.1.1.2, tweede lid, onder a, van de wet in het domein onderwijs worden aangewezen ambtenaren als bedoeld in artikel 16 van de Leerplichtwet 1969.

Art 7.1.5 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein maatschappelijke ondersteuning worden aangewezen de aanbieders in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, niet zijnde aanbieders van hulpmiddelen of woningaanpassingen.

Art 7.1.6 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein werk en inkomen worden aangewezen de gemeentelijke kredietbanken, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Art 7.1.7 Als categorieën van instanties als bedoeld in Art 7.1.1.2, eerste lid, onder a, van de wet in het domein politie en justitie worden aangewezen:

a de regionale eenheden van het landelijke politiekorps, genoemd in artikel 25, eerste lid, onder a, van de Politiewet 2012;

b Halt-bureaus als bedoeld in artikel 48f, onder c, van de Wet Justitie-subsidies;

c de regionale locaties van de raad voor de kinderbescherming, bedoeld in artikel 2 van het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming 2006.

§ 7.2 Inrichting en beheer van de verwijsindex

Art 7.2.1 1 Indien voor een melding aan de verwijsindex gebruik wordt gemaakt van een gemeentelijk signaleringssysteem, draagt het college zorg voor een zorgvuldige en veilige aansluiting daarvan op de verwijsindex.

2 Indien voor een melding aan de verwijsindex gebruik wordt gemaakt van een ander digitaal systeem dan een gemeentelijk signaleringssysteem, draagt de daarvoor verantwoordelijke zorg voor een zorgvuldige en veilige aansluiting daarvan op de verwijsindex.

3 Een aansluiting als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt vermoed voldoende zorgvuldig en veilig te zijn als het voldoet aan de eisen zoals deze zijn uitgegeven door het Nederlands Normalisatie-instituut in de NTA 8023, Maatschappelijke zorg – Informatiearchitectuur in de jeugdsector – Deel 1 : Landelijke verwijsindex risicojongeren.

Art 7.2.2 1 Een instantie die behoort tot een van de categorieën, bedoeld in de artikelen 7.1.1 tot en met 7.1.7 of een functionaris die behoort tot een van de categorieën, bedoeld in Art 7.1.3, tweede lid, of 7.1.4, tweede lid, draagt zorg voor een zorgvuldig en veilig gebruik van de verwijsindex.

2 Een instantie of een functionaris wordt vermoed te voldoen aan het bepaalde in het eerste lid als deze voldoet aan de eisen zoals deze zijn uitgegeven door het Nederlands Normalisatie-instituut in de NEN 7510, Medische informatica – Informatiebeveiliging in de zorg – Algemeen.

Art 7.2.3 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport doet van een wijziging van een norm als bedoeld in 7.2.1, derde lid, of Art 7.2.2, tweede lid, mededeling in de Staatscourant.

§ 7.3 Verwijsindexservicenummer

Art 7.3.1 1 Indien een meldingsbevoegde een jeugdige die niet beschikt over een burgerservicenummer meldt aan de verwijsindex, biedt hij daartoe de volgende gegevens van de jeugdige aan in de verwijsindex:

a de familienaam;

b de geboortedatum;
c het geslacht.

2 De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden in de verwijsindex omgezet in een verwijsindexservicenummer, dat vervolgens gebruikt wordt voor de melding in de verwijsindex.

§ 7.4 Gebruik burgerservicenummer

Subparagraaf 7.4.1 De autorisatielijst

Art 7.4.1.1 1 De aanvraag tot opneming in de autorisatielijst, bedoeld in Art 7.2.7 van de wet, wordt uitsluitend gedaan door een jeugdhulpaanbieder.

2 Bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt bepaald welke gegevens en bescheiden worden verstrekt bij de aanvraag.

Art 7.4.1.2 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt, voor zover mogelijk aan de hand van bij of krachtens de wet gestelde vereisten voor de hoedanigheid van de jeugdhulpaanbieder, vast of de aanvraag, bedoeld in Art 7.4.1.1, is gedaan door een jeugdhulpaanbieder.

Art 7.4.1.3 1 In de autorisatielijst van jeugdhulpaanbieders wordt per inschrijving opgenomen:
a indien de geautoriseerde een natuurlijk persoon is:
1° de familienaam en voornamen;
2° de geboortedatum en geboorteplaats;
3° de titel in de zin van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg;
b indien de geautoriseerde een rechtspersoon is: naam van de rechtspersoon;

2 In de autorisatielijst wordt voorts per inschrijving opgenomen:
a de aard van de gegevens en bescheiden aan de hand waarvan is vastgesteld dat de geautoriseerde een jeugdhulpaanbieder is;
b de datum van opname in het register;
c het adres van vestiging;
d de gegevens met betrekking tot verstrekte en ingetrokken toegangsmiddelen.

3 Bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kunnen nadere regels worden gesteld over de opname en verwerking van gegevens in de autorisatielijst.

Art 7.4.1.4 De geautoriseerde stelt Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onmiddellijk op de hoogte van een wijziging van de in de autorisatielijst opgenomen gegevens en van andere omstandigheden die van belang kunnen zijn voor het schorsen of doorhalen van de opname.

Art 7.4.1.5 Zolang de inschrijving van een jeugdhulpaanbieder in het register, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, is geschorst, is zijn opname in de autorisatielijst van jeugdhulpaanbieders geschorst.

Art 7.4.1.6 Verwijdering van de autorisatielijst vindt slechts plaats:

a op verzoek van de geautoriseerde, of

b indien de geautoriseerde geen jeugdhulpaanbieder meer is.

Art 7.4.1.7 1 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deelt aan een ieder die daarom verzoekt mee of:

a een jeugdhulpaanbieder is opgenomen op de autorisatielijst;

b een aan een geautoriseerde verstrekt toegangsmiddel geldig is.

2 Indien het verzoek wordt gedaan door de beheerder van het nummerregister of van een voorziening, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, wordt de mededeling, bedoeld in het eerste lid, onmiddellijk gedaan.

Subparagraaf 7.4.2 Toegangsmiddelen SBV-Z

Art 7.4.2.1 Jeugdhulpaanbieders kunnen uitsluitend door tussenkomst van de SBV-Z gebruik maken van de voorzieningen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder c en d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Art 7.4.2.2 De jeugdhulpaanbieder die is aangesloten op de SBV-Z draagt zorg dat de verbinding van zijn geautomatiseerde systeem met de SBV-Z en de uitwisseling van gegevens tussen zijn geautomatiseerde systeem en de SBV-Z functioneren op een wijze die overeenstemt met hetgeen daarover in de systeembeschrijving is vastgelegd.

Art 7.4.2.3 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan op aanvraag middelen verschaffen waarmee de geautoriseerde toegang kan verkrijgen tot de SBV-Z. De artikelen 18 tot en met 25 en 33 van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat daarbij onder «geregistreerde» verstaan wordt: geautoriseerde.

§ 7.5 Beleidsinformatie

Art 7.5.1 1 De structurele verstrekking van gegevens, bedoeld in de artikelen 7.4.2 en 7.4.3 van de wet, vindt plaats op elektronische wijze aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

2 Onze Ministers en het college vragen geen gegevens uit ten behoeve van de doelen bedoeld in Art 7.4.1 van de wet, indien zij zelf of het Centraal Bureau voor de Statistiek reeds over deze gegevens beschikken en deze gegevens gebruikt kunnen worden ten behoeve van deze doelen.

Art 7.5.2 1 De structurele verstrekking van gegevens bedoeld in Art 7.4.2 van de wet betreft gegevens over de door het college gefinancierde jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

2 Een incidentele verstrekking van gegevens uit hoofde van Art 7.4.2 van de wet betreft geen persoonsgegevens.

Art 7.5.3 1 De structurele verstrekking door jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen van gegevens, bedoeld in Art 7.4.3 van de wet, betreft:

a het burgerservicenummer, de geboortedatum en het geslacht van de jeugdige;

b de adresgegevens van de jeugdige, de gezaghebbende ouders, voogd of pleegoudervoogd, in het bijzonder ter aanduiding van de woonplaats als bedoeld in artikel 1.1 van de wet;

c de gegevens over de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling;

d de datum van de aanvang van de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering;

e de einddatum van de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering;

f het type ingezette jeugdhulp;

g een aanduiding van de verwijzer naar jeugdhulp;

h de reden van beëindiging van de jeugdhulp;

i het type kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering;

j de datum van het eerste contact van de gecertificeerde instelling met de jeugdige bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering;

k de reden van de beëindiging van de kinderbeschermingsmaatregel of de jeugdreclassering;

l de vraag of er al dan niet sprake is van de inzet van een erkende interventie bij jeugdreclassering;

m gegevens over de outcome van:

1° de jeugdhulp die is verleend door een jeugdhulpaanbieder als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel 1°, van de Jeugdwet, voor zover de gemeente en die jeugdhulpaanbieder hebben afgesproken dat de jeugdhulpaanbieder deze gegevens registreert of in subsidievoorwaarden is opgenomen dat de jeugdhulpaanbieder dit zal registreren, of

2° gecertificeerde instellingen.

2 Een incidentele verstrekking van gegevens als bedoeld in Art 7.4.3 van de wet door jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen betreft geen persoonsgegevens.

Art 7.5.4 1 Bij regeling van Onze Ministers wordt voor het structureel verstrekken van de gegevens, genoemd in Art 7.5.1, door de instanties genoemd in de artikelen 7.5.2 en 7.5.3, bepaald:

a welke gegevens genoemd in Art 7.5.3, eerste lid, worden verstrekt alsmede, voor zover nodig, een nadere omschrijving van deze gegevens;

b de wijze waarop de gegevens worden verstrekt;

c de tijdvakken waarop de gegevens die worden verstrekt betrekking hebben;

d de termijnen waarbinnen of de tijdstippen waarop de gegevens worden verstrekt.

2 De regeling, bedoeld in het eerste lid, bevat een informatieprotocol.

Schematisch wettelijk kader

1. Wet van 4 februari 2010 tot 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), Stb. 2010, 89, i.w.tr. 1-8-2010 (Stb. 2010, 302)
— regeling van landelijke verwijsindex in Wet op de jeugdzorg

Gerelateerde dossiers	31855
Grondslag	Wet op de jeugdzorg, Hoofdstuk 1a. Landelijke verwijsindex (2a-q)
Adressaat	— 'Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport' draagt zorg voor inrichting en beheer van verwijsindex (2e lid 1) en is verantwoordelijke in zin van Wbp (2e lid 2) — 'college van burgemeester en wethouders' is verantwoordelijke voor toepassing art. 34-40 en 43 Wbp (2e lid 3), bevordert gebruik van verwijsindex, maakt daartoe afspraken met binnen gemeente werkzame instanties en functionarissen als bedoeld in art. 2b en organiseert aansluiting van die instanties en functionarissen op verwijsindex (2g), draagt zorg voor nagaan of melders bij signaal in verwijsindex contact met elkaar hebben opgenomen (2h) — 'instanties' kunnen 'coördinator' aanwijzen om contactgegevens van meldingsbevoegden te beheren (2i) — 'meldingsbevoegden' kunnen jeugdige melden aan verwijsindex (2j) — 'meldingsbevoegde' verwijdert melding uit verwijsindex (2n), brengt advies uit aan college van burgemeester en wethouders (2q lid 1) en verstrekt alle inlichtingen die nodig zijn voor uitvoering aan college (2q lid 2)
Wijzigingen na introductie	Vervangen door Jeugdwet, Stb. 2014, 105, i.w.tr. 1-1-2015 (Stb. 2014, 443); Hoofdstuk 7, § 7.1 (art. 7.1.1.1-7.1.5.2)

1.a Besluit van 13 juli 2010 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de invoering van de verwijsindex risicojongeren, Stb. 2010, 302, i.w.tr. 1-8-2010
— gelet op de artikelen 2b, eerste lid, onder a, tweede lid, onder a, en derde lid, 2e, vierde lid, en 2k, vijfde lid, van de Wet op de jeugdzorg
— regeling omtrent aanwijzen categorieën van instanties die meldingsbevoegde functionarissen mogen aanwijzen en aanwijzen van categorieën van functionarissen die niet werkzaam zijn voor instantie
— regeling omtrent inrichting en beheer van verwijsindex met oog op beveiligde toegang tot persoonsgegevens

— regeling omtrent welk(e) identificerende gegevens en persoonsidentificerend nummer gebruikt worden om jeugdigen die niet beschikken over burgerservicenummer te melden aan verwijsindex en hoe deze gegevens worden aangeboden aan verwijsindex

Gerelateerde dossiers	28684, 31855
Grondslag	Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Hoofdstuk 1a. Landelijke verwijsindex (1a-l)
Adressaat	— als cat. van instanties in domein jeugdzorg worden aangewezen: zie 1a — als cat. van instanties in domein jeugdgezondheidszorg worden aangewezen: zie 1b — als cat. van instanties *en functionarissen* in domein gezondheidszorg worden aangewezen: zie 1c — als cat. van instanties *en functionarissen* in domein onderwijs worden aangewezen: zie 1d — als cat. van instanties in domein maatschappelijke ondersteuning worden aangewezen: instanties voor maatschappelijke ondersteuning (meldingsbevoegde functionarissen moeten hoofdzakelijk hulp, steun of bijsturing aan jeugdigen verlenen) en ook gemeenten voor wat betreft coördinatie van doelgroepenbeleid voor jeugdigen (1e) — als cat. van instanties in domein werk en inkomen worden aangewezen: gemeentelijke kredietbanken (1f) — als cat. van instanties in domein politie en justitie worden aangewezen: politie, Halt-bureaus en regionale locaties van raad voor de kinderbescherming (1g) — aangewezen instanties wijzen uitsluitend functionarissen als meldingsbevoegd aan die beschikken over adequate opleiding en voldoende ervaring (1h) — college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor veilige en zorgvuldige aansluiting van gemeentelijk signaleringssysteem op verwijsindex; indien ander digitaal systeem gebruikt wordt, draagt daarvoor verantwoordelijke deze zorg (1i) — aangewezen instanties en functionarissen dragen zorg voor veilig en zorgvuldig gebruik van verwijsindex (1j)
Wijzigingen na invoering	Vervangen door Besluit Jeugdwet, Stb. 2014, 441, i.w.tr. 1-1-2015; Hoofdstuk 7. Verwijsindex en beleidsinformatie, § 7.1-7.3 (art. 7.1.1-7.3.1)

C

Overzicht van uitspraken

Zoekopdracht uitgevoerd op: 15 oktober 2019

Zoekterm: ‘verwijsindex’

Datumbeperking: geen

Website rechtspraak.nl

Resultaat: 32

1 ECLI:NL:RBARN:2011:BS8748 Rechtbank Arnhem, 01-09-2011, 11-1963 (rechtsbescherming tegen opname in verwijsindex)
2 ECLI:NL:RVS:2014:2759 Raad van State, 23-07-2014, 201310999/1/A3 (verzoek om verwijdering uit verwijsindex)
3 ECLI:NL:RVS:2013:2581 Raad van State, 24-12-2013, 201302414/1/A3 (verzoek om verwijdering uit verwijsindex)
4 ECLI:NL:RVS:2016:1437 Raad van State, 25-05-2016, 201506380/1/A3 (verzoek om verwijdering uit verwijsindex)
5 ECLI:NL:RBROT:2014:7417 Rechtbank Rotterdam, 08-09-2014, ROT 13/3719 (verzoek om verwijdering uit verwijsindex)
6 ECLI:NL:RVS:2008:BE9698 Raad van State, 03-09-2008, 200706325/1 (‘Verwijsindex Antillianen’)
7 ECLI:NL:RBROT:2011:BQ6861 Rechtbank Rotterdam, 01-06-2011, AWB 10/5285 BELEI-T2, AWB 10/5286 BELEI-T2, AWB 10/5287 BELEI-T2
8 ECLI:NL:PHR:2010:BM3971 Parket bij de Hoge Raad, 22-06-2010, 08/04613
9 ECLI:NL:RBSGR:2007:BB0711 Rechtbank 's-Gravenhage, 26-07-2007, AWB 07/3070 BESLU (‘Verwijsindex Antillianen’)
10 ECLI:NL:PHR:2006:AX6410 Parket bij de Hoge Raad, 29-08-2006, 01590/05
11 ECLI:NL:PHR:2010:BO2974 Parket bij de Hoge Raad, 21-12-2010, 09/04927 J
12 ECLI:NL:PHR:2009:BI0123 Parket bij de Hoge Raad, 07-04-2009, 08/01378 H
13 ECLI:NL:RVS:2004:AQ6618 Raad van State, 11-08-2004, 200308813/1 (verzoek om verwijdering uit Cliënt-Volgsysteem Jeugdcriminaliteit)
14 ECLI:NL:PHR:2006:AU8281 Parket bij de Hoge Raad, 07-03-2006, 01537/05

15 ECLI:NL:RBNHO:2019:7528 Rechtbank Noord-Holland, 03-09-2019, C/15/291200 / KG ZA 19-500 (vordering tot verwijdering e-mail i.v.m. onjuiste diagnose)
16 ECLI:NL:PHR:2012:BX4491 Parket bij de Hoge Raad, 28-08-2012, 10/05406
17 ECLI:NL:GHARL:2016:1697 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 08-03-2016, 200.158.973
18 ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2123 Rechtbank Rotterdam, 14-02-2013, ROT 12/2085 (kennisgeving van signalering in SISA-signaleringssysteem)
19 ECLI:NL:RBROT:2012:BW5513 Rechtbank Rotterdam, 16-05-2012, AWB 11/3429 (lastgeving onder dwangsom om verwerking van gegevens betreffende iemands ras te staken en deze gegevens te verwijderen uit DOSA)
20 ECLI:NL:GHSGR:2007:BB4415 Gerechtshof 's-Gravenhage, 13-09-2007, 07/369 KG
21 ECLI:NL:PHR:2007:AZ3134 Parket bij de Hoge Raad, 06-02-2007, 00135/06
22 ECLI:NL:CRVB:2002:AE6670 Centrale Raad van Beroep, 07-08-2002, 99/6431 WW
23 ECLI:NL:PHR:2015:1800 Parket bij de Hoge Raad, 16-06-2015, 14/02453
24 ECLI:NL:PHR:2014:1499 Parket bij de Hoge Raad, 03-06-2014, 13/00966
25 ECLI:NL:GHDHA:2014:412 Gerechtshof Den Haag, 18-02-2014, 200.087.096/01
26 ECLI:NL:PHR:2011:BO1587 Parket bij de Hoge Raad, 24-05-2011, 09/02303
27 ECLI:NL:RBMNE:2014:3097 Rechtbank Midden-Nederland, 23-07-2014, C/16/340505 / HA ZA 13-205
28 ECLI:NL:PHR:2015:129 Parket bij de Hoge Raad, 20-02-2015, 14/02737
29 ECLI:NL:PHR:2017:553 Parket bij de Hoge Raad, 23-06-2017, 16/03434
30 ECLI:NL:RVS:2016:1411 Raad van State, 25-05-2016, 201110242/3/A3
31 ECLI:NL:RVS:2016:1418 Raad van State, 25-05-2016, 201210953/1/A3
32 ECLI:NL:RVS:2016:1416 Raad van State, 25-05-2016, 201205423/3/A3

Website tuchtrecht.overheid.nl

Resultaat: 3

1 CTG 21-11-2017, ECLI:NL:TGZCTG:2017:323 (vervolg op: RTG Den Haag 04-04-2017)
2 RTG Den Haag 04-04-2017, ECLI:NL:TGZRSGR:2017:57 (beschrijving als onderdeel van KNMG-meldcode stap 4; geen toepassing hiervan op casus)
3 RTG Amsterdam 28-07-2015, ECLI:NL:TGZRAMS:2015:71 (beschrijving als onderdeel van KNMG-meldcode stap 4; geen toepassing hiervan op casus)

Website beslissingen.skjeugd.nl

Resultaat: 0

Website psynip.nl

Resultaat: 0

Website degeschillencommissie.nl

Resultaat: 2

1 Geschillencommissie Kinderopvang en Peuterspeelzalen 08-03-2017, ref. code 2017-106978 (communicatie over melding aan verwijsindex)
2 Geschillencommissie Kinderopvang 12-12-2011, ref. code 2011-61161 (communicatie met en informatievoorziening aan ouders over zorgen en maatregelen)

Website onderwijsgeschillen.nl

Resultaat: 0

Website denationaleombudsman.nl

Resultaat: 0

Website kinderombudsman.nl

Resultaat: 0

D

Gesprekspartners oriënterende interviews

I. Andreé, aandachtsfunctionaris Kamerlingh Onnes College
C. van Appeldoorn e.a., Ouder- en Kindteam Amsterdam
M. van Beurden, projectleider samenwerken rondom verbeterde meldcode Veilig Thuis West-Brabant
N. Biesma-van Nierop, CIBG
M. Borhani, senior beleidsadviseur DJI
R. van den Bosch, relatiemanager SISA Rotterdam
L. Bosscher e.a., sociaal wijkteam Amersfoort
B. Brandse, directeur Thorax
A. de Bree, coördinator servicepunt meldcode gemeente Rotterdam
H. ten Brinke, adviseur CMO STAMM
M. Bruins, inspecteur Voortgezet Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
E. Burgering, beleidsadviseur KNMG
R. Civi, relatiebeheerder verwijsindex Haaglanden
L. de Croes, inspecteur Speciaal (Voortgezet) Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
T. Disco, informatieanalist Thorax
N. Flikweert, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
A. Gommans, directeur Centrum voor Publieke Innovatie, Verwijsindex MULTisignaal
M. Groenewegen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
M. Haks, inspecteur jeugd en jeugdstrafrechtketen, Inspectie Justitie en Veiligheid
I. Hartgers, domeinmedewerker Stad en Bestuur, Dienst OCW
I. Haxe, senior beleidsadviseur huiselijk geweld, Veilig Thuis en complexe gezinnen, Gemeente Gouda
T. Hol, directeur LVAK
T. Honing, beleidsadviseur Veilig Thuis Flevoland
L. Hutten, manager Blijf Groep
N. Jansen, programma Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, Nationale Politie
G. Jellesma, directeur BOinK
W. Kastelein, advocaat gezondheidsrecht
M. van der Krans-Vlug, secretaris Landelijk Platform Ouderenmishandeling
F. van Leerdam, coördinerend specialistisch inspecteur jeugd en kindermishandeling, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
M. van Leeuwen, projectmedewerker Landelijk Centrum Toezicht Kinderopvang, GGD GHOR
E. Loykens, directeur GGZ Molendrift

K. Lünneman, senior onderzoeker Verwey Jonker Instituut
D. Maas, bestuurder Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond en lid dagelijks bestuur Landelijk Netwerk Veilig Thuis
G. Meesterberends, leverancier verwijsindex Topicus
M. Meter, aandachtsfunctionaris PI Leeuwarden
S. van Muijden, programmadirecteur Toezicht Sociaal Domein
G. Neggers, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
B. Ortmans, beleidsmedewerker jeugdketen en projectleider Collectief tegen Kindermishandeling, Gemeente Heerlen
S. Plaisier, beleidsmedewerker BOinK
J. Polders, beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming
E. van der Putte, hoogleraar UMC Utrecht
H. Reuver, aandachtsfunctionaris huiselijk geweld en kindermishandeling, GGD Groningen
R. de Roode, jurist KNMG
L. Rutjes, directeur stichting Alexander
C. Scheurwater, medewerker Veilig Thuis Flevoland
J. Scholten, leerkracht cluster 2 Tinus Marcusschool Groningen
J. Severijns, CIBG
M. Sombroek-van Doorm, jurist, Universiteit Leiden
J. Stegeman, Reclassering Nederland
L. Stolmeijer e.a., sociaal wijkteam Groningen
C. de Volder, senior beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming
J. Visser, inspecteur sector Middelbaar Beroeps Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
J. Weeda, functioneel beheerder verwijsindex Haaglanden
B. van Zeelen, beleidsmedewerker jeugdketen Parkstad en projectleider Jeugd en Gezin Gemeente Heerlen

E

Gesprekspartners groepsinterviews

Regio Drenthe

Procesmanager en coördinator, CJG Noordenveld
Jeugdconsulent, CJG Midden-Drenthe
Proces coördinator, Veilig Thuis Drenthe

Regio Heerlen

Intern begeleider, scholengemeenschap regio Heerlen
Jeugdagent en schoolagent, politie regio Zuid-Limburg
Medewerker zorg en veiligheid, politie regio Zuid-Limburg
Operationeel specialist, politie eenheid Limburg
Huisarts, regio Zuid-Limburg

Regio Noord-Holland Noord

Relatiemanager verwijsindex 1, gemeente Alkmaar
Relatiemanager verwijsindex 2, gemeente Alkmaar
Procescoach, Veilig Thuis Noord Holland Noord
Leerplichtambtenaar, gemeente Alkmaar
Verloskundigen, regio Alkmaar
Senior beleidsmedewerker, samenwerkingsverband West-Friesland
Beleidsmedewerker, samenwerkingsverband HAL-gemeenten
Coördinator schuldhulpverlening, samenwerkingsverband HAL-gemeenten
Jeugd- en gezinscoaches, gemeente Alkmaar
Beleidsadviseur en aandachtsfunctionaris jeugdgezondheidszorg, GGD Hollands Noorden
Aandachtsfunctionaris, Noordwest ziekenhuisgroep
SEH-verpleegkundige, Noordwest ziekenhuisgroep
Gedragswetenschapper CJG, gemeente Alkmaar

Regio Noord-Nederland

Beleidsmedewerkers, GGZ Drenthe
Coördinator en aandachtsfunctionaris, GGD Groningen
Regiomanager, GKB Assen
Onderzoeker en consultant, Partoer verwijsindex Friesland
Consultant, Partoer verwijsindex Friesland
Aandachtsfunctionaris, UMCG
Orthopedagoog, scholengemeenschap, regio Oost-Groningen
Intern begeleider, openbare basisschool regio Groningen
Kwaliteitsfunctionaris zorgverleningscoöperatie, regio Groningen

F

Gesprekspartners expertmeeting

S. Abhou, PO Raad
M. van Beurden, Veilig Thuis West-Brabant
D. van Breugel, Gemeente Gouda
E. Burgering, KNMG
C. Ebbers, privacy jurist
I. Haxe, Gemeente Gouda
B. Poldervaart, Raad voor de Kinderbescherming
E. van der Putte, UMC Utrecht
R. de Roode, KNMG
M. van der Veldt, NJI

G

Vragenlijst enquête meldingsbevoegden

NB: Een vergelijkbare vragenlijst is voorgelegd aan instellingscoördinatoren. De meeste vragen – met uitzondering van vragen naar de ervaringen bij het gebruik (doorlopen stappen) – zijn in aangepaste vorm aan instellingscoördinatoren voorgelegd.

A Algemeen

1 Binnen welke gemeente bent u werkzaam?
Als uw werkgebied binnen meerdere gemeenten valt, vul dan de gemeente in waar u de meeste uren maakt of waar u toegang heeft tot de Verwijsindex.

[open antwoord]

2 Bij welk type organisatie werkt u?

a. Gecertificeerde instelling (jeugdbescherming)
b. Gecertificeerde instelling (jeugdreclassering)
c Instelling voor jeugdbescherming (niet zijnde een gecertificeerde instelling)
d Instelling voor jeugdreclassering (niet zijnde een gecertificeerde instelling)
e Jeugdhulpaanbieder
f Organisatie voor jeugdgezondheidszorg
g Ziekenhuis
h Gehandicaptenzorg
i Verslavingszorg
j GGZ-aanbieder
k Huisartsenpraktijk of -maatschap
l School primair onderwijs
m School voortgezet onderwijs
n School speciaal (primair of voortgezet) onderwijs
o Regionaal opleidingscentrum of vakinstelling
p HBO of WO
q Leerplichtambtenaar
r Mantelzorg

s Beschermd wonen/opvang
t Gemeentelijke kredietbank (GKB)
u Politie
v Bureau Halt
w Raad voor de Kinderbescherming
x Gemeente
y GGD
z Consultatiebureau
aa Veilig Thuis
bb Wijkteam
cc Anders, namelijk...

3 Hoe lang bent u werkzaam in uw huidige of vergelijkbare functie?

[open antwoord: getal in jaren]

4 Wat is uw functie met betrekking tot de Verwijsindex? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Ik ben degene die melding kan doen in de Verwijsindex
b Ik ben verantwoordelijke voor de Verwijsindex op instellingsniveau
c Ik ben verantwoordelijke voor de Verwijsindex op convenantniveau
d Anders, namelijk: ...

B Implementatie

1 Op welke manier wordt het gebruik van de Verwijsindex binnen de organisatie/praktijk waar u werkt bevorderd? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Voor zover ik weet wordt het gebruik van de Verwijsindex niet bevorderd (binnen mijn organisatie).
b Het komt aan de orde tijdens reguliere werkoverleggen.
c Er worden trainingen/cursussen aangeboden waarbij dit aan bod komt.
d Er vinden evaluaties van casussen plaats waarbij ook naar de toepassing van de Verwijsindex wordt gekeken.
e Via de gemeente word ik geïnformeerd over het gebruik van de Verwijsindex.
f Het wordt besproken tijdens beoordelingsgesprekken.
g De Verwijsindex is opgenomen in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers.
h Het gebruik van de Verwijsindex wordt periodiek geëvalueerd.
i Weet ik niet.
j Anders, namelijk ....

Indien antwoord 1c (trainingen cursussen):

2 Welke aspecten van het gebruik van de Verwijsindex komen bij de trainingen/cursussen aan bod? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Het werken met de Verwijsindex in het algemeen.
b Het herkennen van risico's.
c De doelstellingen van de Verwijsindex.
d Het gebruik van de Verwijsindex in de eigen praktijk.
e De gezinsfunctionaliteit.
f De leeftijdsgrenzen in de Verwijsindex.
g De terminologie die gebruikt wordt in de wet en/of lokale Verwijsindex.
h Hoe om te gaan met gegevensuitwisseling/privacy/beroepsgeheim.

3 Stellingen: (antwoordopties geheel eens ... geheel oneens, weet niet/n.v.t.)

Gebruikers

a Ik ben voldoende getraind in of geïnformeerd over hoe ik de Verwijsindex moet gebruiken.
b Het is voor mij bekend wanneer ik een melding kan doen in de Verwijsindex.

Coördinatoren

c Medewerkers binnen de aangesloten organisatie(s) zijn voldoende getraind in of geïnformeerd over hoe zij de Verwijsindex moeten gebruiken.

Beide groepen:

d De te signaleren risico's en de afwegingen die gemaakt moeten worden voor een melding zijn binnen mijn organisatie of convenantgebied uitgewerkt in protocollen en werkwijzen.
e Ik was zelf betrokken bij het opstellen van deze protocollen en werkwijzen.

Toelichting melding, match en signaal

In de enquête hanteren wij de terminologie zoals deze staat in de Jeugdwet. Het is mogelijk dat uw organisatie of uw lokale verwijsindex met een andere terminologie werkt. De termen in de enquête kunnen dus anders zijn dan u gewend bent.

Melding Een meldingsbevoegde kan een jeugdige melden aan de Verwijsindex indien hij een 'redelijk vermoeden' heeft dat 'de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling van de jeugdige daadwerkelijk worden bedreigd'. Het gaat hier om een risicomelding in de Verwijsindex. Het gaat niet om een melding bij Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming.

Match Bij twee of meer meldingen over dezelfde jeugdige is sprake van een match. Ook is sprake van een match als twee jeugdigen in hetzelfde gezin zijn gemeld (dit is gezinsfunctionaliteit en deze is ingevoerd in 2015).

Signaal Bij een match wordt een signaal gezonden naar de meldingsbevoegden die de jeugdige(n) hebben gemeld en naar de regievoerders van de gemeente/convenantgebieden. Het signaal is een e-mail die wordt verstuurd naar de meldende professionals en de regievoerders.

4 Werkt u in uw lokale verwijsindex/eigen registratiesysteem met de terminologie uit de wet, namelijk melding, match en signaal? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Ja
b Nee, ik gebruik de term 'signaal' als ik een jeugdige in de Verwijsindex zet
c Nee, ik gebruik de term 'registratie' als ik een jeugdige in de Verwijsindex zet
d Nee, ik gebruik de term 'betrokkenheid' als ik een jeugdige in de Verwijsindex zet
e Nee, ik gebruik de term 'matchbericht' voor het e-mailbericht dat ik krijg als meerdere professionals dezelfde jeugdige in de Verwijsindex hebben gezet
f Weet ik niet.
g Nee, ik gebruik in plaats daarvan andere termen, namelijk ... [open antwoord]

C Gebruik

1 Heeft u in 2017 en 2018 een melding gedaan in de Verwijsindex en zo ja, hoe vaak?
(bij de optie 'ja' hoeft u alleen een getal in te vullen. Als u het niet precies weet, geef dan een schatting.)

a Nee
b Ja, namelijk ... [aantal keer]

Indien antwoord 1a (nee):

2 Waarom heeft u in 2017 en 2018 geen gebruik gemaakt van de Verwijsindex?
(meerdere antwoorden mogelijk)

a Ik wist niet van het bestaan van de Verwijsindex af.
b Er was geen aanleiding om een melding te doen; ik heb geen risico's bij jeugdigen geconstateerd.
c Ik zie weinig meerwaarde in het doen van een melding, omdat ik de betrokken hulpverleners al ken.
d Ik zie weinig meerwaarde in het doen van een melding in de Verwijsindex, omdat eerdere signalen die ik heb ontvangen niets opleverden.
e In mijn organisatie is afgesproken dat er geen melding wordt gedaan in de Verwijsindex.
f Ik weet niet goed hoe ik een melding moet doen in de Verwijsindex.

g Ik kan geen goede inschatting maken van de consequenties die een melding heeft.
h Ik wil jeugdigen niet in een ICT systeem melden
i Ik wil de privacy van betrokkenen beschermen
j Ik vind het lastig om ouders en/of de jeugdige te informeren over de melding in de Verwijsindex.
k Ik vind dat ik over te weinig informatie beschik.
l Anders, namelijk:...

Indien antwoord 1b (ja). – de respondent krijgt vraag 3, 4, 5, 7, 9, 10, 12 en 13 te zien.

3 Wat is/zijn voor u de belangrijkste reden(en) om een melding te doen in de Verwijsindex? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Ik wil samenwerken met andere professionals (streven naar één plan).
b Ik wil contact met hulpverleners buiten mijn eigen gemeente/regio.
c Ik wil weten of er andere professionals/organisaties zijn die mijn zorgen delen.
d Dit wordt voorgeschreven door het protocol/de werkwijze in mijn organisatie.
e De Verwijsindex is onderdeel van de Meldcode Huiselijk geweld en Kindermishandeling die ik hanteer.
f Omdat er sprake is van één of meerdere in de Jeugdwet genoemde risico's.
g In het verleden heeft een melding mij relevante informatie opgeleverd in het hulpverleningstraject.
h Het vergroot de kans dat problemen vroegtijdig worden gesignaleerd.
i Mijn leidinggevende stimuleert het gebruik.
j Mijn collega's gebruiken de Verwijsindex ook.
k Ik acht melden nodig op basis van mijn professionele inschatting.
l Ik wil zicht houden op de jeugdige na een verhuizing.
m Anders, namelijk...

4 Ervaart u belemmeringen – wanneer u risico's signaleert – bij het melden van een jeugdige in de Verwijsindex? En zo ja, welke?

a Nee, ik ervaar geen belemmeringen.
b Ik zie weinig meerwaarde in het doen van een melding, omdat ik de betrokken hulpverleners al ken.
c Ik zie weinig meerwaarde in het doen van een melding in de Verwijsindex, omdat eerdere signalen die ik heb ontvangen niets opleverden.
d Ik weet niet goed hoe ik een melding moet doen in de Verwijsindex.
e Ik kan geen goede inschatting maken van de consequenties/gevolgen die een melding heeft.
f Ik wil jeugdigen niet in een ICT-systeem melden.
g Ik wil de privacy van betrokkenen beschermen.
h Ik vind het lastig om ouders en/of de jeugdige te informeren over de melding in de Verwijsindex.
i Ik vind (vaak) dat ik over te weinig informatie beschik.

j Anders, namelijk:...

5 Heeft een melding in de Verwijsindex wel eens geleid tot een signaal (daarmee wordt bedoeld: een e-mailbericht bij een match)?

a Ja
b Nee
c Weet ik niet

Indien antwoord 5a (Ja):

6 Kunt u aangeven hoe vaak een melding in de Verwijsindex heeft geleid tot een signaal (e-mailbericht bij een match)
(meerdere antwoorden mogelijk)

a Signaal over een jeugdige .... (aantal keer)
b Signaal over jeugdigen in hetzelfde gezin .... (aantal keer)
c Weet ik niet

7 Stellingen:
(antwoordopties geheel eens ... geheel oneens, weet niet/n.v.t.)

a Ik maak vaker gebruik van de Verwijsindex sinds de invoering van de gezinsfunctionaliteit (match van meldingen binnen één gezin).
b Ik ervaar de leeftijdsgrenzen zoals gesteld in de Verwijsindex/Jeugdwet als duidelijk.

Indien antwoord 7b 'geheel oneens' of 'oneens'

8 Kunt u aangeven rond welke leeftijdsgrens u onduidelijkheid ervaart?

a Rond 12 jaar
b Rond 16 jaar
c Rond 18 jaar
d Rond 23 jaar

9 Ziet u meerwaarde in een Verwijsindex voor volwassenen (23+)?

a Ja
b Nee
c Weet ik niet

10 Leidt een match in de Verwijsindex tot informatie-uitwisseling met andere professionals?

(Let op: het gaat hier niet om alleen contact opnemen met de andere professionals, maar ook om het uitwisselen van informatie over de betrokkene)

a Altijd
b Vaak
c Soms
d Nooit

Indien antwoord 10c (soms) of 10d (nooit):

11 Waarom leidt een match (soms) niet tot informatie-uitwisseling met andere professionals? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Het is lastig om de ouders en/of jeugdige om toestemming te vragen.
b Ik kreeg geen toestemming om informatie uit te wisselen.
c De situatie was op dat moment niet ernstig genoeg om informatie uit te wisselen.
d De andere professional was onbereikbaar.
e Ik had geen tijd om informatie uit te wisselen.
f De match is (vaak) niet relevant.
g Anders, namelijk....

12 Bij welke risicosignalen heeft u in de afgelopen twee jaar een melding gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

a De jeugdige stond bloot aan lichamelijk geweld.
b De jeugdige stond bloot aan geestelijk geweld.
c De jeugdige stond bloot aan seksueel geweld.
d De jeugdige stond bloot aan verwaarlozing.
e De jeugdige had psychische problemen of verslavingsproblemen.
f De jeugdige had opgroei- en opvoedproblemen.
g De jeugdige was minderjarig en zwanger of moeder.
h De jeugdige was niet gemotiveerd om door arbeid in zijn of haar levensonderhoud te voorzien.
i De jeugdige had financiële problemen.
j De jeugdige had geen vaste woon- of verblijfplaats.
k De jeugdige was een gevaar voor anderen (lichamelijk, geestelijk of intimiderend gedrag).
l De jeugdige liet zich in met strafbare feiten.
m De jeugdige stond bloot aan risico's die in bepaalde etnische groeperingen onevenredig vaak voorkomen.
n De jeugdige dreigde aan mijn zicht onttrokken te worden.
o De ouders/verzorgers schoten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding.

Toelichting

Sinds 2013 is de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ingevoerd. Op basis van deze wet moeten meer dan één miljoen professionals met het stappenplan van deze meldcode werken indien er vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling zijn. Onderdeel van dit stappenplan kan een melding in de Verwijsindex zijn.

13 Heeft u in de gevallen dat u in de Verwijsindex een melding heeft gedaan, ook de Meldcode Huiselijk geweld en Kindermishandeling toegepast?

a Ja, altijd
b Ja, vaak
c Ja, soms
d Nee, nooit
e Weet ik niet

Indien antwoord 13 c (soms) of 13d (nooit)

14 Om welke reden(en) heeft u géén gebruik gemaakt van de Meldcode?

a Ik was niet bekend met de Meldcode.
b Dat was in die gevallen niet nodig.
c Ik was niet geautoriseerd om melding te doen.

Indien antwoord 13 a (altijd), 13b (vaak), 13c (soms) en 13d (nooit)

15 Vindt u dat de Verwijsindex en de Meldcode elkaar aanvullen als het gaat om het bieden van goede en tijdige hulp aan kinderen/jeugdigen?

a Altijd
b Vaak
c Soms
d Nooit
e Geen mening/weet ik niet

Indien antwoord 15 c (Soms) of 15d (Nooit)

16 Waarom vindt u dat beide instrumenten elkaar (soms) niet aanvullen? (meerdere antwoorden mogelijk)

a De Verwijsindex en meldcode hebben teveel overlap.
b Ik weet niet wanneer ik óf de Meldcode óf de Verwijsindex óf allebei moet gebruiken.
c Ik vind het (te) veel werk om beide instrumenten te gebruiken.
d Beide instrumenten hebben een ander doel.

e De Verwijsindex brengt alleen signalen bij elkaar.
f De melding in de Verwijsindex bevat geen inhoudelijke informatie, de melding op basis van de Meldcode wel.
g Anders, namelijk:

Indien antwoord 15 a (Altijd), 15b (Vaak) of 15c (Soms):

17 Waarom vindt u dat beide instrumenten elkaar (soms) aanvullen? (meerdere antwoorden mogelijk)

a Beide instrumenten hebben een ander doel.
b De informatie, die de Verwijsindex oplevert, vind ik noodzakelijk voor mijn afwegingen en beoordeling in de Meldcode.
c Ik zie de Verwijsindex als een onderdeel van de Meldcode.
d De Meldcode wordt vooral gebruikt als instrument binnen mijn organisatie, met de Verwijsindex wissel ik informatie uit met andere organisaties.
e De melding in de Verwijsindex bevat geen inhoudelijke informatie, de melding op basis van de Meldcode wel.
f Een melding op basis van de Meldcode gaat over huiselijk geweld en/of kindermishandeling, een melding in de Verwijsindex is breder (risico's/problemen).
g De Verwijsindex brengt alleen signalen bij elkaar.
h Met een melding aan de Verwijsindex blijkt de professional altijd zelf verantwoordelijk voor de vervolgactie, terwijl bij de Meldcode de verantwoordelijkheid deels wordt overgedragen aan Veilig Thuis.
i Als ik meld op basis van de Meldcode, doet Veilig Thuis de melding in de Verwijsindex en ik niet.
j Anders, namelijk:….

D Ervaringen

1 Kunt u aangeven hoe werkbaar u de onderstaande punten vindt?
(antwoordopties heel goed werkbaar … helemaal niet werkbaar, weet niet/n.v.t.)

a Het herkennen van risico's rond de jeugdige.
b Het melden in het ICT-systeem.
c Het voeren van een gesprek met de jeugdige/betrokkenen over de melding.
d Het leggen van contact met een andere professionals/hulpverleners na een match.
e Het werken met de gezinsfunctionaliteit.
f Het werken met de informatie uit de match(e-mail).

2 Heeft u behoefte aan extra ondersteuning/informatie en zo ja, op welke gebied?
(meerdere antwoorden mogelijk)

a Nee, geen behoefte.

b Ja, over het herkennen van risico's rond de jeugdige.
c Ja, over het gebruiken van het ICT-systeem.
d Ja, over hoe het gesprek aan te gaan met cliënt/ouder/betrokkene.
e Ja, over de gegevensuitwisseling met andere hulpverleners na een signaal.
f Ja, over het doel van het werken met de Verwijsindex.
g Ja, over wie de regie heeft als er noodzaak blijkt om in contact te blijven met andere hulpverleners.
h Anders, namelijk ...

3. Stellingen:
(antwoordopties geheel eens ... geheel oneens, weet niet/n.v.t.)

a De Verwijsindex ondersteunt mij in mijn werk.
b Ik voel mij voldoende bekwaam om te beoordelen wanneer melding in de Verwijsindex nodig is.
c Ik ervaar meerwaarde van de gezinsfunctionaliteit in de Verwijsindex.
d Door het gebruik van de Verwijsindex worden bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid voorkomen, beperkt of weggenomen.
e De Verwijsindex draagt bij aan het effectief in samenhang oppakken van de problematiek bij jeugdigen en gezinnen.

E Samenwerking

1 Heeft u voorafgaand aan een melding in de Verwijsindex overleg met anderen, en zo ja, met wie?

a Nooit.
b Ja, met collega(s) binnen mijn organisatie.
c Ja, met Veilig Thuis.
d Ja, met een huisarts.
e Ja, met een sociaal wijkteam.
f Ja, met een school.
g Ja, met maatschappelijk werk.
h Ja, met de politie.
i Anders, namelijk:...

2 Stellingen:
(antwoordopties geheel eens ... geheel oneens, weet niet/n.v.t.)

a Door de Verwijsindex heb ik contact met professionals gekregen waar ik tot dan toe nog geen contact mee had.
b Door het werken met de Verwijsindex heb ik eerder contact met andere professionals dan dat ik had zonder de Verwijsindex.
c De Verwijsindex heeft meerwaarde bij het in kaart brengen van alle hulpverlening.

d De Verwijsindex ondersteunt mij bij het vroegtijdig en onderling afstemmen met andere professionals.
e Door de Verwijsindex krijg ik sneller inzicht in risico's die de jeugdige loopt.
f De Verwijsindex heeft mij bewuster gemaakt van het belang van samenwerking.
g De Verwijsindex stimuleert mij om risico's sneller bespreekbaar te maken.
h De Verwijsindex draagt bij aan betere zorg.
i Door de invoering van de Jeugdwet heeft de Verwijsindex minder betekenis gekregen.
j De Verwijsindex draagt bij aan het effectief in samenhang oppakken van de problematiek bij jeugdigen en gezinnen.

H

Onderwerpenlijst interviews algemeen

Onderwerpenlijst Evaluatie Wet verplichte meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en Evaluatie van de Wet Verwijsindex Risicojongeren

1 Introductie

— Toelichting evaluatie
— Toelichting gesprekspartner / betrokkenheid bij dit thema

2 Wet verplichte meldcode

A Implementatie

— Hoe is de meldcode geïmplementeerd?
— Is de verbeterde meldcode (1 januari 2019) geïmplementeerd?
— Welke aspecten zijn in de meldcode geregeld?
— Op welke manier wordt het gebruik van de meldcode bevorderd?

B Bekendheid en gebruik van de meldcode

— Is bekend hoeveel professionals de meldcode gebruiken?
— Op welke wijze ondersteunt de meldcode professionals?
— Verschilt de bekendheid en het gebruik per vorm van geweld (kinderen, volwassenen, ouderen)?
— Wordt de kindcheck uitgevoerd door professionals?

C Werking van de meldcode

— Op welke wijze wordt toezicht uitgevoerd?
— Welke knelpunten worden geconstateerd in het gebruik van de meldcode?
— Op welke manier draagt de meldcode bij aan vroegsignalering? Wordt de drempel verlaagd voor professionals om actie te ondernemen?
— Zorgt de meldcode voor het in samenhang aanpakken van huiselijk geweld en kindermishandeling?

D Samenwerking

— Hoe verloopt de samenwerking tussen professionals en Veilig Thuis?
— Hoe verloopt andere samenwerking?

3 Wet VIR

A Implementatie

— Op welke manier wordt het gebruik van de VIR bevorderd?
— Zijn risico's en afwegingen (die de wet noemt als voorwaarde voor een melding in de VIR) vastgesteld in protocollen en werkwijzen?

B Bekendheid en gebruik van de VIR

— Is bekend hoeveel de VIR wordt gebruikt? Zijn gebruikers bekend met de risico's en afwegingen?
— Op welke wijze ondersteunt de VIR professionals?

C Werking van de VIR

— Op welke wijze wordt toezicht uitgevoerd?
— Welke knelpunten worden geconstateerd in het gebruik van de VIR?
— Op welke manier draagt de VIR bij aan vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals?
— Draagt de VIR bij aan het effectief en in samenhang oppakken van problematiek bij jeugdigen en gezinnen? (Jeugdwet)

D Samenwerking

— Hoe verloopt de samenwerking?

4 Samenhang tussen Wet verplichte meldcode en Wet VIR

A Samenhang

— Wordt in de praktijk samenhang tussen beide instrumenten ervaren (of is bijv. sprake van een keuzemoment: of de ene gebruiken, of de andere)?

B Verschillen en overeenkomsten

— Zijn de doelstellingen van beide instrumenten en hun verschillen duidelijk?
— Is de terminologie van beide wetten duidelijk? Verhoudt de terminologie zich tot elkaar, zijn er voldoende overeenkomsten of zijn er verschillen?
— Zijn de leeftijdsgrenzen t.a.v. jeugd logisch voor de aanpak van de gesignaleerde risico's?

5 Afsluitend

— Andere relevante zaken die nog niet aan de orde zijn gekomen
— Knelpunten, best practices
— Tips voor gesprekspartners

I

Onderwerpenlijst interviews gemeenten

Onderwerpenlijst Evaluatie Wet verplichte meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld en Evaluatie van de Wet Verwijsindex Risicojongeren – Gemeenten

1 Introductie

— Toelichting evaluatie
— Functie gesprekspartner / toelichting betrokkenheid bij dit thema

2 De Wet verplichte meldcode

A Implementatie

Gemeente:

— Heeft u een meldcode/ambtsinstructie voor de eigen organisatie opgesteld?
— Welke personen moeten met de meldcode werken?
— Hoe bevordert de gemeente de kennis en het gebruik van de meldcode?
— Is de verbeterde meldcode (1 januari 2019) geïmplementeerd?
— Welke aspecten zijn in de meldcode geregeld?

Toezicht door de gemeente:

— Hebben alle organisaties die maatschappelijke ondersteuning verlenen een meldcode opgesteld binnen uw gemeente?
— Heeft de GGD een meldcode opgesteld binnen uw gemeente?
— Welke andere organisaties binnen uw gemeente vallen onder uw toezicht?

B Bekendheid en gebruik van de meldcode

Gemeente:

— Op welke manier wordt het gebruik van de meldcode bevorderd?

— Wordt de kindcheck uitgevoerd?
— Op welke wijze ondersteunt de meldcode professionals?
— Merken de leerplichtambtenaren dat de meldcode wordt gebruikt bij scholen?

Toezicht door de gemeente:

— Op welke wijze wordt door Wmo-organisaties en GGD de kennis over de meldcode bevorderd?
— Wordt de kindcheck in de meldcodes van Wmo-organisaties en GGD standaard meegenomen?
— Signalen over op welke wijze de meldcode professionals ondersteunt?

C Werking van de meldcode

Gemeente:

— Zijn er knelpunten ten aanzien van het gebruik van de meldcode? Doen zich wat dat betreft verschillen voor tussen bijvoorbeeld onderwijs (leerplichtambtenaar) en zorg (sociaal domein)?
— Op welke manier draagt de meldcode bij aan vroegsignalering? Wordt de drempel verlaagd voor professionals om actie te ondernemen?
— Zorgt de meldcode voor het in samenhang aanpakken van huiselijk geweld en kindermishandeling?

Toezicht door de gemeente:

— Op welke wijze wordt toezicht uitgevoerd?
— Welke signalen over knelpunten krijgt u binnen m.b.t. het gebruik van de meldcode?
— Merkt u dat er meer scholing nodig is?

D Samenwerking

— Hoe verloopt de samenwerking tussen professionals/gemeente en Veilig Thuis?
— Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en meldingsbevoegde instellingen?

3 De Wet VIR

A Implementatie

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Op welke manier bevordert de gemeente het gebruik van de VIR?
— Is er een convenant en zijn daarin nog extra instellingen/functionarissen dan de wettelijk beschreven instanties/functionarissen meegenomen (extra meldingsbevoegden)?
— Zijn risico's en afwegingen (die de wet noemt als voorwaarde voor een melding in de VIR) vastgesteld in protocollen en werkwijzen?
— Merkt u dat er instellingen zijn die moeite hebben met de implementatie van de VIR?

B Bekendheid en gebruik van de VIR

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Op welke wijze wordt toezicht op het gebruik van de VIR uitgevoerd?
— Geeft de gemeente scholing over de VIR?
— Wordt de VIR door de aangesloten instellingen in uw regio goed gebruikt?
— Is bekend hoeveel de VIR wordt gebruikt?
— Zijn gebruikers bekend met de risico's en afwegingen?
— Op welke wijze ondersteunt de VIR professionals?

C Werking van de VIR

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Op welke wijze draagt de gemeente er zorg voor dat wordt nagegaan of de meldingsbevoegden die een signaal hebben ontvangen, met elkaar contact opnemen?
— Op welke manier draagt de VIR bij aan vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen professionals?
— Draagt de VIR bij aan het effectief en in samenhang oppakken van problematiek bij jeugdigen en gezinnen? (Jeugdwet)
— Welke knelpunten in het werkveld worden volgens u geconstateerd in het gebruik van de VIR?

D Samenwerking

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en aangesloten functionarissen/instellingen?
— Hoe verloopt de samenwerking tussen de instellingen/meldingsbevoegden onderling?

4 Samenhang tussen Wet verplichte meldcode en Wet VIR

A Samenhang

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Hoe presenteert de gemeente beide instrumenten – complementair of niet?
— Wordt in de praktijk samenhang tussen beide instrumenten ervaren (of is bijv. sprake van een keuzemoment: of de ene gebruiken, of de andere)?

B Verschillen en overeenkomsten

Gemeente en signalen uit het werkveld:

— Zijn de doelstellingen van beide instrumenten en hun verschillen duidelijk?
— Is de terminologie van de wetten duidelijk? Verhoudt de terminologie zich tot elkaar, zijn er voldoende overeenkomsten of zijn er verschillen?
— Zijn de leeftijdsgrenzen t.a.v. jeugd logisch voor de aanpak van de gesignaleerde risico's?

5 Afsluitend

— Andere relevante zaken die nog niet aan de orde zijn gekomen
— Knelpunten, best practices
— Tips voor gesprekspartners

J

Onderwerpenlijst interviews jeugdigen

Drie doelgroepen

1 Jongeren die in aanraking zijn geweest met de Meldcode Huiselijk Geweld
2 Jongeren die in aanraking zijn geweest met de Wet Verwijsindex
3 Jongeren die met beide wetten in aanraking zijn geweest

Inleiding

[goed uitleggen wat we willen weten en waarvoor het gebruikt wordt, anonimiteit, wat het oplevert etc. In principe is dit ook al voorbesproken met de jongere]

Benodigdheden

— Grote flapovervellen
— Markeerstiften
— Post-its (liefst in de vorm van poppetjes, of gezichtjes)

Werkwijze

Laat de jongere zichzelf tekenen in het midden van de flapover. Door middel van onderstaande vragen positioneer je relevante betrokkenen voor de jongeren om hem/ haar heen. Je brengt middels post-its in de vorm van poppetjes in kaart wie dichtbij en wie verder weg stond, wat ze deden/ zeiden (met oa tekstballonnetjes) en legt dwarsverbanden door onderlinge contacten weer te geven met lijnen.
Vraag continue wat de jongere hiervan vond, welke kennis hij/ zij op dat moment had van het proces, welke invloed hij/ zij had/ ervoer, of het anders/ beter had gekund. Onderstaande vragen zijn check-vragen die aan de orde moeten komen om inzicht te krijgen in ervaringen met hulpverlening, ervaren knelpunten en verbeterpunten vanuit perspectief jongere.

Vragen met betrekking tot de meldcode

‘Ik wil met je teruggaan naar het moment waarop de hulpverlening naar aanleiding van het geweld begon, en samen met jou in kaart brengen hoe het hele proces is verlopen, wie daarbij zijn betrokken, hoe dat voor jou heeft uitgepakt en wat je ervan vindt.’

— Wat kan je vertellen over de personen die toen betrokken waren? [deze visueel weergeven in een schema, dmv poppetjes rondom de geïnterviewde)
— Wie uit je persoonlijk netwerk?
— Welke professionals?
— Van welke organisaties?
— Wat deden zij?
— Ken jij de meldcode Huiselijk Geweld?
— Weet jij wie een melding over geweld heeft gedaan?
— Wat werd daarover aan jou verteld?
— Werd er op andere manieren actie ondernomen?
— Voelde je je geholpen?
— Door wie?
— Kwam de hulp na de melding snel op gang?
— Kan je aangeven wie op welk moment heeft geholpen (in een tijdlijn)
— Wat ging goed?
— Wat ging niet goed?
— Wat zou beter kunnen?
— Wat zou volgens jou helpen bij de aanpak van huiselijk geweld?

Vragen met betrekking tot de Verwijsindex

De Verwijsindex is een digitaal systeem waarin professionals uit bijvoorbeeld de jeugdzorg of het onderwijs kunnen aangeven, dat zij bij jou betrokken zijn. Op deze manier kunnen professionals met elkaar afstemmen om jou zo goed mogelijk te helpen. Ik wil nu samen met jou in kaart brengen hoe de Verwijsindex in jouw geval heeft gewerkt.

— Kan jij aangeven welke organisaties/ instanties/ professionals betrokken zijn bij jouw hulpverlening? (deze visueel weergeven dmv poppetjes rondom de geïnterviewde)
— Waar hielpen zij jou bij?
— Weet jij of ze onderling contact hadden met elkaar?
— Ben jij goed geïnformeerd over jouw registratie in de Verwijsindex?
— Weet je welke rechten je hebt als het gaat om jouw registratie in de Verwijsindex?
— Weet je wat je kan doen als je het er niet mee eens bent?
— Wat weet je over het contact tussen de hulpverleners over jou?
— Hoe word je daarover geïnformeerd?
— Hoe word je betrokken/ ervaar je inspraak/ hoe zie je je eigen rol?
— Hoe verliep het contact tussen de verschillende hulpverleners?
— Wat ging er goed?

— Wat ging er niet goed?
— Hoe zouden de hulpverleners rondom jou beter kunnen samenwerken?

41 Evaluatie Wet Kinderombudsman
42 Derde evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
43 Eerste evaluatie Jeugdwet
44 Derde evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
45 Tweede evaluatie Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
46 Tweede evaluatie Wet verwijsindex risicojongeren

Deze rapporten zijn te downloaden en in de meeste gevallen ook te bestellen via *www.zonmw.nl/evaluatieregelgeving*

ZonMw stimuleert
gezondheidsonderzoek en
zorginnovatie

Laan van Nieuw Oost-Indië 334
2593 CE Den Haag
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Telefoon 070 349 51 11
info@zonmw.nl
www.zonmw.nl

100/04/2020/Jeugd, ISBN 978-90-5763-157-3

ZonMw