

Andersson Elffers Felix

Evaluatie proeftuin
Verwijsindex Risicjongeren
najaar 2008

Utrecht, december 2008

GJ145/015k eindrapport proeftuin.doc

Inhoud

1 Inleiding 3

- 1.1 Inleiding 3
- 1.2 Stand van zaken nu 4
- 1.3 Evaluatie 4
- 1.4 Opbouw eindrapport 5

2 Beschrijving pilots en resultaten 6

- 2.1 Rotterdam 6
- 2.2 Regio Midden-Holland (Gouda en omgeving) 7
- 2.3 Emmen 8
- 2.4 Hengelo 9

3 Producten en processen 11

- 3.1 Implementatie bij de afzonderlijke organisaties 11
- 3.2 Werkbaarheid van het kader 12
- 3.3 Privacy en toestemming van de ouders 13
- 3.4 Opvolging 14
- 3.5 Techniek 15

4 Samenwerking en sturing 17

- 4.1 Doorwerking in het werkveld 17
- 4.2 Aangesloten organisaties 18
- 4.3 Gemeentelijke en bovengemeentelijke sturing, CJG's 18

5 Conclusies 20

- 5.1 Samenvattende constatering 20
- 5.2 Analyse 21
- 5.3 Aanbevelingen voor doorontwikkeling 22
 - 5.3.1 Lokale ontwikkelingsproces 22
 - 5.3.2 Landelijke kaders 23

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden 24

Bijlage 2: Vragenlijst 25

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De afgelopen jaren is de aandacht voor samenwerking tussen organisaties die zich met jongeren bezighouden, gegroeid. In gemeenten zijn initiatieven opgestart om de samenwerking te versterken. Dit past bij de regierol die gemeenten op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning hebben op het terrein van jeugdbeleid. In het beleid van het rijk, met name van het ministerie voor Jeugd en Gezin, lopen meerdere initiatieven om deze samenwerking te ondersteunen met wetgeving en andere maatregelen. Een belangrijk onderdeel daarvan is de ontwikkeling van de verwijsindex risicjongeren, een meldingssysteem tussen instanties in de jeugdzorg.

Tegen deze achtergrond is in een aantal gemeenten de laatste jaren ervaring opgedaan met een lokale verwijsindex risicjongeren. Deze verwijsindex heeft tot doel om hulpverlenende en andere instanties die zich vanuit verschillende disciplines bezighouden met een jongere onderling op de hoogte te brengen van hun bemoeienis. Door in een ICT-systeem een eenvoudige melding te doen dat een jongere bij een bepaalde instantie bekend staat als risicjongere kunnen professionals eenvoudig en in een vroegtijdig stadium contact met elkaar opnemen. Vervolgens wisselen zij - conform de regels die voor de uitoefening van hun beroep gelden en de afspraken die in lokale convenanten zijn gemaakt - achtergrondinformatie uit over de jongere. Op basis hiervan kunnen de instanties hun acties op elkaar afstemmen.

Ter versterking van deze processen wordt landelijk gewerkt aan de VIR risicjongeren. Deze moet op de bestaande lokale verwijsindexen aansluiten. Wanneer een jongere zich over gemeentegrenzen begeeft of - preciezer gezegd - buiten het gebied dat bestreken wordt door de lokale verwijsindex, en daar in aanraking komt met een professional, kan de informatie ook met deze professional worden uitgewisseld. Bij verhuizingen wordt een melding gedaan naar de nieuwe gemeente, zodat zij de hulpverlening kunnen voortzetten.

Een lokaal risicosignaleringsstelsel, die in voorkomende gevallen ook regionaal kan zijn, kan worden aangesloten op een landelijke functionaliteit, de VIR (VerwijsIndex Risicjongeren). In dit rapport wordt met het begrip 'lokale verwijsindex' steeds het risicosignaleringsstelsel aangeduid dat binnen een gemeente of regio wordt gebruikt. De lokale verwijsindexen hebben een plaatselijke voorgeschiedenis, de landelijke VIR is nu één jaar operationeel. In 2010 moeten in beginsel alle lokale verwijsindexen op de VIR zijn aangesloten.

De VIR wordt uitgetest in een proeftuin waarin eind 2008 circa 45 gemeenten participeren. Gedurende de looptijd van de proeftuin is het de bedoeling dat de lokale systemen, voor zover aanwezig, op de VIR worden aangesloten. Ook is het mogelijk dat gemeenten, die niet over een eigen lokaal systeem beschikken, rechtstreeks op de VIR worden aangesloten. Ten slotte kunnen landelijk werkende instanties, zoals de Raad van de Kinderbescherming, die onlangs op de VIR is aangesloten, langs die weg meldingen in het lokale systeem doen.

Als onderdeel van deze proeftuin wordt het instrument regelmatig geëvalueerd met de betrokken en aangesloten partijen. Het karakter van de deelname en deelnemende partijen is qua proces, techniek en dergelijke niet verschillend ten opzichte van de periode na de wettelijke invoering. Een evaluatie kan daarom in een vroegtijdig stadium plaatsvinden, vooruitlopend op de wettelijke invoering en is gepland voor de eerste helft van 2009.

Voorafgaand aan deze voorgenomen evaluatie is door het ministerie van Jeugd en Gezin eerst een kleinere evaluatie uitgevoerd in een situatie waarin de ontwikkeling nog volop gaande is. Deze evaluatie moet lering geven in het lopende ontwikkelingsproces en levert ook input voor de evaluatie die volgend jaar voorzien is.

1.2 Stand van zaken nu

De afgelopen tijd is gewerkt aan het wetsvoorstel, dat de VIR een wettelijke basis geeft. Het advies van de Raad van State wordt nu in het wetsvoorstel verwerkt. In deze evaluatie wordt, met name in de aanbevelingsfeer, zo nu en dan vooruit gekeken naar het komende wetsvoorstel. Waar relevant baseert AEF zich op de concept tekst van de wijziging van de Wet op de Jeugdzorg met betrekking tot de verwijzindex risicjongeren van 31 januari 2008 met de kennis dat deze tekst op onderdelen gewijzigd en aangescherpt is.

Op dit moment is het systeem van de VIR ontwikkeld en is een begin gemaakt met de uitrol daarvan naar gemeenten. Het doel is om nu vanuit zo veel mogelijk regio's aansluitingen tot stand te brengen tussen het lokale/regionale systeem en de VIR. Daarvoor zijn landelijke modelconvenanten en aansluitprotocollen beschikbaar. Daarnaast worden in voorkomende gevallen bestuurlijke adviezen gegeven over de wijze van implementatie van de VIR.

1.3 Evaluatie

Doel

Doel van deze eerste evaluatie is als het ware om 'de temperatuur op te nemen' bij de proeftuin. Waar lopen de ontwikkelaars tegenaan bij hun pionierswerk? Wat leert dat voor de landelijke uitrol? Omdat de lokale verwijzindex en de VIR nauw met elkaar verweven zijn wordt in de evaluatie de werking van beide systemen meegenomen. Aangezien in alle gemeenten de toepassing van de VIR nog volop in ontwikkeling is heeft de evaluatie een beperkte opzet.

Vanuit de bovenstaande bredere vraag zijn vier gezichtspunten geformuleerd van waaruit de VIR kan worden beschouwd. Op basis van de vier gezichtspunten is een twintigtal vragen geformuleerd, die zijn gesteld aan een aantal geïnterviewden. Het gaat om de volgende:

- De te bereiken en bereikte **resultaten**, zowel wat betreft throughput (aantal meldingen), output (aantal matches) als outcome (door professionals ondernomen vervolgacties). In de voorgenomen proeftuinevaluatie ligt het accent op het laatste.
- De kwaliteit van **producten en processen**, dat wil zeggen de mate waarin de gekozen werkprocessen en logistiek passen op de probleemsituatie en het object van het productieproces. Dit gezichtspunt is sterk aan de orde in de gewenste evaluatie.
- De opzet van de **samenwerking en sturing** tussen de partners, waarbij het zowel gaat om de interactieve samenwerkingsprocessen tussen de partners als om de structuur en wijze van sturing. Ook dit gezichtspunt is relevant in de proeftuinevaluatie.
- De **hantering van de context** van de samenwerking en het instrument zoals wet- en regelgeving, overheidsbeleid en beleid en belangen van de partners. Gezien het vroegtijdige karakter krijgt deze invalshoek in deze evaluatie minder accent.

Opzet en werkwijze

Uiteindelijk zullen alle gemeenten met de VIR werken. Deze gemeenten verschillen aanzienlijk in omvang, problematiek, verhoudingen tussen de partners en beleidskeuzes. In deze evaluatie is daarom gekozen voor een steekproef met gemeenten die deze verschillen weerspiegelen: Rotterdam, Hengelo, de regio Midden-Holland (Gouda en omstreken) en Emmen. In elk van deze gemeenten wordt gewerkt met een lokale verwijsindex. Deze lokale verwijsindexen worden of zijn gekoppeld aan de VIR.

In elk van die gemeenten is, op basis van de vragenlijst, gesproken met

- de coördinator van het lokale verwijssysteem
- een medewerker van de gemeente
- een aantal professionals dat met de verwijsindex werkt
- iemand die betrokken is bij de opzet van het Centrum van Jeugd en Gezin (CJG).

Doel was om zowel leidinggevend en als professionals te spreken die werken met de verwijsindex. Dat is niet in alle gevallen gelukt. Daarbij wordt opgemerkt dat de leidinggevend vaak zelf dicht bij de werkvloer staan, zodat dit voor het beeld van de verwijsindexen naar verwachting geen groot verschil uitmaakt.

Afhankelijk van de gemeentelijke context, vallen enkele van deze functies samen (zoals wanneer de gemeente zowel de lokale verwijsindex als de totstandkoming van het CJG coördineert). De interviews met de lokale gebruikers van de Verwijsindex zijn aangevuld met de bestudering van documenten en enkele gesprekken met ICTU.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat alle proeftuinen volop in ontwikkeling zijn. Nieuwe organisaties sluiten zich aan, techniek wordt verbeterd. Deze evaluatie betreft een momentopname ten tijde van de interviews. Gebeurtenissen die op - korte - termijn zullen plaatsvinden zijn daarom niet meegenomen.

1.4 Opbouw eindrapport

Dit rapport presenteert de bevindingen met betrekking tot de implementatie en het gebruik van de lokale verwijsindex en de VIR tot nu toe. Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de verschillende pilots, die deel uitmaken van de proeftuinevaluatie. De lokale verwijsindex neemt verschillende vormen aan. Dat werkt door in de volgende hoofdstukken, die teruggrijpen naar de casuïstiek. Hoofdstuk 3 zoomt in op de producten en processen rondom de lokale verwijsindexen en de VIR. Hoofdstuk 4 schetst de betekenis van het bestaan van de verwijsindex voor de lokale samenwerkingsprocessen. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de VIR.

2 Beschrijving pilots en resultaten

In de volgende beschrijvingen van de pilots worden de feitelijke waarnemingen in de vier gemeenten weergegeven. In latere hoofdstukken wordt verder ingegaan op de processen die hierbij een rol spelen. Een overzicht van de aansloten organisaties in Rotterdam, Hengelo, Emmen en de regio Midden-Holland is opgenomen in onderstaande tabel.

	Rotterdam	Hengelo ¹	Emmen	Midden-Holland
Advies- en Meldpunt Kindermishandeling				
Bureau Halt				
Bureau Jeugdzorg	X	X		X
Bureau Leerplicht	X		X	X
Centrum voor Werk en Inkomen	X			X
Centrum voor Jeugd en gezin	X			
Consultatiebureaus	X	X	X	
Gehandicaptenzorg				
Gemeente (Rotterdam: DOSA)	X			
GGD JGZ	X	X		X
Huisarts				
Huisartsenpost				
Jeugd-GGZ			X	X
Jeugdreclassering	X	X		
Kinderarts				
Kinderopvang	X	X		
MEE-organisatie	X	X		X
Openbaar Ministerie				
Politie (wijkagent)	X	X		
Regionaal Meld- en Coördinatiepunt	X			X
Raad van de Kinderbescherming	X			X
Scholen	X	X		
Maatschappelijk werk	X	X	X	X
Verslavingszorginstelling		X		X
Woningbouwcorporaties ²		X		
Ziekenhuis (spoedeisende hulp)				

2.1 Rotterdam

Werkwijze

Sinds 1999 werkt men in Rotterdam met de lokale verwijzindex SISA. In eerste instantie werd alleen informatie uitgewisseld over wie er bij het zelfde kind betrokken was tussen gemeentelijke diensten. Sinds 2007 werkt Rotterdam met een applicatie van Multisignaal. Dit zorgde voor een doorstart van SISA. Hierbij zijn verschillende jeugdhulpverleningsinstanties

¹ In Hengelo melden veel organisaties mondeling via het Zorgteam.

² Woningcorporaties worden in het landelijke beleid niet als partner genoemd, maar doen dus in één van de situaties wel mee.

jeugdgezondheidszorg aangesloten. Medewerkers worden geautoriseerd door SISA. De coördinatie van SISA is ondergebracht bij de GGD Rotterdam-Rijnmond.SISA.

Jongeren worden gemeld zonder toestemming: de professional doet mededeling aan de jongere van de melding. Wanneer een jongere wordt gemeld in SISA en er ontstaat een match met een andere professional, wordt er automatisch direct een brief naar de ouders gestuurd waarin zij worden geïnformeerd over de match in het systeem.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om groepen aan te maken. Zo biedt SISA ook de mogelijkheid om professionals over elkaar te kunnen informeren wanneer zij betrokken zijn bij andere kinderen woonachtig op dit adres. Hierdoor wordt er handmatig een 'groep' aangemaakt waartoe het kind behoort, bijvoorbeeld het gezin.

Resultaten

Alle organisaties die zijn aangesloten op SISA, hanteren eigen meldingscriteria. De politie, Bureau Jeugdzorg en Bureau Leerplicht melden al hun cliënten. Het aantal meldingen en matches is dan ook groot: in de eerste drie kwartalen van 2008 zijn ongeveer 24000 meldingen gedaan met als resultaat ruim 1800 matches.

De geïnterviewde medewerkers ervaren een hoge nieuwsaarde van de matches. Het directe netwerk van jeugdhulpverleningsinstanties rondom een risicjongere is vaak al bekend, maar het is niet altijd bekend dat eenzelfde jongere ook bekend is bij organisaties daarbuiten. Deze contacten komen dus aan het licht door SISA. Het gegeven dat een jongere ook in behandeling is bij een andere, meer op afstand staande instantie is belangrijke achtergrondinformatie voor de behandelende professional, die daarmee de jongere en het gezin anders benadert en soms na overleg met de collega-instantie ook tot een andere interventie besluit.

SISA is gekoppeld aan de VIR. Dit heeft tot nu toe vier landelijke matches opgeleverd, met instanties in Den Haag namelijk met Bureau Leerplicht, Bureau Jeugdzorg, SOZAWA en de Politie. Professionals in Rotterdam en Den Haag ervoeren een hoge nieuwsaarde van deze matches. De verwachtingen ten aanzien van de VIR zijn dan ook groot, zeker wanneer meer steden in de provincie en daarbuiten zich zullen aansluiten.

2.2 Regio Midden-Holland (Gouda en omgeving)

Werkwijze

Sinds begin 2008 werkt de regio Midden-Holland met het systeem JeugdMATCH, een applicatie van Multisignaal. Aan de uitrol is in 2007 een pilot voorafgegaan. Het jeugdbeleid en de jeugdgezondheidszorg en het jeugdbeleid in de regio Gouda en de daar omheen liggende dertien gemeenten wordt gestuurd door het gemeentelijke portefeuillehoudersoverleg Zorg en Samenleving Midden-Holland. De regio vindt dus plaats vanuit de gemeenten. Een stuurgroep met vertegenwoordiging vanuit gemeenten en instellingen stuurt de implementatie van JeugdMATCH aan. De coördinatie en het functioneel beheer is ondergebracht bij de GGD, ondersteund door de Pangea-groep, de externe projectleiding van JeugdMATCH.

Elke nieuwe organisatie stelt een implementatieplan op waarin aspecten van aansluiting, zoals werkproces, de meldingscriteria, en privacy aan de orde komen. Hoewel er overleg is tussen de instanties over definities en terminologie, gebruiken de instanties verschillende sets van signaleringscriteria. Bureau Jeugdzorg zal alle kinderen waarvoor een indicatiebesluit wordt afgegeven melden wanneer daarvoor toestemming van de ouders is. Bureau Leerplicht meldt

alle kinderen aan die meer dan een keer hebben gespijbeld, terwijl de jeugdgezondheidszorg (GGD) op basis van meer open criteria werkt.

De professionals worden geïnstrueerd door hun leidinggevende om meldingen in JeugdMATCH door te voeren. Er worden alleen individuen in JeugdMATCH gemeld. Er loopt een pilot met de invoer van gezinnen als groep.

Resultaten

Er zijn er tot nu toe 25 matches in de regio Midden-Holland, die grotendeels afkomstig zijn van leerlingzaken. Men verwacht dat zodra meerdere organisaties zich aansluiten bij JeugdMATCH en de VIR er ook meer matches komen en professionals meer gemotiveerd zullen raken om met het systeem te werken. De koppeling tussen de eigen systemen van organisaties, zoals Bureau Jeugdzorg met JeugdMATCH verloopt technisch moeilijk. Dit is een van de redenen waarom er nog weinig in JeugdMATCH gemeld wordt.

Jongeren worden in JeugdMATCH gemeld met toestemming van de ouders. Professionals vinden het lastig om in gesprek met ouders om toestemming te vragen. Dit is een van de redenen dat er nog weinig gemeld wordt. Vanwege de veiligheid van een kind kan worden afgeweken van de verplichting om ouders te informeren zoals vastgelegd in het lokale privacyconvenant.

De plaatsgevonden matches bieden nieuwsaarde. Door de genoemde knelpunten blijven matches echter vaak nog uit, zodat de professionals de informatie uit JeugdMATCH aanvullen door persoonlijk rond te bellen in het netwerk.

Medio 2007 is JeugdMATCH aangesloten op de VIR. Deze heeft nog geen bovenregionale match opgeleverd.

2.3 Emmen

Werkwijze

In Emmen is een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) gevormd. Het CJG is een netwerk van zelfstandige ketenpartners, namelijk het Maatschappelijk Werk, Icare JGZ (consultatiebureaus), GGD JGZ en Bureau Jeugdzorg. Deze vier ketenpartners vormen het CJG. De Drentse Verwijsindex (DVI), een applicatie van Multisignaal, ondersteunt deze samenwerking.

Er is goed contact tussen de instellingen die met kinderen werken en het CJG. Wanneer op een 'vindplaats', bijvoorbeeld een school, kinderopvang of huisarts een risicojongere wordt gesignaleerd, neemt de betrokkene contact op met een vaste CJG-contactpersoon. Deze contactpersoon is werkzaam bij een van de ketenpartners en kan het kind ter sprake brengen in het CJG. De vindplaatsen zullen geen eigen aansluiting krijgen in het CJG.

Elke ketenpartner hanteert zijn eigen criteria om de jongere te melden in de DVI. Bureau Jeugdzorg gaat alle kinderen actief melden, en het Schoolmaatschappelijk Werk, onderdeel van het Maatschappelijk Werk, hanteert de grens bij elk tweede contact met een kind. De GGD heeft een uitgebreidere set van meldingscriteria.

In principe wordt een kind gemeld in de DVI met toestemming van de ouders, tenzij de veiligheid van het kind in het geding is. Het kind wordt individueel gemeld in de DVI, maar er bestaat de wens om een gezinsmodule toe te voegen.

Vanuit de provincie Drenthe wordt aangestuurd op een provinciaal gebruik van de DVI. Emmen is aangesloten op de VIR.

Resultaten

Op dit moment is alleen de JGZ aangesloten op de DVI, waardoor er nog geen matches zijn. In november wordt het Maatschappelijk Werk aangesloten op de DVI. Bureau Jeugdzorg volgt in januari. De verwachting is dat het systeem gaat lopen als er meer ketenpartners zijn en instanties minder terughoudend zijn in het melden in de DVI. Als er meer meldingen en matches komen zal dit ook weer motiverend werken voor de professionals.

2.4 Hengelo

Werkwijze

In Hengelo is de lokale verwijsindex, VIS2, gekoppeld aan de bestaande zorgstructuur. Na een twee jaar durende pilot in Hengelo Zuid wordt het gebruik van VIS2 vanaf 1 september 2008 uitgebreid naar Hengelo Midden en Noord.

Deze zorgstructuur en de bijbehorende werkprocessen vormen een wezenlijk onderdeel van het CJG Hengelo (i.o.). Deze zorgstructuur ziet er als volgt uit: elk stadsdeel heeft momenteel een eigen Zorgteam, waaraan vier partijen deelnemen: het maatschappelijk werk, de consultatiebureaus, de GGD en Bureau Jeugdzorg. Het zorgteam wordt voorgezeten door de procesmanager van de gemeente, die het proces en communicatie coördineert. Om het zorgteam heen operen enkele andere instanties (kernvindplaatsen genoemd), zoals de wijkagent, woningbouwcorporaties, peuter/kleuterschool, de jeugdreclassering, verslavingszorg, en MEE-Twente. Zij hebben ook toegang tot VIS2.

VIS2 is op dit moment voornamelijk in gebruik als instrument tot ondersteuning van het overleg binnen de Zorgteams. VIS2 is, naast de verwijsfunctie, het onderliggende procesvolgsysteem van de zorgstructuur. Binnen het Zorgteam wordt de regie bepaald en vermeld in VIS2.

Professionals van het Zorgteam kunnen in VIS2 'losse' individuen alleen melden als lid van een groep of gezin. Andere instanties kunnen vervolgens hun 'betrokkenheid' bij een jongere binnen dat gezin melden. Zij kunnen niet zelf een gezin of groep aanmelden in VIS2: daarvoor moeten zij eerst contact opnemen met het Zorgteam. Er wordt vervolgens bepaald wie binnen het Zorgteam de coördinator voor het gezin is.

Ook voor wat betreft het inzien is er verschil. Zorgteamleden kunnen alle groepen inzien van een toegeedeeld stadsdeel. Kernvindplaatsen die hun betrokkenheid (zorgsignaal) melden in VIS2 kunnen alleen die groep inzien. Er kan gemeld worden op naam van een persoon/kind. Vanuit het Zorgteam wordt er vervolgens een groep aangemaakt.

Voordat een risicojongere wordt besproken in het Zorgteam moet eerst toestemming van de ouders worden verkregen. Het melden van 'betrokkenheid' in VIS2 gebeurt ook met toestemming van ouders. Melden zonder toestemming is ook mogelijk. Dan volgt een ander werkproces.

De partners in het Zorgteam hebben veel ervaring op het gebied van samenwerking en preventie, en zoeken contact met elkaar. De provincie Overijssel heeft het systeem van VIS2 opgepakt en gaat nu op provinciaal niveau de risicosignalering organiseren.

Resultaten

Er wordt op dit moment nog niet vaak rechtstreeks 'betrokkenheid' gemeld - ongeveer 1 à 2 keer per maand. Vanuit de al aanwezige samenwerkingscultuur zijn de instanties geneigd om eerst telefonisch hun zorg te delen. Vervolgens worden zij aangespoord dit te melden in VIS2. De aansluiting op de VIR is nog niet in gebruik, dus bovenregionale meldingen of matches vinden nog niet plaats.

3 Producten en processen

Voor de effectiviteit van de verwijsindex risicojongeren moet er helderheid bestaan over de werkprocessen die rond de meldingen in de verwijsindex bij de verschillende organisaties worden ingericht. Daarnaast is een belangrijke randvoorwaarde dat de techniek op orde is. Dit hoofdstuk gaat op beide onderwerpen in.

3.1 Implementatie bij de afzonderlijke organisaties

Iedere organisatie die risicojongeren in de lokale verwijsindex gaat melden doorloopt daarvoor een eigen veranderingsproces. Daarvan maken onderdeel uit: de bestuurlijke overeenkomsten en de convenanten, het inrichten van de projectorganisatie, de technische aansluiting op het systeem (hierboven genoemd), het bepalen van de meldcriteria, de scholing van medewerkers en de samenwerking met andere organisaties, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Voor de aansluiting op de VIR gaat het daarnaast om een convenant en een overeenkomst met het rijk alsmede het realiseren van de daarbij behorende aansluitvoorwaarden.

De instructies en trainingen van professionals in de werking van het systeem verlopen in het algemeen simpel. De ICT applicaties waarmee gewerkt moet worden zijn overzichtelijk. Naast een algemene uitleg die in scholingssessies plaatsvindt is in de meeste organisaties iemand aangewezen die hulp op maat geeft bij het invoeren zelf. Tussen de projecten in de proeftuin is een aanzienlijke variatie in trainingsinspanningen, variërend van een eenmalige instructie van uitvoerende professionals tot intensieve begeleidingstrajecten en een goed bereikbare en proactieve helpdesk. De indruk is dat deze inspanningen veel verschil uitmaken in de 'ontvangst' van de verwijsindex op de werkvloer. Binnen de partnerorganisaties is de afstand tussen de diverse sturingsniveaus (bestuur, management, teamleiding en uitvoering) vaak groot en werken bestuurlijke overeenkomsten vaak traag of gebrekkig door naar de uitvoering. In alle situaties in de proeftuin is een krachtige procesregie keer op keer nodig gebleken. Tussen de partners zijn verschillen in de mate waarin ze deze externe regie accepteren. In Rotterdam heeft bijvoorbeeld het bureau SISA een belangrijke motiverende en aansturende rol, die ook doorwerkt in de implementatie bij de partners.

Bij het opstellen en gebruiken van het meldingskader en de afspraken rond privacy worden verschillende keuzes gemaakt. Bij beide onderwerpen komt binnen de partnerorganisaties vaak de vraag naar boven over het doel van de verwijsindex. In discussies wegen professionals kosten en baten tegen elkaar af. Hoeveel extra administratieve handelingen worden nu extra gevraagd en wat levert het op aan extra informatie en inzicht? Daarbij speelt het dilemma dat professionals een afweging moeten maken tussen enerzijds hun vertrouwensrelatie met hun cliënt en zijn ouders en anderzijds het belang van het melden. Ook kan het melden (en het bekend maken van dat feit aan de ouders) een autonoom effect hebben in de gezinssituatie, bijvoorbeeld op het gedrag van de potentiële dader in een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling. In regio's waar de professionals elkaar nog weinig kennen zijn ze hier onzeker over en vinden ze dergelijke situaties lastig te hanteren. In de hulpverleningspraktijk is vaak sowieso sprake van 'handelingsverlegenheid' in lastige situaties met complexe en meervoudige problematiek. In het gebruik van de verwijsindex treedt dit sterker naar voren. In één regio leiden deze bezwaren tot terughoudend gedrag bij het gebruik van de verwijsindex en tot discussies over de bescherming van privacy. In Rotterdam werd dit doorbroken door een duidelijke keuze vanuit de gemeente. Uiteenlopende lokale situaties en keuzes aangaande het meldingskader en de privacy zullen resulteren in een divers gebruik van de verwijsindex.

3.2 Werkbaarheid van het kader

Iedere organisatie die aangesloten is op een verwijsindex, stelt zelf criteria op over de gevallen waarin zij melden - al dan niet op basis van het handboek 'eenheid van taal' en in overleg met het netwerk van organisaties waarin de organisatie zich bevindt. Dat betekent dat er geen sprake is van een eenduidig meldkader.

De reden die geïnterviewden geven voor de noodzaak tot verschillende kaders is dat iedere organisatie met andere problematiek in aanraking komt. Tot op zekere hoogte is het dus noodzakelijk dat deze discussies in iedere organisatie worden gevoerd. Zo heeft Bureau Jeugdzorg in feite uitsluitend risicojongeren in zijn bestand staan. Hier worden vaak alle jongeren aangemeld. Sommige organisaties werken met objectieve criteria die helpen om de afweging te maken (zoals: bij twee keer schoolverzuim altijd melden, of: bij het tweede gesprek bij de schoolmaatschappelijk werker altijd melden). Ook hier geeft het kader duidelijkheid. In andere organisaties zoals de jeugdgezondheidszorg, waar het grootste deel van de jongeren geen problemen heeft, wordt gemeld op basis van dergelijke geobjectiveerde criteria in combinatie met een 'Fingerspitzengefühl' van de betreffende medewerker. In deze laatste organisaties zal veel discussie zijn over het melden en de gevolgen daarvan.

Door de verschillende meldingskaders bestaat het gevaar dat de verschillen tussen het soort jongeren dat gemeld wordt groot is. Wanneer in een gemeente als Emmen een jongere al wordt gemeld na een tweede gesprek met het schoolmaatschappelijk werk kan dat na diens verhuizing naar een andere stad daar tot verwarring leiden omdat een dergelijke jongere nooit aangemeld zou zijn volgens de aldaar afgesproken criteria.

Achter het verschil in opvatting over de meldingscriteria, heeft AEF twee lokale interpretaties van de verwijsindex aangetroffen:

- in de eerste lokale interpretatie is een verwijsindex niet meer dan een samenwerkingstool tussen verschillende partijen die zich met de zorg bezighouden. Het melden in een verwijsindex is voornamelijk een administratieve handeling.
- een tweede interpretatie ziet het melden zwaarder. Met name vanwege de term 'risicojongere' wordt het melden gezien als een vrij zware stap in het bestempelen van een kind als risico.

Dit verschil in interpretaties kan leiden tot een groot verschil in de waarde van verschillende meldingen. Een wettelijk kader, dat duidelijk vastlegt wat het doel van de verwijsindex is zal volgens sommige geïnterviewden een einde maken aan een aantal van de discussies. Verschillende geïnterviewden zeggen op dat kader te wachten.

In verschillende lokale verwijsindexen is en wordt gezocht naar mogelijkheden om gezinnen in de verwijsindexen in te voeren. Dit vloeit voort uit een al jarenlang voortgaande tendens in de hulpverlening om ontwikkelingsproblemen van jongeren te plaatsen in de context van het gezin (systeembenadering). Problemen en oplossingen zijn vaak evenzeer kenmerken van het gezinssysteem als van een individu. Vaak zijn daarbij meerdere professionals bij verschillende gezinsleden betrokken. Ook de communicatie tussen hen is van belang. In de verwijsindex manifesteert zich dit gegeven ook als een praktisch dilemma: als in een gezin waarin reeds meerdere kinderen een uithuisplaatsing hebben ondergaan een nieuw kind wordt geboren, dan is aannemelijk dat de baby ook een risico loopt. Moet de baby dan worden gemeld of het gezin? Er is dus behoefte aan meldingen en matches op gezinsniveau.

3.3 Privacy en toestemming van de ouders

Het vraagstuk rond de privacy en het melden roept vragen op bij professionals. Zij twifelen of het wettelijk kader rond de privacy van het melden wel afdoende is – zonder dat zij overigens erg concreet zijn welke punten van het wettelijk kader hun zorg met name betreft. Het is het meestgenoemde antwoord op de vraag, waarom het aantal meldingen achterblijft bij de verwachtingen. Op de achtergrond speelt ook de eerder getypeerde handelingsverlegenheid mee (zie paragraaf 3.1).

Er bestaat dan ook een spanning tussen het belang van veel meldingen en matches enerzijds en het belang van bescherming van privacy anderzijds. Naarmate professionals zich sterker gebonden achten aan een eigen beroepsgeheim, wat bijvoorbeeld het geval is bij artsen, zijn de bezwaren tegen de verwijssindexen sterker.

Zoals eerder geschetst ervaren professionals een dilemma tussen enerzijds het melden van een risicjongere en anderzijds het hebben van een vertrouwensband met de cliënt en de ouders. Om die reden vinden zij het belangrijk dat zij goed de gevolgen van een melding kunnen overzien. Daarvoor is vertrouwen in het systeem - zowel technisch als inhoudelijk - van belang. Professionals kunnen het gevoel hebben dat zij de reikwijdte van de gevolgen van de melding niet kunnen overzien. Naarmate organisaties meer vertrouwen hebben in elkaar en in het samenwerkingsproces, zoals in Emmen het geval is, levert dit minder problemen op.

Daarnaast speelt de relatie met de ouders een rol: bij het melden zelf komt de vraag aan de orde op welke wijze ouders toestemming moeten geven of geïnformeerd dienen te zijn. Met uitzondering van Rotterdam gaat iedere pilot uit van het adagium dat de ouders toestemming dienen te geven om een kind te melden in de verwijssindex. Dit uitgangspunt kan primair voortvloeien uit de gedachte dat het in het belang van het kind is dat er op een eerlijke en open wijze gecommuniceerd wordt over de wijze waarop de hulpverlening aan hun kind wordt vormgegeven. Maar de reden dat ouders om toestemming wordt gevraagd kan ook gelegen zijn in het feit dat de professionals zich willen beschermen tegen mogelijke klachten van ouders of juridisch gedekt willen zijn.

Hoe het ook zij, professionals moeten in alle steden, met uitzondering van Rotterdam voor het verkrijgen van toestemming een gesprek aangaan met de ouders over het melden in de VIR. Dat blijkt voor professionals lastig te zijn. Zij ervaren het bijvoorbeeld als bezwarend om aan ouders aan te geven dat zij vinden dat een kind een 'risicjongere' is. Ook kan het ingewikkeld zijn om aan ouders te vertellen wat precies het gevolg is van een melding, wat deels te maken kan hebben met het feit dat de verwijssindexen nog in de kinderschoenen staan.

In Rotterdam wordt door de meeste instanties geen toestemming gevraagd voor het melden, maar wordt daarvan bij de melding mededeling aan de ouders gedaan. Wanneer er een match optreedt krijgen de ouders en de jongere een brief thuis met een bericht over de match. Ook hier speelt overigens voor de professionals handelingsverlegenheid een rol.

Professionals hebben ook behoefte aan duidelijkheid over wat er moet gebeuren als ouders geen toestemming geven voor het melden terwijl de professional een melding wel noodzakelijk acht. Hiervoor zijn kaders ontwikkeld in andere verbanden, zoals in de meldcodes kindermishandeling. Hieraan is grote behoefte.

Uit de proeftuin komen verschillende manieren naar voren waarmee de problematiek rond privacy en het vragen van toestemming van ouders worden aangepakt:

- het wordt niet als probleem geponeerd maar als een kwestie van professioneel werken, waarin professionals getraind moeten worden
- het aantal melders wordt beperkt gehouden zodat het privacyprobleem als minder groot wordt ervaren en het melden psychologisch makkelijker wordt
- het probleem wordt verkleind door toestemming aan ouders te vragen in een algemeen intakeformulier
- men gaat niet uit van een toestemming van de ouders maar werkt met een systeem van mededeling aan ouders, zoals in Rotterdam.

In meerdere regio's is de mening aangetroffen dat men deze oplossingen onvoldoende vindt. De vraag wordt opgeworpen om de criteria rond melden en privacy beter wettelijk vast te leggen zodat professionals zich meer beschermd weten

3.4Opvolging

In de afspraken over de lokale verwijzindexen is doorgaans overeengekomen dat bij een match de professionals contact met elkaar opnemen om de hulpverlening aan de betreffende jongere af te stemmen. In de praktijk gaat deze afstemming soms niet verder dan een telefoontje en de afspraak om elkaar verder te informeren. Maar in andere gevallen stemmen de professionals diepgaand op elkaar af. In de meer gevorderde situaties met gewenning aan de verwijzindex hebben professionals de ervaring dat matches een prikkelend effect hebben, tenminste als het gaat om signalen met 'nieuwsaarde', dus afkomstig van een instantie die tot dusverre niet in beeld was bij een specifieke individuele casus. Een match met nieuwsaarde hoeft niet direct te leiden tot intensieve afstemming tussen disciplines maar kan desondanks belangrijk zijn in het professionele handelen. Als een professional ondersteuning geeft aan een tienermoeder is het van cruciaal belang om langs een andere weg te vernemen dat de zwangerschap destijds ontstaan is uit een verkrachting - wat dus de cliënt niet uit eigener beweging wilde of durfde te vertellen. Deze achtergrondkennis hoeft niet direct te betekenen dat de professional heel andere acties inzet, maar wel dat zij op een andere manier invoelend en begrijpend optreedt. Een simpele uitwisseling van informatie is dan voldoende om vanuit een bredere context te kunnen opereren. Geïnterviewde professionals lieten daarom weten het belang van matches met nieuwsaarde erg groot te achten, ook wanneer deze matches weinig optraden. Het aantal matches zegt dus weinig over de relevantie ervan.

De opvolging van een match beperkt zich dus soms tot een eenmalig contact maar wordt ook vaak vastgelegd in een plan van aanpak. Het streven is doorgaans om binnen een aantal dagen na de match afspraken te maken over het afstemmen van de hulpverleningstrajecten.

Daarbij zijn twee varianten denkbaar. In de eerste plaats kunnen er afspraken zijn over de vraag wie verantwoordelijk is voor het zorgproces. Zo bestaat er in Rotterdam en de regio Midden-Holland een vaste hiërarchie, waarbij bijvoorbeeld bureau Jeugdzorg, wanneer deze betrokken is, altijd de coördinatie krijgt. Omdat de primaire focus van bureau leerplicht bij handhaving ligt, neemt deze de coördinatie in Midden Holland zelden op zich.

Een andere mogelijkheid is dat in het zorgteam per geval bekijkt wie het beste de hoofdverantwoordelijke professional kan zijn na een bepaalde match. Dit gebeurt in Hengelo. Dit wordt vervolgens vastgelegd in VIS2.

Zorginstanties in Emmen hebben convenanten met elkaar gesloten over de vraag op welke wijze zij samenwerken. Per zorgproces bestaat er een flow chart. Gezien het beperkte aantal zorginstanties in Emmen, is dat haalbaar. Als er een match is, nemen de professionals contact op met elkaar en bespreken wie het plan van aanpak maakt. Wanneer dat binnen een aantal dagen niet is gebeurd, onderneemt het CJG actie, door te bellen met de matchers. Aan hen wordt gevraagd om het plan van aanpak alsnog te maken.

3.5Techniek

Techniek van de lokale verwijsindex

De pilots die onderdeel uitmaken van de evaluatie werken met Multisignaal, met uitzondering van Hengelo, waar met VIS2 wordt gewerkt. In het algemeen werkt op dit moment de web based technologie van beide systemen goed. De applicaties worden bovendien als gebruiksvriendelijk ervaren, met dien verstande dat er kleine verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de interface. Dat gaat echter buiten het bereik van deze evaluatie.

Problemen doen zich vooral voor wanneer er een automatische koppeling gelegd moet worden tussen het lokale systeem en de ICT-systemen van meldende instellingen. Doel van deze koppeling is dat organisaties, die veel jongeren zouden moeten aanmelden, dat in hun eigen vertrouwde systeem kunnen doen. Dit probleem doet zich ook in Gouda voor. Het blijkt technisch niet eenvoudig om de koppeling met BJZ en bureau leerplicht stabiel te krijgen. Dit leidt ertoe dat organisaties deels weer zijn overgegaan op handmatig signaleren. Dit zet het effectief gebruik van het systeem onder druk. Omdat het om organisaties gaat die veel risicojongeren onder hun hoede hebben, heeft dat ook zijn weerslag gekend in het aantal matches.

Vrijwel alle pilots hebben daarnaast opstartproblemen gekend. Dit is bij de introductie van ICT systemen niet ongebruikelijk. Het leidde echter tot problemen in de uitvoering. Net wanneer mensen getraind waren en de convenanten feestelijk ondertekend waren, bleek dat invoeren van jongeren (nog) niet mogelijk was. Dat leidde bij de gebruikersgroep tot frustratie. Wanneer het systeem dan wel in werking was, moest een belangrijk deel van de scholing worden overgedaan. Dit zorgde voor een verminderd enthousiasme bij alle partijen en vormt daarmee een belangrijke kritische factor.

Ten aanzien van de techniek is verder nog opgemerkt dat het soms niet mogelijk is om jongeren uit het systeem te verwijderen. Jongeren, die worden afgemeld, worden verplaatst naar een schaduwarchief. Dit kan de jongere toch blijven achtervolgen. Professionals vinden dat niet correct ten opzichte van een jongere waarover er een fout in het systeem worden ingevoerd of wanneer het risico voor een bepaalde jongere is verdwenen. Deze ervaring sluit aan op het toekomstige wettelijke kader, waarin bewaartermijnen worden vastgelegd.

Techniek van de VIR en de bovengemeentelijke match

De VIR koppelt, als deze straks volledig in werking is, de verschillende lokale systemen aan elkaar. Hengelo is nog niet aangesloten op de VIR. Omdat de systemen in deze gemeenten regionaal worden ingevoerd zal ook de aansluiting op de VIR mogelijk op regionaal niveau worden vormgegeven.

In Rotterdam, de regio Midden-Holland en Emmen is wel sprake van een aansluiting op de VIR. Tussen Rotterdam en andere gebieden met lokale verwijsindexen treden bovengemeentelijke matches op. In de regio Midden-Holland heeft de aansluiting op de VIR op het moment van dit onderzoek nog geen bovenregionale matches opgeleverd.

Afhankelijk van de manier waarop de lokale verwijsindexen gekoppeld is aan de VIR kan het verschijnsel optreden dat een lokale match wordt bevestigd door een mail van de VIR waarin de lokale melding automatisch wordt doorgegeven. Deze 'dubbelmatch' wordt door de professional ervaren als overbodige informatie en wordt na enige tijd routinematig 'weggegooid'. Dit kan de attentiewaarde van landelijke matches verminderen. Dit vereist een aanpassing van de lokale aansluiting zodat dubbelmatches niet meer optreden.

Omdat een deel van geïnterviewden dus een beperkt beeld heeft van de VIR hebben zij ook geen opvattingen over zaken als de aansluitvoorwaarden, de samenhang tussen de aangeboden documenten en de procesafspraken. Dat is voor deze gesprekspartners ook niet nodig. Het gaat om randvoorwaarden, die goed geregeld moeten zijn.

Niet alle gemeenten hebben een koppeling gelegd tussen de lokale verwijsindex en het GBA. Dit vermindert de betrouwbaarheid van de meldingen door niet overeenkomende spelling van namen e.d. Ook als er wel sprake is van een lokaal gebruik van het GBA treden dit soort missers op. Uit de ervaring in de proeftuin valt op te maken dat een toegang tot het BSN de beste oplossing is voor betrouwbare meldingen en dus ook meer matches.

4 Samenwerking en sturing

4.1 Doorwerking in het werkveld

De aandacht voor samenwerking in de jeugdhulpverleningsketen is groot. De lokale verwijsindex en de VIR zijn slechts één van de instrumenten die worden aangeboden om de samenwerking te versterken tussen andere initiatieven zoals de ontwikkeling van de ZAT's (zorgadviesteams), de CJG's (centra voor jeugd en gezin), de jongerenloketten en de veiligheidshuizen. In de gemeenten en de regio's wordt er doorgaans veel samengewerkt, maar deze samenwerking is niet altijd even effectief. Doordat iedereen met iedereen wil samenwerken ontstaan vaak lange, ineffectieve vergaderingen.

In alle pilots is te merken dat deze samenwerking steeds beter verloopt. De verwijsindex speelt daarbij een rol. AEF heeft twee functies van de verwijsindex voor de samenwerking waargenomen. In de eerste plaats kan de verwijsindex dienen als ondersteuning van het lokale samenwerkingsproces. In dat geval is de verwijsindex sterk verbonden aan en een afspiegeling van een lokaal samenwerkingsverband, zoals een CJG of een zorgteam. Een tweede situatie is dat de VIR meer 'van buitenaf' de samenwerking structureert. Dat is het geval als het systeem partijen samenbrengt die tot dan toe niet samenwerkten of die bovenregionaal werken. Door de matches uit de verwijsindex krijgen de organisaties dan zicht op de zorgstructuur rondom een jongere en worden ze genoodzaakt meer met elkaar te communiceren.

Beide functies komen tegelijkertijd voor, waarbij in sommige gemeenten meer via de ene en bij andere gemeenten meer via de andere route wordt samengewerkt. Beide manieren hebben voor- en nadelen.

In Emmen en Hengelo wordt de verwijsindex op dit moment vooral gebruikt ter ondersteuning van reeds bestaande overleggen. In zowel Hengelo (zorgteams) als in Emmen (CJG) zijn deze overlegstructuren de afgelopen tijd vervangen door kleinere overleggen met de kernpartners. Zij streven er naar om de coördinatie voor hun rekening te nemen. De verwijsindexen vervangen in deze opzet het bredere overleg, doordat partijen die geen zitting hebben in deze overlegstructuren op het niveau van een concrete casus eenvoudig informatie kunnen uitwisselen. In Rotterdam gaat het om te grote aantallen meldingen en matches om per casus frequent met alle partners casusoverleg te hebben. Hier heeft de verwijsindex het effect dat de bilaterale informele communicatie tussen professionals is toegenomen.

De instanties die in respectievelijk het CJG en het zorgteam werkzaam zijn, hebben toegang tot de verwijsindex. Andere instanties, zoals scholen, kunnen in Emmen via het 'een-tweetje' en in Hengelo onder procesbewaking van het zorgteam kinderen melden. Het voordeel hiervan is dat tijdens de invoeringsperiode een goed zicht blijft op het reilen en zeilen van de kinderen doordat parallel aan de melding ook een vast stramien bestaat om de zorg te verbeteren. Organisaties die melden hebben vertrouwen in elkaar, wat het melden vergemakkelijkt. Nadeel kan zijn dat de verwijsindex onnodig beperkt blijft tot een kring van reeds bekende professionals, waardoor de meerwaarde van een match beperkt blijft. De matches dragen dan geen verrassend element in zich. Overigens breidt in Hengelo de kring van meldende instanties zich uit.

4.2 Aangesloten organisaties

In de startfase is doorgaans gekozen voor een aanpak met de meest betrokken ketenpartners. In het algemeen gaat het daarbij om de GGD en consultatiebureaus, het bureau jeugdzorg, het algemeen en schoolmaatschappelijk werk. Zij willen samen het proces op orde hebben en gaan 'oefenen' voordat zij andere partners betrekken. Om die reden zijn zij tevreden met de op dit moment aangesloten organisaties.

Tegelijkertijd betekent het dat de dan optredende matches beperkte meerwaarde zullen hebben omdat zij zich voordoen in een veld dat toch al samenwerkt. De nieuwswaarde is daardoor beperkt, hoewel geïnterviewden tegelijkertijd aangeven dat zij, ook al werken zij samen, bij tijd en wijle toch een match hebben waarbij ze niet wisten dat ze al tegelijkertijd aan deze jongere werkten.

Als de beperkte samenwerkingsverbanden goed functioneren is het de bedoeling dat meer organisaties aangesloten raken op de lokale verwijsindexen. In Emmen is dat, zoals hierboven beschreven, via het 'een-tweetje' fysiek geregeld. Op dit moment zijn daar er geen digitale voorzieningen getroffen voor meldingen van instanties die meer op afstand staan. In Hengelo zijn alle scholen in het primaire onderwijs en kinderopvang aangesloten op Vis2. Het aantal rechtstreekse meldingen valt hier tot nu toe tegen, deels omdat er vaak voorafgaand aan het doel van een melding eerst wordt gebeld. Na melding wordt er een gezinsgroep aangemaakt. In de regio Midden-Holland worden steeds meer organisaties aangesloten zoals MEE, de verslavingszorg en de consultatiebureaus. Rotterdam is het stadium van starten al enige jaren voorbij en heeft veel deelnemende instanties en een grote stroom matches.

Het aansluiten van andere instanties op het moment dat er nog maar weinig meldingen zijn kan onaantrekkelijk zijn voor organisaties die wat verder weg staan van de kernpartners. Voor hen is het belang dat het systeem wat oplevert in termen van matches. Zij zijn minder 'van binnenuit' betrokken bij het proces van de verwijsindex. De situatie kan ontstaan dat deze 'perifere' organisaties alleen maar moeten 'brengen' en niets hebben te 'halen'. Hierdoor kan hun motivatie gaan dalen.

Discussiepunt in veel gemeenten is nog op welke wijze andere groepen betrokken kunnen worden bij de verwijsindex. Zo zijn huisartsen een moeilijk te benaderen, gefragmenteerde, maar wel wezenlijke groep. Daarnaast bestaat er veel discussie over de rol van de justitiële keten, met name politie. In Rotterdam zorgen zij voor het grootste deel van de meldingen, omdat het zorgformulier van de politie gemeld wordt, maar in andere gemeenten staan instanties huiverig tegenover het spreken met instanties die mogelijk andere belangen hebben en het vermengen van de zorgprocessen met een mogelijk strafrechtelijk traject. Professionals willen hen geen informatie geven of samen een plan van aanpak maken. Hetzelfde geldt voor werkvoorziening en uitkeringsinstanties. Overigens zouden de hulpverlenende instanties wel graag weten dat hun cliënten met deze instanties in aanraking komen.

4.3 Gemeentelijke en bovengemeentelijke sturing, CJG's

De regie van de lokale verwijsindex ligt bij de gemeenten. De regierol wordt door de gemeenten op verschillende manieren opgepakt. In de eerste plaats heeft het bestuur de taak om te enthousiasmeren en te faciliteren. In de gemeenten waarmee gesproken is, vervult de wethouder deze rol op afstand.

Daarnaast kan de gemeente zijn regierol zwaarder aanzetten, door bijvoorbeeld een coördinerende rol op zich te nemen. In de regio Midden-Holland wordt aan de regierol invulling gegeven door op afstand voor evaluatie te zorgen. Daarnaast heeft de gemeente bij de GGD een procesmanager aangesteld.

In Hengelo heeft de gemeente de leiding. Deze heeft een projectleider aangesteld voor de verwijfsindex als een deelproject van het CJG en dringt ook actief aan op aansluitingen bij verschillende instanties. In Emmen is de coördinatie van de zorgstructuur belegd bij het CJG. De gemeente houdt contact met de coördinator, maar staat in het dagelijkse werkproces op afstand. De rol is hier met name om contact te houden met de landelijke en regionale partijen. De samenwerking tussen gemeenten verloopt via de provincie. Daarbij speelt een rol dat een groot aantal organisaties provinciaal georganiseerd zijn. In Rotterdam is vooral sprake van een regionale 'uitrol' van het al bestaande SISA-systeem, waarbij de buurgemeenten aansluiting zoeken op het door de stad ontwikkeld concept. Voor de bovengemeentelijke aansturing van de verwijfsindex worden dus uiteenlopende oplossingen gekozen, bepaald door de regionale verhoudingen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin vormt dus in de ontwikkeling een kristallisatiepunt van de opbouw van de VIR. In de proeftuin wordt de relatie met het CJG wel gelegd, maar veel gemeenten zijn op het moment van deze evaluatie nog op zoek naar een werkbaar concept van het CJG. Hierbij zoekt men vooral naar een meer integrale benadering van de groep 12+ en van de gezinnen. Het CJG lost de versplintering van de jeugdzorg voor deze groep nog niet op. De discussie over het CJG is daarom vaak nog conceptueel en de VIR staat daar als een apart traject naast. De twee ontwikkelingen versterken elkaar wel. Aannemelijk is dat de VIR zal gaan functioneren in een 'backoffice' van de gemeentelijke of regionale CJG's. In de regio's worden nu de eerste stappen gezet naar het definiëren van deze backoffices en de sturing daarvan. De uitkomst van deze processen laat zich lastig voorspellen.

5 Conclusies

5.1 Samenvattende constatering

Het draagvlak voor de verwijsindex is in het algemeen groot. Niemand van de geïnterviewden trekt de meerwaarde van de verwijsindex als zodanig in twijfel. Het uitgangspunt om de lokale samenwerkingsprocessen lokaal te stroomlijnen en deze ontwikkeling vanuit de rijksoverheid te faciliteren, lijkt goed te werken. In de bezochte pilots kijken de organisaties goed om zich heen, en verzinnen zelf oplossingen, al naar gelang hun omgeving. De verwijsindex is hieraan ondersteunend.

Over de VIR als landelijk systeem is de grootste groep respondenten zelfs ronduit enthousiast. Zoals een respondent het verwoordde: op lokaal niveau kun je met allerlei oplossingen het contact tussen organisaties nog wel verbeteren, maar landelijk is de VIR eigenlijk het enige middel om jongeren te kunnen blijven volgen.

Dit enthousiasme is opmerkelijk gezien het feit dat het aantal meldingen met nieuwswaarde op dit moment nog laag is en de implementatie langzaam verloopt. In de proeftuin is er sprake van enkele daadwerkelijk aangesloten organisaties die meldingen doen. De traagheid van de lokale implementatie van de systemen levert problemen op. Door het beperkte aantal meldingen is ook het aantal succesvolle matches beperkt. Het gevaar bestaat dat de professionals die melden daar weer mee stoppen omdat zij er geen meerwaarde van zien. Kortom: er is in die gevallen onvoldoende *kritische massa* in het aantal meldingen en matches om het systeem. Pas vanaf een bepaald volume aan meldingen ontstaat een stroom betekenisvolle matches en gaan de uitvoerende professionals vaker melden: het systeem van informatie-uitwisseling voedt dan zichzelf. Het is van groot belang dat het gebruik van de verwijsindex over dit dode punt heen komt.

In enkele van de onderzochte projecten is dit dode punt nog niet gepasseerd. Voor een deel ligt dit aan het feit dat de organisaties in de startende fase zijn. Voor een ander deel zijn er aanwijzingen dat de lokale implementatieproblemen fundamenteeler zijn en kunnen leiden tot langer durende knelpunten bij het operationeel maken van de verwijsindex. Voor het moeizame op gang komen van het gebruik van de verwijsindex zijn drie op elkaar inwerkende oorzaken gesignaleerd:

1

Een algemeen gegeven is dat professionals in het algemeen terughoudend zijn in het melden van jongeren in het systeem. Deze terughoudendheid komt voort uit:

- vragen rond privacy van de cliënten
- onduidelijkheid over de gevallen waarin gemeld moet worden
- moeite om het gesprek met ouders te voeren over het melden in de verwijsindex
- de spanning tussen het melden van een probleem versus de vertrouwensrelatie met de cliënt
- onduidelijkheid over het doel van de verwijsindex: is het bedoeld voor grote groepen jongeren, die een relatief klein risico lopen of voor een kleine groep jongeren die een groot risico lopen?

Voor een deel is deze terughoudendheid te ondervangen met behulp van scholing, heldere criteria en normenkaders. De discussie over het al of niet melden in de verwijfsindex zal echter steeds terugkeren omdat professionals het als onderdeel van hun vak beschouwen om zeer zorgvuldig om te gaan met hun cliëntgegevens en beducht blijven dat melden versturende zal werken op de vertrouwensrelatie. Het is belangrijk om goed de tijd te nemen voor discussie en scholing en er aandacht aan te blijven geven.

2

Bij de praktische invoering van de verwijfsindex in de deelnemende organisaties blijkt het lastig te zijn om onderling gemaakte bestuurlijke afspraken over deelname naar de werkvloer vertaald te krijgen. Dit heeft te maken met de boven getypeerde terughoudendheid, maar ook met het beperkte verandervermogen van veel organisaties in de jeugdzorg. In de proeftuin is bijvoorbeeld de situatie naar voren gekomen dat de invoering van de verwijfsindex binnen de organisatie in eerste instantie door het management werd opgedragen aan een uitvoerende professional, die echter te weinig positie heeft om zijn collega's bereid te krijgen om te gaan melden. Dat leidde ertoe dat de opdracht vervolgens werd neergelegd bij een teamleider of middenmanager die er echter te weinig tijd voor had of vrijmaakte. Het effect was dat de invoering werd vertraagd en soms tot stilstand kwam.

Dergelijke situaties zijn in de meer complexe samenwerkingssituaties aangetroffen, minder in de kleinschalige omgevingen. Doorgaans werd dit knelpunt aangepakt door een stevige inzet van een procescoördinator of een gemeentelijke beleidsfunctionaris (bijvoorbeeld om een implementatieplan te schrijven), maar dit had vaak het karakter van een gelegenheidsoplossing. Het blijkt lastig om zorginstellingen met weinig beleidscapaciteit van buitenaf tot implementatie te verleiden.

3

In de derde plaats doen zich in de proeftuin soms technische problemen voor in het lokale systeem, waardoor meldingen traag verlopen en matches lang uitblijven. Deze knelpunten zorgen voor een afnemende motivatie voor professionals om te melden omdat ze extra tijd kwijt zijn aan de noodzakelijke handelingen zonder dat dit iets oplevert, althans op korte termijn. Wanneer dit gebeurt in een situatie waarin sowieso al sprake is van terughoudendheid en problemen met de implementatie is er sprake van een dubbel vertragingseffect. Om die reden is het belangrijk om, voordat het systeem breed wordt uitgerold, het grondig te testen. Daarbij kan een kleine groep trekkers, die betrokken zijn bij het systeem, behulpzaam zijn. Zij kunnen aanwijzingen geven of zelf invoeren als zich problemen voordoen.

5.2 Analyse

Professionele terughoudendheid, een beperkte verandercapaciteit bij instellingen en technische knelpunten kunnen elkaar dus versterken. In de projecten waar sprake was van trage voortgang is dit meestal te verklaren uit een mix van deze drie factoren.

Omdat een te lang durende implementatie het effect kan hebben dat de meldingsbereidheid afneemt is de vraag hoe het implementatieproces versneld kan worden. De meest voor de hand liggende oplossing is om een aantal organisaties, die louter met risicojongeren werken, zoals Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming, al hun cliënten te laten invoeren in de verwijfsindex. Hierbij moet dan wel aandacht zijn voor de vraag hoe in dat geval wordt omgegaan met privacy en toestemming van de ouders.

Uit de ervaringen in de proeftuin is het aannemelijk dat zich bij dit laatste verschillende dilemma's zullen voordoen, die in de toekomst plaatselijk en wellicht ook landelijk om sturende keuzes zullen vragen.

In de eerste plaats bestaat er een spanning tussen het starten met een beperkt aantal meldende instanties, te prefereren om het implementatieproces snel op gang te krijgen, en de noodzaak om veel organisaties aan te sluiten om een stroom meldingen en matches (over het 'dode punt' heen) te genereren. Het lijkt raadzaam om in de volgorde van participerende organisaties te starten met de instellingen en verbanden die juist veel melden, zoals de GGD, Bureau Jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin.

In de tweede plaats is het aannemelijk dat meldingen en matches een hogere nieuwswaarde hebben tussen instellingen die relatief 'ver weg' van elkaar opereren en elkaar dus niet tegenkomen in reguliere casusoverleggen of ketensamenwerking. Een voorbeeld daarvan is een match tussen Leerplicht en het AMK. In één van de situaties werd dit als genoemd als voorbeeld van een match met hoge nieuwswaarde, die direct ook het handelen van de betrokken professional kleurde. Dit dilemma staat enigszins haaks op het vorige dilemma, dat juist betrekking had op kwantiteit ('grote stroom') en niet zozeer op kwaliteit ('nieuwswaarde'). Hier ligt een keuze in de te volgen ontwikkelingsstrategie: van volume naar kwaliteit of juist omgekeerd? Er moet nog ervaring worden opgedaan welke volgorde de beste is, en in welke omstandigheden.

Op langere termijn is het van groot belang dat de verwijsindex zich focust op matches met nieuwswaarde en 'obligate' matches uitfiltert of op een achtergrond plaatst. Dit laatste kan het geval zijn in situaties waarin de partners elkaar toch al tegenkomen in (vaak kleinschalige) omgevingen en matches krijgen tussen meldingen die ze eerder toch al in de bijeenkomst hadden gedaan. In hecht georganiseerde samenwerkingsketens (zoals de Centra voor Jeugd en Gezin moeten worden) wordt er informeel al veel en snel gecommuniceerd en heeft een match eerder een bevestigende werking en is er waarschijnlijk minder meerwaarde. Professionals hebben dan de neiging om matches routinematig af te handelen of weg te gooien. Toch komt het ook in deze kleinschalige situaties voor dat professionals elkaar niet informeren en een match nieuwswaarde kan bevatten. De uitdaging is dan om de 'obligate' matches terug te dringen maar daarbij de waardevolle 'nieuwe' matches niet weg te filteren. Daarmee moet meer ervaring worden opgedaan.

5.3 Aanbevelingen voor doorontwikkeling

In de laatste paragrafen worden uit de constatering en analyse aanbevelingen afgeleid voor de doorontwikkeling van de verwijsindex. De eerste groep aanbevelingen concentreert zich op het lokale ontwikkelingsproces en is daarom vooral van belang voor de gemeenten en hun partners. De tweede groep aanbevelingen betreft de landelijke kaders en aanpak en is vooral relevant voor het rijk, i.c. het ministerie voor Jeugd en Gezin.

5.3.1 Lokale ontwikkelingsproces

- a Maak ruime middelen vrij voor procescoördinatie en een inhoudelijke ondersteuning van de implementatie van de verwijsindex bij de partners. Ga daarbij uit van een beperkte veranderingen en beleids capaciteit van de deelnemende organisaties.
- b Maak controleerbare bestuurlijke afspraken over tempo en tussenresultaten en grijp op dit niveau ook in als zich in de uitvoering vertraging aandient. Evalueer periodiek.

- c In het beginstadium is de kans dat een match optreedt klein zodat het enthousiasme voor het melden kan afnemen. Besteed in de opstartfase veel aandacht aan eerste successen.
- d Start pas met training en uitrol van de verwijfsindex als de techniek op orde is. Betrokken professionals willen kunnen vertrouwen op de techniek en worden afgeschrikt door een niet goed werkend systeem.
- e Probeer het aantal matches te vergroten door een snelle aansluiting van organisaties die vanuit hun missie alleen met risicojongeren werken en dus voor veel meldingen zorgen, zoals Leerplicht, de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg. Breng in kaart welke organisaties binnen de gemeente wezenlijk zijn voor voldoende kritische massa.
- f Zie af van beleidsmatige ambities of politieke uitspraken over doelstellingen aangaande het aantal meldingen. Een gering aantal matches kan een groot effect hebben op de relevante cases. Het aantal meldingen is dus niet van belang: doel is het verbeteren van de signalering en het (lokale) zorgaanbod.

5.3.2 Landelijke kaders

- g Geef landelijke richtlijnen voor normenkader m.b.t. privacy, meldingscriteria, toestemming van ouders en meldingsbevoegden. Let bij het laatste ook op de rol van de organisaties die verder af staan van de zorgketen, zoals scholen, de politie en de werkvoorziening.
- h Kader landelijk duidelijker af wat het doel van de verwijfsindex is: gaat het echt alleen om zware risicojongeren, of is het juist een breed signaleringssysteem voor jongeren met een klein risico? Als de lokale keuzes hierin teveel variëren is de betekenis van meldingen interregionaal gering.
- i Risicojongeren zijn soms afkomstig uit multiprobleemgezinnen waarin meerdere professionals met verschillende gezinsleden werken. Om die reden kan het goed zijn het gezin te groeperen als object van melding in de verwijfsindex. Ook in een eerdere studie¹ is dit naar voren gekomen. Daarvoor kan een functie worden toegevoegd.
- j Maak in de (nieuwe) wetgeving mogelijk dat jongeren actief uit de systemen gehaald kunnen worden op een meer definitieve manier dan het archiveren van jongeren.
- k Maak duidelijke landelijke afspraken over de handelwijze bij een verhuismelding van probleemgezinnen. De voornaamste vraag is daarbij wie verantwoordelijk is voor een gezin, dat zich nog niet heeft aangemeld bij een hulpverlenende instantie in de nieuwe gemeente.

¹ Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector (pag. 5), programmaministerie voor Jeugd en Gezin, BMC, augustus 2008.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Pilot	Datum	Organisatie	Naam
Midden-Holland	24 oktober	GGD, coördinator	Petra de Jong
	6 november	Gemeente Gouda	Rita Siegers
		Pangea Groep	Harry Hageman
	18 november	GGD	Ineke Ate
		GGD	Christa Graafland
	10 november 18 november	Bureau Jeugdzorg Bureau leerplicht Voortijdig schoolverlaten	Rob Klein Harro Postma Ineke van Vliet
Hengelo	11 november	Coördinator	Nico Bolhuis
	11 november	Gemeente, ICT specialist	Edwin Eerdman
	11 november	Gemeente, medewerker	Liesbeth Froom
	11 november	Jeugdarts Maatschappelijk Werk	Angarath van den Berg Dries Visser
Emmen	12 november	CJG, coördinator	Herma Hemmen
		Gemeente Emmen	Harmke Tack
	12 november 12 november	GGD Consultatiebureau	Wilma Bos Lisette Koel
Rotterdam	19 november	Sisa, coördinator	Ine den Ouden
		Sisa	Dorien Oosterman
	5 november	Bureau leerplicht	Jolanda Bruyn
		Bureau leerplicht	Melinda Lorincz
	19 november 20 november	CJG Consultatiebureau	Arno Hoogendoorn Ida Ouweneel

Bijlage 2: Vragenlijst

Resultaten

Welke toekomstverwachting van volumes (meldingen & signalen) bestaan er?

Logistiek verwijsindex

- Ontwikkeling van de lokale verwijsindex:
 - . hoe zorgvuldig zijn procesafspraken gemaakt met betrokken professionals?

- Ontwikkeling totale verwijsindex:
 - . zijn de aansluitvoorwaarden door de gemeente gevolgd en zijn ze afdoende?
 - . is er voldoende samenhang tussen verschillende documenten rond de aansluiting?

- Verloop melding
 - . zijn de professionals voldoende voorbereid en geëquipeerd voor het gebruik van de VIR?
 - . wat is de werkbaarheid van het kader voor melden?
 - . welke opvolging wordt gegeven aan meldingen/signalen? Leiden matches via de verwijsindex ook tot anders professioneel handelen?
 - . hoe verloopt een bovengemeentelijke match? Ervaringen?

- Meldingsbevoegdheid
 - . zijn de juiste instanties benoemd als meldingsbevoegden?
 - . wat is het beeld van het aantal instanties dat meldingsbevoegd is?
 - . welke impact heeft risicosignalering op het werkveld van en tussen betrokken organisaties?

Samenwerking en sturing

- hoe verloopt het lokale samenwerkingsproces met risicosignalering?
 - . welke (nieuwe) eisen stelt dit aan de ketenpartners?
 - . wie stuurt het proces lokaal en bovengemeentelijk?
- welke privacyvraagstukken spelen er en zijn deze afdoende geregeld?
- kunnen gemeenten invulling geven aan de taken die belegd zijn bij B&W?
- wat is de feitelijke werking van de convenanten?

Algemeen/concluderend

- welke lokale en landelijke afspraken zijn volgens u aanvullend gewenst?
- welke wensen ten aanzien van doorontwikkeling volgens u moeten prioriteit hebben?
- op welke manier moet in de ontwikkeling rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen en de Centra voor Jeugd en Gezin, inclusief de ZAT's?