



Hoe ging de jeugdbescherming om met gezinnen gedupeerd door de toeslagenaffaire?

Plan van aanpak, deelonderzoek twee

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| Aanleiding | 3 |
| 2. De context van de jeugdbeschermingsketen | 5 |
| De Jeugdbeschermingsketen | 5 |
| Toezicht op de jeugdbeschermingsketen | 5 |
| 3. Het inspectieonderzoek | 7 |
| 4. Tegenspraak en advies | 8 |
| 5. Doelstelling en onderzoeksvragen | 9 |
| Doelstelling | 9 |
| Onderzoeksvragen | 9 |
| Centrale onderzoeksvraag | 9 |
| Deelvragen | 9 |
| Afbakening en terminologie | 10 |
| De slachtoffers en gedupeerde gezinnen..... | 10 |
| De jeugdbeschermingsketen | 10 |
| Kinderbeschermingsmaatregelen | 10 |
| Tijdsperiode..... | 10 |
| 6. Onderzoeksaanpak | 11 |
| Operationalisatie..... | 11 |
| Methode van onderzoek..... | 12 |
| Documentenstudie..... | 12 |
| Groepsinterviews met medewerkers..... | 12 |
| Dossieronderzoek | 12 |
| Interviews met gedupeerde gezinnen..... | 13 |
| Interviews met organisaties in de jeugdbeschermingsketen | 13 |
| Interviews met organisaties in het voorliggend veld | 14 |
| Bijlage | 15 |

1. Inleiding

Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang van kinderen tussen 0 en 12 jaar oud.¹ Hiermee wordt het voor werkende ouders beter betaalbaar om hun kinderen naar een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouder te brengen. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is inkomensafhankelijk.² Gezinnen met een lager inkomen ontvangen een hogere toeslag dan gezinnen met een hoger inkomen. Kinderopvangtoeslag wordt uitbetaald door de Belastingdienst.³

Sinds 2005 is veel verkeerd gegaan ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Een groep ouders kwam in grote financiële problemen omdat zij door de Belastingdienst onterecht als fraudeur werden aangewezen. Deze ouders kregen vervolgens niet alleen geen toeslag meer, maar moesten ook alle tot dan toe ontvangen toeslagen terugbetalen. Voor deze terugbetaling hadden zij geen recht op een betalingsregeling of op gesubsidieerde juridische bijstand. Gedupeerde ouders moesten duizenden, tienduizenden euro's en soms zelfs honderdduizend euro terugbetalen. De problemen rondom de kinderopvangtoeslag wordt de toeslagenaffaire genoemd.

De toeslagenaffaire heeft tienduizenden gezinnen getroffen. Per eind maart 2022 hadden meer dan vijftigduizend ouders zich gemeld bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: de UHT). Dit is de organisatie die is opgericht om door de toeslagenaffaire getroffen mensen te begeleiden bij het oplossen van de problemen als gevolg van het optreden van de Belastingdienst. Op dat moment waren er — na een eerste toets en/of integrale beoordeling — ruim vijftientigduizend ouders als gedupeerde aangewezen.⁴ De verwachting is dat dit aantal verder zal oplopen.

Gezinnen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire kwamen in grote financiële problemen, en ervoeren ook allerlei andere problemen doordat zij de geheel ontvangen toeslag moesten terugbetalen. Zo raakten mensen hun baan en hun huis kwijt en kregen ze te maken met lichamelijke en mentale gezondheidsproblemen.⁵ Ook kreeg een deel van de gedupeerde gezinnen te maken met de jeugdbescherming.

Aanleiding

Op maandag 18 oktober 2021 werd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: het CBS) naar buiten gebracht dat tussen 2015 en 2019 1.115 kinderen van gedupeerde gezinnen met een ondertoezichtstelling uit huis geplaatst zijn (geweest).⁶ Recent is het aantal uithuisgeplaatste kinderen geactualiseerd en betreft het 1.675 kinderen tussen 2015 tot en met 2021, waarvan nog 555 kinderen uithuisgeplaatst waren op 30 december 2021.⁷

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de IGJ) houden toezicht op de jeugdbeschermingsketen. Daarbij kijken zij of de bij deze keten betrokken organisaties de aan hen toevertrouwde taak goed uitvoeren.

Veel is nog onduidelijk over de betrokkenheid van de jeugdbescherming bij gedupeerde gezinnen. De Inspectie wil zicht krijgen op waarom gezinnen die slachtoffer zijn van de kinderopvangtoeslagenaffaire te maken hebben gekregen met jeugdbescherming en welke factoren

¹ Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang).

² Andere factoren die de hoogte van de toeslag bepalen zijn het aantal uur kinderopvang, de uur-prijs van de kinderopvang, het soort kinderopvang, het aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang en het aantal gewerkte uren van de ouder.

³ Art. 1.3 lid 1 van de Wet kinderopvang.

⁴ De staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane (14 april 2022). Tiende Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, Den Haag: Ministerie van Financiën.

⁵ Zie ook e.g. De Rechtspraak, *Rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, Recht vinden bij de rechtbank, lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, oktober 2021.

⁶ Zie [Uithuisplaatsingen onder gedupeerden toeslagenaffaire \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl).

⁷ Zie [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl), dd. 11 mei 2022.

hierin een rol hebben gespeeld. Zij wil ook weten of gedupeerde gezinnen een grotere kans hadden om te maken te krijgen met jeugdbescherming in vergelijking met niet-gedupeerde gezinnen, en zo ja, waarom? Daarom is de Inspectie een onderzoek gestart.⁸

⁸ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft een adviesrol in dit onderzoek.

2. De context van de jeugdbeschermingsketen

De Jeugdbeschermingsketen

Kinderen moeten veilig kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen. Ouders zijn hiervoor verantwoordelijk. Wanneer dit niet lukt en er zorgen zijn of ouders dit zelfstandig (met vrijwillige hulp) wel voor elkaar krijgen, is er een systeem van jeugdbescherming dat namens de overheid kan ingrijpen. De jeugdbescherming beschermt kinderen die in hun gezonde en veilige ontwikkeling worden bedreigd en waar vrijwillige hulp niet (voldoende) helpt.

Bij de jeugdbeschermingsketen is een groot aantal organisaties betrokken. Bijvoorbeeld de gemeenten, de Gecertificeerde Instellingen (hierna: de GI's), de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de RvdK) en de kinderrechter, maar ook Veilig Thuis (hierna: VT), lokale teams,⁹ jeugdhulpaanbieders, het Nederlands Instituut voor de Forensische Psychiatrie en Psychologie, het Openbaar Ministerie en de politie. Het beschermen van het kind is hun gemeenschappelijk doel, maar ze hebben daarbij allemaal een eigen rol. Zo onderzoekt de RvdK de noodzaak tot het treffen van een kinderschermingsmaatregel en voeren de GI's deze maatregel uit.

Wanneer er ernstige zorgen zijn over de veiligheid en ontwikkeling van een kind kan de kinderrechter een kinderschermingsmaatregel opleggen. Er zijn verschillende kinderschermingsmaatregelen. Zo kan een kind onder toezicht komen te staan van een GI.¹⁰ Ook een gezagsbeëindigende maatregel is mogelijk.¹¹ De (voorlopige) ondertoezichtstelling kan met en zonder uithuisplaatsing door de kinderrechter worden uitgesproken.¹²

In Nederland hadden in de jaren 2015 tot en met 2020 jaarlijks rond de 40.000 kinderen een (door de rechter opgelegde) kinderschermingsmaatregel. De meeste van hen, namelijk jaarlijks ongeveer 30.000, stonden onder (voorlopig) toezicht.¹³

Toezicht op de jeugdbeschermingsketen

De Inspectie en de IGJ hebben gezamenlijk meerdere keren vastgesteld dat de kwaliteit van de jeugdbescherming (zowel de jeugdbeschermings- als de jeugdreclasseringsmaatregelen) ernstig onder druk staat. Dit deden zij in hun publicaties: 'Stand van zaken jeugdbeschermingsketen' (2022), 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' (2021, 2020 en 2019) en 'Jeugdbeschermingsketen in gevaar' (2019).¹⁴ In deze publicaties concludeerden en signaleerden de Inspecties dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid heeft genomen om kinderen te beschermen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. Het gaat om kinderen bij wie

⁹ Er worden verschillende namen gegeven aan lokale teams van de gemeenten, zoals wijkteam, buurtteam, dorpssteams, lokale teams, Centrum Jeugd en Gezin. In dit onderzoek gebruikt de Inspectie de term 'lokale teams' om deze groepen te vatten.

¹⁰ De kinderrechter kan een ondertoezichtstelling opleggen als de veiligheid en ontwikkeling van een kind ernstig wordt bedreigd. De maatregel is erop gericht ouders te ondersteunen en te begeleiden.

¹¹ Bij een gezagsbeëindigende maatregel verliezen ouders het gezag over hun kind en mogen zij geen beslissingen nemen over hun kind.

¹² Een voorlopige ondertoezichtstelling is een spoedmaatregel, waarbij direct wordt ingegrepen zonder uitgebreid onderzoek door de RvdK. De raadsonderzoeker vraagt dan aan de kinderrechter om, in afwachting van uitgebreid onderzoek, een voorlopige ondertoezichtstelling uit te spreken, met meestal ook een uithuisplaatsing.

¹³ Zie CBS, [Jongeren met jeugdzorg](#), 29 oktober 2021.

¹⁴ IGJ en Inspectie JenV, [Stand van zaken jeugdbeschermingsketen](#), mei 2022; IGJ en Inspectie JenV, [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021. Vervolgtoezicht](#), juli 2021; IGJ en Inspectie JenV, [Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), oktober 2020; IGJ en Inspectie JenV, [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), november 2019; en, IGJ en Inspectie JenV, [Signalement: Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), november 2019.

bijvoorbeeld sprake is van mishandeling of verwaarlozing. De Inspecties riepen op dat deze kwetsbare kinderen zonder vertraging de hulp moeten krijgen die ze nodig hebben.¹⁵

Volgens de Inspecties moe(s)ten op de korte en lange termijn stappen worden gezet door de instellingen, gemeenten en het Rijk om kwetsbare kinderen sneller en beter te helpen. Desondanks blijven structurele problemen, zoals de krappe arbeidsmarkt en de lange wachttijden voor passende jeugdhulp, voortduren. Op de lange termijn vragen de Inspecties om herbezinning op het jeugdbeschermingsstelsel. Het huidige stelsel staat goede kwaliteit van hulp voor de meest kwetsbare kinderen in de weg.

¹⁵ Begin 2022 is de IGJ een onderzoek gestart naar de kwaliteit van het feitenonderzoek bij een gedwongen uithuisplaatsing van kinderen. Bij dit onderzoek wordt niet specifiek gekeken naar uithuisplaatsingen bij gezinnen die te maken hebben gekregen met de toeslagenaffaire. Sinds het voorjaar van 2018 voeren de Inspecties intensief toezicht uit op de problematiek van de wachtlijsten bij de RvdK. Onderdeel van dit intensieve toezicht is een inspectieonderzoek naar de wijze waarop de RvdK zicht houdt op de veiligheid van kinderen op zijn wachtlijst.

3. Het inspectieonderzoek

De Inspectie Justitie en Veiligheid gaat onderzoeken of en hoe het falen van de overheid in de toeslagenaffaire heeft doorgewerkt in de jeugdbeschermingsketen. De Inspectie kijkt hoe het systeem van jeugdbescherming heeft gefunctioneerd bij gezinnen die slachtoffer zijn van deze affaire. Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deelonderzoek betreft een kwantitatieve (cijfermatige) analyse. Deze wordt gevolgd door een kwalitatieve verdieping in het tweede deelonderzoek.

In februari 2022 is de Inspectie gestart met het eerste deelonderzoek.¹⁶ Dit deelonderzoek richt zich op de vraag of gezinnen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire vaker te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel dan niet-gedupeerde gezinnen.¹⁷ Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om dat met cijfers in kaart te brengen. Het CBS heeft beschikking over de benodigde data en expertise om een betrouwbare statistische analyse hierop uit te voeren.

Op 28 juni 2022 heeft het CBS de eerste bevindingen over de kenmerken van gedupeerde gezinnen gepubliceerd. In deze publicatie worden cijfers weergegeven over kenmerken zoals huishoudtype, besteedbaar huishoudinkomen, opleidingsniveau, herkomst en herkomstland uitgesplitst naar wel of geen kindbeschermingsmaatregel en het type kindbeschermingsmaatregel. Later zal het CBS de gedetailleerde uitkomsten publiceren van het volledige kwantitatieve onderzoek naar de vraag of en zo ja *in welke mate* gedupeerde gezinnen (vanaf het moment dat zij gedupeerd zijn geraakt door de affaire) vaker te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel *in vergelijking met* niet-gedupeerde ouders. Voor het maken van een vergelijking tussen deze groepen gezinnen is de samenstelling van de groep niet-gedupeerde ouders erg belangrijk. Het CBS beschikt over een lijst met kenmerken die relevant zijn voor het samenstellen van de vergelijkingsgroep. Dat zijn bijvoorbeeld de leeftijd van kinderen in het huishouden, huishoudtype, opleidingsniveau van ouders, inkomensbronnen etc.

In dit plan van aanpak staat het tweede deelonderzoek centraal. Daarin stelt de Inspectie verdiepende en verklarende vragen om duidelijkheid te krijgen over waarom gedupeerde gezinnen te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel. Tijdens het opstellen van dit plan van aanpak was nog niet bekend *in welke mate* gedupeerde gezinnen vaker te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel in vergelijking met niet-gedupeerde gezinnen. De focus van het tweede deelonderzoek is hiervan afhankelijk. Mocht er bijvoorbeeld uit de cijfermatige vergelijking blijken dat gedupeerde gezinnen een grotere kans hadden om te maken te krijgen met een kindbeschermingsmaatregel dan geeft dat aanleiding om het tweede deelonderzoek te focussen op verklaringen voor deze grotere kans.

Na dit tweede deelonderzoek wordt de overkoepelde analyse van beide deelonderzoeken gepubliceerd. In de hiernavolgende hoofdstukken wordt de opzet van het tweede deelonderzoek in detail uiteengezet.

¹⁶ Zie [Plan van aanpak deelonderzoek 1 'Hoe ging de Jeugdbescherming om met gezinnen gedupeerd door de Toeslagenaffaire?'](#).

¹⁷ De Inspectie kijkt niet alleen naar uithuisplaatsingen van kinderen, maar ook naar kindbeschermingsmaatregelen zoals de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel.

4. Tegenspraak en advies

Gedurende het gehele inspectieonderzoek worden externe deskundigen gevraagd om tegenspraak en advies. Hiervoor zijn vooraf een aantal momenten bepaald, zoals in ieder geval bij het vaststellen van de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden. Mochten er tijdens het onderzoek specifieke (methodologische) vragen opkomen, dan kan de Inspectie de deskundigen vragen om advies. De deskundigen zijn werkzaam in de wetenschap, kenniscentra en de rechtspraak met de volgende aandachtsgebieden: statistiek en econometrie, (internationale) kinderrechten, jeugd- en familierecht, jeugdbescherming en -jeugdreclassering, non-discriminatie en mensenrechten, en toezicht. De inbreng van de verschillende externe deskundigen zal zorgvuldig worden gewogen en zoveel mogelijk worden verwerkt in de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Ook vraagt de Inspectie een klankbordgroep, waaraan gedupeerde ouders deelnemen, om mee te denken over de uitvoering van het inspectieonderzoek. Zo worden zij betrokken bij het opstellen van interviewvragen en vraagt de Inspectie advies over hoe ouders en kinderen het beste benaderd kunnen worden voor interviews. Verder wordt hun input gevraagd over wat een goede manier is om de stem van ouders en kinderen te laten horen in het onderzoek, en hoe de conclusies van het onderzoek het beste kunnen worden gepresenteerd. De Inspectie betreft ouders door het houden van terugkerende klankbordsessies.

5. Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Als gevolg van de harde fraudeaanpak van de Belastingdienst in kinderopvangtoeslagzaken en het falen van wetgeving (kabinet en parlement), bestuur en bestuursrechtspraak om mensen te beschermen, heeft het kunnen gebeuren dat de bemoeienis van de overheid het gezinsleven van duizenden ouders en kinderen ernstig negatief heeft beïnvloed. Het doel van dit inspectieonderzoek is het inzichtelijk maken of en hoe het falen van de overheid in de toeslagenaffaire doorwerkte in de jeugdbeschermingsketen.

In dit onderzoek wordt niet de kwaliteit van beslissingen in individuele gevallen getoetst.¹⁸ Er wordt niet nagegaan of kinderen terecht of onterecht uit huis zijn geplaatst. In het onderzoek kijkt de Inspectie op systeemniveau hoe de jeugdbescherming haar taken heeft uitgevoerd en wat daarvan de uitwerking was op gezinnen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire. De Inspectie gaat op casusniveau kijken om, waar mogelijk, patronen in beeld te brengen, zoals discriminatoire mechanismen, waarmee gedupeerde gezinnen mogelijk te maken kregen.

Het tweede deelonderzoek is een inhoudelijke verdieping van de cijfermatige resultaten uit het eerste deelonderzoek. Door verklarende vragen te stellen wil de Inspectie onderzoeken hoe het komt dat gedupeerde gezinnen te maken hebben gekregen met een kinderbeschermingsmaatregel. De toeslagenaffaire zette mogelijk het proces dat leidde tot de kinderbeschermingsmaatregel in gang of versnelde dit. De Inspectie wil zicht krijgen op welke factoren hierin een rol speelden en hoe het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel voor deze gezinnen is verlopen. Op basis van de bevindingen formuleert de Inspectie concrete verbeterpunten voor de toekomst.

Onderzoeksvragen¹⁹

Centrale onderzoeksvraag

Met dit onderzoek wil de Inspectie een antwoord geven op de volgende centrale vraag:

Waarom hebben gezinnen die slachtoffer zijn van de kinderopvangtoeslagenaffaire te maken gekregen met kinderbeschermingsmaatregelen en welke lessen zijn hieruit te trekken?

Deelvragen

De Inspectie formuleert de onderstaande deelvragen om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

1. Wat zijn relevante beslis- of sleutelmomenten in de jeugdbeschermingsketen die voorafgaan aan of samenhangen met het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel door een kinderrechter bij gedupeerde gezinnen?
2. Welke factoren speelden een rol in het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel voor kinderen uit gedupeerde gezinnen?
3. Had redelijkerwijs voorkomen kunnen worden dat kinderen van gedupeerde gezinnen te maken kregen met een kinderbeschermingsmaatregel, en zo ja, hoe?

¹⁸ De Inspectie is niet bevoegd om individuele zaken te beoordelen op de juistheid van beslissingen, dit is de taak van de kinderrechter.

¹⁹ Wanneer deelonderzoek twee daartoe aanleiding geeft, kunnen onderzoeksvragen tijdens het onderzoek worden bijgesteld.

Afbakening en terminologie

De slachtoffers en gedupeerde gezinnen

Het is lastig om de groep slachtoffers en gedupeerde gezinnen van de toeslagenaffaire volledig in beeld te krijgen, nu niet alle gezinnen zich melden bij de UHT, gezinnen die zich hebben aangemeld bij de UHT lang moeten wachten op een beoordeling en er mogelijke bezwaren lopen tegen afwijzende beslissingen van de UHT. De Inspectie maakt in dit onderzoek de keuze om onder 'slachtoffers en gedupeerde gezinnen' te laten vallen: de gezinnen van ouders die zich hebben aangemeld bij de UHT en van wie na een eerste toets of een integrale beoordeling is vastgesteld dat zij slachtoffer zijn van de kinderopvangtoeslagenaffaire.²⁰

De jeugdbeschermingsketen

In dit onderzoek kijkt de Inspectie naar organisaties die betrokken zijn bij de jeugdbeschermingsketen. Dit zijn, onder andere, de uitvoeringsorganisaties die een rol spelen bij de voorbereiding, de advisering en de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel: de RvdK en de GI's. Voordat gezinnen in aanraking komen met de keten, zijn verschillende organisaties van belang. Deze zijn werkzaam in het vrijwillig kader, zoals VT en lokale teams van de gemeenten. In dit onderzoek wordt hoofdzakelijk gekeken naar de RvdK en de GI's.

Kinderbeschermingsmaatregelen

De primaire focus van het onderzoek ligt op gedupeerde gezinnen die te maken kregen met een door de kinderrechter uitgesproken civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel. Binnen deze groep zijn er ook gezinnen waarbij een vrijwillige uithuisplaatsing aan de kinderbeschermingsmaatregel voorafging. Bij deze gezinnen richt de Inspectie zich ook op het proces dat leidde tot de vrijwillige uithuisplaatsing. Weliswaar kan een vrijwillige uithuisplaatsing alleen plaatsvinden als ouders en kinderen hierachter staan, echter in de praktijk kunnen de ouders toch dwang ervaren.

De Inspectie is zich er van bewust dat met deze afbakening groepen gedupeerde gezinnen buiten het bereik van dit onderzoek vallen. Dit zijn bijvoorbeeld de gedupeerde gezinnen die te maken hebben gekregen met een vrijwillige uithuisplaatsing waarbij een kinderbeschermingsmaatregel kon worden afgewend. Ook zijn er gezinnen waarbij de toeslagenaffaire tot grote problemen heeft geleid in de gezinssituatie, maar die niet in beeld zijn gekomen bij de jeugdbescherming.

Tijdsperiode

Het proces dat heeft geleid tot het uitspreken van kinderbeschermingsmaatregelen door een kinderrechter ligt in het verleden. De Inspectie kijkt om deze reden zoveel mogelijk naar de gehele periode waarin de toeslagenaffaire speelde. Een kanttekening is dat de Inspectie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen afhankelijk is van informatie uit dossiers en van professionals, ouders en kinderen. Hier ziet de Inspectie beperkingen. Het is onzeker wat de kwaliteit van oude dossiers is en of, gelet op de stelselwijziging in 2015,²¹ het haalbaar is om verder terug te kijken dan 2015. Bovendien is sprake van personeelsverloop, waardoor in sommige gevallen niet alle informatie meer volledig achterhaald zal kunnen worden. Indien het onhaalbaar is om verder terug te kijken dan 2015 zal de tijdsperiode moeten worden ingeperkt.

²⁰ Ouders die zich aanmelden bij de UHT voor de Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag krijgen een eerste toets waarmee wordt beoordeeld of zij in aanmerking komen voor herstel. Er kan ook een (additionele) integrale beoordeling plaatsvinden om de werkelijke schade vast te stellen.

²¹ Zie voor meer informatie over de stelselwijziging: [De geschiedenis van het jeugdstelsel | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](https://www.nji.nl/nl/onderzoek/onderzoek-2015-2016/onderzoek-2015-2016).

6. Onderzoeksaanpak

Operationalisatie

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie waar zij naar kijkt per deelvraag.

Deelvraag 1

Wat zijn beslis- of sleutelmomenten in de jeugdbeschermingsketen die voorafgaan aan of samenhangen met het uitspreken van een kindbeschermingsmaatregel door een kinderrechter bij gedupeerde gezinnen?

Beslis- of sleutelmomenten zijn bijvoorbeeld momenten die bepalend zijn of het gedupeerde gezin verder gaat in de jeugdbeschermingsketen of dat het gezin (weer) naar de vrijwillige hulpverlening wordt verwezen. Een beslismoment is een formele stap in het proces, zoals het aanmelden van een casus op een jeugdbeschermingstafel of het doen van een verzoek tot onderzoek bij de RvdK. Een sleutelmoment kan bijvoorbeeld een overweging zijn van een professional om een bepaalde handeling te verrichten, zoals het wel of geen contact leggen met een informant.

Het antwoord op deze deelvraag biedt een richting voor de beantwoording van deelvragen 2 en 3, omdat belangrijke momenten in het ketenproces van gedupeerde gezinnen zichtbaar worden gemaakt. Zo zoomt de Inspectie in het dossieronderzoek en de interviews in op de beslis- of sleutelmomenten in het ketenproces die wel of niet leiden tot een kindbeschermingsmaatregel. Vragen die aan bod komen zijn, onder andere, welke partijen zijn betrokken geweest bij het ketenproces van gedupeerde ouders en wat is hun rol en verantwoordelijkheid? Welke beslis- of sleutelmomenten zijn te herkennen het ketenproces en wat zijn hierbij relevante normen, richtlijnen en andere voorschriften?

Deelvraag 2

Welke factoren speelden een rol in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel voor gedupeerde gezinnen?

Binnen de beslis- en sleutelmomenten brengt de Inspectie de factoren die leidden tot een kindbeschermingsmaatregel in kaart. De begrippen 'proces' en 'factoren' worden breed geïnterpreteerd.²² Het proces start vanaf het moment dat gezinnen gedupeerd raakten door de toeslagenaffaire en loopt tot het uitspreken van een kindbeschermingsmaatregel.²³

Wat betreft factoren, er zijn factoren aan te wijzen die vaak voorkomen bij de gedupeerde gezinnen.²⁴ Te denken valt aan sociale, economische, psychische, culturele en/of regionale factoren die een effect kunnen hebben gehad op hoe de jeugdbeschermingsketen de veiligheidssituatie van de kinderen van gedupeerde gezinnen beoordeelde. Deze factoren kunnen direct of indirect zijn verbonden met de toeslagenaffaire, zoals eenouderhuishoudens, een laag of middelbaar opleidingsniveau, een laag huishoudinkomen, schulden, wantrouwen richting de overheid en/of het hebben van een migratieachtergrond.²⁵

Daarnaast zijn er factoren die specifiek verbonden zijn met de keten(organisaties) en jeugdprofessionals, zoals rollen, taakverantwoordelijkheden en toerusting, maar ook met werkprocessen en handelwijzen in het systeem van de jeugdbescherming. Ook wordt de context waar de jeugdbeschermingsketen zich bevindt, namelijk een keten die maximaal onder druk staat, in de analyse betrokken.²⁶

Bij het beantwoorden van de tweede deelvraag worden, waar mogelijk, factoren met elkaar in

²² De term 'factor' wordt gebruikt als overkoepelde term. Hieronder kunnen, bijvoorbeeld, kenmerken, problematieken, processen en mechanismen vallen.

²³ Het gebeurt ook dat een kindbeschermingsmaatregel wordt uitgesproken, zoals een ondertoezichtstelling, en dat tijdens de uitvoering van deze maatregel om een machtiging uithuisplaatsing wordt verzocht. Dit valt dan ook onder 'het proces'.

²⁴ In de jeugdbeschermingsketen worden deze vaak aangeduid als gezins- of cliëntgebonden of ouder- en kind factoren.

²⁵ Zie bijvoorbeeld PWC, *Onderzoek effecten FSV Particulieren*, december 2021 en PWC, *Onderzoek gegevensdeling met derden*, januari 2022. Zie ook CBS-publicatie van 28 juni 2022.

²⁶ Zie ook hierboven het hoofdstuk 'De context van de jeugdbeschermingsketen'.

verband gebracht. Zo wordt onderzocht of factoren met elkaar verweven zijn en hebben bijgedragen aan het uitspreken van een kinderschermingsmaatregel bij gedupeerde gezinnen.

Deelvraag 3

Had redelijkerwijs voorkomen kunnen worden dat kinderen van gedupeerde gezinnen te maken kregen met een kinderschermingsmaatregel, en zo ja, hoe?

Het doel van deze derde deelvraag is om op systeemniveau te leren van de inzichten die de Inspectie ophaalt uit het onderzoek. Hierbij kijkt de Inspectie niet of in individuele casussen een kinderschermingsmaatregel voorkomen had kunnen worden. Met 'redelijkerwijs' wordt bedoeld dat de Inspectie zich ook richt op het handelingsperspectief van de organisaties in de jeugdbeschermingsketen. Vragen die de Inspectie stelt zijn: had de jeugdbeschermingsketen in beeld dat zij te maken hadden met gedupeerde gezinnen en waren er bijvoorbeeld instructies en/of handelwijze voor medewerkers? Zo nee, waarom had de keten dit niet in beeld? Wat waren de mogelijkheden van uitvoeringsorganisaties en jeugdprofessionals om te acteren op de problemen die voortkwamen uit de toeslagenaffaire? Wat was bijvoorbeeld het handelingsperspectief van een professional wanneer effectieve schuldhulpverlening uit het sociaal domein van de gemeente bij gedupeerde gezinnen ontbrak? Ook gaat de Inspectie na welke waarborgen er waren voor het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie in het systeem van de jeugdbescherming.

Methode van onderzoek

De volgende onderzoeksmethoden past de Inspectie toe om de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Per onderdeel is aangegeven op welke deelvragen er antwoord wordt gegeven.

Documentenstudie

De Inspectie bestudeert documenten om in kaart te brengen wat belangrijke beslis- of sleutelmomenten zijn voorafgaand aan en samenhangend met het uitspreken van een kinderschermingsmaatregel door een kinderrechter bij gedupeerde gezinnen. Ook, indien aanwezig, bestudeert zij documenten om te beschrijven hoe ketenorganisaties in beeld hadden dat de toeslagenaffaire een rol speelde in de keten. Voorbeelden van documenten zijn wetenschappelijke literatuur, wet- en regelgeving, reeds gepubliceerde inspectierapporten, relevante richtlijnen en interne instructies van ketenpartners. *Deelvragen 1 en 3.*

De Inspectie analyseert ook rapporten en literatuur over de kinderopvangtoeslagenaffaire met als doel een inzicht te krijgen in het verloop van de affaire en de uiteenlopende impact op het leven van gedupeerde gezinnen die al dan niet in aanraking zijn gekomen met kinderschermingsmaatregelen. De verwachting is met deze documentenstudie een aantal verklarende factoren al in beeld te krijgen. *Deelvraag 2.*

Groepsinterviews met medewerkers

De Inspectie neemt een aantal groepsinterviews af met medewerkers van VT en/of de lokale teams, gebiedsteams van de RvdK, GI's en rechtbank om een medewerkersperspectief op te halen over de beslis- of sleutelmomenten in de jeugdbeschermingsketen. Groepsinterviews hebben als voordeel dat het gesprek ontstaat tussen de verschillende ketenpartners en ook inzicht wordt verkregen in de interactie tussen ketenorganisaties over belangrijke momenten in het ketenproces rondom gedupeerde ouders. Mochten tijdens de groepsinterviews grote verschillen in zienswijzen op die beslis- of sleutelmomenten naar voren komen, dan zullen enkele individuele interviews volgen om daar licht op te werpen. *Deelvragen 1-3.*

Dossieronderzoek

De Inspectie gaat een selectie van de dossiers kwalitatief analyseren op factoren die mogelijk een rol hebben gehad in de beoordeling van de veiligheidssituatie van de kinderen bij de gedupeerde gezinnen, die leidde tot een kinderschermingsmaatregel. De grootte van de selectie wordt bepaald aan de hand van saturatie. Dat betekent dat de Inspectie steeds nieuwe dossiers

analyseert totdat zij geen nieuwe factoren kan identificeren en nieuw dossieronderzoek geen nieuwe inzichten oplevert. In aanvulling op het dossieronderzoek worden de factoren aan de orde gesteld in interviews met gedupeerde gezinnen, medewerkers van VT, de lokale teams, de RvdK, GI's en rechtbanken. De Inspectie stelt van tevoren een factorenlijst samen op basis van, onder meer, de door het CBS gebruikte kenmerken in deelonderzoek 1, de literatuurstudie en eerdere inspectieonderzoeken. Als de Inspectie tijdens het dossieronderzoek factoren tegenkomt die niet op deze lijst staan, worden ze toegevoegd.²⁷

De Inspectie gaat in een groot aantal regio's dossiers bekijken om zo een landelijk beeld te verkrijgen. Daarnaast kunnen er selectiecriteria worden toegepast gerelateerd aan de kenmerken van gedupeerde gezinnen waarover het CBS publiceert op 28 juni 2022.

De selectie van dossiers is afhankelijk van de identificatie van de dossiers van gedupeerde gezinnen. Uitvoeringsorganisaties in de jeugdbeschermingsketen kunnen uit hun managementinformatiesysteem niet naar voren halen welke gezinnen gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire. Om bij de juiste dossiers uit te komen zijn bestandskoppelingen nodig met data waarover de UHT beschikt. Met een koppeling komen de gezinnen in beeld die én gedupeerd zijn én zich in de jeugdbeschermingsketen bevinden. Op 17 mei 2022 heeft de Inspectie een dataverzoek gedaan bij de UHT. Dit verzoek is in behandeling genomen. Indien deze bestandskoppeling niet mogelijk is, zal de Inspectie de opzet van haar dossieronderzoek moeten herzien. Indien een bestandskoppeling gaat plaatsvinden neemt de Inspectie de Algemene Verordening Gegevensbescherming in acht.

De dossiers betreffen casuïstiek van gedupeerde gezinnen die te maken hebben gehad met een kindbeschermingsmaatregel. Het startpunt van het dossieronderzoek is de RvdK. Hier worden de dossiers geselecteerd. Op basis van deze selectie volgt de Inspectie deze dossiers door de keten naar de GI's, en terug naar VT en/of lokale teams. Voor het onderzoek naar vrijwillige uithuisplaatsing bekijkt de Inspectie een aantal dossiers uit het vrijwillig kader. Dit zijn dossiers van VT en/of lokale teams. *Deelvragen 1 en 2.*

Interviews met gedupeerde gezinnen

De Inspectie beoogt op basis van interviews met gedupeerde gezinnen een reconstructie te maken van wat er is gebeurd.²⁸ In de interviews met gedupeerde gezinnen zal dan ook vooral worden teruggekeken naar hun ervaring vanaf het moment dat zij gedupeerd raakten door de toeslagenaffaire. Dit doet de Inspectie aan de hand van een tijdlijn. Het doel is patronen te zien in wat gedupeerde ouders en jongeren vertellen en deze patronen te beschrijven. De gedupeerde gezinnen wordt ook gevraagd naar hun ervaringen met preventieve hulp vanuit het sociaal domein van de gemeente (niet alleen jeugdhulp, maar alle vormen van hulp). De Inspectie gaat individuele gesprekken voeren met gedupeerde ouders en jongeren of jongvolwassenen. *Deelvragen 2 en 3.*

Het startpunt is dat gedupeerde gezinnen worden benaderd op basis van de selectie van de dossiers. Wanneer de bovengenoemde bestandskoppeling niet mogelijk is, is dit ook van invloed op de selectie van de te interviewen gedupeerde gezinnen. Een alternatieve manier van selecteren zou zijn om gedupeerde gezinnen via het Ondersteuningsteam te benaderen.

Verder is het aantal interviews afhankelijk van of gedupeerde gezinnen in gesprek willen gaan met de Inspectie. Als het niet lukt om individuele gesprekken te voeren, wordt geprobeerd om casus-overstijgende groepsinterviews te organiseren met gedupeerde gezinnen.

Interviews met organisaties in de jeugdbeschermingsketen

Jeugdprofessionals van de RvdK en GI's

De Inspectie gaat interviews houden met medewerkers van gebiedsteams van de RvdK en GI's, waaronder raadsonderzoekers, jeugdbeschermers en gedragsdeskundigen. Ook hier vindt de

²⁷ Op voorhand selecteerde factoren op de lijst kunnen ook worden verwijderd indien deze niet relevant blijken.

²⁸ De interviews met jeugdprofessionals, het dossieronderzoek en de literatuurstudie dragen ook bij aan deze reconstructie.

selectie van interviews plaats aan de hand van de dossiers die de Inspectie onderzoekt.²⁹ Hierbij is het van belang dat de betrokken professional nog in dienst is, omdat in deze gesprekken de Inspectie zich, zoveel als mogelijk, richt op het verleden. In het geval terugkijken lastig is, gelet op, onder meer, wisselingen van personeel, worden concrete voorbeelden van situaties besproken met medewerkers. Op basis van het dossieronderzoek komt de Inspectie tot deze concrete voorbeelden van situaties. Vragen die kunnen worden gesteld zijn: ben je een dergelijke casus weleens tegengekomen en hoe ging je ermee om? De interviews dragen bij aan het doel om de handelwijze, de processen en de werking van het systeem in relatie tot de toeslagenaffaire of afgeleide kenmerken van de affaire in beeld te krijgen. *Deelvragen 1-3.*

Beleidsmedewerkers van de RvdK en GI's

De Inspectie gaat interviews houden met beleidsmedewerkers van uitvoeringsorganisaties om te onderzoeken hoe op beleids- en strategisch niveau is omgegaan met de toeslagenaffaire, maar ook met processen en/of mechanismen die als factor een impact hebben gehad op het proces dat gedupeerde gezinnen hebben afgelegd door de keten. *Deelvragen 2 en 3.*

Kinderrechters

De kinderrechter is onderdeel van de jeugdbeschermingsketen en legt maatregelen op, desalniettemin valt het handelen van kinderrechters buiten de reikwijdte van het onderzoek. Dit neemt niet weg dat informatie van kinderrechters als zeer waardevol wordt beschouwd voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De Inspectie gaat daarom in gesprek met de rechterlijke macht en gebruikt uit de dossiers de afgegeven en onderbouwde gerechtelijke beschikkingen van de kinderrechters. Zij laat zich informeren over mogelijke factoren die van invloed zijn op een beslissing tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. In hoeverre was in beeld was dat het gedupeerde gezinnen betrof, en als dit inderdaad in beeld was, hoe werd daarmee omgegaan? *Deelvragen 1-3.*

Interviews met organisaties in het voorliggend veld

VT en lokale teams

Naast het bekijken van dossiers van gedupeerde gezinnen die te maken hebben gekregen met vrijwillige uithuisplaatsingen, gaat de Inspectie ook spreken met medewerkers die betrokken waren bij deze uithuisplaatsingen: VT en lokale teams. *Deelvragen 1-3*

Overige organisaties uit het voorliggend veld

Wanneer de Inspectie op basis van het dossieronderzoek en interviews daartoe aanleiding ziet, zal zij ook een aantal informatieve gesprekken voeren met organisaties die zich buiten de jeugdbeschermingsketen bevinden en die relevant zijn in het voorliggend veld van de jeugdbeschermingsketen. Te denken valt en aan medewerkers werkzaam in het sociaal domein van de gemeenten (niet beperkt tot jeugdhulp, maar ook schuldhulpverlening en huisvesting). *Deelvragen 1-3.*

²⁹ Ook hier geldt dat deze selectie afhankelijk is van de bestandskoppeling. Als deze koppeling niet mogelijk is, zoekt de Inspectie naar alternatieven zoals beschreven in deze paragraaf.

Bijlage

Afkortingen die in dit plan van aanpak gebruikt worden

| | |
|-----------|--|
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| GI | Gecertificeerde Instelling |
| Inspectie | Inspectie Justitie en Veiligheid |
| IGJ | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd |
| RvdK | Raad voor de Kinderbescherming |
| UHT | Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen |
| VT | Veilig Thuis |

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Juni 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*