

De zoektocht naar een hogere meldingsbereidheid

*Een analyse van de technische en bestuurlijke complexiteit omtrent de
landelijke verwijzindex risicjongeren*

Patrick Rusman

4305884

TB351 - Bachelorproject

Begeleider: Mw. drs. J. Ubacht

Technische Bestuurskunde

Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Technische Universiteit Delft, 2016

Voorwoord

Dit *issuepaper* is geschreven in het kader van het vak TB351B “Bachelorproject” van de bacheloropleiding Technische Bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft. Het rapport bevat een analyse van de landelijke verwijsindex risicjongeren¹, expliciet gericht op het gebruik van de verwijsindex en daarbinnen in het bijzonder op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden².

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport³ is op zoek naar mogelijkheden om het gebruik van de landelijke verwijsindex risicjongeren te verbeteren. Deze verwijsindex is echter een technisch complex systeem waarin een veelheid aan lokale verwijsindexen gekoppeld wordt aan de overkoepelende landelijke verwijsindex risicjongeren. Dit resulteert in een divers palet aan personen en instanties die een rol spelen dan wel direct of indirect met het verwijssysteem te maken hebben. Dit *issuepaper* analyseert en structureert het probleem, identificeert relevante kennislacunes, en adviseert over een onderzoeksaanpak die de ontbrekende kennis kan genereren.

De deskundige begeleiding, het commentaar en de waardevolle tips van mw. drs. J. Ubacht zijn belangrijk geweest om een scherpe, kritische kijk op het vraagstuk te houden. Graag wil ik haar bedanken voor de hulp bij het schrijven van dit *issuepaper*.

Patrick Rusman
Delft, april 2016

¹ In dit rapport worden de termen landelijke verwijsindex risicjongeren, landelijke verwijsindex, verwijsindex risicjongeren, verwijsindex, landelijk verwijssysteem, verwijssysteem en VIR afwisselend gebruikt. Ze doelen echter allemaal op hetzelfde systeem.

² In dit rapport worden de termen meldingsbevoegden, professionals en hulpverleners afwisselend gebruikt. Ze doelen echter allemaal op meldingsbevoegde personen.

³ Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt in dit rapport afgekort tot het Ministerie van VWS. Indien over het Ministerie wordt gesproken, wordt ook het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bedoeld.

Samenvatting

In 2010 is de landelijke verwijfsindex risicojongeren (VIR) ingevoerd. De VIR is een digitaal systeem met als doel om vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen. Meldingsbevoegden kunnen een jeugdige melden aan de VIR indien zij een redelijk vermoeden hebben dat een gezonde en veilige ontwikkeling van de jongere daadwerkelijk wordt bedreigd. Wanneer een jeugdige door twee of meer professionals aan de VIR gemeld is, wordt er een signaal verzonden naar alle meldingsbevoegden die de desbetreffende jongere gemeld hebben. Dit signaal bevat de contactgegevens van de andere professionals die een melding hebben gedaan. Hierdoor kunnen deze hulpverleners contact met elkaar opnemen om informatie uit te wisselen.

Toch is er kritiek op de VIR, omdat de meerwaarde van de landelijke verwijfsindex beperkt is. Dit wordt in grote mate veroorzaakt doordat de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden laag is. Deze meldingsbevoegden vervullen een cruciale rol in het verwijfssysteem. Zij zijn degenen die de verwijfsindex gebruiken. Daarom kan de verwijfsindex alleen succesvol zijn als de professional bereid is om deze te gebruiken. Om deze reden is het verhogen van de meldingsbereidheid van groot belang. Het is hierbij voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gewenst dat de meldingsbereidheid op korte termijn verhoogd wordt. In 2018 wordt de VIR wederom geëvalueerd. Indien uit deze geplande evaluatie blijkt dat de meerwaarde van de VIR niet is toegenomen, komt het voortbestaan van het verwijfssysteem in gevaar.

Uit een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid blijkt echter dat de vertrouwensrelatie tussen de professional en jongere/ouders, de handelingsruimte van de professional en de privacy van de jongere op gespannen voet staan met de wens om de meldingsbereidheid op korte termijn te verhogen. Dit brengt de volgende probleemdefinitie met zich mee:

“Hoe kan de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden op korte termijn worden verhoogd zonder dat de vertrouwensrelatie tussen de professional en jeugdige/ouders onder druk komt te staan, de handelingsruimte van de professional wordt ingeperkt en de privacy van de jeugdige wordt geschonden?”

De meldingsbereidheid kan gezien worden als de waarneembare gebruikersacceptatie van het verwijfssysteem. Een hoge meldingsbereidheid toont aan dat meldingsbevoegden het verwijfssysteem gebruiken en accepteren. De *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT) vormt om deze reden de basis voor het theoretische kader van het verwijfssysteem. Uit de UTAUT komen vier factoren naar voren die de gebruikersacceptatie van informatietechnologie als de VIR in sterke mate beïnvloeden. Deze vier factoren zijn het verwachte nut, het gebruiksgemak, de faciliterende condities en sociale invloed.

Om de meldingsbereidheid te verhogen heeft het Ministerie van VWS de mogelijkheid om zes verschillende middelen te subsidiëren. Deze middelen zijn: het aantonen van de meerwaarde van de VIR, het ontmoedigen van automatisch melden, het verbeteren van de aansluiting van andere systemen op de VIR, het stimuleren van scholing, het gebruik van meerdere lokale verwijfsindexen voorkomen en het verduidelijken van regelgeving. Elk van deze middelen intervenueert op een van de vier factoren uit de UTAUT. Daarmee verhogen ze de meldingsbereidheid.

Het aantonen van de meerwaarde van de VIR, het ontmoedigen van automatisch melden en het stimuleren van scholing zijn veelbelovende middelen. Ze verhogen de meldingsbereidheid en hebben daarnaast een aantal voordelen. Zo hebben het aantonen van de meerwaarde van de VIR en het ontmoedigen van automatisch melden een positief effect op de privacy van jongeren. Bovendien zorgt het ontmoedigen van automatisch melden ervoor dat professionals meer handelingsvrijheid krijgen. Het aantonen van de meerwaarde van de VIR heeft deze positieve neveneffecten niet. Toch is dit middel interessant, omdat het eenvoudig op korte termijn te implementeren is.

Het verbeteren van de aansluiting van andere systemen op de VIR, het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen voorkomen en het verduidelijken van regelgeving lijken juist geen geschikte oplossingen. Ze tasten de handelingsvrijheid van de professional aan, ze vergroten de kans op privacy incidenten of ze zijn niet op korte termijn te implementeren. Hierdoor wordt het tevens lastig om betrokkenen als gemeenten, regievoerders⁴, de Tweede Kamer en professionals tevreden te houden, terwijl de meldingsbereidheid alleen gestimuleerd kan worden in overleg met deze betrokkenen.

Om een keuze te kunnen maken tussen een of meer middelen ontbreekt nog relevante kennis voor het Ministerie van VWS. Ten eerste ontbreekt informatie over de kosten van de middelen. Bovendien blijkt uit dit rapport dat er positieve terugkoppelingen tussen de meldingsbereidheid en het verwachte nut van de VIR en de meldingsbereidheid en sociale invloed bestaan. Een positieve terugkoppeling zorgt ervoor dat de uitkomst van het proces wordt verhoogd. Om deze reden is het waarschijnlijk efficiënt om te interveniëren op het verwachte nut van de VIR en sociale invloed. Er ontbreekt echter nog kennis over de exacte grootte van deze terugkoppelingen om hier een nauwkeurige uitspraak over te kunnen doen. Tot slot is het onmogelijk een keuze te kunnen maken tussen de middelen op basis van het verwachte effect op de meldingsbereidheid. De oorzaak hiervan is dat alle middelen interveniëren op een van de factoren uit de UTAUT, maar het exacte effect van deze factoren op de meldingsbereidheid onbekend is. Er kan op basis van de theorie slechts verwacht worden dat deze factoren een positieve invloed hebben op de meldingsbereidheid. Geconcludeerd kan worden dat deze drie leemtes nader onderzoek behoeven alvorens overgegaan kan worden tot besluitvorming.

Het doel van het Ministerie van VWS is om de meldingsbereidheid te verhogen. Daarom is met name het gebrek aan kennis over de effectiviteit van de middelen op de meldingsbereidheid problematisch. Om deze reden is er een onderzoeksadvies opgesteld met betrekking tot dit aspect. Er dient antwoord gegeven te worden op de volgende onderzoeksvraag:

“Wat is de invloed van de factoren uit de Unified Theory of Acceptance and Use of Technology op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?”

De benodigde data voor dit onderzoek wordt verkregen door middel van een online survey. Dit is een geschikt hulpmiddel om op systematische wijze vragen te stellen aan een groot aantal gebruikers van de verwijsindex. Bij survey-onderzoek treden correlaties op tussen de variabelen. Om toch het pure effect van de verschillende factoren uit de UTAUT op de meldingsbereidheid te bepalen, gecontroleerd voor de overige factoren uit de UTAUT, wordt gebruik gemaakt van *factoranalyse* en *multipele regressieanalyse*.

⁴ Regievoerders coördineren en ondersteunen het gebruik van het verwijssysteem op lokaal niveau. Dit houdt onder andere in dat de regievoerder actief op zoek gaat naar nieuwe organisaties die zich aansluiten op het verwijssysteem (Bijlage D1).

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
2. Analyse	9
2.1 Afbakening	9
2.2 Doelstellingen	9
2.3 Theoretisch kader	10
2.4 Middelen	10
2.4.1 Verwachte nut verhogen	11
Aantonen meerwaarde van VIR	11
Ontmoedigen automatisch melden	11
2.4.2 Faciliterende condities verbeteren	12
Verbeteren aansluiting andere systemen op de VIR	12
Stimuleren van scholing	12
2.4.3 Sociale invloed vergroten	13
2.4.4 Gebruiksgemak vergroten	13
Gebruik van meerdere lokale verwijsindexen voorkomen	13
Verduidelijken regelgeving	13
2.5 Conclusie	14
3. Onderzoeksplan	16
3.1 Onderzoeksvoorstel	16
3.2 Onderzoeksmethode	17
Operationalisatie	17
Steekproef	18
Representativiteit	18
Ontbrekende data	19
3.3 Tijdsplanning	19
4. Literatuur	20
5. Bijlagen	21
Bijlage A: Doelmiddelschema Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	22
Bijlage B: Doelstellingenboom Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	25

Bijlage C: Systeemanalyse.....	27
Bijlage C1: Causaal relatiediagram	27
Bijlage C2: Systeendiagram Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.....	29
Bijlage C3: Systeendiagram vanuit een multi-actor perspectief	30
Bijlage C4: Multicriteria-analyse (MCA).....	32
Bijlage C5: Conclusie systeemanalyse	34
Bijlage D: Actorenanalyse	36
Bijlage D1: Power/Interest Grid	36
Bijlage D2: Formele Kaart	40
Bijlage D3: Tabel met probleempercepties van de verschillende actoren	43
Bijlage D4: Tabel met hulpbronnen per actor en belang + vervangbaarheid van deze actoren	46
Bijlage D5: Overzichtstabel voor wederzijdse afhankelijkheden.....	48
Bijlage D6: Conclusie actorenanalyse	50
Bijlage E: Toekomstverkenning.....	51
Bijlage E1: Hoofdvraag toekomstverkenning	51
Bijlage E2: Overzicht contextfactoren en achterliggende drijvende krachten	51
Bijlage E3: Classificatie van drijvende krachten op basis van invloed en onzekerheid	53
Bijlage E4: Scenariologica	55
Bijlage E5: Scenario-uitwerkingen	56
Bijlage E6: Conclusie toekomstverkenning.....	57
Bijlage F: Geoperationaliseerde factoren	58
Literatuur uit bijlagen.....	59

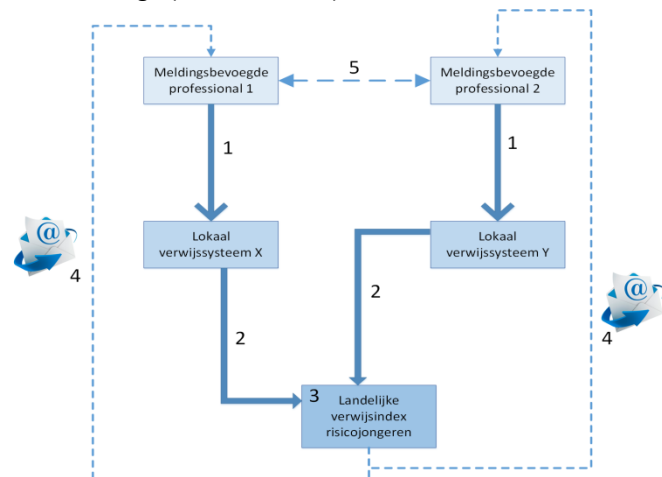
1. Inleiding

In juli 2006 wordt Gessica, een twaalfjarig meisje en bekend bij jeugdzorg, verminkt in de Maas bij Rotterdam gevonden. Dit incident leidde tot veel maatschappelijke verontwaardiging. De gemeente Rotterdam wilde weten of de kwaliteit in de keten van zorgverlening wel voldoende was gewaarborgd. Hier heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007) onderzoek naar verricht. Duidelijk werd dat geen van de hulpverleners het volledige overzicht over risicofactoren in het gezin had, omdat onderlinge samenwerking tussen professionals beperkt was (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2007). Deze conclusie bracht het proces om tot een verbetering van informatie-uitwisseling te komen in een stroomversnelling. De landelijke verwijfsindex risicojongeren (VIR) werd in 2010 ingevoerd.

De VIR is een digitaal systeem met als doel om vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen. Op deze manier kan jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing worden verleend. Meldingsbevoegden kunnen een jeugdige melden aan de VIR indien zij een redelijk vermoeden hebben dat een gezonde en veilige ontwikkeling van de jongere daadwerkelijk wordt bedreigd (Overheid, n.d.). Wanneer een jeugdige door twee of meer professionals aan de VIR gemeld is, wordt er een signaal verzonden naar alle meldingsbevoegden die de desbetreffende jongere gemeld hebben. Dit is voor hen het sein dat ze contact met elkaar kunnen opnemen om informatie uit te wisselen (Abraham & Dijk, 2015).

Werking van het verwijfsysteem in chronologische volgorde:

1. Melding aan lokale verwijfsindex
2. Melding wordt gekoppeld aan landelijke verwijfsindex
3. Landelijke verwijfsindex constateert een match
4. Landelijke verwijfsindex stuurt een signaal naar de professionals
5. Professionals nemen contact met elkaar op



Figuur 1: Weergave van de werking van het verwijfsysteem

Toch is er de nodige kritiek op de VIR, omdat de meerwaarde van de landelijke verwijfsindex beperkt is (Abraham & Dijk, 2015, p. 78). De oorzaak hiervan is in grote mate gelegen in het feit dat de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden laag is (Abraham & Dijk, 2015, p. 64). Uit een onderzoek van de DSP-groep wordt zelfs zichtbaar dat de meldingsbereidheid ten opzichte van 2012 is gedaald. In 2012 gaf 67% van de meldingsbevoegden aan wel eens zelf een melding te hebben gedaan aan het verwijfsysteem, terwijl dit percentage in 2015 slecht 61% bedraagt (Abraham & Dijk, 2015, p. 44).

Het verhogen van de meldingsbereidheid is van groot belang om het gebruik van het landelijke verwijfsysteem te verbeteren. Hulpverleners vervullen namelijk een cruciale rol in het verwijfsysteem. Zij zijn uiteindelijk degenen die de verwijfsindex gebruiken. Om deze reden kan de verwijfsindex alleen succesvol zijn als de professional bereid is om deze te gebruiken (Abraham & Dijk, 2015, p. 78). Deze gedachtegang wordt versterkt door een onderzoek van de DSP-groep waaruit duidelijk wordt dat met name in gebieden waar de meldingsbereidheid relatief hoog is, de meerwaarde van de landelijke verwijfsindex tot zijn recht komt (Abraham & Dijk, 2015, p. 13).

Het is de ambitie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om iedereen zo lang mogelijk gezond te houden en zieken zo snel mogelijk beter te maken (Rijksoverheid, n.d.). Hieronder valt het waarborgen van een goede jeugdzorg. De VIR kan door zijn preventieve aanpak zorgen voor verbeteringen in dit domein. Het Ministerie is er daarom bij gebaat dat de meldingsbereidheid wordt verhoogd. Bovendien draagt onze Minister van VWS, momenteel Edith Schippers, zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijfsindex. Zij is de verantwoordelijke Minister voor de verwijfsindex (Overheid, n.d.). Om deze reden mag er van het Ministerie van VWS verwacht worden dat het de meldingsbereidheid stimuleert.

Het is hierbij van belang dat de meldingsbereidheid op korte termijn wordt verhoogd. In 2018 wordt de VIR wederom geëvalueerd (DSP-groep, n.d.). Op basis van bijlage E5 wordt duidelijk dat het voortbestaan van het landelijke verwijfsstelsel in gevaar komt als uit de geplande evaluatie blijkt dat de meerwaarde van de VIR niet is toegenomen. Vanwege de machtige hulpbronnen van gemeenten, regievoerders, professionals en de Tweede Kamer kan de meldingsbereidheid alleen gestimuleerd worden in overleg met deze betrokkenen (Bijlage D4).

Uit een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar nieuwe informatiesystemen als de VIR blijkt echter dat deze systemen niet uitsluitend de efficiëntie van beleid verhogen. Ze beïnvloeden tegelijkertijd de relatie die burgers en professionals met elkaar onderhouden en zetten de handelingsvrijheid van de professional en de privacy van de burger onder druk (WRR, 2011, p. 30). In bijlage B is zichtbaar dat de verwijfsindex bij verkeerd gebruik kan leiden tot privacy incidenten, professionals bang zijn dat de vertrouwensrelatie met de jongere en ouders onder druk komt te staan en de handelingsvrijheid van professionals ingeperkt wordt door de verwijfsindex. De vertrouwensrelatie tussen de professional en jongere/ouders, de handelingsruimte van de professional en de privacy van de jongere staan daarmee op gespannen voet met de wens om de meldingsbereidheid op korte termijn te verhogen. Dit brengt de volgende probleemdefinitie met zich mee:

“Hoe kan de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden op korte termijn worden verhoogd zonder dat de vertrouwensrelatie tussen de professional en jeugdige/ouders onder druk komt te staan, de handelingsruimte van de professional wordt ingeperkt en de privacy van de jeugdige wordt geschonden?”

Het doel van dit rapport is om, na een uitgebreide analyse te hebben uitgevoerd, een overzicht te krijgen welke kennis er nog ontbreekt voor het Ministerie van VWS om een keuze te kunnen maken tussen de verschillende middelen die de meldingsbereidheid verhogen. De resultaten van deze analyse worden gerapporteerd in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt een onderzoeksvoorstel gepresenteerd, waarin wordt toegelicht op welke manier de ontbrekende informatie verkregen kan worden.

2. Analyse

2.1 Afbakening

Om het Ministerie van VWS te adviseren wordt de situatie omtrent het verwijssysteem in kaart gebracht. Er is bewust voor gekozen om de IT-architectuur buiten beschouwing te laten. Abraham en Dijk (2015), het Ministerie van VWS (2012 en 2013) en Matchpoint (2015) tonen in hun studies aan dat met name de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden verbeterd kan worden en tevens een centrale rol in het systeem vervult. Om deze reden is de analyse expliciet gericht op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden. De focus wordt hierbij gelegd op de verschillende middelen die kunnen helpen om de meldingsbereidheid te verhogen.

In 2018 wordt de landelijke verwijzindex wederom geëvalueerd. Als uit dat rapport blijkt dat de VIR nauwelijks meerwaarde heeft, is het waarschijnlijk dat het landelijke verwijssysteem verdwijnt (Bijlage E5). Daarom verdient het de aanbeveling om een of meer middelen binnen een half jaar te implementeren om zo het gebruik van het verwijssysteem op korte termijn te verbeteren.

In dit *issuepaper* is de keuze gemaakt om geen rekening te houden met de kosten van de middelen. Ten eerste is er namelijk weinig bekend over de kosten van de middelen. Vanwege praktische redenen als tijdsgebrek is het beter om daar apart onderzoek naar te verrichten. Bovendien is het verstandig de middelen die als veelbelovend uit deze analyse komen eerst uit te voeren in een pilot. Op deze manier kan gecontroleerd worden of ze daadwerkelijk de beoogde effecten met zich meebrengen. Wel is het duidelijk dat het jaarlijkse beschikbare budget van zo'n 1.2 miljoen euro voor de uitvoeringskosten en het beheer van de VIR onvoldoende is (Rijksoverheid, 2016).

2.2 Doelstellingen

Op basis van bijlage B wordt zichtbaar dat de meldingsbereidheid ten opzichte van 2012 is gedaald. Toen gaf nog 67% van de meldingsbevoegden aan wel eens zelf een melding te hebben gedaan aan de verwijzindex, terwijl dit percentage in 2015 slechts 61% bedraagt (Abraham & Dijk, 2015, p. 44). Met behulp van de middelen moet het mogelijk zijn om de meldingsbereidheid in 2018 op het oorspronkelijke niveau van 67% te krijgen. Het doel is dat dit percentage ook na 2018 blijft toenemen.

Uit bijlage B wordt tevens duidelijk dat het aantal privacy incidenten momenteel relatief laag is. Het aantal gehonoreerde bezwaren door jongeren en/of ouders in 2012, 2013 en 2014 bedroeg respectievelijk 21, 9 en 14 stuks (Abraham & Dijk, 2015, p. 41). Deze aantallen zijn zeer beperkt ten opzichte van het aantal meldingen. In het eerste half jaar van 2014 zijn 117.720 meldingen gedaan (Abraham & Dijk, 2015, p. 6). Door de nieuwe Europese privacyverordening die op korte termijn de huidige privacyrichtlijn uit 1995 zal vervangen, is het de verwachting dat instanties zorgvuldig met persoonsgegevens om blijven gaan. Deze nieuwe privacyverordening geeft toezichthouders namelijk meer bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om boetes op te leggen (Bijlage E2). Om deze redenen is het een realistische doelstelling om het aantal privacy incidenten de komende jaren op een gelijk niveau te houden.

Het is lastig om geoperationaliseerde doelstellingen voor het aantal vertrouwensbreuken en het aantal klachten over een gebrek aan handelingsruimte te formuleren, omdat hier geen cijfers over bekend zijn. Het moet daarom het streven zijn deze aantallen zo laag mogelijk te houden.

2.3 Theoretisch kader

De meldingsbereidheid kan gezien worden als de waarneembare gebruikersacceptatie van het verwijssysteem. Een hoge meldingsbereidheid duidt erop dat meldingsbevoegden het verwijssysteem accepteren en gebruiken.

Een artikel van Venkatesh, Morris, Davis en Davis (2003) waarin zij de *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT) toelichten, vormt om deze reden de basis voor het theoretische kader van het verwijssysteem (Bijlage C1). Uit de UTAUT komen vier factoren naar voren die de gebruikersacceptatie van informatietechnologie in sterke mate beïnvloeden. Deze vier factoren worden door Venkatesh et al. (2003) *performance expectancy*, *effort expectancy*, *social influence* en *facilitating conditions* genoemd. In het vervolg van dit rapport worden de Nederlandse vertalingen gebruikt die vermeld staan in onderstaande tabel.

Tabel 1: Factoren UTAUT

Factor UTAUT (EN)	Factor UTAUT (NL)	Toelichting
<i>Performance expectancy</i>	Verwachte nut	<i>De mate waarin een individu gelooft dat gebruik van het systeem hem of haar helpt winsten te boeken in de werkzaamheden die hij of zij verricht</i>
<i>Effort expectancy</i>	Gebruiksgemak	<i>De mate van gemak geassocieerd met het gebruik van het systeem</i>
<i>Social influence</i>	Sociale invloed	<i>De mate waarin een individu waarneemt dat anderen geloven dat hij of zij het systeem zou moeten gebruiken</i>
<i>Facilitating conditions</i>	Faciliterende condities	<i>De mate waarin een individu gelooft dat er organisatorische en technische infrastructuren bestaan om gebruik van het systeem te ondersteunen</i>

2.4 Middelen

In studies van Abraham en Dijk (2015), het Ministerie van VWS (2012 en 2013) en Matchpoint (2015) worden zes verschillende middelen genoemd om de meldingsbereidheid te stimuleren (Bijlage A). Deze middelen oefenen op een positieve manier invloed uit op een van de vier factoren uit de UTAUT. Daarmee verhogen ze de meldingsbereidheid. In onderstaande tabel worden de zes middelen uit het literatuuronderzoek kort genoemd en is zichtbaar welke factor uit de UTAUT ze beïnvloeden. In bijlage A wordt onder andere deze koppeling tussen de factoren uit de UTAUT en middelen verklaard.

Tabel 2: Koppeling factoren UTAUT en middelen

Factor UTAUT (NL)	Middelen
Verwachte nut	- Aantonen meerwaarde van VIR - Ontmoedigen automatisch melden
Gebruiksgemak	- Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijssindexen - Verduidelijken regelgeving
Sociale invloed	
Faciliterende condities	- Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR - Stimuleren van scholing

De middelen kunnen niet direct geïmplementeerd worden door het Ministerie van VWS. In bijlage D4 is terug te vinden dat gemeenten, regievoerders, professionals en de Tweede Kamer de beschikking hebben over machtige hulpbronnen. Om deze reden is het Ministerie afhankelijk van deze partijen. Het Ministerie beschikt echter wel over het vermogen om de middelen mogelijk te maken met behulp van subsidies. Daarmee oefent het Ministerie veel invloed uit op de oplossingsrichting die gekozen wordt.

Op basis van bijlage D3 wordt zichtbaar dat gemeenten, regievoerders, professionals en de Tweede Kamer de wens van het Ministerie ondersteunen om de meldingsbereidheid te verhogen. Het is voor gemeenten echter van belang dat zij tijdens onderhandelingen met software leveranciers⁵ meer ondersteuning krijgen van gesprekspartners (onderhandelaars). Op deze wijze kunnen gemeenten zelf meer invloed uitoefenen op de inrichting van het verwijssysteem. Daarnaast is het voor regievoerders gewenst dat gemeenten aangesproken worden die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen. Hierdoor kunnen regievoerders hun taken beter verrichten (Bijlage D3). Om op steun van deze betrokkenen te kunnen rekenen, helpt het om aan deze wensen te voldoen.

2.4.1 Verwachte nut verhogen

Op basis van bijlage C1 wordt duidelijk dat het verwachte nut van de VIR de meldingsbereidheid positief beïnvloedt en daarnaast zelf ook positief wordt beïnvloed door de meldingsbereidheid. Deze positieve terugkoppeling zorgt ervoor dat de uitkomst van het proces wordt verhoogd. Om deze reden is het waarschijnlijk efficiënt om invloed uit te oefenen op het verwachte nut van de VIR. Er ontbreekt echter nog kennis over de exacte grootte van deze terugkoppeling om hier een nauwkeurige uitspraak over te kunnen doen. Uit studies komen twee middelen naar voren om het verwachte nut te verhogen. Ten eerste kan het Ministerie de meerwaarde van de VIR aantonen. Ten tweede kan automatisch melden ontmoedigd worden.

Aantonen meerwaarde van VIR

Abraham en Dijk (2015) maken in hun rapport duidelijk dat het verwachte nut van de VIR negatief wordt beïnvloedt doordat hulpverleners de meerwaarde van de verwijssindex niet inzien, terwijl de VIR wel degelijk meerwaarde heeft (Bijlage A). Ook het Ministerie van VWS (2012) en Matchpoint (2015) constateren dat de meerwaarde van de VIR vaak niet wordt onderkend. Om hulpverleners hier bewust van te maken is het belangrijk dat zij met informatie over de meerwaarde van het verwijssysteem worden geconfronteerd. Hierbij kan gedacht worden aan het versturen van elektronische en/of digitale post naar meldingsbevoegde instanties. Ook kan er een voorlichtingscampagne komen waarbij diverse communicatiemiddelen worden ingezet die geschikt zijn voor de doelgroep van professionals. Tijdens trainingen voor hulpverleners kan bijvoorbeeld meer aandacht worden besteed aan de meerwaarde die de VIR heeft. Bovendien kan ook de handleiding voor het melden aan de verwijssindex, te raadplegen op www.handreikingmelden.nl of www.meldcriteria.nl, verbeterd worden door meer informatie aan te bieden over de meerwaarde van het verwijssysteem.

Een groot voordeel van dit middel is dat er geen negatieve neveneffecten ontstaan, waardoor het Ministerie van VWS op een breed draagvlak kan rekenen. Bovendien is dit middel eenvoudig op korte termijn te implementeren.

Ontmoedigen automatisch melden

Het verwijssysteem wordt belast met veel matches die geen relevante informatie opleveren. De oorzaak hiervan is dat veel organisaties automatisch melden. Jongeren die in een registratiesysteem van deze organisatie belanden, worden via een automatische koppeling gemeld aan de verwijssindex (Abraham & Dijk, 2015). Hierdoor neemt het aantal onterechte meldingen toe, waardoor het aantal irrelevante matches stijgt. Om deze reden neemt het verwachte nut van de VIR af. Veel gemeenten nemen in hun subsidievoorwaarden zelfs een criterium over een

⁵ Software leveranciers zijn externe partijen die lokale verwijssystemen ontwikkelen (Bijlage D1).

minimaal aantal te maken meldingen op. Instanties realiseren dit aantal door automatisch te melden (Abraham & Dijk, 2015, p. 41). Dit middel kan alleen maar succesvol zijn als gemeenten hun subsidievoorwaarden wijzigen. Uit bijlage D1 blijkt echter dat gemeenten bevoegd zijn om zelf beleids- en inrichtingskeuzes te maken over het verwijssysteem. Het is om deze reden van belang dat het Ministerie constant in gesprek gaat met gemeenten om zijn belangen duidelijk te maken en te luisteren naar de wensen van gemeenten.

Dit middel heeft een aantal voordelen. Op basis van bijlage C4 wordt duidelijk dat het aantal privacy incidenten en het aantal klachten over een gebrek aan handelingsruimte kunnen afnemen. Automatisch melden is namelijk niet in lijn met de geest van de wet, waardoor privacy incidenten kunnen ontstaan. Bovendien ontnemen automatische meldsystemen professionals de mogelijkheid om een individuele afweging te kunnen maken (Bijlage B). Tot slot zien professionals in het ontmoedigen van automatisch melden een gewenste oplossing, ondanks dat de belangen van professionals strijdig zijn met die van het Ministerie (Bijlage D3). Zij zijn de gebruikers van het verwijssysteem en bepalen in grote mate het succes van de VIR. Daarom is het gewenst om tot een oplossing komen waar hulpverleners tevreden over zijn.

2.4.2 Faciliterende condities verbeteren

Uit studies komen twee middelen naar voren om de faciliterende condities te verbeteren. Ten eerste kan de aansluiting van andere systemen op de VIR verbeteren. Bovendien kan scholing bijdragen aan het verschaffen van de kennis die nodig is om met het verwijssysteem te werken.

Verbeteren aansluiting andere systemen op de VIR

Abraham en Dijk (2015) constateren in hun rapportages dat de faciliterende condities van de VIR kunnen verbeteren door de VIR te koppelen aan andere systemen die door instanties worden gebruikt of aan nieuwe lokale systemen. Ook uit een onderzoeksrapport van Matchpoint (2015) wordt duidelijk dat veel organisaties de verwijsindex willen integreren met andere informatiesystemen.

Bijlage C4 maakt echter zichtbaar dat dit middel een negatieve invloed heeft op de handelingsvrijheid van professionals en de privacy van jongeren. Door gedeelde systemen is het voor hulpverleners onmogelijk om zelf bepaalde gegevens uit een dossier te verwijderen (Broeders, Cuijpers & Prins, 2011, p. 334). Bovendien neemt de kans dat ongewenste personen persoonlijke informatie in handen krijgen toe (WRR, 2011, p. 98). Tot slot is het vanwege deze negatieve effecten lastig om alle betrokkenen tevreden te houden. Het Ministerie moet er rekening mee houden dat professionals ontevreden zullen zijn over het feit dat hun handelingsruimte verder wordt ingeperkt.

Stimuleren van scholing

Uit onderzoek van het Ministerie van VWS (2012) blijkt dat hulpverleners behoefte hebben aan scholing. Doorlopende trainingen kunnen als instrument ingezet worden omtrent hoe om te gaan met de verwijsindex en privacyregelgeving. Trainingsprogramma's ten behoeve van professionals behoren momenteel tot het takenpakket van meldingsbevoegde instanties. Deze organisaties hebben echter ondersteuning nodig van de Rijksoverheid (Oerlemans, 2010). Regievoerders kunnen hier een belangrijke rol bij spelen. In Amsterdam en Rotterdam worden al trainingen verzorgd door regievoerders (Abraham & Dijk, 2015, p. 56).

Dit middel heeft een positief effect heeft op de privacy van jeugdigen. Op basis van bijlage B wordt duidelijk dat veel privacy incidenten ontstaan doordat hulpverleners jongeren en/of ouders niet specifiek genoeg inlichten bij het doen van een melding of niet concreet genoeg om toestemming vragen voor het uitwisselen van gegevens. Dit wordt veroorzaakt doordat professionals vaak niet goed weten hoe zij een melding aan het verwijssysteem moeten doen (Bijlage B). Scholing kan zulke privacy incidenten voorkomen.

2.4.3 Sociale invloed vergroten

Naast de positieve terugkoppeling tussen de meldingsbereidheid en het verwachte nut van de VIR bestaat er ook een positieve terugkoppeling tussen de meldingsbereidheid en sociale invloed (Bijlage C1). Daarom is het waarschijnlijk efficiënt om te interveniëren op sociale invloed. Om deze reden is het opvallend dat uit literatuuronderzoek geen oplossingen naar voren komen die dit doen.

2.4.4 Gebruiksgemak vergroten

Het gebruiksgemak van de VIR, beoordeeld met een 6.3, kan met behulp van twee middelen vergroot worden (Abraham & Dijk, 2015, p. 7). Ten eerste kan het gebruik van meerdere lokale verwijssindexen voorkomen worden. Ook is er de mogelijkheid om regelgeving te verduidelijken.

Gebruik van meerdere lokale verwijssindexen voorkomen

Alle convenantgebieden⁶ hebben een eigen lokaal verwijssysteem dat gekoppeld is aan de landelijke verwijssindex risicojongeren. In totaal zijn er 66 convenantgebieden (Abraham & Dijk, 2015, p. 19). Hierdoor werken professionals al snel met jongeren uit verschillende convenantgebieden (Abraham & Dijk, 2015, p. 68). Het gevolg hiervan is dat sommige instanties op verschillende lokale verwijssystemen aangesloten moeten zijn om jeugdigen te kunnen melden aan de VIR. Om dit te voorkomen moet de opzet van het verwijssysteem veranderen. Het verlagen van het aantal convenantgebieden zou uitkomst kunnen bieden. Ook kan het Ministerie erop aandringen dat verschillende convenantgebieden hetzelfde lokale verwijssysteem gaan gebruiken.

Omdat dit middel verregaande gevolgen heeft voor het verwijssysteem is implementatie op korte termijn niet mogelijk. Bovendien is op lokaal niveau een bewuste keuze over de inrichting van het verwijssysteem gemaakt om zo aan te kunnen sluiten op de lokale context. Daarom zullen gemeenten en regievoerders tegen deze ingrijpende wijziging zijn.

Verduidelijken regelgeving

Hulpverleners zijn bevoegd een jeugdige te melden aan de verwijssindex indien er een redelijk vermoeden is dat een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid wordt bedreigd (Overheid, n.d.) De huidige meldcriteria zijn voor iedereen te raadplegen op www.handreikingmelden.nl of www.meldcriteria.nl. Deze criteria vormen slechts een handleiding voor instanties om hun eigen meldingsbeleid vorm te geven. Veel professionals weten echter niet goed wanneer ze moeten melden. Er is behoefte aan eenduidigheid in meldcriteria (Abraham & Dijk, 2015; Ministerie van VWS, 2012; Matchpoint, 2015).

Een ongewenst effect van aangescherpte meldcriteria is echter dat de handelingsvrijheid van professionals om een individuele afweging te maken kleiner wordt. Bovendien liggen de meldcriteria vast in de Jeugdwet. Om deze meldcriteria aan te scherpen moeten beleidsregels gewijzigd worden. Dit is op korte termijn niet te realiseren.

⁶ Convenantgebieden zijn gebieden waarin gemeenten uit de regio onderlinge afspraken hebben gemaakt rondom de verwijssindex (Bijlage D1).

2.5 Conclusie

In dit rapport is duidelijk geworden dat snelle besluitvorming omtrent de landelijke verwijsindex risicojongeren nodig is. In 2018 wordt het verwijssysteem wederom geëvalueerd. Indien de Rijksoverheid met de kennis uit de geplande evaluatie tot de conclusie komt dat de VIR nauwelijks meerwaarde heeft, komt het voortbestaan van de verwijsindex in gevaar. Vanwege deze onzekerheid is het voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport belangrijk om de meldingsbereidheid op korte termijn te verhogen.

Uit de analyse rondom het verwijssysteem is gebleken dat drie van de zes middelen veelbelovend zijn. Allereerst zijn het ontmoedigen van automatisch melden en het stimuleren van scholing interessante opties. Deze middelen verhogen de meldingsbereidheid en hebben daarnaast een positief effect op de privacy van jongeren. Bovendien zorgt het ontmoedigen van automatisch melden ervoor dat professionals meer ruimte krijgen om zelf een individuele afweging te maken. Het aantonen van de meerwaarde van de VIR heeft deze positieve neveneffecten niet. Toch biedt ook dit middel veel perspectief. Het is effectief en eenvoudig op korte termijn te implementeren. Het verbeteren van de aansluiting van andere systemen op de VIR en het verduidelijken van regelgeving lijken daarentegen geen geschikte oplossingen. Ze verhogen weliswaar de meldingsbereidheid, maar tasten beiden de handelingsvrijheid van de professional aan. Bovendien neemt de kans op privacy incidenten toe door andere systemen op de verwijsindex aan te sluiten. Tevens vraagt het verduidelijken van regelgeving om een wijziging van beleidsregels. Dit is op korte termijn niet te realiseren. Het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen voorkomen leidt niet tot negatieve neveneffecten. Een groot nadeel van dit middel is echter dat een ingrijpende verandering van het verwijssysteem noodzakelijk is. Hierdoor wordt het lastig om dit middel op korte termijn te implementeren en tegelijkertijd lokale bestuurders tevreden te houden.

Het is voor het Ministerie onmogelijk om zelf een bepaalde oplossing te implementeren. Met name gemeenten, regievoerders, professionals en de Tweede Kamer bevinden zich in machtige posities. Om deze reden is het voor het Ministerie van belang om met deze betrokkenen gezamenlijk achter een specifieke oplossingsrichting te staan. Om op een breed draagvlak van deze betrokkenen te kunnen rekenen, kan het Ministerie overwegen om aan de wensen van hen te voldoen.

Deze conclusie leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat gemeenten tijdens onderhandelingen met software leveranciers meer ondersteuning krijgen van gesprekspartners. Een mogelijkheid is om gemeenten subsidies aan te bieden als ze gebruik maken van de diensten van gesprekspartners.
- Spreek gemeenten aan die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen. Hierdoor kunnen onder andere regievoerders hun taken beter uitvoeren.
- Bij de afweging tussen de verschillende middelen moet er rekening mee gehouden worden dat professionals in het ontmoedigen van automatisch melden een gewenste oplossing zien.

Om een keuze te kunnen maken tussen een of meer middelen ontbreekt nog relevante kennis. Geconcludeerd kan worden dat de volgende aspecten nader onderzoek behoeven alvorens overgegaan kan worden tot besluitvorming.

- De kosten van de middelen: Hier is geen informatie over onbekend. Het verdient echter de aanbeveling om de middelen die als veelbelovend uit deze analyse komen eerst uit te voeren in een pilot om te controleren of ze in de praktijk de gewenste effecten opleveren.
- De positieve terugkoppelingen tussen de meldingsbereidheid en het verwachte nut van de VIR en de meldingsbereidheid en sociale invloed: Het is slechts te verwachten dat deze positieve terugkoppelingen bestaan. Het is echter onbekend wat de grootte van deze terugkoppelingen is. Daarom kan er geen uitspraak gedaan worden over de efficiëntie van interveniëren op het verwachte nut van de VIR en sociale invloed.

- De invloed van de factoren uit de *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* op de meldingsbereidheid: Er kan op basis van deze theorie slechts verwacht worden dat deze factoren een positief effect hebben op de meldingsbereidheid. Er is echter nog geen kwantitatief onderzoek verricht naar de exacte effecten. Daarom kunnen de middelen niet met elkaar vergeleken worden op basis van effectiviteit.

3. Onderzoeksplan

3.1 Onderzoeksvoorstel

Het Ministerie van VWS moet maatregelen nemen om het gebruik van de VIR te verbeteren. Om een keuze tussen de middelen te kunnen maken, is het nodig deze met elkaar te vergelijken op basis van het verwachte effect op de meldingsbereidheid. Omdat de middelen interveniëren op factoren uit de *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT), maar het exacte effect van deze factoren op de meldingsbereidheid onbekend is, is dit onmogelijk. Er kan op basis van het onderzoeksartikel van Venkatesh et al. (2003) slechts verwacht worden dat deze factoren een positieve invloed hebben op de meldingsbereidheid. Het is echter onbekend wat de exacte effecten van deze factoren zijn.

Factor UTAUT (NL)	Toelichting	Middelen
Verwachte nut	<i>De mate waarin een individu gelooft dat gebruik van het systeem hem of haar helpt winsten te boeken in de werkzaamheden die hij of zij verricht</i>	- Aantonen meerwaarde van VIR - Ontmoedigen automatisch melden
Gebruiksgemak	<i>De mate van gemak geassocieerd met het gebruik van het systeem</i>	- Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijzindexen - Verduidelijken regelgeving
Sociale invloed	<i>De mate waarin een individu waarneemt dat anderen geloven dat hij of zij het systeem zou moeten gebruiken</i>	
Faciliterende condities	<i>De mate waarin een individu gelooft dat er organisatorische en technische infrastructures bestaan om gebruik van het systeem te ondersteunen</i>	- Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR - Stimuleren van scholing

Figuur 2: Interventieoverzicht middelen op factoren UTAUT

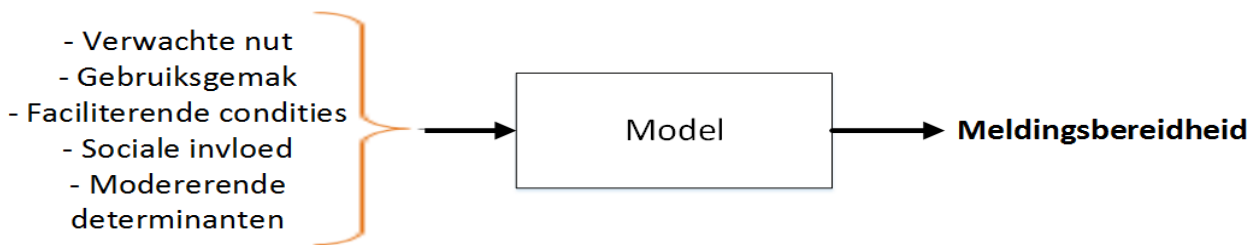
Een onderzoek naar de invloed van de vier factoren op de meldingsbereidheid verschaft nieuwe inzichten in de effectiviteit van de middelen. Bovendien worden vrijwel alle onderzoeken over de gebruikersacceptatie van informatietechnologie vanuit een technisch perspectief benaderd. Dit onderzoek wordt echter gebaseerd op een ‘sociotechnische’ gedachtegang. Daarmee bieden de resultaten van dit onderzoek inzicht in het effect van sociale invloed op de meldingsbereidheid. Geen van de voorgestelde middelen heeft betrekking op dit concept. Indien het effect van sociale invloed op de meldingsbereidheid echter relatief groot is, verdient het de aanbeveling om na te denken over mogelijkheden om sociale invloed uit te oefenen. Daarom dient er antwoord gegeven te worden op de volgende onderzoeksvraag:

“Wat is de invloed van de factoren uit de Unified Theory of Acceptance and Use of Technology op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Wat is de invloed van het verwachte nut van de VIR op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?
- Wat is de invloed van het gebruiksgemak van de VIR op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?
- Wat is de invloed van de faciliterende condities van de VIR op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?
- Wat is de invloed van sociale invloed op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?
- In hoeverre beïnvloeden de factoren uit de *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* elkaar?
- In welke mate hebben modererende determinanten invloed op de meldingsbereidheid van meldingsbevoegden?

De onderzoeksvraag en deelvragen zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van onderstaand modelschema. Dit helpt om de belangrijkste variabelen zodanig in beeld te krijgen dat duidelijk is wat de invoervariabelen en uitvoervariabelen zijn (Wiki Systeemmodellering 1, n.d.). Venkatesh et al. (2003) tonen in hun studie aan dat de modererende determinanten *geslacht, leeftijd, ervaring en vrijwilligheid van gebruik* van invloed kunnen zijn op de gebruikersacceptatie van informatietechnologie. Daarom worden ook deze variabelen meegenomen in het onderzoek.



Figuur 3: Modelschema

3.2 Onderzoeksmethode

De benodigde data voor dit onderzoek wordt verkregen door middel van een online survey. Dit is een geschikt hulpmiddel om op systematische wijze vragen te stellen aan een groot aantal gebruikers van de verwijsindex (Evans & Mathur, 2005). Bij survey-onderzoek kan geen gebruik gemaakt worden van randomisatie. Hierdoor treden correlaties op tussen de variabelen. Om toch het pure effect van de verschillende factoren uit de UTAUT op de meldingsbereidheid te bepalen, gecontroleerd voor de overige factoren uit de UTAUT, moet gebruik gemaakt worden van multivariate analysetechnieken (Molin, 2015).

Operationalisatie

De vier factoren uit de UTAUT omvatten verschillende indicatoren, waardoor respondenten geen eenduidig beeld hebben over deze factoren (Venkatesh et al., 2003). Hierdoor ontstaan systematische fouten die de resultaten van de enquête beïnvloeden (Kroesen, 2014). Daarom is het belangrijk deze factoren te operationaliseren. Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden in de verschillende indicatoren. In onderstaande figuur is een overzicht van deze stap weergegeven. Meer toelichting over de geoperationaliseerde variabelen is te vinden in bijlage F.

Verwachte nut	Gebruiksgemak	Faciliterende condities	Sociale invloed
<ul style="list-style-type: none"> - Toegevoegde waarde - Kwaliteit - Effectiviteit - Productiviteit - Werkondersteunend 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruiksvriendelijkheid - Duidelijkheid - Flexibiliteit - Complexiteit - Lerend vermogen 	<ul style="list-style-type: none"> - Hulpbronnen - Kennis - Compatibiliteit - Ondersteuning - Consistentie 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale overheden - Rijksoverheid - Professionals - Werkvloer

Figuur 4: Geoperationaliseerde factoren

Vervolgens wordt elke indicator in stellingen, gebruikmakend van een 5-punts Likertschaal, omgezet. Hierdoor kunnen moeilijk te kwantificeren concepten als deze indicatoren toch ondervraagd worden (Likert, 1993). De indicatoren worden gemeten op een schaal van 1 t/m 5 waar 1 gedefinieerd wordt door ‘helemaal mee oneens’ en 5 door ‘helemaal mee eens’. Deze schaal kan op interval niveau gebruikt worden, waardoor *factoranalyse* en *multipele regressieanalyse* gebruikt kunnen worden (Molin, 2015). De stellingen voor de enquêtevragen, gebaseerd op uitgangspunten van Smabers, Julsing, Vreugde en Boot (2008), moeten nog ontworpen worden. In onderstaande figuur is een voorbeeld van een mogelijke stelling weergegeven.

Geef op een schaal van 1 t/m 5 aan in welke mate u het eens bent met de volgende stelling

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
Ik beschik over de kennis die nodig is om het verwijssysteem te kunnen gebruiken	○	○	○	○	○

Figuur 5: Mogelijke stelling van indicator kennis behorend bij factor faciliterende condities

Steekproef

De doelgroep bestaat uit de gebruikers van de VIR. Omdat dit een grote populatie betreft en het tijdrovend is om contactgegevens te achterhalen moet een bewuste selectie van respondenten gemaakt worden. In dit onderzoek wordt een *factoranalyse* uitgevoerd. Uit een studie van Hair (2006) blijkt dat de steekproef voor een goede factoranalyse minstens 50 en bij voorkeur meer dan 100 respondenten, en minimaal 5 cases per variabele en bij voorkeur meer dan 20 cases per variabele bevatten. Het maximum aantal variabelen dat binnen de *factoranalyse* gebruikt wordt in dit onderzoek is 5. Daarom bestaat de steekproef bij voorkeur uit minstens 100 respondenten.

Daarnaast is het belangrijk om enquêtes in het hele land af te nemen, omdat uit een studie van Abraham & Dijk (2015) duidelijk wordt dat de meldingsbereidheid sterk kan verschillen per woonomgeving (stedelijk of landelijk) en service leverancier⁷. De enquête wordt daarom onder andere afgenomen bij contactpersonen van gemeenten. Deze respondenten zijn zeer betrokken bij lokaal beleid op het gebied van jeugdzorg. Daarom kan landelijk een hoge respons van deze groep verwacht worden. De contactgegevens van deze personen staan vermeld op www.voordejeugd.nl. Daarnaast wordt de enquête afgenomen bij een groot aantal meldingsbevoegden door het hele land. Op www.handreikingmelden.nl, www.regiokaartenjeugdzorg.nl en de websites van de service leveranciers zijn veel (contactgegevens van) meldingsbevoegde instanties terug te vinden.

Representativiteit

Omdat er weinig bekend is over de populatie meldingsbevoegden is het lastig om te controleren of de steekproef representatief is. Uit een studie van Abraham en Dijk (2015) wordt echter duidelijk dat 61% van de meldingsbevoegden wel eens zelf een melding gedaan heeft aan de verwijssindex. Daarom wordt daar in dit onderzoek ook navraag naar gedaan. Met behulp van de chi-kwadraattoets kan vervolgens getoetst worden of de steekproef representatief naar meldingsbereidheid is. Ook moet nagegaan worden of respondenten uit verschillende woonomgevingen en met verschillende service leveranciers vertegenwoordigd zijn.

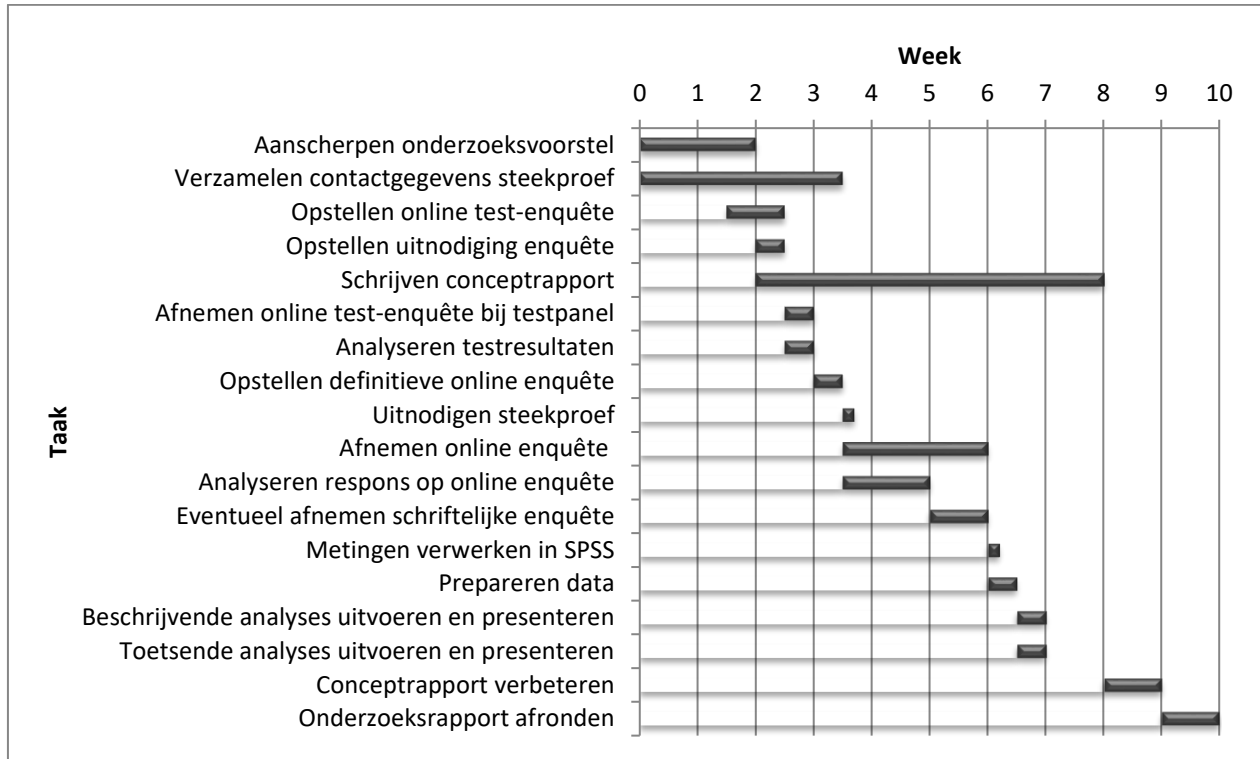
⁷ Service leveranciers (aanbieders) koppelen lokale verwijssystemen aan de landelijke verwijssindex (Bijlage D1).

Ontbrekende data

Mocht de respons te laag uitvallen dan kan een schriftelijke enquête als alternatief worden ingezet. Bovendien is het voordeel hiervan dat de respondenten selectief gekozen kunnen worden. Daarmee kan rekening gehouden worden met de service leverancier, de woonomgeving en de meldingsbereidheid. In het rapport van Abraham en Dijk (2015) zijn deze gegevens per convenantgebied terug te vinden.

3.3 Tijdsplanning

In onderstaand schema is de tijdsplanning voor het onderzoek weergegeven.



Figuur 6: Stappenplan onderzoek

4. Literatuur⁸

- Abraham, N. & Dijk, B. van (2015). *Evaluatie verwijsindex risicjongeren: Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicjongeren: de VIR*. Amsterdam: DSP-groep.
- Broeders, D., Cuijpers, C. & Prins, C. (2011). *De staat van informatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- DSP-groep (n.d.). *Evaluatie VIR: de landelijke verwijsindex risicjongeren*. <http://www.dsp-groep.nl/newsitem/17736/>. Geraadpleegd op 23 maart 2016.
- Evans, J. & Mathur, A. (2005). The value of online surveys. *Internet research*, 15(2), 195-219.
- Hair, J. (2006). *Multivariate data analysis*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Handreiking voor het melden aan de verwijsindex (n.d.). <http://www.handreikingmelden.nl/> of <http://www.meldcriteria.nl/>. Geraadpleegd op 12 februari 2016.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica*. Utrecht
- Kroesen, M. (2014). *Powerpointslides bij TB232A Onderzoeksmethode en data-analyse*. Delft: TUD, Faculteit TBM.
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of psychology*.
- Matchpoint (2015). *Zoektocht verwijsindex 2017. Onderzoek en scenario's*. Amsterdam.
- Ministerie van VWS (2013). *Leren van calamiteiten: Samenwerkend Toezicht Jeugd*. Utrecht.
- Ministerie van VWS (2012). *Evaluatie Verwijsindex Risicjongeren*. Amsterdam: DSP-groep.
- Molin, E. (2015). *Powerpointslides bij TB234A Multivariate data-analysetechnieken*. Delft: TUD, Faculteit TBM.
- Oerlemans, J. & Bruning, M. (2010). De verwijsindex risicjongeren: hulpverleners als privacyjuristen? *Privacy & Informatie*, 10(3), 116-123.
- Overheid (n.d.). *Jeugdwet*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/Hoofdstuk7/geldigheidsdatum_11-02-2016. Geraadpleegd op 11 februari 2016.
- Rijksoverheid (2016). *Rijksbegrotingen 2016. Beleidsartikel 5 Jeugd*. http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212352_12.html. Geraadpleegd op 13 februari 2016.
- Rijksoverheid (n.d.). <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgesondheid-welzijn-en-sport>. Geraadpleegd op 13 februari 2016.
- Smabers, R., Julsing, M., Vreugde, C. & Boot, M. (2008). *Online Onderzoek*. Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff.
- Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. & Davis, F. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *Mis Quarterly*, (27)3, 425-478.
- Wiki Systeemmodellering 1 (n.d.). *Modelschema*. <https://mod-est.tbm.tudelft.nl/wiki/index.php/Modelschema>. Geraadpleegd op 28 maart 2016.
- WRR (2011). *IOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁸ Literatuur uit de bijlagen staat achter in het rapport apart vermeld.

5. Bijlagen

De analyses die in deze bijlagen worden getoond, helpen om specifieke aspecten van het vraagstuk van het Ministerie van VWS te analyseren en structureren. De gebruikte analysemethoden zijn gebaseerd op het boek *Policy Analysis of Multi-Actor Systems* van Enserink, Hermans, Kwakkel, Thissen, Koppenjan en Bots (2010).

Bijlage A: Doelmiddelschema Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Een doelmiddelschema vormt de eerste stap in de probleemaftakening. Deze methode helpt om de doelen van de probleemeigenaar concreet in kaart te brengen en maakt duidelijk met welke middelen deze doelen eventueel gerealiseerd kunnen worden. Aan de hand van het doelmiddelschema kunnen meerdere probleemstellingen geformuleerd worden met elk hun eigen dilemma. Afhankelijk van de scope wordt een van deze probleemstellingen gekozen.

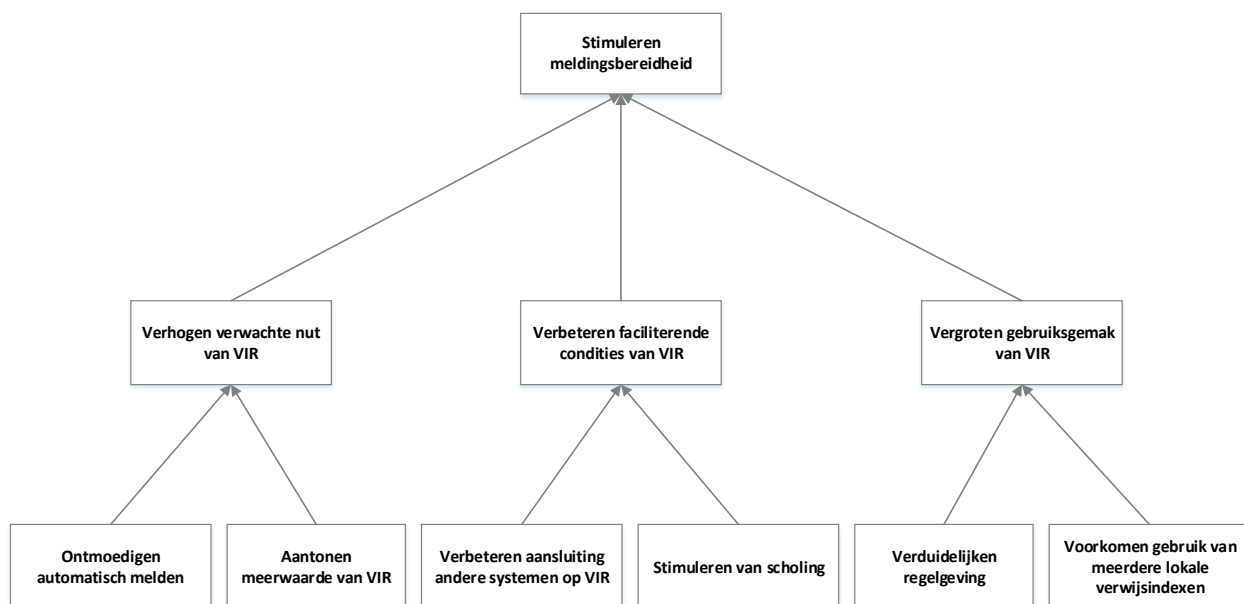


Figuur 7: Doelmiddelschema Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op hoog aggregatieniveau

Toelichting bij figuur 7.

Dat de verwijsindex niet volledig tot zijn recht komt, is toe te schrijven aan twee knelpunten. Ten eerste hanteren enkele convenantgebieden een ongewenste aanpak (Abraham & Dijk, 2015; Matchpoint, 2015, p.16). De andere oorzaak is gelegen in het feit dat er nog te weinig relevante meldingen gedaan worden (Abraham & Dijk, 2015, p. 64). Uit onderzoeksrapporten van Abraham en Dijk (2015), het Ministerie van VWS (2012 en 2013) en Matchpoint (2015) komt een zestal mogelijkheden naar voren om deze twee knelpunten te verbeteren.

Om het gebruik van de verwijsindex risicojongeren te verbeteren wordt de focus in dit *issuepaper* enkel gelegd op het verhogen van de meldingsbereidheid. Het stimuleren van de meldingsbereidheid is van groot belang om het gebruik van het landelijke verwijssysteem te verbeteren. Hulpverleners vervullen namelijk een cruciale rol in het systeem. Zij zijn uiteindelijk degenen die de verwijsindex gebruiken. De verwijsindex kan alleen succesvol zijn als de professional bereid is om deze te gebruiken (Abraham & Dijk, 2015, p. 78). Deze gedachtegang wordt versterkt door een onderzoek van de DSP-groep waaruit duidelijk wordt dat met name in gebieden waar de meldingsbereidheid relatief hoog is, de meerwaarde van de VIR tot zijn recht komt (Abraham & Dijk, 2015). Uit hetzelfde onderzoek van de DSP-groep wordt zichtbaar dat de meldingsbereidheid ten opzichte van 2012 is gedaald. In 2012 gaf 67% van de meldingsbevoegden aan wel eens zelf een melding te hebben gedaan aan het verwijssysteem, terwijl dit percentage in 2015 slecht 61% bedraagt (Abraham & Dijk, 2015, p 44).



Figuur 8: Doelmiddelschema Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op laag aggregatieniveau

Toelichting bij figuur 8.

Uit literatuuronderzoek komen zes middelen naar voren die de meldingsbereidheid kunnen verhogen. Deze middelen worden hieronder kort toegelicht.

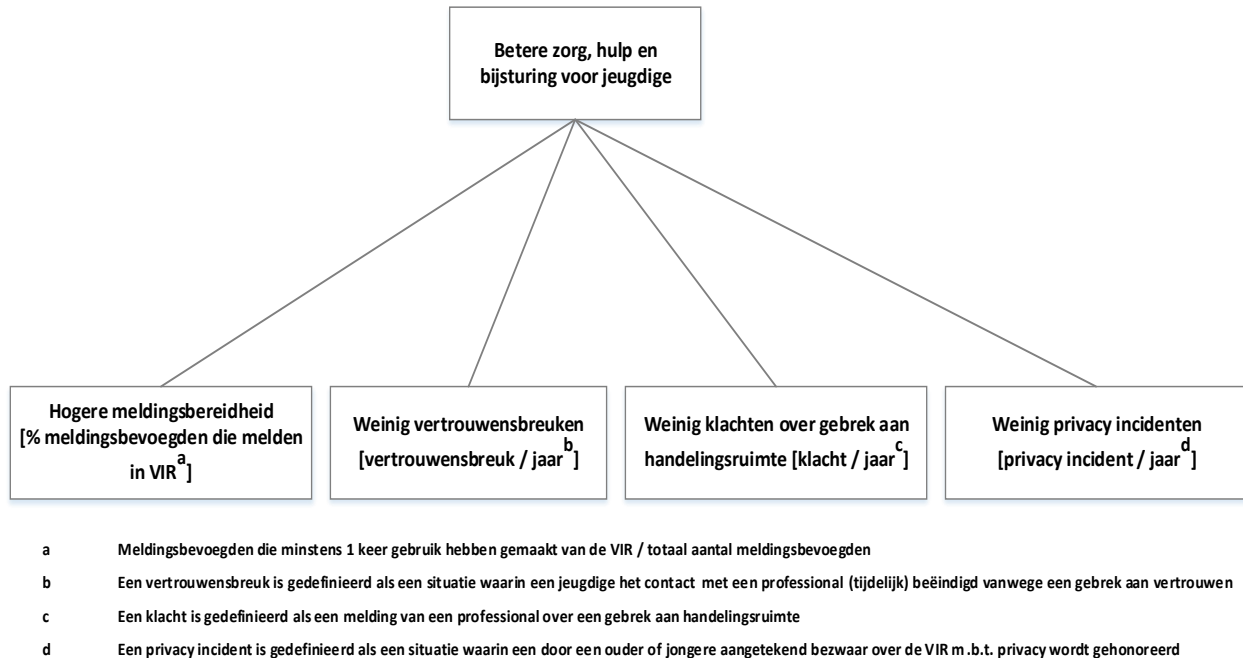
1. **Ontmoedigen automatisch melden:** Het verwijssysteem wordt belast met veel matches die geen relevante informatie opleveren voor hulpverleners. De oorzaak hiervan is dat veel gemeenten druk zetten op organisaties om te melden. Deze gemeenten nemen in hun subsidievoorwaarden een criterium over een minimaal aantal te maken meldingen op. Instanties realiseren dit aantal door automatisch te melden (Abraham & Dijk, 2015, p. 41). Jongeren die in een registratiesysteem van deze organisaties belanden, worden via een automatische koppeling gemeld aan de verwijssindex. Hierdoor neemt het aantal onterechte meldingen toe met als gevolg dat het aantal irrelevante matches stijgt. Om deze reden is het verwijssysteem niet effectief. Het ontmoedigen van automatisch melden zal de effectiviteit van de verwijssindex verhogen, waardoor het verwachte nut van de VIR toeneemt (Bijlage F).
2. **Aantonen meerwaarde van VIR:** Abraham en Dijk (2015) maken duidelijk dat de meldingsbereidheid negatief wordt beïnvloed doordat hulpverleners de meerwaarde van de verwijssindex niet inzien, terwijl deze meerwaarde er wel degelijk is. Vaak ondervinden professionals in de praktijk dat een landelijk overkoepelend systeem ervoor kan zorgen dat jongeren niet buiten beeld raken bij verhuizingen. Het is het enige hulpmiddel om bovenregionaal met andere hulpverleners in contact te komen (Ministerie van VWS, 2012). De verwijssindex zorgt echter ook voor een betere, vroegere samenwerking en kan bijdragen aan een efficiënte werkwijze. Daarmee kan de landelijke verwijssindex nieuwe informatie verschaffen, waardoor hulpverlening beter afgestemd kan worden (Abraham & Dijk, 2015, p. 65; Ministerie van VWS, 2012, p. 9). Ook het Ministerie van VWS (2012) en Matchpoint (2015) constateren dat de meerwaarde van de landelijke verwijssindex vaak niet wordt onderkend. Door de meerwaarde van het verwijssysteem aan te tonen, zien professionals de toegevoegde waarde van de verwijssindex in. Hierdoor neemt het verwachte nut van de VIR toe (Bijlage F).
3. **Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR:** Abraham en Dijk (2015) constateren in hun rapport dat de meldingsbereidheid verhoogd kan worden door het verwijssysteem te koppelen aan andere systemen die door instanties worden gebruikt of aan nieuwe lokale systemen. Ook uit een onderzoeksrapport van

Matchpoint (2015) wordt duidelijk dat binnen veel organisaties de wens bestaat om de verwijfsindex te integreren met andere informatiesystemen. Hierdoor verbetert de compatibiliteit van het verwijfsysteem, waardoor de faciliterende condities van de VIR verbeteren (Bijlage F).

4. Stimuleren van scholing: Op basis van onderzoek van het Ministerie van VWS (2012) blijkt dat hulpverleners behoefte hebben aan scholing. Hierdoor kunnen professionals de kennis verschaffen die nodig is om het verwijfsysteem te gebruiken. De faciliterende condities zullen hierdoor verbeteren (Bijlage F).
5. Verduidelijken regelgeving: Het Ministerie van VWS (2012) constateert dat meldingsbevoegden behoefte hebben aan eenduidigheid in meldcriteria. Veel professionals weten niet goed wanneer ze moeten melden. Ook Matchpoint (2015) en Abraham en Dijk (2015) komen in latere rapporten tot dezelfde conclusie. Eenduidigere meldcriteria creëren meer duidelijkheid en daarmee vergroten ze het gebruiksgemak van de VIR (Bijlage F).
6. Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijfsindexen: Sommige instanties zijn op verschillende lokale verwijfsystemen aangesloten, omdat jongeren waarmee zij te maken hebben in verschillende convenantgebieden wonen (Abraham & Dijk, 2015, p. 68). Veel hulpverleners ervaren dit als lastig. Elk lokale systeem heeft zijn eigen karakteristieken. Bovendien creëert het diverse palet aan lokale systemen verwarring onder de professionals. Door deze complexiteit wordt het gebruiksgemak van de VIR verkleind (Bijlage F).

Bijlage B: Doelstellingenboom Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In deze bijlage wordt de doelstellingenboom van het Ministerie van VWS getoond. Bovenaan in de doelstellingenboom bevindt zich het hoofddoel dat zich vertakt in verschillende subdoelen. De onderste doelen uit de doelstellingenboom dienen meetbaar te zijn en vormen de criteria voor verdere analyses.



Figuur 9: Doelstellingenboom Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uit de doelstellingenboom kunnen de volgende criteria worden afgeleid:

- **Meldingsbereidheid:** Uit een onderzoek van de DSP-groep uit 2015 wordt duidelijk dat 61% van de meldingsbevoegden wel eens zelf een melding gedaan heeft aan de verwijzindex risicjongeren. Hierbij wordt geconstateerd dat 39% van de meldingsbevoegden in de periode van drie maanden voorafgaande aan het onderzoek een of meerdere meldingen heeft gedaan aan het verwijzsystem (Abraham & Dijk, 2015). Hieruit kan worden afgeleid dat er een groep professionals is die regelmatig gebruik maakt van de landelijke verwijzindex. Daarnaast bestaan er veel meldingsbevoegden die zelden tot nooit een melding doen aan het verwijzsystem. Uit het onderzoek van de DSP-groep wordt tevens zichtbaar dat de meldingsbereidheid ten opzichte van 2012 is gedaald. Toen gaf nog 67% van de meldingsbevoegden aan wel eens zelf een melding te hebben gedaan aan het verwijzsystem (Abraham & Dijk, 2015). Met behulp van de geboden middelen moet het mogelijk zijn om de meldingsbereidheid in 2018 weer op het oorspronkelijke niveau van 67% te krijgen. Het doel is dat dit percentage na 2018 blijft toenemen.

- **Aantal vertrouwensbreuken:** Meldingsbevoegden zijn nog te vaak terughoudend om te melden aan de landelijke verwijzindex risicjongeren. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat de ouders ingelicht moeten worden bij het doen van een melding. Bovendien wordt bekend gemaakt wie de melding gedaan heeft. Professionals zijn bang dat de vertrouwensrelatie met de ouders en jongere hierdoor onder druk komt te staan (Ministerie van VWS, 2013). Een onterechte melding zou de vertrouwensband zelfs zo erg kunnen verstoren dat een oplossing voor de problemen van de jeugdige steeds moeilijker te bereiken wordt (Jonge, 2011). Voor 26% van de meldingsbevoegden vormt het feit dat de ouders moeten worden geïnformeerd over het doen van een melding,

een belemmering om daadwerkelijk te melden (Abraham & Dijk, 2015). Ondanks dat professionals een signaal kunnen laten vervallen, blijft de melding op de achtergrond bewaard. Een melding heeft een maximale bewaartijd van twee jaar. Na deze periode wordt de melding nog eens vijf jaar in het archief bewaard (Jeugd en Gezin, 2011). Hierdoor staat de ontwikkeling van de jeugdige vaak nog jaren in de systemen als risicovol te boek (Broeders et al., 2011, p. 334).

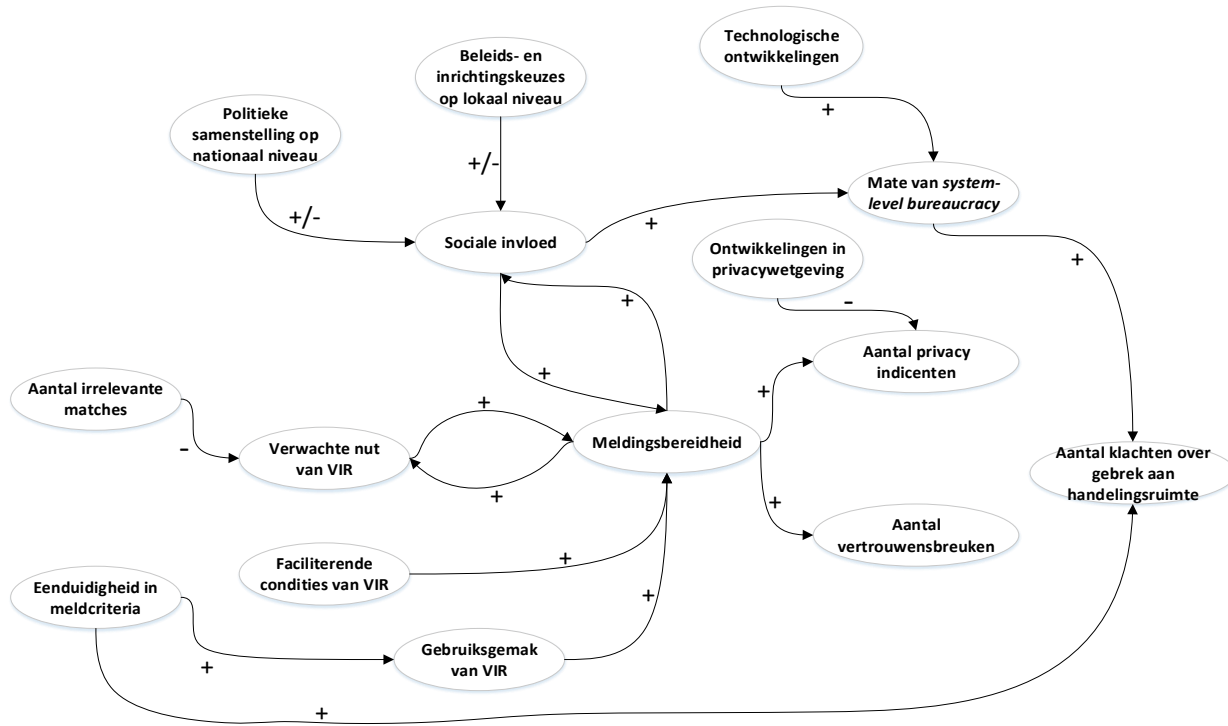
- *Aantal klachten over gebrek aan handelingsruimte*: Taken die oorspronkelijk werden uitgevoerd door professionals worden steeds vaker overgenomen door systemen. Deze tendens van systemen die steeds meer sturend worden, duiden Bovens & Zouridis (2002) aan met de term *system-level bureaucracy*. Ook bij de VIR is deze tendens zichtbaar. Hierdoor neemt de handelingsvrijheid van professionals af.

Ten eerste worden handelingen van professionals gestuurd door actoren die de inrichting van het systeem kunnen bepalen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de gemeenten en software leveranciers (Broeders et al., 2011, p. 332). Ten tweede is een groot deel van de professionals in feite verplicht met de verwijfsindex te werken. Op de werkvloer is het voor professionals lastig zich aan de verwijfsindex te onttrekken, ondanks dat de VIR wordt omschreven als een zeer gewenst maar niet verplicht systeem (Broeders et al., 2011, p. 338). Vaak zijn er binnen instanties intern afspraken gemaakt over het gebruik van de VIR. Bovendien wil de professional niet de ontbrekende factor zijn wanneer er iets met een jeugdige fout blijkt te zijn gegaan (Broeders et al., 2011, p. 332). Tevens wordt de handelingsvrijheid van meldingsbevoegden ingeperkt door de politieke opvattingen over het beeld dat van jongeren verkregen moet worden. Dit beeld moet met behulp van de verwijfsindex namelijk volledig en allesomvattend zijn (Broeders et al., 2011, p. 333). Een andere inperking van de professionele handelingsruimte heeft te maken met het feit dat meldingsbevoegden niet zelf kunnen besluiten gegevens uit een digitaal dossier te verwijderen. Dit wordt onmogelijk gemaakt door gedeelde systemen. Professionals kunnen slechts een melding laten vervallen (Broeders et al., 2011, p. 334). Tot slot vinden meldingen bij veel instellingen vaak automatisch plaats. Sommige gemeenten nemen in hun subsidievoorwaarden zelfs een criterium over een minimaal aantal te maken meldingen op. Instanties realiseren dit aantal door automatisch te melden (Abraham & Dijk, 2015, p. 41). Hierdoor wordt het doen van een professionele individuele afweging onmogelijk gemaakt voor de hulpverlener (Abraham & Dijk, 2015).

- *Aantal privacy incidenten*: Bij een juist gebruik van de landelijke verwijfsindex risicojongeren, zo stellen juristen, is het systeem proportioneel en subsidiair (Abraham & Dijk, 2015, p. 40). Toch zijn er een aantal kritieke punten die ervoor zorgen dat de privacy van de jeugdige in het geding kan komen. Ten eerste wordt er een onderscheid gemaakt tussen het melden op basis van een individuele afweging enerzijds en het automatisch melden anderzijds. Het automatisch melden is niet in lijn met de geest van de wet (Abraham & Dijk, 2015, p. 37). Een individuele toets is vereist, maar deze wordt vaak achterwege gelaten. Hierdoor worden regelmatig onterechte meldingen gedaan met als gevolg dat onnodig inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de jeugdige. Ten tweede moeten professionals de jongere en/of ouders inlichten bij het doen van een melding. De hulpverlener moet de jongere en/of ouder per brief of in een gesprek informeren als hij of zij is gemeld aan het landelijke verwijfsysteem (Jeugd en Gezin, 2011). Informeren via een folder of algemene voorwaarden is te generiek, maar dit gebeurt in de praktijk nog steeds (Abraham & Dijk, 2015, p. 37). Tot slot moet een meldingsbevoegde toestemming vragen aan de jongere en/of ouders voor het uitwisselen van gegevens. Ook hierbij geldt dat de toestemming zo concreet mogelijk moet zijn. Vaak wordt nog te generiek om toestemming gevraagd (Abraham & Dijk, 2015, p. 38). Ondanks deze drie knelpunten is het aantal klachten met betrekking tot privacy relatief laag. Jongeren en ouders beschikken over de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij de gemeente of de desbetreffende instantie. Het aantal gehonoreerde bezwaren in 2012, 2013 en 2014 bedraagt respectievelijk 21, 9 en 14 stuks (Abraham & Dijk, 2015, p. 41). Deze aantallen zijn zeer beperkt ten opzichte van het aantal meldingen aan de verwijfsindex. In het eerste half jaar van 2014 zijn er bijvoorbeeld 117.720 meldingen gedaan (Abraham & Dijk, 2015, p. 6). Daarom is het een realistische doelstelling om het aantal privacy incidenten de komende jaren op een gelijk niveau te houden.

Bijlage C1: Causaal relatiediagram

In deze bijlage is het causaal relatiediagram zichtbaar. In dit diagram wordt duidelijk hoe de factoren uit het systeem elkaar beïnvloeden.



Figuur 10: Causaal relatiediagram

Een onderzoeksartikel van Venkatesh, Morris, Davis en Davis (2003) waarin zij de *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT) toelichten, vormt de basis voor het theoretische kader van het verwijssysteem. Het model dat zij bespreken is een uitgebreide en verbeterde versie van het oorspronkelijke *Technology Acceptance Model* (TAM) waarover Davis (1989) een artikel schreef. In hetzelfde jaar schreven Davis, Bagozzi en Warshaw (1989) nog een artikel dat gewijd is aan het *Technology Acceptance Model*. Uit het TAM komen twee factoren naar voren die de gebruikersacceptatie van informatietechnologie in sterke mate beïnvloeden, namelijk *perceived usefulness* en *perceived ease of use*, respectievelijk waargenomen nut en waargenomen gebruiksgemak in het Nederlands (Davis, 1989). In de UTAUT zijn deze twee factoren ook terug te vinden, maar worden deze in een iets ander perspectief gezet. Deze factoren worden door Venkatesh et al. (2003) *performance expectancy* en *effort expectancy* genoemd. *Performance expectancy*, oftewel verwachte nut, is gedefinieerd als de mate waarin een individu gelooft dat gebruik van het systeem hem of haar helpt winsten te boeken in de werkzaamheden die hij of zij verricht. *Effort expectancy*, oftewel gebruiksgemak, is gedefinieerd als de mate van gemak geassocieerd met het gebruik van het systeem (Venkatesh et al., 2003). Naast deze twee factoren worden in de UTAUT nog twee andere factoren genoemd die de gebruikersacceptatie van informatietechnologie beïnvloeden, namelijk *social influence* en *facilitating conditions*. *Social influence*, oftewel sociale invloed, is gedefinieerd als de mate waarin een individu waarneemt dat anderen geloven dat hij of zij het systeem zou moeten gebruiken. Onder *facilitating conditions*, oftewel faciliterende condities, verstaan wij de mate waarin een individu gelooft dat er organisatorische en

technische infrastructuur bestaan om gebruik van het systeem te ondersteunen (Venkatesh et al., 2003). Deze 4 factoren gezamenlijk bepalen in grote mate de gebruikersacceptatie van nieuwe informatietechnologieën. De verwijfsindex risicojongeren valt onder de desbetreffende categorie. De meldingsbereidheid kan gezien worden als de waarneembare gebruikersacceptatie van het verwijfssysteem. Een geaccepteerd verwijfssysteem betekent namelijk dat meer professionals er gebruik van maken. Daarmee stijgt de meldingsbereidheid.

In het causaal relatiediagram worden de vier factoren weergegeven als het verwachte nut van VIR, faciliterende condities van VIR, gebruiksgemak van VIR en sociale invloed. Voor elk van deze factoren geldt dat ze een positief effect op de meldingsbereidheid hebben. Opvallend hierbij is dat een hogere meldingsbereidheid een positieve terugkoppeling heeft op sociale invloed. De verklaring hiervoor is dat een hogere meldingsbereidheid impliceert dat meer meldingsbevoegden gebruik maken van het systeem met als gevolg dat het individu waarneemt dat andere meldingsbevoegden geloven dat hij of zij het systeem zou moeten gebruiken. Op individueel niveau delen professionals immers ervaringen en ondersteunen zij elkaar bij het maken van een professionele afweging. Ook valt op dat een vergelijkbare positieve terugkoppeling waarneembaar is bij de relatie tussen meldingsbereidheid en het verwachte nut van de VIR. Een hogere meldingsbereidheid zorgt namelijk voor meer meldingen, meer matches en daarmee een betere werking van het systeem.

Een ander concept dat centraal staat in het systeem is de mate van *system-level bureaucracy*. Deze term duidt aan dat systemen steeds meer sturend worden. Taken die oorspronkelijk uitgevoerd werden door professionals worden steeds vaker overgenomen door het systeem. De ontwikkeling van *street-level bureaucracy* naar *system-level bureaucracy* wordt in steeds meer sectoren zichtbaar. Waar de rol van ICT oorspronkelijk vooral ondersteunend was, wordt de rol van ICT steeds vaker leidend en zelfs beslissend. Dit duidt op de aanwezigheid van *system-level bureaucracy* (Bovens & Zouridis, 2002).

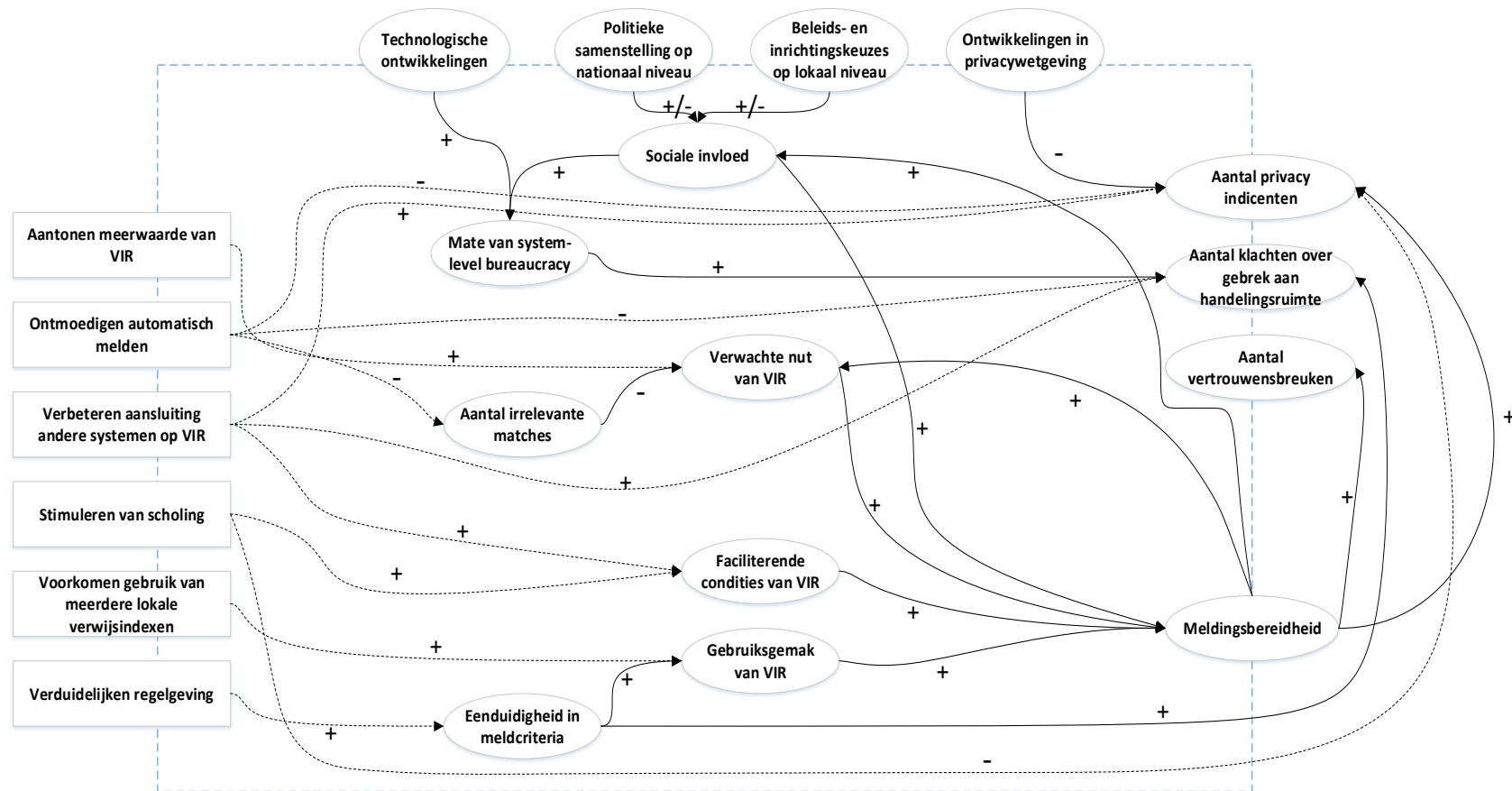
Menselijke ingrijpen op het individuele geval wordt door deze tendens nagenoeg onmogelijk. Dit tast de discretionaire ruimte van de professional aan (Bovens & Zouridis, 2002). In het causaal relatiediagram is deze negatieve relatie tussen de mate van *system-level bureaucracy* en de mate van handelingsvrijheid ook zichtbaar. Een hogere mate van *system-level bureaucracy* zal leiden tot meer klachten over een gebrek aan handelingsruimte. De mate van *system-level bureaucracy* wordt beïnvloedt door twee factoren in het systeem. Ten eerste kunnen technologische ontwikkelingen ertoe leiden dat de rol van ICT steeds meer bepalend wordt en daarmee systemen steeds meer sturend worden. Ten tweede zal ook sociale invloed effect hebben op de mate van *system-level bureaucracy*. Als politici, lokale bestuurders en beleidsbepalers, en/of professionals geloven dat het systeem gebruikt zou moeten worden, zal dit ertoe leiden dat het systeem ook steeds meer gebruikt zal worden. Hierdoor neemt de mate van *system-level bureaucracy* toe.

Nog twee factoren die van belang zijn voor het systeem zijn het aantal irrelevante matches en de eenduidigheid in meldcriteria. Irrelevante matches hebben een negatief effect op het verwachte nut van de VIR. Daarmee zorgt een hoger aantal irrelevante matches voor een lagere meldingsbereidheid (Abraham & Dijk, 2015, p. 13). De eenduidigheid in meldcriteria heeft een positief effect op het gebruiksgemak van de VIR. Daarmee zal de meldingsbereidheid toenemen als meldcriteria eenduidiger worden. Deze factor heeft echter een negatief effect op de handelingsruimte van professionals. In bijlage B is duidelijk gemaakt dat de handelingsvrijheid van professionals steeds meer afneemt. Eenduidigere meldcriteria zullen deze tendens versterken.

Tot slot zijn er nog enkele belangrijke externe factoren die van invloed zijn op het systeem. Dit zijn de politieke samenstelling op nationaal niveau, beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau, technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in privacywetgeving. Meer informatie over deze externe factoren en hun invloed op het systeem is te vinden in bijlage E2.

Bijlage C2: Systeemdiagram Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

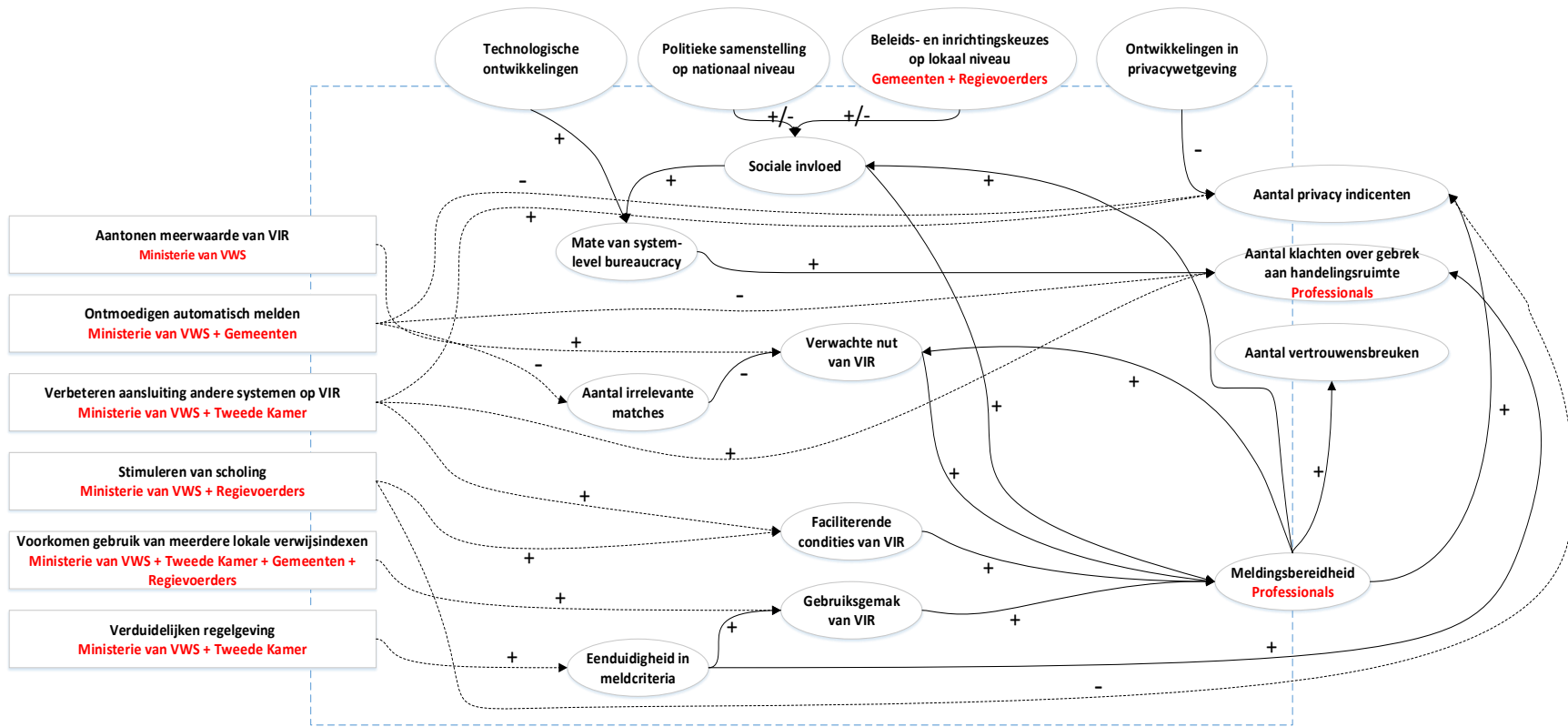
In deze bijlage is het systeemdiagram van het Ministerie van VWS te vinden. Links in het diagram zijn de zes middelen te vinden. Deze middelen zijn afkomstig uit het doelmiddelschema (Bijlage A). Rechts in het systeemdiagram staan de vier criteria. Deze criteria komen uit de doelstellingenboom (Bijlage B). Bovenaan staan enkele belangrijke externe factoren (Bijlage E3). De effecten van de zes middelen op het systeem en daarmee op de vier criteria worden duidelijk gemaakt in bijlage C4.



Figuur 11: Systeemdiagram Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bijlage C3: Systeemdiagram vanuit een multi-actor perspectief

In deze bijlage is het systeemdiagram van de kritieke actoren zichtbaar (Bijlage D5). Links in het diagram zijn de zes middelen te vinden. Deze middelen zijn afkomstig uit het doelmiddelschema (Bijlage A). Rechts in het systeemdiagram staan de vier criteria. Deze criteria komen uit de doelstellingenboom (Bijlage B). Bovenaan staan enkele belangrijke externe factoren (Bijlage E3).



Figuur 12: Systeemdiagram kritieke actoren

Om het gebruik van de landelijke verwijfsindex risicojongeren te verbeteren zal het Ministerie een of meer van de 6 middelen willen implementeren. Het Ministerie is hierbij echter afhankelijk van betrokkenen. De invloed die kritieke actoren, toegelicht in bijlage D5, uitoefenen (op het systeem) is zichtbaar in dit systeemdiagram en wordt hieronder verder toegelicht.

- **Aantonen meerwaarde van VIR:** Een groot voordeel van dit middel is dat het Ministerie dit middel zelf kan implementeren zonder dat het afhankelijk is van andere betrokkenen.
- **Ontmoedigen automatisch melden:** Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het ontmoedigen van automatisch melden. Zij zullen instanties die automatisch melden niet langer moeten subsidiëren.
- **Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR:** De Tweede Kamer zal akkoord moeten gaan met dit beleidsvoorstel, voordat het geïmplementeerd kan worden.
- **Stimuleren van scholing:** Regievoerders kunnen een belangrijke bijdrage door trainingen aan te bieden. In Amsterdam en Rotterdam worden al trainingen verzorgd door regievoerders (Abraham & Dijk, 2015, p. 56).
- **Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijfsindexen:** Gemeenten en regievoerders moeten zich aanpassen aan de nieuwe opzet van het verwijfsstelsel. Bovendien moet de Tweede Kamer akkoord gaan met dit beleidsvoorstel.
- **Verduidelijken regelgeving:** De Tweede Kamer zal het eens moeten zijn met de voorgestelde verandering van regelgeving.

Tot slot worden beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau in grote mate bepaald door de gemeenten en regievoerders. De meldingsbereidheid en het aantal klachten over een gebrek aan handelingsruimte worden bepaald door de professional die een melding doet en/of een klacht indient.

Bijlage C4: Multicriteria-analyse (MCA)

In onderstaande tabel is het effect van de zes verschillende middelen op de vier criteria weergegeven. Met rood en groen is aangegeven of de invloed van het middel op het criterium als 'goed' of 'slecht' te interpreteren is. Indien een middel geen effect op het criterium heeft, is de desbetreffende cel geel.

Tabel 3: Multicriteria-analyse

Criteria → ↓Middelen	Meldingsbereidheid	Aantal privacy incidenten	Aantal klachten over gebrek aan handlingsruimte	Aantal vertrouwensbreuken
Aantonen meerwaarde van VIR	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Ontmoedigen automatisch melden	Green	Green	Green	Yellow
Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR	Green	Red	Red	Yellow
Stimuleren van scholing	Green	Green	Yellow	Yellow
Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijsindexen	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Verduidelijken regelgeving	Green	Yellow	Red	Yellow

Algemene toelichting

Alle zes de middelen hebben via een van de vier factoren uit de UTAUT een positief effect op de meldingsbereidheid. Het is echter onbekend wat de exacte effecten op de meldingsbereidheid zullen zijn, omdat de invloed van de vier factoren uit de UTAUT op de meldingsbereidheid nog niet onderzocht is. Daarnaast is in bijlage C3 zichtbaar dat een hogere meldingsbereidheid ertoe leidt dat het aantal privacy incidenten en het aantal vertrouwensbreuken zullen toenemen. De verwachting is echter dat deze effecten gering zijn. In bijlage B is zichtbaar dat het aantal privacy incidenten laag is. Daarom is een grote stijging van het aantal privacy incidenten door een hogere meldingsbereidheid onwaarschijnlijk. Ook het aantal vertrouwensbreuken zal naar verwachting slechts met een klein percentage toenemen, omdat veel jeugdigen niet op de hoogte zijn van het bestaan van de verwijsindex.

Specifieke toelichtingen

- Aantonen meerwaarde van VIR: Dit middel heeft een positief effect op het verwachte nut van de VIR, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. Dit middel heeft geen negatieve effecten op de overige drie doelstellingen van het Ministerie van VWS.
- Ontmoedigen automatisch melden: Dit middel zorgt voor een daling van het aantal irrelevante matches. Dit leidt tot een hoger verwacht nut en daarmee een hogere meldingsbereidheid. Op basis van bijlage C3 wordt duidelijk dat het ontmoedigen van automatisch melden ertoe leidt dat het aantal privacy incidenten en het aantal vertrouwensbreuken afnemen. Automatisch melden is namelijk niet in lijn met de geest van de wet met privacy incidenten als gevolg (Bijlage B). Bovendien ontnemt het professionals de mogelijkheid om een professionele individuele afweging te maken. Hierdoor wordt de handlingsruimte van professionals nog verder ingeperkt (Bijlage B).

- Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR: Dit middel heeft een positief effect op de faciliterende condities, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. Het aantal privacy incidenten zal echter evenals het aantal klachten over een gebrek aan handelingsruimte toenemen. Gedeelde systemen maken het namelijk onmogelijk dat hulpverleners zelfstandig kunnen besluiten bepaalde gegevens uit een dossier te verwijderen (Broeders et al., 2011, p. 334). Bovendien neemt de kans dat ongewenste personen persoonlijke informatie in handen krijgen toe, ondanks dat veel koppelingen tussen systemen gelegitimeerd worden via de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WRR, 2011, p. 98).
- Stimuleren van scholing: Dit middel heeft een positief effect op de faciliterende condities, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. In bijlage B is vermeld dat veel privacy incidenten ontstaan doordat hulpverleners jongeren en/of ouders niet specifiek genoeg inlichten bij het doen van een melding of niet concreet om toestemming vragen voor het uitwisselen van gegevens. Scholing kan deze privacy incidenten voorkomen.
- Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijsindexen: Dit middel heeft een positief effect op het gebruiksgemak, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. Dit middel heeft geen negatieve effecten op de overige drie doelstellingen van het Ministerie van VWS. Om het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen te voorkomen, moet de opzet van het systeem echter veranderen. In bijlage D1 is te zien dat het huidige systeem is ingedeeld in 66 convenantgebieden. Hierdoor werken professionals al snel met jongeren uit verschillende convenantgebieden met als gevolg dat deze hulpverleners gebruik moeten maken van meerdere lokale verwijsindexen. Het verlagen van het aantal convenantgebieden zou uitkomst kunnen bieden. Ook kan het Ministerie van VWS erop aandringen dat convenantgebieden hetzelfde lokale systeem gaan gebruiken. Omdat dit middel verregaande gevolgen heeft voor het systeem zelf wordt het lastig om dit op korte termijn te realiseren.
- Verduidelijken regelgeving: Dit middel heeft een positief effect op het gebruiksgemak, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. Momenteel mogen meldingsbevoegden zelf een individuele afweging maken of een jongere gemeld moet worden aan het verwijssysteem. Aangescherpte meldcriteria tasten deze handelingsvrijheid van hulpverleners aan. Dit kan daarom als een ongewenst effect gezien worden.

Bijlage C5: Conclusie systeemanalyse

Er is een zestal middelen dat uit onderzoeksrapporten naar voren komt om de meldingsbereidheid te stimuleren. Elk van deze middelen intervineert direct of indirect op een van de vier factoren uit de UTAUT, namelijk het verwachte nut, het gebruiksgemak, de faciliterende condities of sociale invloed. Deze vier factoren beïnvloeden gezamenlijk de gebruikersacceptatie van een nieuwe informatietechnologie. In het geval van de verwijssindex is deze gebruikersacceptatie zichtbaar in de meldingsbereidheid. Een geaccepteerd verwijssysteem zorgt er namelijk voor dat meldingsbevoegden het systeem gebruiken. Daarmee neemt de meldingsbereidheid toe. Door een of meer van de middelen te implementeren kan invloed uitgeoefend worden op de factoren uit de UTAUT, waardoor de meldingsbereidheid verhoogd kan worden.

Uit de systeemanalyse wordt duidelijk dat zowel het verwachte nut van de VIR als sociale invloed niet alleen de meldingsbereidheid positief beïnvloeden, maar dat zij zelf ook weer positief beïnvloed worden door de meldingsbereidheid. Een positieve terugkoppeling leidt ertoe dat de uitkomst van het proces wordt verhoogd. Daarom is het naar verwachting efficiënt om invloed uit te oefenen op deze twee factoren. Er ontbreekt echter nog kennis over de exacte grootte van deze terugkoppelingen om hier een nauwkeurige uitspraak over te kunnen doen. Twee van de zes potentiële middelen beïnvloeden het verwachte nut van de VIR. Opvallend is echter dat geen van de zes middelen invloed uitoefent op sociale invloed, terwijl dit een doorslaggevende factor kan zijn.

Een andere opvallende constatering uit de systeemanalyse is dat slechts drie van de zes middelen veelbelovend zijn. Het voorkomen van het gebruik van meerdere lokale verwijssindexen, het verduidelijken van regelgeving en het verbeteren van de aansluiting van andere systemen op de VIR verhogen de meldingsbereidheid, maar hebben negatieve effecten op een of meer andere doelstellingen van het Ministerie van VWS of zijn moeilijk op korte termijn te implementeren.

Tot slot is het onmogelijk om een uitspraak te doen over de exacte effecten van de middelen op de meldingsbereidheid. Dit komt doordat de invloed van de vier factoren uit de UTAUT op de meldingsbereidheid onbekend is. Er kan op basis van de UTAUT slechts verwacht worden dat deze factoren een positief effect hebben op de meldingsbereidheid. Het is echter nog onmogelijk om een exacte schatting te maken.

Tabel 4: Samenvattende tabel systeemanalyse

Factor UTAUT (EN)	Factor UTAUT (NL)	Toelichting	Middel(en)
<i>Performance expectancy</i>	Verwachte nut	<i>De mate waarin een individu gelooft dat gebruik van het systeem hem of haar helpt winsten te boeken in de werkzaamheden die hij of zij verricht</i>	- Aantonen meerwaarde van VIR - Ontmoedigen automatisch melden
<i>Effort expectancy</i>	Gebruiksgemak	<i>De mate van gemak geassocieerd met het gebruik van het systeem</i>	- Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijsindexen - Verduidelijken regelgeving
<i>Social influence</i>	Sociale invloed	<i>De mate waarin een individu waarneemt dat anderen geloven dat hij of zij het systeem zou moeten gebruiken</i>	
<i>Facilitating conditions</i>	Faciliterende condities	<i>De mate waarin een individu gelooft dat er organisatorische en technische infrastructuren bestaan om gebruik van het systeem te ondersteunen</i>	- Verbeteren aansluiting andere systemen op VIR - Stimuleren van scholing

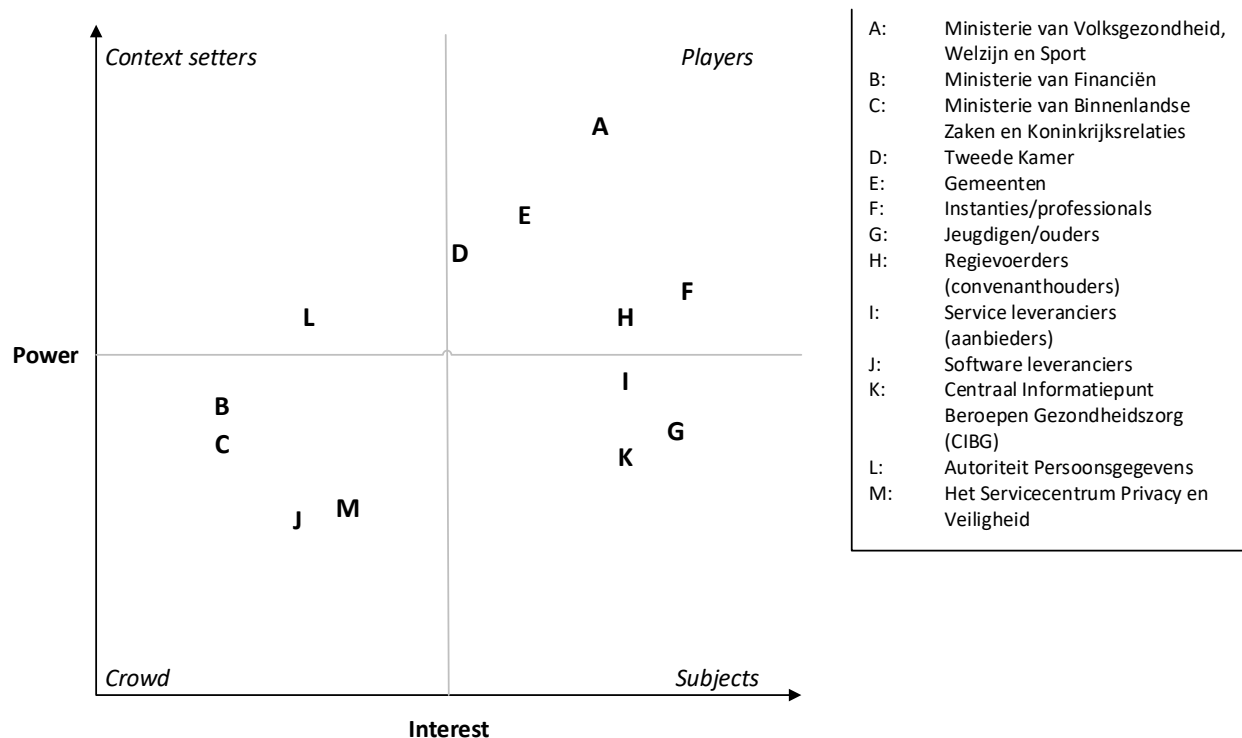
“Groen” duidt op een veelbelovend middel; “rood” duidt op een minder interessant middel.

Bijlage D: Actorenanalyse

Bijlage D1: Power/Interest Grid

In onderstaande figuur zijn de actoren geplaatst in een Power/Interest grid. De horizontale as geeft de interesse van de actoren weer: hoe meer interesse de actor heeft, hoe verder deze actor naar rechts wordt geplaatst. De verticale as geeft de hoeveelheid macht van de betrokkenen weer: hoe meer macht een actor heeft, hoe verder hij of zij naar boven wordt geplaatst.

Een Power/Interest grid is opgesplitst in vier delen. Linksonder bevindt zich de crowd. De actoren in deze categorie hebben relatief weinig baat bij het probleem. Rechtsonder bevinden zich de subjects. Deze groep betrokkenen dient goed op de hoogte gehouden te worden om tot een goede oplossing te komen. Linksboven bevinden zich de context setters. De groep betrokkenen die zich hierin bevindt dient tevreden gehouden te worden. Rechtsboven worden de players geplaatst. Zij zijn allemaal zeer betrokken bij het probleem en zijn daarom de belangrijkste actoren.



Figuur 13: Power/Interest grid

Overheden

- *Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport:* De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, momenteel Edith Schippers, draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Zij is de verantwoordelijke Minister voor de verwijsindex (Overheid, n.d.).

- *Ministerie van Financiën:* Deze actor kan de portefeuille van Het Ministerie van VWS verhogen of verlagen en heeft daarmee dus een grote invloed op de hoogte van de investeringen in de VIR.

- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*: Dit Ministerie beheert samen met het Ministerie van Financiën de begroting van de provinciefondsen en gemeentefondsen (Overheid, n.d.).

- *Tweede Kamer*: De belangrijkste taken van de Tweede Kamer zijn de regering controleren en wetten maken. De Tweede Kamer heeft het recht om de staatsuitgaven te beoordelen en daarna te verwerpen of goed te keuren (Tweede Kamer, n.d.)

- *Gemeenten*: Deze actor moet zelf keuzes maken wat betreft leverancier en inrichting van het systeem. De gedachte hierachter is dat gemeenten op deze manier beter kunnen inspelen op lokale behoeften en wensen. De gemeente, en meer specifiek het college, bevordert het gebruik van de verwijfsindex. Daartoe maakt het college afspraken met de binnen zijn gemeente meldingsbevoegde instanties (Broeders et al., 2011). Vaak is er een gemeentelijke coördinator die deze taak op zich neemt (Abraham & Dijk, 2015, p. 18). De gemeente moet bovendien nagaan of meldingsbevoegden die een jeugdige aan de verwijfsindex hebben gemeld en vervolgens een signaal hebben ontvangen, contact met elkaar opnemen (Overheid, n.d.). In de praktijk is het aan de gemeente om te bepalen waar deze regiefunctie wordt belegd. Dit kan bijvoorbeeld bij een andere instantie of aparte functionaris zijn (Broeders et al., 2011).

De aansluiting van gemeenten met de landelijke verwijfsindex vindt plaats via convenantgebieden. Dit zijn gebieden waarin gemeenten uit de regio onderlinge afspraken hebben gemaakt rondom de verwijfsindex. In totaal zijn er 66 convenantgebieden, waaronder één van de Raad voor de Kinderbescherming (Abraham & Dijk, 2015, p. 19). Alle convenantgebieden hebben een eigen lokaal verwijfssysteem dat gekoppeld is aan de landelijke verwijfsindex risicjongeren.

Gebruikers van de verwijfsindex risicjongeren

- *Instanties/professionals*: Het succes van de verwijfsindex is afhankelijk van de professional. Zij zijn het uiteindelijk die de verwijfsindex gebruiken (Abraham & Dijk, 2015). Niet alle hulpverleners mogen gebruik maken van de landelijke verwijfsindex. De instanties die aan de verwijfsindex mogen melden zijn in de wet vastgelegd (Jeugd en Gezin, 2011). Dit zijn instanties die werkzaam zijn in de jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie (Overheid, n.d.). Deze instanties moeten zelf vaststellen welke professionals meldingsbevoegd worden (Broeders et al., 2011, p. 311).

Meldingsbevoegde instanties zijn in de landelijke database ingedeeld naar type organisatie. Er worden 26 verschillende typen onderscheiden: Bureau Jeugdzorg, leerplichtambtenaar, jeugdwelzijnsinstelling, Raad voor de Kinderbescherming, politie, maatschappelijke ondersteuning, GGD-instelling, Bureau Halt, voogdij-instelling, voortgezet onderwijs, MEE-organisatie, primair onderwijs, jeugd-GGZ-instelling, speciaal onderwijs, beroepsonderwijs, verslavingszorginstelling, Regionaal Meld- en Coördinatiepunt, gemeentelijke gezondheidsdienst, consultatiebureau, gehandicaptenzorg-instelling, doelgroepen coördinator, huisartsenzorg, huisarts, ziekenhuis afd. spoedeisende hulp, gemeentelijke kredietbank, hoger onderwijs/wetenschappelijk onderzoek (Abraham & Dijk, 2015).

Daarnaast zijn er op lokaal niveau ook andere actoren betrokken die wel meldingen doen in het lokale systeem, maar niet meldingsbevoegd zijn voor de landelijke verwijfsindex. De meldingen van deze actoren kunnen alleen matches creëren binnen een convenantgebied. Voorbeelden van deze groep actoren zijn verloskundigen en peuterspeelzalen (Broeders et al., 2011).

Doelgroep

- *Jeugdigen/ouders*: In het eerste half jaar van 2015 kregen zo'n 270.000 jongeren jeugdhulp (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015). Het gaat hierbij om 160 duizend jongens en 109 duizend meisjes. De meeste jongeren met jeugdhulp zijn van basisschoolleeftijd. De helft van alle jongeren met jeugdhulp was tussen de 4 en 11 jaar oud blijkt uit het onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). Bij de jongste kinderen tot drie jaar, 12-tot en met 17-jarigen en jongeren vanaf 18 jaar is het aantal jongeren met jeugdhulp lager.

Daarnaast wordt uit hetzelfde rapport duidelijk dat relatief minder allochtone jongeren jeugdhulp ontvangen. Meer dan 6 procent van de autochtone jongeren ontving jeugdhulp, terwijl dit percentage bij westerse allochtonen op 5,4% ligt en bij niet-westerse allochtonen slechts op 5,2%. Wel ontvangen allochtone jongeren relatief vaker jeugdbescherming. Ongeveer 1,4% van de niet-westerse en 1,1% van de westerse allochtone jongeren ontvingen jeugdbescherming, terwijl dit percentage bij autochtone jongeren op 0,8% ligt. Hetzelfde patroon wordt ook waargenomen bij jeugdreclassering waar het aandeel jongeren met jeugdreclassering bij niet-westerse allochtone jongeren, westerse allochtone jongeren en autochtone jongeren respectievelijk 0.9%, 0.4% en 0.2% bedraagt (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015).

Ondersteunende partijen

- *Regievoerders (convenanthouders)*: De convenanthouder coördineert en ondersteunt het gebruik van het verwijssysteem. Dit betekent onder andere dat de regievoerder actief op zoek gaat naar nieuwe organisaties die zich aansluiten (Abraham & Dijk, 2015, p. 56). Ondanks dat de gemeente verantwoordelijk is voor de rol van gemeentelijke regievoerder, wordt deze rol vaak belegd bij een aparte instantie (Broeders et al., 2011). Zo is de functie van regievoerder in Amsterdam en Rotterdam belegd bij een bureau als onderdeel van de gemeente (Abraham & Dijk, 2015, p. 56).

- *Service leveranciers (aanbieders)*: Zij koppelen lokale verwijssystemen aan de landelijke verwijssindex. Er zijn vijf verschillende aanbieders te onderscheiden (Abraham & Dijk, 2015, p. 18).

1. Multisignaal verzorgt de koppeling met de landelijke verwijssindex in meer dan 300 gemeenten.
2. VIS2 voorziet 26 gemeenten van een koppeling met de landelijke verwijssindex risicjongeren.
3. Zorg voor Jeugd regelt de koppeling tussen de provincies Groningen en Noord-Brabant met de landelijke verwijssindex.
4. Matchpoint voorziet de stadsregio Amsterdam, bestaande uit 16 gemeenten, van een koppeling met de landelijke verwijssindex risicjongeren.
5. De Raad voor de Kinderbescherming is via haar eigen landelijke registratiesysteem direct gelinkt aan de landelijke verwijssindex.

- *Software leveranciers*: Veel gemeenten en instanties in de jeugdzorg beschikken niet over de noodzakelijke kennis voor het ontwikkelen van complexe digitale systemen. De ontwikkeling van digitale systemen als de verwijssindex wordt daarom veelal overgelaten aan externe private partijen, de software leveranciers. Opvallend hierbij is dat gemeenten of lokale initiatiefnemers soms nauwe banden hebben met deze leveranciers. Hierdoor hebben de software leveranciers, mede door een gebrek aan kennis bij lokale bestuurders, invloed op de inrichting van het systeem (Broeders et al., 2011, p. 310).

- *Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)*: Vanwege de complexiteit die de verwijssindex typeert is ervoor gekozen om het beheer van de landelijke verwijssindex te beleggen bij een uitvoeringsinstantie en agentschap van het Ministerie van VWS, namelijk het CIBG. Deze instantie heeft al veel ervaring met het beheer van andere systemen in de zorg (Broeders et al, 2011, p. 309). Ondanks deze constructie blijft het Ministerie van VWS uiteindelijk de verantwoordelijke (Overheid, n.d.).

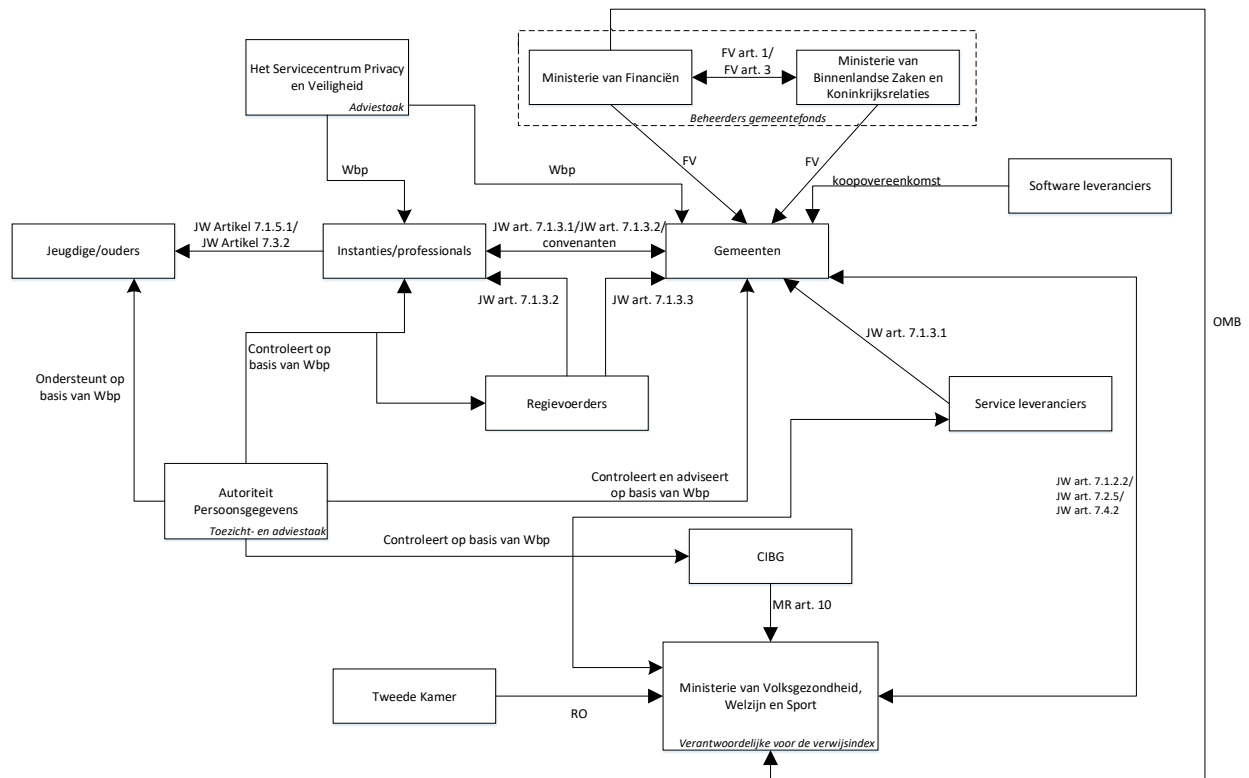
Toezichthouders/adviseurs:

- *Autoriteit Persoonsgegevens, voorheen het College bescherming persoonsgegevens:* Deze actor houdt op grond van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) toezicht op de verwerking van persoonsgegevens via de verwijzindex. Ook heeft de Autoriteit Persoonsgegevens een adviestaak. Gemeenten mogen bij deze actor aankloppen met vragen over de interpretatie van de wetgeving met betrekking tot de verwijzindex. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt in de praktijk met name toezicht op landelijk niveau. Op lokaal niveau beschikt het niet over voldoende middelen om toezicht te houden op het grote aantal lokale verwijssystemen (Broeders et al., 2011, p. 314). Bij klachten van burgers of instanties wordt er echter wel onderzoek gedaan op lokaal niveau.

- *Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid:* Deze actor heeft onder andere de taak advies en informatie over privacy en gegevensuitwisseling te geven aan instanties die actief zijn op het domein van de jeugdzorg (Broeders et al., 2011). Vanwege de beperkte capaciteit kunnen hulpverleners niet bij het servicecentrum aankloppen met standaard privacyvragen (Rijksoverheid, n.d.). Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid staat los van de Autoriteit Persoonsgegevens, is een onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en heeft in vergelijking met de Autoriteit Persoonsgegevens geen toezichthoudende taak (Rijksoverheid, n.d.). Wel vervult deze actor een waardevolle rol als het gaat om advies. Deze organisatie biedt burgers meer ondersteuning bij complexe privacyvraagstukken dan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Bijlage D2: Formele Kaart

In de formele kaart hieronder zijn de onderlinge formele relaties te vinden van de betrokken actoren bij het verwijssysteem (Bijlage D1). Deze relaties zijn gebaseerd op formele posities, taken en verantwoordelijkheden, en belangrijke wet- en regelgeving.



Figuur 14: Formele Kaart

Betekenis van afkortingen uit de Formele Kaart.

<i>FV:</i>	<i>Financiële-verhoudingswet</i>
<i>JW:</i>	<i>Jeugdwet</i>
<i>MR:</i>	<i>Mandaatregeling VWS</i>
<i>OMB:</i>	<i>Organisatie- en mandaatbesluit</i> <i>Ministerie van Financiën 2015</i>
<i>RO:</i>	<i>Reglement van Orde van de</i> <i>Tweede Kamer der Staten-Generaal</i>
<i>Wbp:</i>	<i>Wet Bescherming Persoonsgegevens</i>

De belangrijkste wetten waarop de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt zijn de Wet Bescherming Persoonsgegevens, Wet Politiegegevens, Wet Basisregistratie Personen, en de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.). Om bovenstaande afbeelding enigszins overzichtelijk te houden is alleen de Wet Bescherming Persoonsgegevens zichtbaar.

Overheden

- *Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport:* Deze actor draagt volgens artikel 7.1.2.2 van de Jeugdwet zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijfsindex. Tevens volgt uit artikel 7.2.5 dat het Ministerie bepaalt aan welke beveiligingseisen de gegevensverwerking moet voldoen. Hiermee bepaalt het Ministerie van VWS in grote lijnen de inrichting van de verwijfsindex. Gemeenten dienen zich hier volgens de Jeugdwet aan te houden (Overheid, n.d.).

- *Ministerie van Financiën:* Uit artikel 3 van de Financiële-verhoudingswet volgt dat het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen het gemeentefonds beheren. De hoeveelheid geld die gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken en belastingcapaciteit van de gemeente (Overheid, n.d.). Inkomsten uit het gemeentefonds zijn van groot belang voor gemeenten. Hierdoor heeft het Ministerie van Financiën veel invloed op het handelen van gemeenten.

Ook oefent het Ministerie van Financiën invloed uit op de keuzes die gemaakt worden door het Ministerie van VWS. Het Ministerie van Financiën heeft de volgens het 'Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015' de bevoegdheid om te adviseren met betrekking tot de beheersing van de collectieve uitgaven van het Rijk en doet voorstellen voor infrastructuur van de begroting (Overheid, n.d.). Hierdoor heeft deze actor veel invloed op het beschikbare budget van het Ministerie van VWS.

- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:* Uit artikel 3 van de Financiële-verhoudingswet volgt dat het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen het gemeentefonds beheren. De hoeveelheid geld die gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken en belastingcapaciteit van de gemeente (Overheid, n.d.). Inkomsten uit het gemeentefonds zijn van groot belang voor gemeenten. Hierdoor heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veel invloed op het handelen van gemeenten.

- *Tweede Kamer:* Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal maakt duidelijk dat wetgeving en beleid alleen tot stand kan komen als de Tweede Kamer hiernaar heeft gekeken en het met het voorstel eens is (Overheid, n.d.). De commissie voor Rijksuitgaven beoordeelt onder andere de rechtmatigheid en doelmatigheid van staatsuitgaven en heeft het recht om deze uitgaven daarna te verwerpen of goed te keuren. Hiermee speelt de Tweede Kamer een kritieke rol voor het Ministerie van VWS bij de totstandkoming van wets- en beleidsvoorstellen.

- *Gemeenten:* Artikel 7.4.2 van de Jeugdwet maakt duidelijk dat het college kosteloos gegevens moet verstrekken aan het Ministerie van VWS. Deze verstrekking kan structureel of incidenteel zijn (Overheid, n.d.). Uit artikel 7.1.3.1 van de Jeugdwet volgt dat de gemeente de taak heeft het gebruik van de verwijfsindex te bevorderen. Hiervoor maakt de gemeente afspraken met instanties binnen de gemeente die worden vastgelegd in convenanten. Ook blijkt uit artikel 7.1.3.2 van de Jeugdwet dat het college ervoor moet zorgen dat wordt nagegaan of de meldingsbevoegden die een jongere aan de verwijfsindex hebben gemeld en vervolgens daaruit een signaal hebben ontvangen, met elkaar contact hebben opgenomen (Overheid, n.d.).

Gebruikers van de verwijfsindex risicojongeren

- *Instanties/professionals:* Uit artikel 7.1.3.1 van de Jeugdwet volgt dat de gemeente afspraken maken met instanties binnen de gemeente die worden vastgelegd in convenanten. Artikel 7.1.5.1 en 7.3.2 van de Jeugdwet geven aan dat de professional de plicht heeft de jongere en/of ouders in te lichten bij het doen van een melding (Overheid, n.d.).

Doelgroep

- *Jeugdigen/ouders*: Hebben het recht geïnformeerd te worden door hulpverleners die een melding aan de verwijzindex hebben gedaan (Overheid, n.d.). Bovendien worden zij ondersteunt door de Autoriteit Persoonsgegevens met betrekking tot privacy.

Ondersteunende partijen

- *Regievoerders (convenanthouders)*: Gemeenten kunnen met het oog op een effectief gebruik van de verwijzindex de rol van regievoerder beleggen bij een aparte instantie of functionaris blijkend uit artikel 7.1.3.3 van de Jeugdwet. Uit artikel 7.1.3.2 van de Jeugdwet wordt duidelijk dat deze regievoerders onder andere de taak hebben om te controleren of hulpverleners contact met elkaar opnemen indien zij een signaal hebben ontvangen (Overheid, n.d.).

- *Service leveranciers (aanbieders)*: Artikel 7.1.3.1 vermeldt dat het college de aansluiting van instanties en hun professionals op de verwijzindex organiseert. Service leveranciers werken in dienst van gemeenten om de koppeling tussen de lokale verwijzindex en het landelijke verwijzssysteem te regelen.

- *Software leveranciers*: Gemeenten sluiten een koopovereenkomst af met de softwareleverancier over de ontwikkeling en implementatie van lokale verwijzsystemen (Broeders et al., 2011, p. 310).

- *Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)*: De mandaatregeling VWS maakt zichtbaar dat het agentschap CIBG mandaat heeft ten aanzien van stukken die tot hun werkterrein behoren (Overheid, n.d.). Het CIBG valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS (Rijksoverheid, n.d.).

Toezichthouders/adviseurs

- *Autoriteit Persoonsgegevens, voorheen het College bescherming persoonsgegevens*: Deze actor houdt toezicht op instanties en hun professionals, gemeenten, het Ministerie van VWS, regievoerders, service leveranciers en het CIBG met betrekking op wet- en regelgeving voor het gebruik van persoonsgegevens. De belangrijkste wetten waarop de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt zijn Wet Bescherming Persoonsgegevens, Wet Politiegegevens, Wet Basisregistratie Personen, en de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.). Hiermee ondersteunt deze actor jeugdigen en ouders. Ook heeft de Autoriteit Persoonsgegevens de taak om gemeenten, de regering en/of het parlement te adviseren (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.; Broeders et al., 2011, p. 314).

- *Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid*: Deze actor ondersteunt professionals en gemeenten die worden geconfronteerd met complexere vraagstukken op basis van onder andere de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Broeders et al., 2011, p. 314; Rijksoverheid, n.d.).

Bijlage D3: Tabel met probleemperecepties van de verschillende actoren

In deze tabel zijn van de betrokken actoren hun belangen, doelen, probleem met oorzaken en mogelijke oplossingen weergegeven.

Tabel 5: Probleemperecepties van actoren

Actor	Belangen	Gewenste situatie/doelen	Probleem	Oorzaken	Mogelijke oplossingen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Kinderen in Nederland moeten zo gezond en veilig mogelijk kunnen opgroeien (Rijksoverheid, n.d.)	Jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing verlenen (Overheid, n.d.)	De verwijfsindex heeft nog voor te weinig toegevoegde waarde gezorgd (Abraham & Dijk, 2015, p. 64)	Het gebruik van de verwijfsindex is onvoldoende: - Er worden nog te weinig relevante meldingen gedaan (Abraham & Dijk, 2015, p. 64) - Enkele convenantgebieden hanteren een ongewenste aanpak (Abraham & Dijk, 2015; Matchpoint, 2015, p.16)	Verbeteren van het gebruik van de verwijfsindex risicojongeren (Ministerie van VWS, 2013)
Ministerie van Financiën	Een financieel gezond Nederland (Rijksoverheid, n.d.)	Het jaarlijks beschikbare budget van 1.232.000€ zo min mogelijk overschrijden (Rijksoverheid, 2016)	Het beschikbare budget is wellicht niet voldoende om de verwijfsindex aantoonbaar te verbeteren	Het budget betreft slechts een bijdrage aan het CIBG voor de uitvoeringskosten en het beheer van de VIR (Rijksoverheid, 2016)	Verbeteringen aanbrengen aan de verwijfsindex risicojongeren die het budget zo min mogelijk overschrijden
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Gemeentefonds verdelen onder gemeenten volgens de Financiële-verhoudingswet (Overheid, n.d.)	Het gemeentefonds wordt op zo'n wijze benut door gemeenten dat zij hierbij het gebruik van de verwijfsindex risicojongeren optimaal stimuleren	Sommige gemeenten nemen in hun subsidievoorwaarden een minimaal aantal te maken meldingen op. Instanties realiseren dit aantal door automatisch te melden (Abraham & Dijk, 2015, p. 41)	Gemeenten moet het gebruik van de verwijfsindex bevorderen (Overheid, n.d.). Dit proberen zij onder andere te doen door subsidies te geven aan bedrijven die veel melden.	Ontmoedigen van automatisch melden
Tweede Kamer	Toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede zorg (Tweede Kamer, n.d.)	Jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing verlenen (Overheid, n.d.)	De verwijfsindex heeft nog voor te weinig toegevoegde waarde gezorgd (Abraham & Dijk, 2015, p. 64)	Het gebruik van de verwijfsindex is onvoldoende: - Er worden nog te weinig relevante meldingen gedaan (Abraham & Dijk, 2015, p. 64) - Enkele convenantgebieden hanteren een ongewenste aanpak (Abraham & Dijk, 2015; Matchpoint, 2015, p.16)	Verbeteren van het gebruik van de verwijfsindex risicojongeren (Ministerie van VWS, 2013)

Actor	Belangen	Gewenste situatie/doelen	Probleem	Oorzaken	Mogelijke oplossingen
Gemeenten	Een prettig leefklimaat voor jongeren binnen de gemeente die te maken krijgen met jeugdzorg	Integrale en laagdrempelige ondersteuning, hulp en zorg bieden aan jeugdigen (Voordejeugd, n.d.)	Leveranciers hebben invloed op de inrichting van verwijssystemen (Broeders et al., 2011, p. 310)	Bij het opzetten van verwijssystemen is de gemeente meestal afhankelijk van leveranciers, mede door een gebrek aan kennis bij lokale bestuurders (Broeders et al., 2011, p. 310)	Gesprekspartners moeten gemeenten meer ondersteunen (Broeders et al., 2011, p. 310)
Instanties/professionals	Kinderen in Nederland moeten zo gezond en veilig mogelijk kunnen opgroeien	Jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing verlenen (Overheid, n.d.)	De verwijsindex zet handelingsvrijheid en vertrouwensrelatie onder druk (WRR, 2011, p. 30)	<ul style="list-style-type: none"> - Automatisch melden niet in lijn met de geest van de wet. - Informeren van ouders gebeurt soms te generiek. - Toestemming vragen voor het uitwisselen van gegevens gebeurt soms te generiek (Abraham & Dijk, 2015) - Ouders moeten ingelicht worden bij het doen van een melding (Ministerie van VWS, 2013) 	Aanpassingen aan de verwijsindex risicjongeren: ontmoedig o.a. automatisch melden
Jeugdigen/ouders	De mogelijkheid om gezond en veilig op te kunnen groeien	Het krijgen van passende hulp, zorg en bijsturing	De verwijsindex zet privacy en vertrouwensrelatie met professional onder druk (WRR, 2011, p. 30)	<ul style="list-style-type: none"> - Automatisch melden niet in lijn met de geest van de wet. - Informeren van ouders gebeurt soms te generiek. - Toestemming vragen voor het uitwisselen van gegevens gebeurt soms te generiek (Abraham & Dijk, 2015) - Wanneer een melding tot een match leidt, is de jongere er niet meer zeker van dat gevoelige informatie gedeeld wordt 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontmoedigen van automatisch melden - Doorlopende scholing voor meldingsbevoegden
Regievoerders (convenanthouders)	Gebruik van de VIR bevorderen	Doeltreffend coördineren en faciliteren van het gebruik van de VIR (Abraham & Dijk, 2015, p. 56)	Niet in elke gemeente kan de convenanthouder de taken uitvoeren die eigenlijk nodig zijn om het gebruik van de VIR te bevorderen	Sommige gemeenten hanteren een ongewenste werkwijze en werken bijvoorbeeld binnen lokale overlegstructuren (Abraham & Dijk, 2015, p. 9)	Zorg ervoor dat gemeenten aangesproken worden die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen (Abraham & Dijk, 2015, p. 79)

Actor	Belangen	Gewenste situatie/doelen	Probleem	Oorzaken	Mogelijke oplossingen
Service leveranciers (aanbieders)	- Beheer van het koppelen van de lokale verwijssystemen aan de landelijke verwijsindex in eigen handen houden - Reputatie	Doeltreffend koppelen van lokale systemen met de landelijke verwijsindex	Het koppelen van het lokale systeem aan het landelijke systeem gaat soms lastiger dan gewenst	Sommige convenantgebieden maken gebruik van meerdere lokale systemen of hanteren een afwijkende werkwijze	- Informatiearchitectuur verbeteren: voorkom gebruik van meerdere lokale systemen en zorg ervoor dat gemeenten aangesproken worden die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen
Software leveranciers	- Winst maken door lokale verwijssystemen aan te leggen - Reputatie	Ontwikkelen van functionerende, doelgerichte lokale systemen	In elk convenantgebied zijn weer andere wensen	Een veelheid aan lokale verwijsindexen	Voorkomen gebruik van meerdere lokale verwijsindexen
Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)	Beheer van de verwijsindex houden om binnen de overheid de organisatie te worden op het gebied van registers voor (gewaarmerkte) identiteiten (CIBG, n.d.)	Doeltreffend beheer van de database waarin alle melders, meldingen en signalen terechtkomen realiseren (Abraham & Dijk, 2015, p. 22)	De toekomst van de verwijsindex is niet gegarandeerd.	De verwijsindex heeft voor de doelstellingen vroegsignaleren en interveniëren nog te weinig toegevoegde waarde (Abraham & Dijk, 2015, p. 78)	Verbeteren van het gebruik van de verwijsindex risicojongeren
Autoriteit Persoonsgegevens	Beschermen privacy van jeugdigen	Juiste verwerking van persoonsgegevens via de verwijsindex (Broeders et al., 2011, p. 314)	Privacy jeugdige in het geding	- Automatisch melden niet in lijn met de geest van de wet. - Informeren van ouders gebeurt soms te generiek. - Toestemming vragen voor het uitwisselen van gegevens gebeurt soms te generiek (Abraham & Dijk, 2015)	- Ontmoedig automatisch melden - Scholing moet bijdragen aan meer bekendheid m.b.t. privacy
Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid	Beschermen privacy van jeugdigen	Juist advies geven en informeren over privacy en gegevensuitwisseling aan instanties en beroepskrachten die werken met jongeren tot 23 jaar (Invoering centra jeugd en gezin, 2014)	Privacy jeugdige in het geding	Meldingsbevoegden handelen niet altijd correct, maar stellen bewust of onbewust toch geen vragen aan het Servicecentrum Privacy en Veiligheid.	Zorg ervoor dat meldingsbevoegden meer bekend zijn met de rol die het servicecentrum Privacy en Veiligheid kan spelen

Bijlage D4: Tabel met hulpbronnen per actor en belang + vervangbaarheid van deze actoren

In deze bijlage zijn van de betrokkenen hun hulpbronnen weergegeven. Daarnaast is per actor aangegeven of hij vervangbaar is en of het Ministerie van VWS afhankelijk van de desbetreffende actor is. Aan de hand daarvan kan bepaald worden welke actoren de kritieke actoren zijn.

Tabel 6: Hulpbronnen per actor en belang + vervangbaarheid

Actor	Belangrijke hulpbronnen	Vervangbaar	Afhankelijk	Kritieke actor
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	<ul style="list-style-type: none"> - formele macht/autoriteit: Jeugdwet en communicatie (Abraham & Dijk, 2015, p. 79; Broeders et al., 2011, p. 312) - subsidies: van belang voor de implementatie van mogelijke oplossingsrichtingen (Broeders et al., 2011, p. 312) - Bevoegd om beleidsvoorstellen te doen, zoals de mogelijke oplossingsrichtingen - Wet- en regelgeving: Kan met het initiatief komen om regelgeving te verduidelijken 	Laag	Hoog	Ja
Ministerie van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> - formele macht/autoriteit - geld: het organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015 (Rijksoverheid, n.d.) - beheer gemeentefonds: Financiële-verhoudingswet (Overheid, n.d.) 	Laag	Gemiddeld	Nee
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	<ul style="list-style-type: none"> - formele macht/autoriteit - beheer gemeentefonds: Financiële-verhoudingswet (Overheid, n.d.) 	Laag	Laag	Nee
Tweede Kamer	<ul style="list-style-type: none"> - formele macht/autoriteit: Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft budgetrecht, onderzoek- en enquêterecht, vragenrecht, amendementsrecht. Ook kunnen ze moties indienen en hebben ze het recht van initiatief (Tweede Kamer, n.d.) 	Laag	Hoog	Ja
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - subsidies aan instanties (Broeders et al., 2011, p. 312) - formele macht/autoriteit - Bepalen beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau (Kouijzer, 2013) - Kennis over lokale behoeften en wensen 	Laag	Hoog	Ja
Instanties/professionals	<ul style="list-style-type: none"> - meldrecht: professionals hoeven officieel geen gebruik te maken van de VIR (Abraham & Dijk, 2015, p. 35) - kennis, vaardigheden, ervaring en deskundigheid - positie in het netwerk: als zij niet melden, heeft het verwijssysteem geen meerwaarde (Abraham & Dijk, 2015, p. 78) - referentie macht: aanzien, "beroepstrots" - Informatie over jeugdigen 	Laag	Hoog	Ja
Jeugdigen/ouders	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnen zich beroepen op de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Overheid, n.d.) - aantal/groeps grootte - Media-aandacht 	Laag	Gemiddeld	Nee

Actor	Belangrijke hulpbronnen	Vervangbaar	Afhankelijk	Kritieke actor
Regievoerders (convenanthouders)	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis, vaardigheden en ervaring - Kunnen training geven/scholing aanbieden. Dit is bijvoorbeeld al het geval in Amsterdam en Rotterdam (Abraham & Dijk, 2015, p. 56) 	Hoog	Hoog	Ja
Service leveranciers (aanbieders)	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis, vaardigheden en ervaring - Kunnen trainingen en voorlichting geven over het melden en het opvolgen van de match (Abraham & Dijk, 2015, p. 79) 	Hoog	Gemiddeld	Nee
Software leveranciers	<ul style="list-style-type: none"> - Technische kennis, vaardigheden, ervaring en gespecialiseerde deskundigheid (Broeders et al., 2011, p. 310) 	Hoog	Laag	Nee
Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis, vaardigheden en ervaring (Broeders et al., 2011, p. 309) - Informatie/cijfers over het functioneren van de landelijke verwijssindex. Deze informatie is noodzakelijk voor analyses van het verwijssysteem 	Hoog	Gemiddeld	Nee
Autoriteit persoonsgegevens	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis en ervaring - Informatie: door toezicht houden, onderzoek doen & advisering (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.) - Kan zich beroepen op Wet Bescherming Persoonsgegevens, Wet Politiegegevens, Wet Basisregistratie Personen, en de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.) 	Laag	Gemiddeld	Nee
Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis - Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) - Informatie: door analyseren en adviseren (Broeders et al., 2011, 314) 	Hoog	Laag	Nee

Bijlage D5: Overzichtstabel voor wederzijdse afhankelijkheden

De onderstaande overzichtstabel voor wederzijdse afhankelijkheden maakt duidelijk welke actoren eventueel een coalitie met het Ministerie van VWS kunnen vormen en welke betrokkenen juist conflicterende belangen en doelen hebben. Daarnaast maakt de tabel zichtbaar of een actor kritiek en/of toegewijd is. Deze indeling is gemaakt op basis van bijlage D1 t/m bijlage D4.

Tabel 7: Overzichtstabel voor wederzijdse afhankelijkheden

	Toegewijde actoren		Niet-toegewijde actoren	
	Kritieke actor	Niet-kritieke actor	Kritieke actor	Niet-kritieke actor
Gelijke/steunende belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - Gemeenten - Regievoerders (convenanthouders) 	<ul style="list-style-type: none"> - Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) - Service leveranciers (aanbieders) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tweede Kamer 	<ul style="list-style-type: none"> - Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Software leveranciers
Conflicterende belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> - Instanties/professionals 	<ul style="list-style-type: none"> - Jeugdigen/ ouders 		<ul style="list-style-type: none"> - Ministerie van Financiën - Autoriteit Persoonsgegevens

Kritieke, toegewijde actoren.

- *Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport*: Als verantwoordelijke draagt het Ministerie zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijssindex. Deze actor heeft als doel om het gebruik van de verwijssindex te verbeteren.

- *Gemeenten*: Omdat gemeenten de vrijheid hebben om keuzes te maken over de inrichting van het verwijssysteem is het belangrijk dat het Ministerie rekening houdt met de belangen van gemeenten. Gemeenten zijn bereid mee te werken aan het verbeteren van het gebruik van de verwijssindex. Het is voor gemeenten echter van belang dat zij tijdens onderhandelingen met software leveranciers meer ondersteuning krijgen van gesprekspartners om op deze wijze zelf meer invloed uit te kunnen oefenen op de inrichting van het systeem.

- *Regievoerders (convenanthouders)*: De convenanthouder coördineert en ondersteunt het gebruik van het verwijssysteem en speelt hiermee een kritieke rol. Regievoerders steunen het belang van het Ministerie. Voor deze actor is het echter gewenst dat gemeenten aangesproken worden indien gemeenten het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen.

- *Instanties/professionals*: Het succes van de verwijssindex wordt in grote mate bepaald door de gebruikers ervan. Daarmee verdient het de aanbeveling om rekening te houden met de belangen van deze actor. Omdat de handelingsruimte van professionals wordt ingeperkt door de verwijssindex en het verwijssysteem de vertrouwensrelatie met jeugdigen onder druk kan zetten hebben professionals tegenstrijdige doelen. Zij zien echter in het ontmoedigen van automatisch melden een gewenste oplossing.

Kritieke, niet-toegewijde actoren.

- *Tweede Kamer*: Deze actor heeft dezelfde doelen als het Ministerie van VWS. Omdat wetgeving en beleid alleen tot stand kan komen als de Tweede Kamer hiernaar heeft gekeken en het met het voorstel eens is, is het van belang deze partij te overtuigen van de gekozen oplossingsrichting.

Niet-kritieke, toegewijde actoren.

Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG): Voor het CIBG is het belangrijk dat het gebruik van de verwijsindex verbeterd. Deze actor heeft er namelijk belang bij het beheer van de landelijke verwijsindex in handen te houden.

- *Service leveranciers (aanbieders)*: De belangen van deze actor steunen die van het Ministerie van VWS. Service leveranciers vinden het echter wel gewenst dat het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen wordt voorkomen en dat gemeenten die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen worden aangesproken.

- *Jeugdigen/ouders*: De belangen van deze actor zijn strijdig met de belangen van het Ministerie, omdat de verwijsindex de vertrouwensrelatie met de professional aantast en privacy onder druk kan zetten. Gewenste oplossingen voor deze actor zijn het stimuleren van scholing of het ontmoedigen van automatisch melden.

Niet-toegewijde, niet-kritieke actoren.

- *Het Servicecentrum Privacy en Veiligheid*: Deze actor probeert de privacy van jeugdigen te beschermen. Dit doet deze actor echter door advies te geven aan professionals omtrent complexe privacyvraagstukken. Het servicecentrum heeft echter geen toezichthoudende taak en conflicteert daarom ook niet met het Ministerie.

- *Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*: Dit Ministerie ondersteunt oplossingen die het gebruik van de verwijsindex verbeteren. Deze actor hecht echter wel veel waarde aan het ontmoedigen van automatisch melden.

- *Software leveranciers*: Ook deze partij hecht veel waarde aan een verbeterd gebruik van de verwijsindex, omdat dit hun reputatie ten goede komt. Deze actor heeft er echter wel voordeel bij als het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen wordt voorkomen.

- *Het Ministerie van Financiën*: Dit Ministerie ondersteunt de gewenste situatie van het Ministerie van VWS om het gebruik van de verwijsindex te verbeteren. Dit mag echter niet samen gaan met te hoge overheidsuitgaven. Daarom kunnen de belangen onderling botsen.

- *Autoriteit Persoonsgegevens*: Omdat deze actor toezicht houdt op de privacy van de jeugdige kunnen de belangen van deze instantie strijdig zijn met die van het Ministerie van VWS. De Autoriteit Persoonsgegevens zal echter wel tevreden zijn over het ontmoedigen van automatisch melden en het stimuleren van scholing.

Bijlage D6: Conclusie actorenanalyse

Uit de actorenanalyses wordt duidelijk dat er naast het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vier betrokkenen van groot belang zijn om de meldingsbereidheid te kunnen verhogen. Dit zijn het gemeenten, regievoerders, instanties/professionals en de Tweede Kamer. Deze betrokkenen beschikken over machtige hulpbronnen. Daarom is het belangrijk dat het Ministerie rekening houdt met de belangen en wensen van deze partijen.

Op basis van de analyses wordt zichtbaar dat gemeenten, regievoerders, instanties/professionals en de Tweede Kamer de wens van het Ministerie ondersteunen om het gebruik van de verwijsindex te verbeteren. Het is voor gemeenten echter van belang dat zij tijdens onderhandelingen met software leveranciers meer ondersteuning krijgen van gesprekspartners om op deze wijze zelf meer invloed uit te kunnen oefenen op de inrichting van het verwijssysteem. Daarnaast is het voor regievoerders gewenst dat gemeenten aangesproken worden indien zij het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen. Het verdient de aanbeveling deze wensen te ondersteunen om op steun van deze betrokkenen te kunnen rekenen. Omdat wetgeving en beleid alleen tot stand kan komen als de Tweede Kamer hiernaar heeft gekeken en het met het voorstel eens is, is het van belang deze actor te overtuigen van de gekozen oplossingsrichting.

Instanties en professionals zijn een cruciale schakel in het verwijssysteem. Zij zijn de gebruikers van het systeem. Daarmee bepalen zij in grote mate het succes van de verwijsindex. De belangen van instanties/professionals kunnen echter strijdig zijn met de belangen van het Ministerie. Professionals zien echter in het ontmoedigen van automatisch melden een gewenste oplossing.

Natuurlijk dient er ook rekening gehouden te worden met de belangen van de overige betrokkenen om op een breed draagvlak te kunnen rekenen. Toch zijn deze betrokkenen van minder groot belang voor het verbeteren van het gebruik van de verwijsindex risicojongeren. Bovendien wordt zichtbaar dat veel van deze partijen het belang van het Ministerie van VWS steunen.

Belangen van jeugdigen/ouders, het Ministerie van Financiën en de Autoriteit Persoonsgegevens kunnen echter wel conflicterend zijn met de belangen van het Ministerie van VWS. De belangen van deze drie betrokkenen verdienen daarom meer aandacht. Om het Ministerie van Financiën tevreden te houden mogen de kosten die samengaan met de middelen niet te hoog zijn. Om deze reden wordt vervolgonderzoek naar dit aspect nog belangrijker. Bovendien komt uit de analyses naar voren dat jeugdigen/ouders en de Autoriteit Persoonsgegevens in het stimuleren van scholing en het ontmoedigen van automatisch melden gewenste oplossingen zien.

Tot slot maken de analyses gewenste oplossingsrichtingen van de overige actoren inzichtelijk. Hieruit wordt duidelijk dat het voorkomen van het gebruik van meerdere lokale verwijsindexen en het ontmoedigen van automatisch melden gewenst zijn. Ook komt naar voren dat gemeenten die het gebruik van de VIR niet of slecht bevorderen aangesproken moeten worden. Ondanks dat dit gewenste oplossingsrichtingen zijn van actoren die van minder belang zijn voor het Ministerie van VWS, kan het ondersteunen van deze wensen tot meer draagvlak leiden.

Bijlage E: Toekomstverkenning

Bijlage E1: Hoofdvraag toekomstverkenning

De hoofdvraag voor een relevante verkenning van mogelijke toekomstscenario's luidt als volgt:

Wat zijn de verschillende plausibele toekomst voor de landelijke verwijsindex risicjongeren?

Bijlage E2: Overzicht contextfactoren en achterliggende drijvende krachten

In deze bijlage is een lijst met contextfactoren te vinden die van belang zijn voor de ontwikkeling van het verwijsstelsel. Bij elke contextfactor hoort een drijvende kracht. Deze drijvende krachten zijn van belang bij de scenario-analyse. Daarnaast is er per contextfactor inclusief drijvende kracht een korte toelichting gegeven.

- *Politieke samenstelling op landelijk niveau*: De politieke samenstelling heeft invloed op besluiten die door de Tweede Kamer en regering worden genomen. Een drijvende kracht is het politieke klimaat dat onder andere beïnvloed wordt door de media en het kiesgedrag van het volk. Momenteel heerst het idee dat een zo volledig en allesomvattend mogelijk beeld van jongeren verkregen moet worden. (Broeders et al., 2011, pag. 311; Ministerie van VWS, 2012). Het effect van de politieke samenstelling op sociale invloed is zichtbaar in het causaal relatiediagram uit bijlage C1.

- *Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau*: De handelingsruimte van professionals kan worden vergroot of verkleind door beleids- en inrichtingskeuzes van de gemeente en convenanthouder (Kouijzer, 2013). Drijvende krachten hierachter zijn de wensen en behoeften op het lokale niveau. Daarnaast speelt ook de systeemontwikkelaar een rol bij inrichtingskeuzes die gemaakt worden, mede door een gebrek aan informatie bij lokale bestuurders (Broeders et al., 2011, p. 310). Het effect van de beleids- en inrichtingskeuzes op sociale invloed is zichtbaar in het causaal relatiediagram uit bijlage C1.

- *Overheidsbudget voor het Ministerie van VWS*: Dit budget hangt af van de rijksbegroting. Een daling van het beschikbare budget beïnvloedt keuzes die gemaakt worden op landelijk niveau (Dekker, 2012). Het Ministerie van Financiën heeft volgens het 'Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015' de bevoegdheid om te adviseren met betrekking tot de beheersing van de collectieve uitgaven van het Rijk en doet voorstellen voor infrastructuur van de begroting (Overheid, n.d.). Het is echter lastig te voorspellen hoe de rijksbegroting er op lange termijn uit gaat zien.

- *Technologische ontwikkelingen*: Een drijvende kracht hierachter is innovatie. Een technische ontwikkeling kan ertoe leiden dat er aanpassingen aan de verwijsindex doorgevoerd kunnen worden. Het effect van de technologische ontwikkelingen op de mate van *system-level bureaucracy* is zichtbaar in het causaal relatiediagram uit bijlage C1.

- *Ontwikkeling in privacywetgeving*: Een drijvende kracht hierachter is Europese wetgeving. De huidige Wet Bescherming Persoonsgegevens is gebaseerd op de Europese Richtlijn uit 1995. Deze richtlijn zal op korte termijn vervangen worden door een nieuwe Europese privacyverordening. De verordening heeft rechtstreekse werking en hoeft daarom niet zoals een richtlijn omgezet te worden in nationale wetgeving. Het voordeel hiervan is dat de privacywetgeving in de lidstaten naar hetzelfde niveau gebracht wordt (Poolman, 2015).

Belangrijke elementen van de nieuwe privacyverordening zijn:

1. Versteving van de bevoegdheden van de privacytoezichthouders: De mogelijkheden voor de Autoriteit Persoonsgegevens om een boete op te leggen voor de overtreding van privacyregels zijn nog beperkt. Op

grond van de nieuwe verordening kunnen toezichhouders hoge boetes opleggen (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.; Poolman, 2015)

2. Meldplicht datalekken: Zodra er bewust of per ongeluk een datalek ontstaat, dient de organisatie hiervan melding te doen bij de toezichthouder (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.; Poolman, 2015).
3. 'One stop shop'-systeem: Bedrijven met vestigingen in meerdere EU-lidstaten of die diensten en goederen aanbieden in meerdere lidstaten hoeven nog maar met één toezichthouder zaken te doen (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.).
4. Recht op dataportabiliteit: Dit biedt de mogelijkheid om je gegevens van het ene elektronische platform naar het andere over te kunnen dragen (Autoriteit Persoonsgegevens, n.d.).

Het effect van de ontwikkelingen in de privacywetgeving op het aantal privacy incidenten is zichtbaar in het causaal relatiediagram uit bijlage C1.

- *Bevolkingsomvang*: Een grotere bevolkingsomvang kan een lichte stijging van het aantal jongeren dat te maken krijgt met jeugdzorg veroorzaken. De drijvende kracht hierachter is bevolkingsgroei veroorzaakt door geboorte, sterfte, immigratie en emigratie. Momenteel is er vooral sprake van een hoog immigratiecijfer, dat een stuk hoger ligt dan het emigratiecijfer (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016).

- *Bevolkingssamenstelling*: De drijvende kracht hierachter is vergrijzing. In 2014 zijn er slechts 175.181 kinderen geboren, terwijl dit aantal in 2000 nog op 206.619 lag. Er is een duidelijke neerwaartse trend waar te nemen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016).

Bijlage E3: Classificatie van drijvende krachten op basis van invloed en onzekerheid

De externe factoren kunnen ingedeeld worden in vier categorieën: een kleine invloed & lage onzekerheid, een kleine invloed & hoge onzekerheid, een grote invloed & lage onzekerheid en een grote invloed & grote onzekerheid. Vooral de laatste categorie is van groot belang voor mogelijke toekomstscenario's.

Tabel 8: Classificatie van drijvende krachten

	Onzekerheid	
Invloed	Laag	Hoog
Laag	Bevolkingsgroei Vergrijzing	Innovatie
Hoog	Europese wetgeving	Politieke klimaat Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau Rijksbegroting

Bevolkingsgroei en vergrijzing

Uit twee rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt duidelijk dat afkomst weinig correlatie vertoont met de noodzaak tot jeugdzorg (2015). Allochtone jongeren komen weliswaar vaker in aanraking met jeugdbescherming en jeugdreclassering, maar daarentegen ontvangen zij relatief minder jeugdhulp dan autochtone jongeren. Daarom zal het hoge immigratiecijfer weinig invloed hebben op de hoeveelheid jongeren die te maken krijgen met jeugdzorg. Er is slechts een lichte stijging van het aantal jongeren met jeugdzorg te verwachten door de waargenomen, voorspelbare bevolkingsgroei. Deze stijging wordt naar verwachting echter teniet gedaan door de veranderende bevolkingssamenstelling. Vergrijzing leidt ertoe dat uiteindelijk minder jongeren te maken krijgen met jeugdzorg, omdat de trend van steeds minder geborenen duidelijk zichtbaar is (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016).

Europese wetgeving

De ontwikkeling van Europese wetgeving is zeer voorspelbaar. Veranderingen in de wetgeving komen pas na jaren van overleg tot stand. Het feit de Europese privacyrichtlijn uit 1995 nog steeds van toepassing is op Europese lidstaten is hier een voorbeeld van. Ondanks dat de inhoud van de nieuwe Europese privacyverordening nog niet definitief is, is het de verwachting dat de nieuwe verordening op korte termijn definitief aan te merken is als een wetgevend instrument (Poolman, 2015). De invloed van deze verordening is groot op regels met betrekking tot privacy. Met name de versteviging van de bevoegdheden van de privacytoezichhouders, in Nederland de Autoriteit Persoonsgegevens, zal ervoor zorgen dat privacy incidenten steeds strenger aangepakt kunnen worden. Hier moeten instanties rekening mee houden. Daarom is een lager aantal privacy incidenten te verwachten.

Innovatie

Ondanks dat nieuwe uitvindingen een grote mate van onzekerheid met zich mee brengen, zal de verwachte invloed ervan gering zijn. Het huidige verwijssysteem moet verbeterd worden, maar het is onwaarschijnlijk dat een innovatie van groot belang zal zijn voor het huidige systeem.

Politieke klimaat, beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau, en de Rijksbegroting

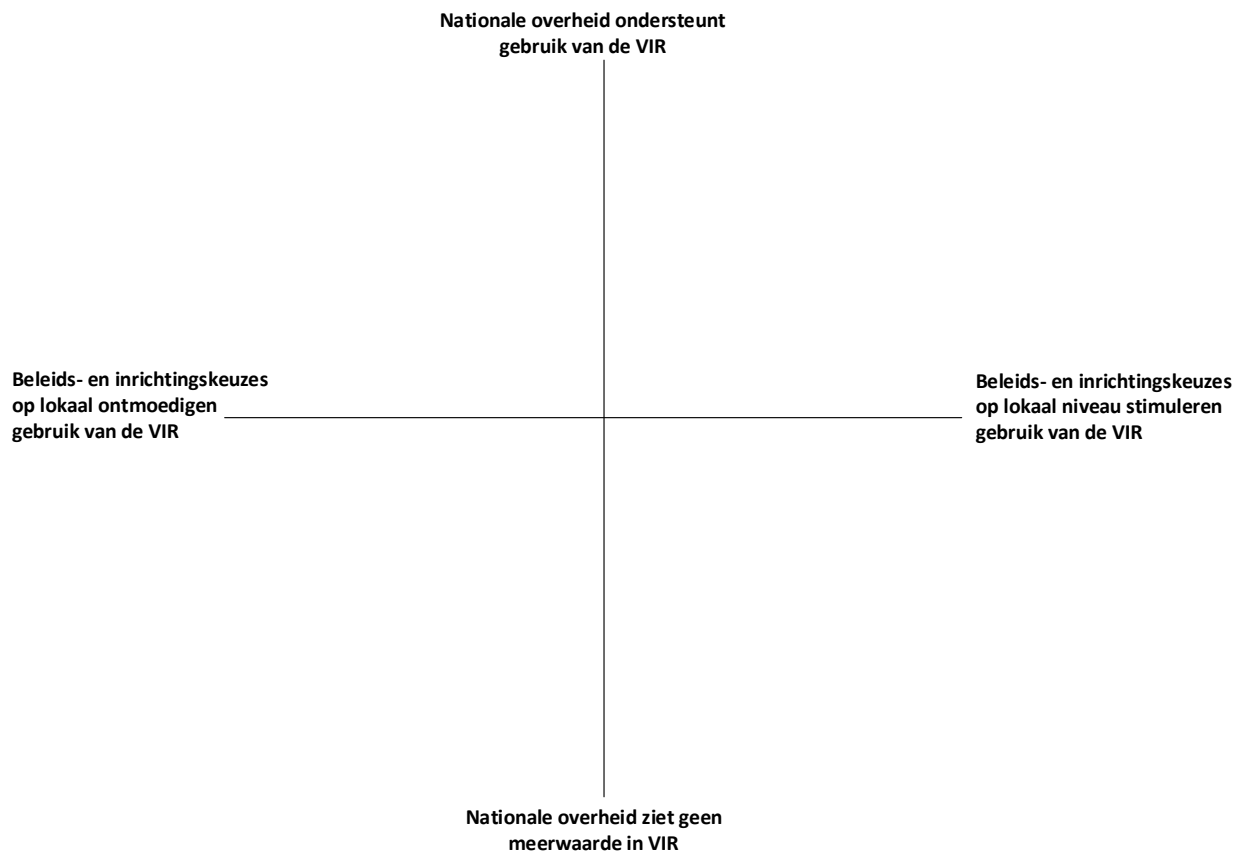
De samenstelling van de Tweede Kamer en regering is op lange termijn lastig te voorzien. Bovendien kunnen de effecten van een veranderende politieke samenstelling groot zijn op het domein van jeugdzorg. Een goed voorbeeld hiervan is de nieuwe Jeugdwet die sinds 1 januari 2015 van kracht is. Door deze wet zijn gemeenten

verantwoordelijk geworden voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (Sangen, 2015). Doordat decentralisatie centraal staat in de Jeugdwet hebben gemeenten meer invloed gekregen op het gebruik van de verwijsindex (Abraham & Dijk, 2015). De begroting waarop het Ministerie van VWS kan rekenen correleert met het politieke klimaat. Een Rijksoverheid die het gebruik van de verwijsindex wil stimuleren, zal naar verwachting een hoger budget beschikbaar stellen voor het Ministerie van VWS.

Ook beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau zijn moeilijk te voorzien. De effecten hiervan op het gebruik van het landelijke verwijssysteem kunnen echter groot zijn. Als gemeenten het gebruik van de verwijsindex ontmoedigen, zal de professionals relatief weinig gebruik maken van de verwijsindex. Daarom zijn afspraken tussen gemeentes en instanties nodig.

Bijlage E4: Scenariologica

In onderstaande afbeelding is een scenariologica weergegeven aan de hand van de onzekere, invloedrijke contextfactoren. Er wordt enkel onderscheid gemaakt tussen keuzes op nationaal en lokaal niveau. Het beschikbare overheidsbudget van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hangt namelijk samen met de keuzes die gemaakt worden op landelijk niveau.



Figuur 15: Scenariologica

Bijlage E5: Scenario-uitwerkingen

In deze bijlage worden drie mogelijke scenario's uitgewerkt aan de hand van de twee meest invloedrijke, onzekere externe factoren: het politieke klimaat en beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau (Bijlage E4).

Tabel 9: Toekomstscenario's

Scenario	Lokaal niveau	Nationaal niveau
Stoppen met VIR	Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau ontmoedigen of stimuleren het gebruik van de VIR	Nationale overheid ziet geen meerwaarde in de VIR
Lokale probleemsenario	Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau ontmoedigen het gebruik van de VIR	Nationale overheid ondersteunt het gebruik van de VIR
Beoogde VIR	Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau stimuleren het gebruik van de VIR	Nationale overheid ondersteunt het gebruik van de VIR

De verwijsindex heeft als doel om vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen om op deze manier jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing te verlenen (Overheid, n.d.). Indien de landelijke verwijsindex geen meerwaarde met betrekking tot dit doel heeft, is het gebruik ervan weinig effectief. Daarom wordt de VIR in 2018 wederom geëvalueerd (DSP-groep, n.d.).

Scenario 1: Stoppen met VIR

- Nationale overheid ziet geen meerwaarde in VIR
- Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau ontmoedigen of stimuleren het gebruik van de VIR

Doordat de nationale overheid op basis van de evaluatie in 2018 geen meerwaarde in de VIR ziet, zal de landelijke verwijsindex risicjongeren verdwijnen. Het maakt daarbij niet uit of beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau het gebruik van de VIR ontmoedigen of stimuleren. Uiteindelijk beslist de Rijksoverheid.

Scenario 2: Lokale probleemsenario

- Nationale overheid ondersteunt het gebruik van de VIR
- Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau ontmoedigen het gebruik van de VIR

De Rijksoverheid probeert het gebruik van de VIR te stimuleren. De meerwaarde van de landelijke verwijsindex risicjongeren blijft echter beperkt. Dit komt doordat op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die het gebruik van de verwijsindex juist ontmoedigen. Gemeenten maken in overleg met software leveranciers verkeerde keuzes over de inrichting van het systeem. De regievoerders coördineren en ondersteunen het gebruik van het verwijssysteem onvoldoende. Ze gaan niet actief op zoek naar nieuwe organisaties die zich aansluiten en controleren nauwelijks of hulpverleners contact met elkaar opnemen indien zij een signaal hebben ontvangen. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat de nationale overheid de meerwaarde van de VIR ook niet meer inziet, waardoor scenario 1 op langere termijn zal optreden.

Scenario 3: Beoogde VIR

- Nationale overheid ondersteunt het gebruik van de VIR
- Beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau stimuleren het gebruik van de VIR

De nationale overheid probeert het gebruik van de VIR te stimuleren. De meerwaarde van de landelijke verwijsindex risicojongeren wordt steeds groter. Dit komt doordat op lokaal niveau keuzes worden gemaakt die het gebruik van de verwijsindex stimuleren en regievoerders het gebruik van het verwijssysteem ruim voldoende coördineren en ondersteunen. Zo gaan ze actief op zoek naar nieuwe organisaties die zich aansluiten. Hierdoor wordt vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden bewerkstelligd. Op deze manier kan jongeren tot 23 jaar beter passende hulp, zorg en bijsturing worden verleend.

Bijlage E6: Conclusie toekomstverkenning

Uit de toekomstverkenning wordt duidelijk dat het politieke klimaat en beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau onzeker en invloedrijk zijn. Aan de hand van deze twee onzekere, invloedrijke drijvende krachten komen drie mogelijke scenario's naar voren. Hieruit komt een aantal conclusies naar voren die van groot belang zijn voor het Ministerie van VWS.

Ten eerste wordt duidelijk dat het politieke klimaat veel invloed heeft op het voortbestaan van de landelijke verwijsindex risicojongeren. In 2018 wordt de VIR wederom geëvalueerd. Indien de nationale overheid met de kennis uit dat rapport tot de conclusie komt dat de VIR nauwelijks meerwaarde heeft, is het zeer waarschijnlijk dat het landelijke verwijssysteem zal verdwijnen. Omdat het politieke klimaat moeilijk te voorzien is, is het nauwelijks in te schatten hoe de Rijksoverheid het rapport zal beoordelen en welke consequenties eraan gebonden zullen zijn. Om deze reden is het voor het Ministerie van VWS zeer belangrijk om voor die tijd de meldingsbereidheid onder meldingsbevoegden te verhogen. Hierdoor zal de meerwaarde van de VIR toenemen.

Een andere belangrijke conclusie die uit de toekomstverkenning naar voren komt is dat beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau zeer bepalend kunnen zijn voor de meerwaarde van de VIR. Indien op lokaal niveau het gebruik van de VIR nauwelijks wordt bevorderd, neemt de sociale invloed af. Dit is ook zichtbaar in bijlage C3. Hierdoor neemt de meldingsbereidheid af met als gevolg dat de beoogde meerwaarde van de VIR uitblijft. Dit kan er uiteindelijk zelfs toe leiden dat de nationale overheid de meerwaarde van het landelijke verwijssysteem niet meer inziet, waardoor de verwijsindex wellicht zal verdwijnen. Daarom verdient het de aanbeveling dat het Ministerie van VWS constant in gesprek gaat met gemeenten om zijn verwachtingen en wensen duidelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk dat gemeenten die het gebruik van de verwijsindex niet stimuleren door het Ministerie worden aangesproken. Uit artikel 7.1.3.1 van de Jeugdwet volgt namelijk dat gemeenten de taak hebben het gebruik van de verwijsindex te bevorderen (Bijlage D2). Daarom heeft het Ministerie de bevoegdheid deze gemeenten aan te spreken. Op deze manier beschikt het Ministerie van VWS over de mogelijkheid om beleids- en inrichtingskeuzes op lokaal niveau enigszins te sturen.

Bijlage F: Geoperationaliseerde factoren

In deze bijlage worden de geoperationaliseerde factoren *verwachte nut, gebruiksgemak, faciliterende condities en sociale invloed* getoond. Deze vier factoren bestaan uit verschillende indicatoren, waardoor respondenten geen eenduidig beeld hebben over de factoren (Venkatesh et al., 2003). Hierdoor ontstaan systematische fouten die de resultaten van de enquête beïnvloeden (Kroesen, 2014). Om deze reden is het belangrijk de indicatoren te structureren. Per indicator is een korte toelichting gegeven.

Verwachte nut

Toegevoegde waarde: Gebruik van het systeem is nuttig. Het systeem heeft meerwaarde.

Kwaliteit: Het systeem verhoogt de kwaliteit van het geleverde werk. Professionals kunnen jongeren betere hulp, zorg en bijsturing verlenen.

Effectiviteit: Gebruik van het systeem is effectief. Jongeren kunnen er beter door geholpen worden.

Productie: Gebruik van het systeem zorgt voor een hogere productiviteit. De efficiëntie gaat omhoog. Hulpverleners kunnen meer jongeren helpen in dezelfde tijd.

Werkondersteunend: Het systeem maakt het makkelijker om het werk uit te voeren en heeft geen negatief effect op andere werktaken.

Gebruiksgemak

Gebruiksvriendelijkheid: Over het algemeen is het systeem eenvoudig om te gebruiken.

Duidelijkheid: Het systeem is duidelijk en begrijpelijk.

Flexibiliteit: De interactie met het systeem is flexibel. Het systeem kan flexibel gebruikt worden.

Complexiteit: Gebruik van het systeem is niet complex en kost weinig tijd.

Lerend vermogen: Leren om het systeem te gebruiken is eenvoudig. Bovendien zijn de vaardigheden die nodig zijn in een kort tijdsbestek te leren.

Faciliterende condities

Hulpbronnen: De hulpbronnen die nodig zijn om het systeem te gebruiken zijn beschikbaar (bijvoorbeeld computers).

Kennis: Professionals hebben de kennis die nodig is om het systeem te gebruiken of de mogelijkheid bestaat om deze kennis te verschaffen.

Compatibiliteit: Het systeem is verenigbaar met andere systemen.

Ondersteuning: Ondersteuning is beschikbaar (bijvoorbeeld door een specifiek persoon die assisteert bij problemen met het systeem). Ook heeft het systeem duidelijke instructies.

Consistentie: Het systeem past goed bij de andere werkzaamheden die verricht moeten worden en is toepasselijk voor de werkstijl die gehanteerd wordt.

Sociale invloed

Lokale overheden: Gemeenten en regiovoerders bevorderen het gebruik van het systeem.

Rijksoverheid: De Rijksoverheid bevordert het gebruik van het systeem.

Professionals: Andere professionals zijn van mening dat het systeem gebruikt moet worden.

Werkvloer: Binnen de organisatie waarin de professional werkt, wordt het systeem gebruikt. Deze organisatie stimuleert gebruik van het systeem (managers willen bijvoorbeeld dat het systeem gebruikt wordt).

Literatuur uit bijlagen

- Abraham, N. & Dijk, B. van (2015). *Evaluatie verwijsindex risicjongeren: Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicjongeren: de VIR*. Amsterdam: DSP-groep.
- Autoriteit Persoonsgegevens (n.d.). *Europese privacyrichtlijn*. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten/europese-privacyrichtlijn>. Geraadpleegd op 9 maart 2016.
- Autoriteit Persoonsgegevens (n.d.). *Taken en bevoegdheden*. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-het-cbp/taken-en-bevoegdheden>. Geraadpleegd op 27 februari 2016.
- Autoriteit Persoonsgegevens (n.d.). *Wetten*. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten>. Geraadpleegd op 30 maart 2016.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From street level to system level bureaucracies. How ICT is transforming administrative discretion and constitutional control.
- Broeders, D., Cuijpers, C. & Prins, C. (2011). *De staat van informatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Bevolking en bevolkingsontwikkeling*. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37943NED&D1=0-2,4,6-9,47,89,407,437&D2=16,33,50,67,84,101,118,135,152,169,186,203,220,237,254,271,288,305,322,339&VW=T>. Geraadpleegd op 27 februari 2016.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 1e halfjaar 2015*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Jeugdhulp 1e halfjaar 2015*. Den Haag.
- CIBG (n.d.). <https://www.cibg.nl/over-het-cibg>. Geraadpleegd op 26 februari 2016.
- Davis, F. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *Mis Quarterly*, (13)3, 319-340.
- Davis, F., Bagozzi, R. & Warshaw, P. (1889). User acceptance of computer technology: A comparison of two theoretical models. *Management Science*, 35(8), 982-1003.
- Dekker, J. (2012). *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010*. Rijksuniversiteit Groningen.
- DSP-groep (n.d.). *Evaluatie VIR: de landelijke verwijsindex risicjongeren*. <http://www.dsp-groep.nl/newsitem/17736/>. Geraadpleegd op 23 maart 2016.
- Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J. & Bots, P. (2010). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. Den Haag: Lemma.
- Invoering centra jeugd en gezin (2014). *Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin*. Den Haag.
- Jeugd en Gezin (2011). *Pssst! Weet jij wat de Verwijsindex is? Informatie over de Verwijsindex Risicjongeren*. Den Haag.
- Jonge, M. de (2011). Samenwerken of samen zorgen? Een systematische analyse van bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking tussen huisartsen en jeugdzorg in Groningen.
- Kouijzer, I., Kiewik, M & Mikulic, A. (2013). *Een handreiking met inrichtings- en uitvoeringsmodellen voor gemeenten. Een functioneel ontwerp 'Zorg en Jeugd'*. In opdracht van het Transitiebureau Jeugd.
- Kroesen, M. (2014). *Powerpointslides bij TB232A Onderzoeksmethode en data-analyse*. Delft: TUD, Faculteit TBM.
- Matchpoint (2015). *Zoektocht verwijsindex 2017. Onderzoek en scenario's*. Amsterdam.
- Ministerie van VWS (2013). *Leren van calamiteiten: Samenwerkend Toezicht Jeugd*. Utrecht.
- Ministerie van VWS (2012). *Evaluatie Verwijsindex Risicjongeren*. Amsterdam: DSP-groep.
- Overheid (n.d.). *Financiële-verhoudingswet*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2014-02-22#Hoofdstuk2>. Geraadpleegd op 3 maart 2016.
- Overheid (n.d.). *Jeugdwet*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/Hoofdstuk7/geldigheidsdatum_11-02-2016. Geraadpleegd op 11 februari 2016.
- Overheid (n.d.). *Mandaatregeling VWS*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007923/2016-01-01#Paragraaf6>. Geraadpleegd op 5 maart 2016.
- Overheid (n.d.) *Organisatie- en mandaatbesluit Ministerie van Financiën 2015*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037135/2015-11-04#Hoofdstuk3>. Geraadpleegd op 5 maart 2016.

- Overheid (n.d.). *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*.
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0006023/2015-07-01#HoofdstukIX> Geraadpleegd op 5 maart 2016.
- Overheid (n.d.) *Wet Bescherming Persoonsgegevens*. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2016-01-01>.
 Geraadpleegd op 4 maart 2016.
- Poolman, M. (2015). *De vijf belangrijkste punten uit de nieuwe Europese privacyverordening*.
<http://www.dekoningvergouwen.nl/blog/de-vijf-belangrijkste-punten-uit-de-nieuwe-europese-privacyverordening>. Geraadpleegd op 9 maart 2016.
- Rijksoverheid (2016). *Rijksbegrotingen 2016. Beleidsartikel 5 Jeugd*.
http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212352_12.html. Geraadpleegd op 13 februari 2016.
- Rijksoverheid (n.d.). Diensten en instellingen. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/inhoud/diensten-en-instellingen>. Geraadpleegd op 5 maart 2016.
- Rijksoverheid (n.d.). Diensten en instellingen. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/inhoud/diensten-en-instellingen>. Geraadpleegd op 5 maart 2016.
- Rijksoverheid (n.d.). <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien>. Geraadpleegd op 26 februari 2016.
- Rijksoverheid (n.d.). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp>. Geraadpleegd op 26 februari 2016.
- Sangen, M. van der (2015). *CBS brengt jeugdzorg in beeld*. <http://corporate.cbs.nl/#articleId=376>. Geraadpleegd op 9 maart 2016.
- Tweede Kamer (n.d.). *Taken en rechten*.
https://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/de_nederlandse_democratie/taken_en_rechten.
 Geraadpleegd op 9 maart 2016.
- Tweede Kamer (n.d.). *Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport*.
<http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/vws>. Geraadpleegd op 9 maart 2016.
- Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. & Davis, F. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *Mis Quarterly*, (27)3, 425-478.
- Voordejeugd (n.d.) <https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/verantwoordelijkheid-gemeenten>. Geraadpleegd op 26 februari 2016.
- WRR (2011). *IOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.