



Het kind van de rekening

Waarom door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen te maken
kregen met een kindbeschermingsmaatregel

Rapport

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen..... | 5 |
| Samenvatting | 6 |
| Aanleiding..... | 6 |
| Bevindingen | 7 |
| Hoofdconclusie | 8 |
| Aanbevelingen..... | 9 |
| 1. Inleiding..... | 11 |
| 1.1 Aanleiding..... | 11 |
| 1.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag | 12 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak..... | 12 |
| 1.4 Leeswijzer | 16 |
| 2. De financiële gevolgen van de toeslagenaffaire voor gezinnen | 17 |
| 2.1 Een kwetsbare sociaaleconomische situatie van de gezinnen | 17 |
| 2.2 Als fraudeurs aangemerkt | 17 |
| 2.3 Terugbetalen en stopzetten van de kinderopvangtoeslag | 18 |
| 2.4 Onhaalbare betalingsregeling..... | 21 |
| 2.5 De inning van toeslagschulden | 21 |
| 2.6 Armoede en bestaansonzekerheid | 22 |
| 2.7 Tussenconclusie..... | 23 |
| 3. Multi-problematiek bij gezinnen | 24 |
| 3.1 Een complexe samenloop van problemen op diverse leefgebieden | 24 |
| 3.2 De impact van de multi-problematiek op de kinderen | 28 |
| 3.3 Tussenconclusie..... | 30 |
| 4. (Vrijwillige) hulp voor gezinnen..... | 31 |
| 4.1 Ingezette hulp bij de gezinnen | 31 |
| 4.2 Belemmerende factoren in de (vrijwillige) hulp..... | 34 |
| 4.3 Tussenconclusie..... | 39 |
| 5. Gezinnen in aanraking met jeugdbescherming | 41 |
| 5.1 Dupering en fraudelabel geen factor | 41 |

| | | |
|------------|--|----|
| 5.2 | Factoren binnen de gezinnen | 41 |
| 5.3 | Inwerking financiële problematiek op andere factoren | 45 |
| 5.4 | Omgang medewerkers RvdK en GI's met financiële problematiek | 45 |
| 5.5 | Tussenconclusie..... | 54 |
| 6. | Conclusie en aanbevelingen | 56 |
| 6.1 | Hoofdconclusie | 56 |
| 6.2 | Factoren die een rol speelden in het pad dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel | 57 |
| 6.3 | Aanbevelingen..... | 61 |
| Bijlage 1. | Onderzoeksmethoden | 65 |

Voorwoord

Sinds het Centraal Bureau voor de Statistiek cijfers publiceerde over uithuisplaatsingen van kinderen uit door de kinderopvangtoeslagenaffaire gedupeerde gezinnen, speelt de maatschappelijke vraag waarom en hoe dit kon gebeuren. De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) vond het belangrijk om helder te krijgen waarom deze groep gezinnen te maken kreeg met jeugdbescherming.

Dit rapport geeft een indringend beeld van de situatie van twintig gezinnen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire. De Inspectie heeft een reconstructie gemaakt van de weg die deze gezinnen hebben afgelegd vanaf het moment dat zij het volledige bedrag aan ontvangen kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen aan de Belastingdienst tot aan het krijgen van een kindbeschermingsmaatregel.

Waarom deze gezinnen te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel was voor ieder gezin anders. Ook de impact van de toeslagenaffaire verschilde per gezin. De Inspectie zag dat bijna alle gezinnen het ongekend zwaar hebben gehad en vaak nog steeds hebben. Hoe hun situatie zou zijn geweest zonder de toeslagenaffaire en of zij dan ook met jeugdbescherming in aanraking zouden zijn gekomen, is niet eenduidig vast te stellen. Wel zag de Inspectie dat de gevolgen van de toeslagenaffaire een kleine tot grote rol speelden in het gelopen pad naar een kindbeschermingsmaatregel.

De terugvordering van de kinderopvangtoeslag en de harde schuldeninning die daarop volgde leidden bij de meeste onderzochte gezinnen tot schrijnende situaties van armoede en bestaansonzekerheid. Gezinnen kwamen in grote financiële problemen en werden afhankelijk van hulp van familie, vrienden en initiatieven als de kleding- en voedselbank. Ouders probeerden het hoofd boven water te houden. De stress over hun financiële problemen had een ontwrichtende werking op hun gezinsleven.

Kinderen in deze gezinnen kwamen in de knel. Medewerkers in de jeugdbeschermingsketen kwamen in actie waarbij het belang van het kind centraal stond. Maar de problematiek rondom armoede en schulden overstijgt het terrein van de jeugdbeschermingsketen. Daarom komt de Inspectie, naast haar aanbevelingen aan de jeugdbeschermingsketen, ook tot aanbevelingen aan het Rijk en de gemeenten om zich in te zetten op het voorkomen en aanpakken van armoede en problematische schulden. Blijvend investeren in het bestrijden van (kinder)armoede is noodzakelijk voor de groep kinderen die vandaag opgroeit in armoede, én om de overdracht van problematiek van ouder op kind te doorbreken.

De verhalen en ervaringen die ouders en jongeren met onze inspecteurs deelden, maken duidelijk hoe groot hun leed was. Mijn respect en dankbaarheid gaan daarom uit naar de ouders en jongeren: voor hun dapperheid en bereidheid om open te zijn over hun ervaringen. Ik wil ook mijn dank uitspreken naar alle medewerkers van de verschillende organisaties die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Het kind van de rekening

Dit onderzoek schetst een aangrijpend beeld van de gevolgen van armoede en bestaansonzekerheid voor ouders én kinderen. Ieder kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar ontwikkeling. Ik hoop dat dit onderzoek daar een bijdrage aan kan leveren.

Esther de Kleuver

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen

| | |
|-----------------------------|--|
| Beschermingstafel | Aan de beschermingstafel wordt in aanwezigheid van ouders en kinderen een besluit genomen over het wel of niet starten van een onderzoek door de RvdK. Lokale teams, GI's of Veilig Thuis kunnen de beschermingstafel inschakelen. |
| BSN | Burgerservicenummer |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CJG | Centrum Jeugd en Gezin |
| De jeugdbescherming | Gecertificeerde Instelling; voert de kinderbeschermingsmaatregel uit. |
| DUO | Dienst Uitvoering Onderwijs |
| GI | Gecertificeerde Instelling; voert de kinderbeschermingsmaatregel uit. |
| GGZ | Geestelijke gezondheidszorg |
| IGJ | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd |
| Inspectie JenV | Inspectie Justitie en Veiligheid |
| Jeugdbeschermer | Medewerker van een Gecertificeerde Instelling. |
| Jeugdbeschermingsketen | Uitvoeringsorganisaties die een rol spelen bij de voorbereiding, de advisering en de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel: gemeenten, jeugdhulpaanbieders, Veilig Thuis, RvdK, GI's en de kinderrechter. |
| Kinderbeschermingsmaatregel | OTS met en zonder uithuisplaatsing (MUHP) en een gezagsbeëindigende maatregel. |
| Lokaal team | Een team van een gemeente dat ondersteuning biedt en vrijwillige hulp kan inzetten, waaronder hulp voor kinderen en ouders. |
| MUHP | Machtiging uithuisplaatsing |
| OTS | Ondertoezichtstelling |
| PTSS | Posttraumatische stressstoornis |
| Raadsonderzoeker | Medewerker van de RvdK. |
| RvdK | Raad voor de Kinderbescherming |
| Stressor | Stressfactor; een oorzaak van stress. |
| UHP | Uithuisplaatsing |
| UHT | Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen |
| Vrijwillig kader | Alle hulp die wordt ingezet met instemming van ouders. Er is nog geen kinderbeschermingsmaatregel. |
| WMO | Wet Maatschappelijke Ondersteuning |

Samenvatting

Aanleiding

De Belastingdienst vorderde bij een aanzienlijke groep gezinnen de kinderopvangtoeslag terug, omdat zij onterecht werden aangewezen als fraudeur.¹ Een deel van de gezinnen die in de toeslagenaffaire is gedupeerd, kreeg ook te maken met een kinderbeschermingsmaatregel. De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) onderzoekt hoe de jeugdbeschermingsketen is omgegaan met door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft de Inspectie in eerder onderzoek cijfermatig in kaart laten brengen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of gedupeerde gezinnen vaker of minder vaak dan andere gezinnen te maken kregen met een kinderbeschermingsmaatregel.²

In het kwantitatieve onderzoek werd een groep gedupeerde gezinnen vergeleken met een groep niet-gedupeerde gezinnen met vergelijkbare kenmerken en sociaaleconomische omstandigheden. Deze vergelijking liet op groepsniveau zien dat de toeslagenaffaire de kans op het opgelegd krijgen van een kinderbeschermingsmaatregel gemiddeld genomen niet heeft vergroot. Omdat de kwantitatieve analyses op groepsniveau werden uitgevoerd, was het niet uit te sluiten dat gedupeerde gezinnen op individueel niveau als gevolg van de kinderopvangtoeslagenaffaire dermate in de problemen zijn gekomen dat er een kinderbeschermingsmaatregel ingezet moest worden. Ook hadden beide groepen gezinnen gemiddeld een vier keer hogere kans om te maken te krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel in vergelijking met de meeste gezinnen in Nederland.

Met dit verdiepende en verklarende vervolgonderzoek is onderzocht *waarom* een deel van de gedupeerde gezinnen te maken kreeg met een kinderbeschermingsmaatregel. De Inspectie bracht in kaart welke factoren hierin een rol speelden en hoe het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel, dat wil zeggen een ondertoezichtstelling (met of zonder uithuisplaatsing) of een gezagsbeëindigende maatregel, voor deze gezinnen is verlopen. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Allereerst maakte de Inspectie een reconstructie van het pad dat twintig gedupeerde gezinnen aflegden vanaf het moment van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag tot de kinderbeschermingsmaatregel. Binnen dit casuonderzoek sprak de Inspectie met

¹ Zie Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, [Ongekend Onrecht](#), 2020.

² In het kader van aanvullende statistische dienstverlening voerde het CBS de kwantitatieve analyse uit. Zie CBS, [Jeugdbescherming en de toeslagenaffaire](#), 2022.

ouders en in enkele casussen met jongeren. Ook werden betrokken medewerkers van lokale teams van gemeenten, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Gecertificeerde Instellingen (GI's) geïnterviewd. Daarbij is in alle twintig casussen dossieronderzoek gedaan. Naast het casuonderzoek is literatuuronderzoek gedaan, zijn (groeps)interviews gehouden met medewerkers in de jeugdbeschermingsketen en zijn inhoudelijk specialisten geïnterviewd.

Bevindingen

De Inspectie benadrukt bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag dat de samenloop van problemen en daarmee het pad van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag tot de kindbeschermingsmaatregel in ieder onderzocht gezin anders was.

De meeste onderzochte gezinnen bevonden zich voor de terugvordering van de kinderopvangtoeslag in een kwetsbare sociaaleconomische situatie. Bij de terugvordering van de ontvangen kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst is hier niet naar gekeken. Het was voor bijna alle onderzochte gezinnen bij voorbaat onhaalbaar om de toeslagschuld te kunnen betalen. De bedragen waren, gemeten naar de draagkracht van de gezinnen, te hoog en liepen snel op. Ouders kwamen niet in aanmerking voor een betalingsregeling naar draagkracht vanwege hun fraudelabel. De Inspectie ziet dat bij de schuldeninning geen rekening is gehouden met de (financiële) situatie waarin deze gezinnen zich bevonden. Juist de gezinnen die voor hun bestaanszekerheid afhankelijk waren van toeslagen kregen door het systeem van schuldeninning geen toegang meer tot deze toeslagen. Hierdoor zijn veel van de onderzochte gezinnen door toedoen van de overheid in armoede beland.

Ten minste veertien van de onderzochte gezinnen hadden een of meerdere kwetsbaarheden voor de dupering, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. De Inspectie zag bij bijna alle onderzochte gezinnen dat de door de toeslagenaffaire ontstane financiële problemen in meer of mindere mate bijdroegen aan het in stand houden van, het verergeren en/of ontstaan van problematiek. Dit onderzoek laat zien dat de situatie van multi-problematiek binnen de onderzochte gezinnen ervoor zorgde dat het evenwicht tussen de draagkracht en draaglast van ouders uit balans raakte. Hierdoor kwam de opvoedsituatie meer onder druk te staan en kwamen kinderen (verder) in de knel.

In alle onderzochte gezinnen is hulpverlening ingezet voor problemen op verschillende leefgebieden. Dit onderzoek brengt in beeld dat verschillende belemmerende factoren bijdroegen aan het niet slagen en/of stagneren van deze hulp. Alle onderzochte gezinnen kregen te maken met een of meer kindbeschermingsmaatregelen omdat er ernstige zorgen bestonden over de ontwikkeling van hun kind(eren) en hulp in het vrijwillig kader onvoldoende van de grond kwam waardoor de ontwikkelingsbedreiging voortduurde. De medewerkers van de RvdK en GI's handelden vanuit hun taakopvatting — het belang van het kind — op de multi-problematiek in de onderzochte gezinnen. Factoren die zij bij veel onderzochte gezinnen meewogen in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel waren gezag- en omgangsproblematiek, geestelijke

gezondheidszorg-problematiek van ouder en/of kind, problematiek rondom het in aanraking komen met justitie, verslavingsproblematiek, huiselijk geweld en instabiele huisvesting. De medewerkers zagen dat ouders door de volwassenenproblemen minder beschikbaar waren als opvoeder. Uiteindelijk is in alle onderzochte gezinnen, na een advies van de RvdK, door de kinderrechter geoordeeld dat voldaan werd aan de juridische criteria om een kindbeschermsmaatregel uit te spreken.

De Inspectie constateert dat de omvang van de financiële problemen van ouders vaak buiten beeld is gebleven bij de jeugdbeschermsketen. Daarbij laat dit onderzoek zien dat medewerkers van de RvdK en GI's hierdoor de inwerking van die financiële problemen op andere problemen bij de onderzochte gezinnen onvoldoende in beeld hebben gehad. Een verklaring hiervoor ziet de Inspectie in verschillen in de taakopvatting van deze medewerkers. Waar sommige medewerkers vinden dat de bestaanszekerheid van gezinnen een onderdeel is van hun taak, vinden andere medewerkers dat het in beeld brengen en oplossen van de financiële problemen minder past bij de taken van de jeugdbeschermsketen vanuit de redenering dat het belang en de veiligheid van het kind centraal staat. Ook constateert de Inspectie dat het handelingsperspectief van medewerkers van de RvdK en GI's knelt bij het aanpakken van financiële problemen bij gezinnen. Zij hebben beperkte mogelijkheden om hulp bij financiële problemen van ouders te bieden. Bovenstaande heeft gevolgen voor hoe financiële problemen werden gewogen in de jeugdbeschermsketen: medewerkers van de RvdK en GI's zagen de financiële problemen bij de onderzochte gezinnen meestal als stressor of probleem dat speelde op de achtergrond.

Hoofdconclusie

In dit onderzoek is niet vastgesteld of de gevolgen van de toeslagenaffaire in de onderzochte gezinnen de directe oorzaak waren voor het te maken krijgen met een kindbeschermsmaatregel. Wel concludeert de Inspectie dat de (financiële) gevolgen van de toeslagenaffaire in zeventien van de twintig onderzochte gezinnen een kleine tot grote rol speelden *in het proces* dat leidde tot een kindbeschermsmaatregel.

De Inspectie constateert dat in geen van de onderzochte gezinnen de financiële problemen de enige reden zijn geweest voor het krijgen van een kindbeschermsmaatregel. De gevolgen van de financiële problemen – het in stand houden, het verergeren en/of het ontstaan van andere problemen – zijn wel meermaals meegewogen als factor in de afweging of een kindbeschermsmaatregel nodig was.

De Inspectie ziet dat in ten minste veertien van de onderzochte gezinnen een of meerdere kwetsbaarheden bestonden voor de dupering, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. Door de terugvordering van de kinderopvangtoeslag en schuldeninning zonder menselijke maat die daarop volgde, kwamen bijna alle onderzochte gezinnen in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid terecht. De financiële problemen hadden een langdurige ontwrichtende werking op het functioneren van ouders en kinderen. De veelvuldig ingezette hulp voor de multi-problematiek in de onderzochte gezinnen

was onvoldoende effectief. Daarnaast was er wantrouwen bij de onderzochte gezinnen richting overheidsinstanties als gevolg van de dupering. De hulp stagneerde of werd onvoldoende benut. Hierdoor kwam een kindbeschermingsmaatregel in beeld. De medewerkers van de RvdK en GI's handelden vanuit hun taakopvatting — het belang van het kind — op de multi-problematiek in de onderzochte gezinnen.

De Inspectie ziet geen aanwijzingen dat het fraudelabel heeft meegewogen in de beoordeling of een kindbeschermingsmaatregel nodig was bij de onderzochte gezinnen. Medewerkers van de RvdK en GI's hebben in de onderzochte gezinnen de omvang van de financiële problemen en de inwerking hiervan op andere problemen veelal onvoldoende in beeld gehad. Het diepgaander uitvragen van financiële problemen van een gezin door medewerkers in de gehele jeugdbeschermingsketen kan meerwaarde hebben omdat het een beter inzicht geeft in hoe de financiële problematiek inspeelt op andere problemen, wat kan bijdragen aan het opstellen van haalbare doelen en het inzetten van passende hulp. Het handelingsperspectief van medewerkers van de RvdK en GI's is echter beperkt om financiële problemen aan te pakken.

Aanbevelingen

Aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming:

- Agendeer onderstaande aanbevelingen binnen het Rijk en gemeenten.

Aanbevelingen aan het Rijk en gemeenten:

- Versterk (bestaand) beleid om kinderarmoede terug te dringen met een focus op kinderen in gezinnen in kwetsbare sociaaleconomische omstandigheden;
- Voorkom dat problematische schulden en kinderarmoede ontstaan door overheidsincasso's zonder menselijke maat. Draag daarom zorg voor een sociaal verantwoord systeem van inning van overheidsschulden;
- Waarborg gelijke toegang tot schuldhulpverlening voor alle gezinnen. Neem hierbij belemmeringen in de toegang tot schuldsaneringstrajecten zo veel mogelijk weg;
- Voer verder onderzoek uit naar de vraag of een bredere groep gezinnen met problematische overheidsschulden in een vergelijkbare positie is gekomen, zoals in dit rapport beschreven, als door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen.

Aanbevelingen aan gemeenten in samenwerking met organisaties in de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, lokale teams, RvdK en GI's):

- Maak mogelijk dat de noodzakelijk geachte hulp tijdig wordt ingezet. Zorg voor een toereikend (jeugd)hulpaanbod en voorkom wachtlijsten voor passende hulp;

- Administratieve en bureaucratische processen mogen niet tot vertraging of het stoppen van noodzakelijk geachte hulp leiden;
- Organiseer een regiehouder met duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling op álle ingezette hulp in een gezin en die eerste aanspreekpunt is voor het gezin en álle bij het gezin betrokken medewerkers werkzaam in het brede sociaal domein.

Aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming:

- Schep de benodigde randvoorwaarden voor organisaties in de jeugdbeschermingsketen om de onderstaande aanbevelingen op te kunnen volgen en maak hierover afspraken.

Aanbevelingen organisaties in de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, lokale teams, RvdK en GI's):

- Investeer in meer bewustwording en alertheid van medewerkers over de impact van problematische schulden en armoede op verschillende leefdomeinen van gezinnen;
- Versterk vaardigheden van medewerkers om problematische schulden en armoede te signaleren en bespreekbaar te maken met gezinnen;
- Zorg op organisatieniveau voor uniformiteit in de werkwijze om medewerkers te ondersteunen bij het in beeld brengen van de financiële situatie van gezinnen;
- Breng in kaart welke lokale voorzieningen en netwerken aanwezig zijn in het brede sociaal domein voor gezinnen (huisvesting, financiële en materiële regelingen etc.) en verspreid deze kennis onder medewerkers;
- Inventariseer mogelijke financiële belemmeringen in de samenwerking met gezinnen (reiskosten voor begeleide omgang of bezoek aan het kind, afspraken met hulpverlening tijdens werktijd etc.) en neem deze belemmeringen zoveel mogelijk weg.

1. Inleiding

De Belastingdienst vorderde bij een aanzienlijke groep gezinnen de kinderopvangtoeslag terug, omdat zij onterecht werden aangewezen als fraudeur.³ Ouders moesten het geheel aan ontvangen kinderopvangtoeslag terugbetalen en kwamen in grote financiële problemen terecht. Overheid en rechtspraak beschermden hen hier niet tegen. De grondbeginselen van de rechtstaat werden geschonden en het vertrouwen van burgers in de overheid werd ernstig geschaad.

Een deel van deze gezinnen kreeg ook te maken met een kinderbeschermingsmaatregel. Op 18 oktober 2021 bracht het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar buiten dat tussen 2015 en 2019 naar schatting 1.115 kinderen van gedupeerde gezinnen uithuisgeplaatst zijn (geweest) met een door de rechter uitgesproken kinderbeschermingsmaatregel.⁴ Het aantal uithuisgeplaatste kinderen werd later geactualiseerd naar 2.090 kinderen tussen 2015 en eind juni 2022, van wie 645 kinderen nog uithuisgeplaatst waren op 30 juni 2022.⁵

1.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) onderzoekt hoe de jeugdbeschermingsketen is omgegaan met door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie in eerder onderzoek cijfermatig in kaart laten brengen door het CBS of gedupeerde gezinnen vaker of minder vaak dan andere gezinnen (en dus disproportioneel) te maken kregen met jeugdbescherming.⁶

De Inspectie concludeerde op basis van de analyses van het CBS dat specifieke groepen gezinnen door de kinderopvangtoeslagenaffaire gedupeerd zijn geraakt. Gezinnen met een niet-Nederlandse herkomst hadden een verhoogde kans om gedupeerd te raken door de toeslagenaffaire.⁷ Ook bevonden veel gedupeerde gezinnen zich al in een kwetsbare sociaaleconomische situatie voordat de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag terugvorderde. De Inspectie concludeerde ook dat de kans om te maken te krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel niet voor ieder gezin in Nederland gelijk was. Bepaalde kenmerken en sociaaleconomische omstandigheden maakten de kans dat een gezin een kinderbeschermingsmaatregel opgelegd kreeg groter. Er is geen bewijs gevonden dat de dupering door de kinderopvangtoeslagenaffaire gemiddeld genomen de kans op het opgelegd krijgen van een kinderbeschermingsmaatregel heeft vergroot. Omdat de kwantitatieve analyses op groepsniveau zijn uitgevoerd, is het niet uit te sluiten dat gedupeerde gezinnen op individueel niveau als gevolg van de

³ Zie Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend Onrecht*, 2020.

⁴ Zie [Uithuisplaatsingen onder gedupeerden toeslagenaffaire](#).

⁵ Zie [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m juni 2022](#), 26 april 2023.

⁶ In het kader van aanvullende statistische dienstverlening voerde het CBS de kwantitatieve analyse uit. Zie CBS, [Jeugdbescherming en de toeslagenaffaire](#), 2022.

⁷ Zie [Brief Bevindingen Inspectie JenV onderzoek naar kinderopvangtoeslagaffaire en jeugdbescherming | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid](#).

kinderopvangtoeslagenaffaire dermate in de problemen zijn gekomen dat er een kindbeschermingsmaatregel ingezet moest worden.

De Inspectie brengt met dit verdiepende en verklarende vervolgonderzoek in kaart *waarom* een deel van de gedupeerde gezinnen te maken kreeg met kindbeschermingsmaatregelen en welke lessen hieruit te trekken zijn.

1.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek wordt nagegaan hoe de jeugdbeschermingsketen heeft gefunctioneerd bij gezinnen die gedupeerd zijn geraakt door de toeslagenaffaire. De Inspectie onderzoekt waarom een deel van de gezinnen die gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire vervolgens te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel. De Inspectie brengt in kaart welke factoren hierin een rol speelden en hoe het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel voor deze gezinnen is verlopen.⁸

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie allereerst geanalyseerd welke relevante beslis- en sleutelmomenten in de jeugdbeschermingsketen voorafgaan aan of samenhangen met het uitspreken van een kindbeschermingsmaatregel door een kinderrechter bij gedupeerde gezinnen.

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke factoren speelden een rol in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel voor kinderen uit gedupeerde gezinnen?
2. Had redelijkerwijs voorkomen kunnen worden dat kinderen van gedupeerde gezinnen te maken kregen met een kindbeschermingsmaatregel, en zo ja, hoe?

Deze deelvragen dienen als hulpmiddel om tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen. Antwoorden op de deelvragen zijn daarom niet expliciet opgenomen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op ouders en hun kinderen die gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire en hierop volgend te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel. Dit zijn gezinnen waarbij de aanvragers van de kinderopvangtoeslag door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) als

⁸ In het onderzoek worden alle kindbeschermingsmaatregelen meegenomen: een OTS met en zonder uithuisplaatsing (MUHP) en een gezagsbeëindigende maatregel. Ook wordt de vrijwillige UHP meegenomen wanneer deze is gevolgd door een kindbeschermingsmaatregel.

gedupeerd zijn erkend. De Inspectie heeft er voor gekozen om gezinnen te onderzoeken waar de kindbeschermingsmaatregel volgde binnen vijf jaar nadat ouders gedupeerd raakten door de toeslagenaffaire. Op deze manier kon de mogelijke rol van de dupering in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel in beeld komen.

In het rapport geeft de Inspectie veel ruimte aan de gezinnen om te vertellen over de problematische situatie waarin zij zaten. De namen van de ouders en kinderen zijn gefingeerd om herkenning te voorkomen. Daarbij is het perspectief van medewerkers in de jeugdbeschermingsketen opgenomen in het rapport. De jeugdbeschermingsketen wordt in dit rapport gedefinieerd als uitvoeringsorganisaties die een rol spelen bij de voorbereiding, de advisering en de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel, te weten gemeenten, jeugdhulpaanbieders, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Gecertificeerde Instellingen (GI's) en de kinderrechter.

De selectie van gezinnen

In het onderzoek is een selectie betrokken van gezinnen die na dupering⁹ te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel. Deze selectie is niet helemaal toevallig. Een aantal selectieregels zijn gebruikt om een zo divers mogelijk beeld te krijgen van wat er zich heeft afgespeeld. De wijze van selectie is uitgebreider beschreven in bijlage 1.

De grootte van de selectie is bepaald aan de hand van saturatie. Dit betekent dat de dataverzameling net zo lang is doorgegaan tot er geen nieuwe factoren of nieuwe inzichten naar voren kwamen. Hierbij is een minimum van twintig casussen gehanteerd. Gedurende het onderzoek bleek een selectie van twintig casussen voldoende om het punt van saturatie te bereiken en daarmee de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

De Inspectie bracht van twintig gezinnen het gelopen pad naar een kindbeschermingsmaatregel in kaart en zette dit om in een tijdlijn. Op deze manier is een reconstructie gemaakt van wat er is gebeurd. Dit had als doel om patronen te ontdekken in de verhalen van gedupeerde gezinnen en factoren te beschrijven die hierin een rol speelden.

De twintig onderzochte gezinnen kregen met de onderstaande kindbeschermingsmaatregelen te maken:

- Twaalf van de twintig geselecteerde gezinnen kregen te maken met een ondertoezichtstelling (OTS) van hun kind(eren).
- Zeven van de twintig gezinnen kregen te maken met een OTS met een machtiging uithuisplaatsing (MUHP) van hun kind(eren). Bij vijf van deze gezinnen ging daar een vrijwillige UHP aan vooraf.
- Twee van de twintig gezinnen kregen te maken met een gezagsbeëindigende maatregel. In één gezin ging daar een OTS met een

⁹ De geselecteerde gezinnen zijn door de UHT erkend als slachtoffer van de toeslagenaffaire.

MUHP aan vooraf. In het andere gezin ging daar een vrijwillige UHP aan vooraf.

Alle gedupeerde gezinnen die deelnamen aan het onderzoek hebben hiervoor uitdrukkelijke toestemming verleend. De Inspectie heeft daarnaast ook een klankbordgroep opgericht met gedupeerde ouders. Als ervaringsdeskundigen voorzagen zij de Inspectie gedurende het onderzoek van advies over de inrichting van het onderzoek en de benadering en omgang met gedupeerde gezinnen.

Non-discriminatie en gelijke behandeling

Uit eerder kwantitatief onderzoek van de Inspectie¹⁰ bleek dat aanvragers van kinderopvangtoeslag met een niet-Nederlandse herkomst tot bijna negen keer meer kans hadden om gedupeerd te raken dan aanvragers met Nederland als herkomstland. Dit vormde aanleiding om het onderwerp non-discriminatie en gelijke behandeling in dit onderzoek te betrekken en te onderzoeken of de twintig onderzochte gezinnen te maken kregen met discriminatoire mechanismen in de jeugdbeschermingsketen.

Bij de onderzochte gezinnen zijn geen aanwijzingen gevonden dat migratieachtergrond heeft meegewogen in het proces dat leidde tot een kinderschermingsmaatregel. In dit onderzoek heeft de Inspectie ook algemene inzichten verkregen over verschillende waarborgen in de jeugdbeschermingsketen om discriminatie te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is dat medewerkers van de RvdK en GI's regelmatig interne overleggen organiseren waarin expertise van collega's over bepaalde culturen wordt benut om, onder andere, vooroordelen over gezinnen te voorkomen.¹¹ Daarnaast heeft de Inspectie inzichten verkregen over risico's voor het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie in de jeugdbeschermingsketen. Te denken valt aan het ontbreken van diversiteit van medewerkers in jeugdbeschermingsorganisaties (geslacht, herkomst etc.) en het spanningsveld tussen Nederlandse en niet-Nederlandse normen over bijvoorbeeld opvoeding. In een toekomstige publicatie zal de Inspectie rapporteren over deze bevindingen.¹²

Onderzoeksmethoden voor dataverzameling

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, zijn verschillende onderzoeksmethoden voor dataverzameling en data-analyse gehanteerd. Hieronder volgt een beknopt overzicht (zie bijlage 1 voor een gedetailleerd overzicht).

¹⁰ Zie [Brief Bevindingen Inspectie JenV onderzoek naar kinderopvangtoeslagaffaire en jeugdbescherming | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

¹¹ Bijvoorbeeld multidisciplinair overleg, casuïstiek overleg, methodische leerbijeenkomsten, moreel beraad en coachingsgroepen.

¹² De Inspectie zal zich in deze publicatie richten op alle gezinnen die in aanraking zijn gekomen met een kinderschermingsmaatregel, dus breder dan alleen de gezinnen die gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire.

Literatuuronderzoek

De Inspectie voerde een uitgebreid literatuuronderzoek uit om het systeem van de jeugdbeschermingsketen in kaart te brengen in relatie tot de toeslagenaffaire. Daarvoor zijn richtlijnen, protocollen en werkwijzen van jeugdbeschermingsorganisaties bestudeerd. Ook bestudeerde de Inspectie rapporten, literatuur, wet- en regelgeving over de toeslagenaffaire en thema's die daarmee samenhangen, zoals schuldenproblematiek, armoede, kansenongelijkheid, gelijke behandeling en non-discriminatie.

Casusonderzoek

De Inspectie heeft in de twintig casussen dossieronderzoek uitgevoerd bij de RvdK, GI's, gemeenten en Veilig Thuis.¹³ Ook heeft de Inspectie in achttien casussen ten minste één ouder gesproken.¹⁴ In totaal heeft de Inspectie 23 ouders gesproken. In deze gesprekken stonden de verhalen en ervaringen van de gedupeerde ouders centraal. Ook is gesproken met drie kinderen uit twee gedupeerde gezinnen. In de andere casussen waren de kinderen te jong of wilden gezinnen liever niet dat de kinderen werden betrokken in het onderzoek. Hiernaast zijn 64 medewerkers van RvdK, GI's, gemeenten en Veilig Thuis, geïnterviewd over de gezinnen om inzicht te krijgen in de handelwijze van toen en hun reflectie hierop met de kennis van nu.¹⁵

Groepsinterviews

Daarnaast voerde de Inspectie drie groepsinterviews met andere medewerkers in de jeugdbeschermingsketen. Op één medewerker na waren zij niet betrokken (geweest) bij de twintig onderzochte gezinnen. Op deze manier is meer inzicht verkregen in de interactie tussen de verschillende ketenorganisaties. Deelnemers waren werkzaam bij een lokaal team van een gemeente, Veilig Thuis, RvdK, rechtspraak en GI's.

Interviews met beleidsmakers, kinderrechtvaarders en andere inhoudelijk specialisten

De Inspectie voerde interviews met vijf beleidsmakers werkzaam in de jeugdbeschermingsketen, drie kinderrechtvaarders en veertien inhoudelijk specialisten op thema's als armoede, discriminatie, jeugdbescherming, schulden/financiën en gezondheid. Met deze interviews is specialistische kennis opgehaald die raakt aan de centrale onderzoeksvraag.

Onderzoeksmethoden voor data-analyse

De analyse is in de volgende twee stappen uitgevoerd:

Casusanalyse

De Inspectie voerde eerst een analyse uit op casusniveau. Deze twintig casusanalyses zijn gemaakt op basis van het dossieronderzoek en de

¹³ Voor iedere casus heeft met toestemming van het gezin dossieronderzoek plaatsgevonden bij de RvdK. Afhankelijk van de casus is daarnaast dossieronderzoek uitgevoerd bij de gemeente, Veilig Thuis en/of de GI.

¹⁴ In twee casussen heeft de Inspectie niet met ouders kunnen spreken. In deze casussen is dossieronderzoek uitgevoerd en zijn interviews gevoerd met betrokken medewerkers van de RvdK en GI's.

¹⁵ Niet in alle gevallen was het mogelijk om met een betrokken raadsmedewerker en jeugdbeschermer van destijds te spreken (bijv. omdat zij niet meer werkzaam waren bij de organisatie). Als het niet mogelijk was om met een betrokken medewerker te spreken, is er met een andere medewerker gesproken en zijn elementen van de specifieke casus ingebracht in het interview.

casusinterviews. De casusanalyse beschreef de belangrijkste beslis- en sleutelmomenten in het pad dat ouders en kinderen aflegden naar de kindbeschermingsmaatregel en de factoren die (mogelijk) een rol speelden in het proces hier naartoe. Ze geven inzicht in wat speelde bij de onderzochte gezinnen en de gevolgen van de dupering op hun gezinssituatie.

Overkoepelende analyse

Op basis van casusanalyses, literatuuronderzoek, (groeps)interviews en interviews met inhoudelijk specialisten voerde de Inspectie een overkoepelende analyse uit. Aan de hand van deze analyse is de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Generaliseerbaarheid van de bevindingen

De bevindingen in dit rapport baseren zich op de twintig onderzochte casussen. Uit deze casussen komen patronen naar voren: bevindingen die in meerdere casussen voorkwamen. In het rapport zijn deze patronen beschreven. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden over hoe vaak bepaalde patronen voorkomen bij gezinnen die niet betrokken zijn bij dit onderzoek. De onderzoeksofzet leunt echter op zowel uitgebreide analyse van een zorgvuldig samengestelde groep casussen, interviews met medewerkers in de jeugdbeschermingsketen en experts, als relevante literatuur. Het is daarom aannemelijk dat de bevindingen in het rapport ook inzicht geven in het pad van vergelijkbare gezinnen die na de dupering te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel.

1.4 Leeswijzer

De structuur van dit rapport volgt het pad dat gezinnen hebben afgelegd van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag tot de kindbeschermingsmaatregel. Daarom begint dit rapport met de impact van de toeslagenaffaire op de onderzochte gezinnen. Hoofdstuk 2 beschrijft de financiële gevolgen van de toeslagenaffaire voor de onderzochte gezinnen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens in beeld gebracht welke problemen speelden binnen de onderzochte gezinnen en hoe de door de toeslagenaffaire ontstane financiële problemen hierop inwerkten. Hoofdstuk 4 laat zien dat diverse (vrijwillige) hulpverlening werd ingezet voor de problemen die speelden binnen de onderzochte gezinnen. Verder wordt beschreven hoe de toegang en de uitvoering van deze hulp verliep. Ondanks de vrijwillige hulp kwamen de gezinnen in beeld bij de jeugdbescherming. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe medewerkers van de RvdK en GI's hebben gehandeld op de problemen die zij tegenkwamen bij de onderzochte gezinnen. In het bijzonder wordt beschreven hoe deze medewerkers omgingen met financiële problemen bij deze gezinnen. Tot slot komt de Inspectie in hoofdstuk 6 tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en worden aanbevelingen gedaan.

2. De financiële gevolgen van de toeslagenaffaire voor gezinnen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de financiële situatie waarin de onderzochte gezinnen terecht kwamen in de periode van het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. In veel van de gezinnen ontstonden financiële problemen op het moment dat ouders als fraudeur werden aangemerkt door de Belastingdienst. De kinderopvangtoeslag werd stopgezet en de ontvangen bedragen moesten volledig worden terugbetaald. Deze opgave was voor bijna alle onderzochte gezinnen onhaalbaar.

De bevindingen in dit hoofdstuk baseren zich grotendeels op de verhalen van de geïnterviewde ouders over de periode van de terugvorderingen. Het perspectief van deze ouders is aangevuld met inzichten vanuit eerder onderzoek over schuldenproblematiek en de toeslagenaffaire.

2.1 Een kwetsbare sociaaleconomische situatie van de gezinnen

In dit onderzoek heeft de Inspectie de situatie van twintig gezinnen onderzocht. In negentien van de twintig gezinnen was de moeder de aanvrager van de kinderopvangtoeslag. Ten minste tien van deze moeders waren alleenstaand met eenhoofdig gezag. In vijf gezinnen ging het om een ouderpaar. Zes ouders waren onder de 21 jaar toen zij met de terugvordering van de kinderopvangtoeslag te maken kregen. Vier ouders studeerden nog in deze periode. Sommige ouders hadden (vermoedelijk) een licht verstandelijke beperking.¹⁶ Vijf gezinnen noemen dat zij financiële problemen hadden voor de terugvordering van de kinderopvangtoeslag, zoals schulden bij de Belastingdienst, de zorgverzekeraar en/of private schulden.

Over het algemeen zijn groepen met bovenstaande kenmerken kwetsbaar voor financiële problemen.¹⁷ Bijvoorbeeld, jongeren zijn vaak afhankelijk van flexibel werk en hebben vaak kleinere financiële buffers kunnen opbouwen.¹⁸ Een alleenstaande ouder moet zelfstandig voor een huishouden zorgen. Zij hebben vaker minder hulpbronnen en inkomen dan tweeoudergezinnen.¹⁹

2.2 Als fraudeurs aangemerkt

De Belastingdienst heeft een grote groep ouders aangemerkt als fraudeur. Zij zouden fraude hebben gepleegd met de kinderopvangtoeslag. Door de kwalificatie

¹⁶ Bron: dossiers RvdK en GI's.

¹⁷ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016 en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), [Van schuld naar schone lei](#), 2022.

¹⁸ RVS, [Van schuld naar schone lei](#), 2022, p. 16.

¹⁹ Jungmann, N. en Madren, T., *Basisboek aanpak schulden*, 2021.

'fraudeur' of 'opzet/grove schuld' moesten ouders de ontvangen kinderopvangtoeslag volledig terugbetalen.²⁰ De Belastingdienst paste daarbij een terugvorderingsregime toe zonder oog voor de menselijke maat.²¹ Dit ziet de Inspectie terug bij alle onderzochte gezinnen.

Voorbeeld 1. Carmen werd aangemerkt als fraudeur

Voor Carmen was niet duidelijk wat er precies aan de hand was in de periode van de terugvorderingen, maar de gevolgen waren groot. Zij werd in 2010 aangemerkt als fraudeur, waarop een sneeuwbal effect volgde. Carmen vertelt dat het fraudelabel ook in andere overheidsinstellingen terug te vinden was. Hierdoor kon zij tot 2021 geen auto op haar naam laten registreren. Ook vertelt zij dat ze niet kon worden ingeschreven bij een woningcorporatie.

Het fraudelabel zorgde voor bijkomende problemen en belemmeringen voor de onderzochte gezinnen bij de toegang tot financiële hulp (zie hoofdstuk 4). De volgende paragrafen beschrijven de verdere gevolgen van het fraudelabel op het leven van de groep onderzochte gezinnen.

2.3 Terugbetalen en stopzetten van de kinderopvangtoeslag

Terugbetalen

Gezinnen moesten het teruggevorderde bedrag aan kinderopvangtoeslag in één keer en op korte termijn²² betalen aan de Belastingdienst.²³ De hoogte van de toeslagschuld verschilde per gezin. Bij veel van de onderzochte gezinnen ontstond een voor hun financiële situatie onbetaalbare toeslagschuld die snel opliep door wettelijke rente, incasso- en deurwaarderskosten. Om een idee te geven van de hoogte de toeslagschulden geeft de Inspectie de volgende voorbeelden:

- Een moeder had een toeslagschuld van €13.000.
- Ouders hadden een toeslagschuld van €50.000 à 55.000.
- Een moeder had een toeslagschuld van €50.000.
- Een vader had een toeslagschuld van €1.000.
- Een moeder had een toeslagschuld van €53.000.
- Een moeder had een toeslagschuld van €60.000.
- Een moeder had een toeslagschuld van €56.000.
- Ouders hadden een toeslagschuld van €80.000.
- Een moeder had een toeslagschuld van €20.000.

²⁰ Wanneer de Belastingdienst opzet of grove schuld door de ouders aannemelijk achtte, kregen ouders geen persoonlijke betalingsregeling aangeboden. Zie het verslag van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend Onrecht*, 2020, p. 13.

²¹ Wanneer het terugbetalen van de toeslagschuld niet binnen de gestelde termijn lukte, konden dwanginvorderingsmaatregelen volgen, zoals beslagleggingen van auto's en gedwongen verkoop van de woning. Zie het verslag *Ongekend Onrecht*, p. 14.

²² Een terugvordering door de Belastingdienst heeft een betalingstermijn van zes weken vanaf de datum op de beschikking. Zie [Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders](#).

²³ Tussen de gezinnen bestaan verschillen in de datum dat de Belastingdienst begon met het terugvorderen van het volledige bedrag aan uitgekeerde kinderopvangtoeslag (toeslagschuld). In de onderzochte casussen liggen de momenten van terugvorderen tussen 2010 tot 2019.

- Een moeder had een toeslagschuld van €30.000.

Onderzoek laat zien dat de complexiteit van de financiële situatie van gezinnen toeneemt wanneer er meerdere betalingsachterstanden ontstaan. Daarbij is het beroep van de overheid op de zelfredzaamheid van burgers bij problematische schulden (te) hoog.²⁴ Dit ziet de Inspectie terug bij de onderzochte gezinnen.

Sommige gezinnen kregen te maken met meerdere terugvorderingen van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Ook werd de kinderopvangtoeslagschuld door de Belastingdienst verrekend met andere toeslagen (zoals zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget) waar de gezinnen recht op hadden. Dit leidde tot onduidelijkheid en situaties waarin ouders het overzicht over hun financiën kwijtraakten. Hierover vertelt een van de ouders: 'Ik probeerde overzicht te krijgen in mijn schulden, maar het ging allemaal zo snel dat ik het niet meer bij kon houden. Het was voor mij onduidelijk waar nota's vandaan kwamen'. Andere ouders durfden hun post niet meer open te maken. Een van hen vertelt: 'De terugvorderingen kwamen per post binnen. Dit waren veel brieven. Ik opende op den duur de brieven niet meer en gooide ze weg'. Ook een aantal van de schuldhulpverleners — die in een later stadium betrokken raakten bij de gezinnen (zie hoofdstuk 4) — begreep de terugvorderingen van de Belastingdienst niet. Ouders zeggen hierover dat de schuldhulpverleners de problemen niet duidelijk kregen en dat ze door de bomen het bos niet meer zagen.

Voorbeeld 2. 'De schulden liepen alleen maar op, overal ontstonden schulden'

Esra en Ruud hebben drie kinderen. Ruud had een goede baan. Esra volgde een opleiding en werkte in deeltijd. Ze hadden geen financiële problemen. In 2011 kregen ze meerdere brieven waarin stond dat ze de ontvangen kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen. In totaal hadden Esra en Ruud bijna €80.000 aan toeslagschuld. Ook werden ze gekort op de andere toeslagen, zoals het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Esra en Ruud vertellen: 'De schulden liepen alleen maar op, overal ontstonden schulden'.

Bij vier gezinnen kwam de Belastingdienst in eerste instantie terug op de terugvordering. Deze ouders konden daarna weer kinderopvangtoeslag aanvragen. Tot wanhoop van de ouders vorderde de Belastingdienst een jaar later de ontvangen toeslag voor de tweede keer in zijn geheel terug.

²⁴ WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016, p. 7.

Voorbeeld 3. Milou kreeg te maken met meerdere terugvorderingen

Milou was 19 jaar toen zij moeder werd van dochter Eva. Tussen 2015 en 2019 kreeg zij te maken met meerdere terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. De toeslagschuld voor de jaren 2015 en 2016 werd tegelijk teruggevorderd. Het ging bij elkaar om ongeveer €40.000. Dit bedrag was zo hoog omdat Milou fulltime opvang afnam. Milou's moeder belde daarop meerdere keren de Belastingdienst, omdat ze vermoedde dat de terugvordering niet kon kloppen. Een medewerker gaf aan dat de terugvordering inderdaad niet klopte. De terugvordering werd gestopt en Milou ontving gedurende een jaar weer kinderopvangtoeslag. Vervolgens begon de Belastingdienst weer met het terugvorderen van de ontvangen kinderopvangtoeslag. Eerst over 2017, later over 2018 en uiteindelijk ook over 2016. Bij elkaar was dit een bedrag van €35.000.

Een aantal ouders waarmee de Inspectie sprak moest als gevolg van de toeslagschuld en/of het fraudelabel ook andere inkomensregelingen terugbetalen, zoals de bijstands- en werkloosheidsuitkering.²⁵ Een ouder vertelt dat de gemeente de bijstand terugvorderde omdat de gemeente de ouder zag als fraudeur.²⁶

Stopzetten

Bij alle onderzochte gezinnen werd de kinderopvangtoeslag stopgezet. Het stopzetten van de kinderopvangtoeslag versterkte de negatieve financiële spiraal waar de onderzochte gezinnen in zaten door de toeslagschuld. Gezinnen konden de opvang niet meer betalen. Sommige gezinnen maakten daardoor extra schulden bij kinderopvangorganisaties.²⁷ Ook stopten veel ouders noodgedwongen met werken.²⁸ Een ouder vertelt dat ze in tijdnood kwam met haar werk en de zorg voor haar kinderen. Ze kon niet naar haar werk of moest haar kinderen hier naartoe meenemen. Een andere moeder zegt hierover: 'Ik kon niet werken of studeren omdat ik geen kinderopvangtoeslag kon aanvragen. Ik heb twee jaar thuisgezeten en mij erbij neergelegd dat ik een thuisblijfmoeder was'.

Een aantal ouders stopte met hun studie vanwege het stopzetten van de kinderopvangtoeslag, onbetaalbare studiekosten en de stressvolle thuissituatie.²⁹ Zij bleven zitten met een studieschuld bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Een ouder zegt: 'De complete situatie heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat ik mijn school niet kon betalen. Ik ben gestopt met de opleiding die ik volgde'.

²⁵ Dit is in drie van de twintig onderzochte gezinnen het geval.

²⁶ Uit onderzoek van PwC komt naar voren dat zogenoemde FSV-lijsten (Fraude Signaleringsvoorziening) van de Belastingdienst zijn gedeeld met andere overheidsinstanties zoals gemeenten. Een FSV is een applicatie waarin de Belastingdienst signalen registreerde over vastgestelde fraude of signalen waarvan werd verondersteld dat ze wezen op een verhoogde kans op fraude met belastingen en toeslagen. Zie [De uitkomsten van PwC-onderzoeken naar de Fraude Signalering Voorziening](#)

²⁷ Dit is in ten minste drie van de twintig onderzochte gezinnen het geval.

²⁸ Dit is in vijf van de twintig onderzochte gezinnen het geval. Ook zijn twee ouders hun eigen bedrijf kwijtgeraakt door de schulden.

²⁹ Dit is bij drie van de twintig onderzochte gezinnen gebeurd.

2.4 Onhaalbare betalingsregeling

Van de twintig onderzochte gezinnen lukte het één van de ouders om de schuld direct af te lossen. Het ging om een schuld van ongeveer €1.000 die de ouder kon aflossen met een financiële buffer. De andere negentien gezinnen hadden een veel hogere toeslagschuld. Het lukte hen niet om het volledige bedrag binnen de gestelde termijn terug te betalen. Een persoonlijke betalingsregeling naar draagkracht of kwijtschelding wees de Belastingdienst af vanwege de kwalificatie 'opzet/grove schuld'. In plaats daarvan stelde de Belastingdienst een standaard betalingsregeling voor waarmee het vereiste bedrag plus rente binnen vastgestelde termijnen moest worden terugbetaald. Veel gezinnen bleken niet in staat om aan deze maandelijkse betalingen te voldoen. Als voorbeeld hiervan beschrijft de Inspectie hieronder de situatie van de gezinnen van Maryam en Gwen.

Maryam kreeg een terugvordering van €30.000. De betalingsregeling die de Belastingdienst haar bood, was ruim €800 per maand gedurende 36 maanden. Als ze hier niet mee akkoord ging, zou er beslag worden gelegd op haar koopwoning. Gwen ontving in 2014 een terugvordering van de kinderopvangtoeslag. Zij vertelt hierover: 'Ik moest een paar duizend euro terugbetalen. Ik schrok hier erg van, want ik zat nog op school en moest rondkomen van studiefinanciering. Na meermaals contact met de Belastingdienst kon ik een betalingsregeling krijgen. Maar deze betalingsregeling was helemaal niet haalbaar voor mij. Ik moest €600 per maand betalen. Dit was meer dan de helft van mijn studiefinanciering'.

2.5 De inning van toeslagschulden

De Belastingdienst kan voor het innen van toeslagenschulden gebruik maken van verschillende (wettelijke) bevoegdheden. De Inspectie stelt vast dat de Belastingdienst in het geval van de onderzochte gezinnen gebruik maakte van de onderstaande wijzen voor het innen van de schulden:

- Het versturen van incassobrieven zoals betalingsherinneringen en aanmaningen;
- Het verrekenen van de schuld door het inhouden van andere toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag en/of het kindgebonden budget. Ook teruggave van inkomstenbelasting werd ingehouden en verrekend;
- Het beslagleggen op het loon van ouders (loonvordering);
- Het zonder aankondiging geld afschrijven van bankrekeningen (overheidsvordering);
- Het beslag leggen op eigendommen, zoals huizen, auto's en andere bezittingen (dwangbevel).

Bijna alle onderzochte gezinnen kregen herhaaldelijk te maken met incassobureaus en deurwaarders.³⁰ Zij kwamen bij hen thuis en in een enkel geval ook op het werk van een ouder. Deze bezoeken waren erop gericht om bezittingen te taxeren en om

³⁰ De onderzochte gezinnen kregen te maken met het Landelijk Incasso Centrum van de Belastingdienst. Sommige gezinnen hadden daarnaast schulden bij andere schuldeisers. Zij kregen te maken met verschillende incassobureaus en deurwaarders.

daarop beslag te leggen. De ouders vertellen deze bezoeken te hebben ervaren als intimiderend. Zij voelden zich onder druk gezet en ervoeren stress. Zo plakten deurwaarders brieven op huizen en auto's. Ouders vertellen dat de deurwaarders bleven komen. Een voorbeeld van een schrijnende situatie is Theo ([Voorbeeld 9](#)). Hij was anderhalf jaar dakloos. Toen een familielid een kleine woonruimte voor hem kon regelen, ontving hij direct op zijn nieuwe woonadres een brief van een deurwaarderskantoor met de aankondiging dat zijn inboedel in beslag zou worden genomen. Twee andere gezinnen vertellen dat zij ondanks een schone lei³¹ nog steeds worden benaderd door deurwaarders en incassobureaus.

2.6 Armoede en bestaansonzekerheid

De overheid heeft een bestaansminimum vastgesteld. Dit is het bedrag wat mensen minimaal nodig hebben om van te leven. In de praktijk komt regelmatig voor dat mensen onder het bestaansminimum komen door schuldeninning.³² Het is lastig met zekerheid vast te stellen of de onderzochte gezinnen onder het bestaansminimum leefden, omdat dit minimum afhangt van iedere persoonlijke gezinssituatie.

Wat de Inspectie wel heeft kunnen vaststellen is dat als gevolg van de terugvordering negentien van de twintig gezinnen in armoede terecht zijn gekomen. In twaalf gezinnen werd een bewindvoerder aangesteld die wekelijks leefgeld uitkeerde (zie hoofdstuk 4). Meerdere ouders vertellen dat zij niet konden rondkomen van het leefgeld. Dit betekende ook dat hun kinderen opgroeiden in armoede.³³ Er was onvoldoende geld voor huur, voedsel, kleding en schoolgeld. Gezinnen werden afhankelijk van de voedsel- en kledingbank en/of hun sociaal netwerk. Deelname aan de maatschappij, zoals werk of studie, was als gevolg hiervan haast onmogelijk. Ondertussen maakten ouders nieuwe schulden en/of liepen schulden nog verder op. De bestaanszekerheid van de onderzochte gezinnen kwam onder druk te staan. Deze situatie duurde jarenlang en duurt mogelijk nog steeds voort. Zo ook bij Danique en dochter Mirte:

Voorbeeld 4. Jarenlang leven in armoede

Danique was 19 jaar oud en alleenstaande moeder van Mirte toen zij werd geconfronteerd met een terugvordering van €13.000. Een jaar later was de schuld opgelopen tot €32.000. Voor schuldsanering kwam zij niet in aanmerking, omdat ze bekend stond als fraudeur. Danique heeft zes jaar lang van €30 (later €50) leefgeld per week moeten rondkomen. Ze leefde in armoede en kon niet verder met het opbouwen van haar leven.

³¹ Een schone lei betekent dat een rechter een vonnis heeft uitgesproken waarin staat dat een burger heeft voldaan aan de verplichtingen en regels die gelden in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Na dit vonnis zijn schulden die onder de werking van de Wsnp vallen voor de schuldeisers niet meer afdwingbaar. Bron: [Beëindiging Wsnp | Rechtspraak](#)

³² WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016

³³ Zie ook hoofdstuk 3 over impact op kinderen.

2.7 Tussenconclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat de terugvordering van de kinderopvangtoeslag, naar draagkracht van negentien van de twintig gezinnen, aan de start al onbetaalbaar was. Ook was het voor deze gezinnen onhaalbaar om te voldoen aan de door de Belastingdienst opgelegde betalingsverplichting(en). Schulden liepen snel verder op als gevolg van het fraudelabel en de wijze van schuldeninning door de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft bij alle onderzochte gezinnen hun toeslagen, waarvan zij voor hun bestaanszekerheid afhankelijk waren, stopgezet of verrekend. De Inspectie ziet dat bij de schuldeninning geen rekening is gehouden met de kwetsbare sociaaleconomische situatie waarin deze gezinnen zich bevonden. Hierdoor zijn bijna alle onderzochte gezinnen door toedoen van de overheid in armoede beland.

3. Multi-problematiek bij gezinnen

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de onbetaalbare toeslagschuld, het fraudelabel en de wijze van terugvorderen een desastreuze financiële impact hadden op negentien van de twintig onderzochte gezinnen. Dit hoofdstuk beschrijft de situatie van multi-problematiek in de onderzochte gezinnen. De Inspectie baseert zich hierbij op de interviews met de onderzochte gezinnen en de medewerkers in de jeugdbeschermingsketen, en de uitgevoerde dossieronderzoeken.

3.1 Een complexe samenloop van problemen op diverse leefgebieden

De Inspectie ziet dat in ten minste veertien van de onderzochte gezinnen een of meerdere kwetsbaarheden bestonden voor de dupering, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. De dupering zorgde voor nieuwe problemen, maar hield ook bestaande problemen in stand of verergerde deze. Er bestond een situatie van multi-problematiek. Hoe de verschillende problemen op elkaar inwerkten, was in ieder gezin anders. Problemen waren complex en hadden geen duidelijk begin- of eindpunt. Er bestond daardoor een vicieuze cirkel van problemen. In onderstaande paragrafen worden de verschillende problemen die speelden in de onderzochte gezinnen achtereenvolgens beschreven.

Een gevoel van schaamte, schuld en wantrouwen

De Inspectie sprak ouders die direct doorhadden dat de Belastingdienst fout handelde. Zo was er een moeder die een betalingsregeling weigerde, omdat ze vond dat ze daarmee schuld bekende voor een fraude die ze niet had gepleegd. Een andere ouder nam een advocaat in de arm en vocht de terugvordering (in eerste instantie) met succes aan.

Er waren ook ouders die dachten dat ze zelf schuldig waren aan de terugvordering en de financiële problemen. Het fraudelabel maakte dat ouders het nog moeilijker vonden om openlijk te spreken over hun financiële situatie. Zeven ouders vertellen dat zij aanvankelijk niet over de problemen met de Belastingdienst praatten met familie en vrienden. Ze probeerden hun problemen eerst zelf op te lossen zonder hulp.

Ouders schaamden zich en voelden zich schuldig. Een ouder vertelt: 'Ik heb een hele tijd gedacht dat ik de enige was met dit probleem. Ik schaamde me voor de problemen met de Belastingdienst, je deelt het niet makkelijk. Zeker als je het beeld krijgt van instanties dat je niet goed met geld kan omgaan en ze weigeren je te helpen. Ik ben er dankzij mijn familie redelijk goed uitgekomen. Zij hebben veel steun kunnen bieden'. Een andere ouder vertelt: 'Ik durfde er niet over te praten, niemand wist het behalve mijn familieleden. Zelfs mijn ex-partner was niet op de hoogte van de financiële problemen die ik had. Ik voelde me machteloos'.

Veel gezinnen noemen in de gesprekken dat zij een gevoel van wantrouwen hebben richting overheidsinstanties. Het wantrouwen richt zich ook op de hersteloperatie van de toeslagenaffaire.

Psychische en fysieke problemen

In tien van de onderzochte gezinnen had een ouder een psychische kwetsbaarheid die al aanwezig was voor de dupering. Daarbij had de dupering in achttien onderzochte gezinnen invloed op de mentale gezondheid van ouders. Bijna alle ouders geven aan overbelasting en erg veel stress te hebben ervaren als gevolg van hun problematische schuldensituatie en de druk die werd uitgeoefend om schulden terug te betalen.³⁴

Ouders vertellen dat zij door de stress als gevolg van de financiële problemen zijn veranderd. Zo zegt een ouder dat ze apathischer is geworden. Een andere ouder noemt dat ze nooit meer vrolijk is. Tien ouders vertellen over mentale klachten als burn-out, depressie, posttraumatische stressstoornis (PTSS) en zelfmoordgedachten in de periode van terugvordering en daarna. Bijvoorbeeld Asha: 'De problemen met de Belastingdienst [schuld van €50.000] hebben tot veel stress geleid. Ik heb depressieve klachten en krijg hiervoor medicijnen en behandeling'. Ook een andere ouder raakte na de dupering overbelast en kon door stress (mentaal) niet aanwezig zijn voor de opvoeding van haar kinderen. Ze vertelde dat zij grip verloor op één van haar kinderen door een gebrek aan aandacht in de opvoeding.

Vijf ouders zijn extra veel gaan werken om de toeslagschuld af te lossen. Een ouder draaide extra nachtdiensten bovenop haar fulltime baan. Een aantal ouders kwam in de Ziektewet terecht als gevolg van een burn-out. Zij vertellen dat de schulden verder opliepen in de periode dat zij in de Ziektewet zaten. Gwen ([Voorbeeld 8](#)) werd volledig afgekeurd vanwege PTSS en heeft nu een Wajong-uitkering.³⁵

Voorbeeld 5. 'Ik leefde min of meer op mijn werk tot het me opbrak'

Shirley werkte in de zorg en is extra diensten gaan draaien om de toeslagschuld terug te betalen: 'Ik had nog nooit in mijn leven schulden gehad en wilde hier dus zo snel mogelijk vanaf'. Shirley vertelt: 'Ik ben me letterlijk kapot gaan werken'. Ze raakte steeds meer opgebrand en kwam hierdoor op haar werk klem te zitten. Ze draaide dag-, avond- en nachtdiensten en leefde min of meer op haar werk tot het haar opbrak. Ze kreeg een burn-out en heeft nog steeds gezondheidsproblemen.

³⁴ Slechts in één casus had de vordering een beperktere invloed op de mentale gezondheid van de ouder. Reden hiervan is, zoals de ouder zelf aangeeft, de terugvordering laag was en direct kon worden terugbetaald. Deze ouder kwam niet in de financiële problemen.

³⁵ Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

Drie andere moeders noemden dat zij een complexe zwangerschap hebben doorlopen door de stress: 'Door de stress en mijn depressie ben ik te vroeg bevallen van mijn jongste zoon'.

Relationele problemen en huiselijk geweld

De Inspectie ziet bij elf van de onderzochte gezinnen dat er sprake was van gezagen omgangsproblemen die al speelden voor de dupering. Veel ouders vertellen dat deze bestaande relationele problemen met hun (ex-)partner verergerden door de dupering. De schulden voedden ruzies en strijd tussen ouders over bijvoorbeeld kinderalimentatie of andere kosten van de kinderen.

Er zijn ook ouders die vertellen dat hun relatie onder spanning kwam te staan door de dupering: 'Wij hadden in de periode van de terugvordering erg veel ruzies. We hebben op het punt van breken gestaan. Psychisch waren we allebei gesloopt. We beleven er nu nog steeds een nasleep van. Het heeft ons alles gekost, zoals de relatie met sommige familieleden'.

Ouders vertellen dat verwijten over de schuldensituatie relaties met familieleden onder druk zetten. Er zijn verschillende ouders die vrienden en familieleden kwijtraakten: 'Wij hebben uiteindelijk open kaart gespeeld met onze sociale omgeving [over de schulden]. Wij schamen ons nu ook niet meer. Wij zijn wel vrienden verloren omdat we zo in de overlevingsstand zaten en geen aandacht meer konden hebben voor onze vrienden. Ook hadden een aantal vrienden wel een mening over hoe we zo in de schulden hadden kunnen raken'. Een andere ouder vertelt dat familie en vrienden haar negatief veranderd vinden.

Toch leunden veel van de onderzochte gezinnen op hun familie en vrienden voor psychische steun, kinderopvang, huisvesting en basisbehoeften. Zo hielpen familieleden, vrienden en kennissen mee door boodschappen te doen en kleding te geven. Ook betaalden familieleden mee aan de aflossing van schulden of aan huur. Vijf gezinnen zijn bij familie gaan inwonen.

Bij dertien van de onderzochte gezinnen kwam huiselijk geweld voor. In de meeste gevallen betrof dit huiselijk geweld tussen ouders waar de kinderen getuige van waren. Bij acht gezinnen was er al sprake van huiselijk geweld voor de dupering. Vaak escaleerde of verergerde het huiselijk geweld door de geldzorgen die ontstonden door de dupering. In vijf gezinnen ontstond het huiselijk geweld in de periode na de dupering.

In aanraking met justitie

In tien van de onderzochte gezinnen had een gezinslid een verdachte-registratie van een misdrijf. Twee ouders vertellen aan de Inspectie dat deze verdachte-registratie te maken had met de financiële gevolgen van de dupering. Deze ouders zijn gaan stelen als gevolg van de financiële problemen: 'De kinderen werden op school gepest omdat ze in tweedehandskleren liepen. Wij waren ten einde raad hoe we rond moesten komen en zijn uiteindelijk ook af en toe wat gaan stelen'. Ook Nicole, in het onderstaande voorbeeld, maakt een verkeerde afslag en komt in aanraking met justitie.

Voorbeeld 6. 'Ik zag geen andere uitweg'

Nicole zorgde in haar eentje voor haar kinderen toen zij een brief van de Belastingdienst kreeg waarin stond dat zij €40.000 aan kinderopvangtoeslag moest terugbetalen. De toeslagen die zij normaal ontving werden verrekend met de schuld. Ze raakte in paniek en belde de Belastingdienst: 'Hoe moet ik mijn kinderen te eten en te drinken geven?' Nicole is sindsdien af en toe spulletjes gaan stelen. Zij wilde niet steeds geld lenen bij familieleden en moest voor haar kinderen zorgen. Nicole zei: 'Het stelen voelde ook helemaal niet goed, maar ik zag geen andere uitweg. Wie gaat mij helpen met een schuld van €40.000?'

Niet veel later werd Nicole gearresteerd wegens betrokkenheid bij een overval. Iemand bood haar 'deze uitweg' om aan het geld te komen om de toeslagschuld af te lossen.

Middelengebruik

In vijf onderzochte gezinnen was er sprake van (een vermoeden van) verslavingsproblematiek bij de ouder(s). Twee ouders vertellen dat zij meer zijn gaan drinken als gevolg van de geldzorgen. Het drinken leidde tot een alcoholverslaving.

Voorbeeld 7. Bij Imara ontstond een alcoholprobleem

Imara vertelt dat de toeslagenaffaire veel problemen in gang heeft gezet. Toeslagen werden plotseling stopgezet waardoor de kinderen niet meer naar de opvang konden. Door alle stress ontstond er bij Imara een alcoholprobleem. Zij heeft hiervoor professionele hulp gekregen.

Huisvestingsproblemen

Negen gezinnen noemen dat zij hun woning (meermaals) kwijtraakten.³⁶ Voor acht gezinnen leidde dit tot uitzetting van hun huurwoning, zoals ook gebeurde bij Gwen ([Voorbeeld 8](#)). Bij twee gezinnen is beslag gelegd op de koopwoning en zijn de woningen gedwongen verkocht. Vijf gezinnen vertellen dat zij hun woning kwijtraakten als gevolg van de dupering. Zij vertellen dat zij de huur of hypotheek van hun woning niet meer konden betalen. Een ouder vertelt hierover: 'Er volgde een hypotheekachterstand en een gedwongen verkoop van mijn huis. Daardoor bleef ik zitten met een restschuld aan de bank'.

Door de problemen met huisvesting moesten gezinnen meerdere keren verhuizen. Zoals eerder genoemd zijn vijf gezinnen bij familie gaan inwonen. Een ouder kwam in een daklozenopvang terecht. Een andere ouder vertelt dat zij niet kon huren via een woningcorporatie, omdat ze stond aangemerkt als fraudeur.

³⁶ Sommige gezinnen zijn zowel een koopwoning als een huurwoning kwijtgeraakt.

Voorbeeld 8. Gwen woonde noodgedwongen weer bij haar ouders

'De schulden liepen snel verder op', vertelt Gwen. Andere toeslagen dan de kinderopvangtoeslag werden ook stopgezet. Gwen vertelt dat na een periode van dreiging dat haar gas, water en elektra zouden worden afgesloten wegens betalingsachterstand, zij uiteindelijk haar huurwoning kwijtraakte. Ze is uit nood met haar dochter bij haar ouders (opa en oma) gaan wonen.

Twee paar ouders vertellen de Inspectie dat ruzies in het gezin bleven voortduren als gevolg van huisvestigingsproblemen. Ouders wilden uit elkaar gaan, maar zijn ongewenst langer bij elkaar blijven wonen omdat nieuwe huisvesting onbetaalbaar was (zie bijvoorbeeld het gezin van Shirley in [Voorbeeld 18](#)).

Voorbeeld 9. Er ontstonden grote escalerende ruzies

Theo had samen met Josefien een samengesteld gezin met vijf kinderen. Toen de schulden binnen een jaar erg opstapelden en de hypotheek niet meer betaald kon worden, ontstonden er tussen Theo en Josefien grote escalerende ruzies met verwijten over en weer. Uiteindelijk gingen ze uit elkaar. Toen Theo zijn huis gedwongen werd verkocht heeft Josefien, uit medeleven, Theo onderdak aangeboden. De spanningen kwamen weer terug. Er ontstonden hevige ruzies tussen hen met huiselijk geweld tot gevolg. Vandaag de dag gaan Theo en Josefien weer door één deur, maar de financiële zorgen blijven nog tussen hen in staan.

3.2 De impact van de multi-problematiek op de kinderen

De Inspectie ziet dat sommige kinderen in de onderzochte gezinnen los van de dupering al kwetsbaar waren. Er waren zorgen over hun ontwikkeling als gevolg van een kwetsbare gezondheid door vroeggeboorte, psychische problemen of het minder goed kunnen meekomen op school. Bij andere kinderen was dat niet het geval. Bij hen zijn in de loop van de tijd problemen ontstaan door de (onveilige) thuissituatie en de aanwezige multi-problematiek.

Opgroeien in armoede

In veel gevallen hadden de ontstane armoede en financiële problemen een negatieve uitwerking op het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen in de onderzochte gezinnen. Ook zij zijn gedupeerden van de toeslagenaffaire.³⁷ Louella ([Voorbeeld 10](#)) ging op 12-jarige leeftijd werken na school en in het weekend waardoor ze geen tijd overhield voor haar schoolwerk. Ook Gabriela ([Voorbeeld 11](#)) ging al op jonge leeftijd werken om bij te dragen aan het huishouden. Hierdoor kon ze ook dingen voor zichzelf kopen en ontlastte ze haar moeder. Een ouder vertelt dat haar kind het haar kwalijk nam dat er veel verantwoordelijkheid op zijn schouders terecht kwam.

³⁷ De bevindingen van de Inspectie liggen in lijn met het rapport Diversion. Dit rapport schetst een ingrijpend beeld van 114 kinderen van toeslagenouders en hoe zij de toeslagenaffaire (hebben) ervaren. Diversion, [Ken ons, help ons. 114 verhalen die helpen bij de invulling van de kindregeling](#), 2022.

Voorbeeld 10. Louella (dochter) nam op jonge leeftijd al veel verantwoordelijkheid

Louella ging als 12-jarige al werken om haar ouders te helpen want ze zag hoe moeilijk ze het hadden. Ze merkte dat haar broertjes en zusjes werden gepest omdat haar ouders sommige dingen niet konden kopen, zoals kleding of schoenen. Louella is begonnen met een krantenwijk na school en in het weekend. Daarna heeft ze allerlei baantjes gehad. Doordat ze veel werkte deed ze weinig aan school. Ze heeft als oudste kind op jonge leeftijd veel verantwoordelijkheid genomen. Louella geeft aan dat het aan de ene kant niet goed is om als 12-jarige te gaan werken, maar dat ze er aan de andere kant van heeft geleerd. Louella vertelt dat ze niet echt vriendinnen had in die tijd omdat ze veel aan het werk was.

Kinderen schaamden zich dat hun gezin naar de voedsel- en/of kledingbank moest. Sommige kinderen hadden weinig vrienden, omdat ze veel werkten of minder aansluiting vonden bij leeftijdsgenoten.

Zeven gezinnen vertellen dat er geen geld was om leuke dingen te doen en dat kinderen moesten stoppen met sport- of muziekles. Een moeder noemt dat ze moeite had met het betalen van het schoolgeld. Ruud en Esra ([Voorbeeld 2](#) en [Voorbeeld 15](#)) vertellen dat ze hun kinderen altijd 'nee' moesten verkopen: 'Onze oudste dochter is pas op haar 12^{de} voor het eerst op vakantie gegaan'. In een gezin moesten de kinderen soms zwartrijden in het openbaar vervoer omdat er geen geld was voor een vervoersbewijs. Hiervoor kregen zij een keer een boete. Ouders noemen ook dat ze moeite hadden te voldoen aan de omgangsregeling die zij hadden met de (ex)-partner over de kinderen, omdat er geen geld was voor vervoer.

Een dochter vertelt dat zij als kind voelde dat er spanningen waren binnen de familie over de financiële situatie van hun gezin (zie [Voorbeeld 11](#)).

Voorbeeld 11. Gabriela (dochter) voelde spanningen binnen haar familie

Gabriela (dochter) merkte dat er soms gesprekken over de financiële situatie werden gevoerd in haar familie. In de familie werden opmerkingen gemaakt dat haar moeder harder moest werken en beter met haar geld moest omgaan. Dit is voor Gabriela een belangrijke herinnering geworden nadat ze erachter kwam dat haar gezin slachtoffer is van de toeslagenaffaire. Gabriela heeft haar moeder altijd hard zien werken. Haar moeder moest voor haar en haar zus Mariana zorgen en achter haar vader aan voor alimentatie. Er waren allerlei rechtszaken en Veilig Thuis, Jeugdzorg en hulpverlening waren betrokken. Gabriela begrijpt dat haar moeder in die tijd een beetje de weg kwijtraakte en niet wist waar ze moest beginnen.

Onveilige thuissituatie

De Inspectie ziet dat de kinderen in de onderzochte gezinnen in de periode na de dupering nieuwe problemen kregen of dat problemen erger werden als gevolg van hun stressvolle thuissituatie. Zo had de stressvolle thuissituatie ontstaan door de multi-problematiek bijvoorbeeld een impact op hun schoolprestaties. Verschillende

ouders noemen in gesprekken met de Inspectie dat ze minder aandacht hadden voor hun kinderen door stress en spanningen, mentale problemen en/of een teveel aan werken. Ze vertellen dat ze minder (emotioneel) beschikbaar waren. Ook waren kinderen getuige van ruzies en soms huiselijk geweld tussen ouders. Ouders noemen dat escalerende ruzies ontstonden over schulden, alimentatie of vervoerskosten voor de kinderen. Bij sommige kinderen leidden deze ervaringen tot trauma's. Een moeder vertelt dat haar kinderen intellectuele en emotionele schade hebben overgehouden aan de toeslagenaffaire. Twee ouders vertellen dat ze de therapie die nodig was voor hun kind niet meer konden betalen.

3.3 Tussenconclusie

De Inspectie ziet dat in ten minste veertien van de onderzochte gezinnen een of meerdere kwetsbaarheden bestonden voor de dupering, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. De financiële problemen die ontstonden door de dupering hielden bestaande problemen in stand of verergerden deze en zorgden voor nieuwe problemen. Hoe de problemen op elkaar inwerkten, was in ieder onderzocht gezin anders.

De Inspectie concludeert dat de beschreven multi-problematiek van de onderzochte gezinnen ervoor zorgde dat het evenwicht tussen de draagkracht en draaglast van ouders uit balans raakte. Zo leidde armoede tot stress bij ouders. Door de langdurige stress verergerden bijvoorbeeld bestaande mentale problemen. De draagkracht en daarmee de belastbaarheid van ouders als opvoeders nam af.³⁸ Zeker aangezien er sprake was van een combinatie van problemen op meerdere leefgebieden: werk/studie, gezondheid, wonen, eten en relaties. De onderzochte gezinnen zaten in een vicieuze cirkel van problemen. Dat kinderen in deze gezinnen in meer of mindere mate ook hebben geleden onder deze problemen is een logisch gevolg.³⁹

³⁸ Mogelijk speelden er ook mechanismen bij het in stand houden of het verergeren van problemen, zoals non-cognitieve factoren. Deze factoren heeft de Inspectie niet onderzocht. Voor meer informatie over non-cognitieve factoren, zie bijvoorbeeld, WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016.

³⁹ Dit wordt ondersteund door het rapport van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), [Opgroeien en opvoeden in armoede](#), 2020.

4. (Vrijwillige) hulp voor gezinnen

In de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat de onderzochte gezinnen problemen hadden op verschillende leefgebieden. Veel problemen speelden tegelijk wat zorgde voor een complex samenspel. Als gevolg hiervan is diverse hulpverlening ingezet bij de gezinnen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de toegang tot en de uitvoering van hulp een factor waren in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel bij de onderzochte gezinnen. Belangrijk om hierbij te realiseren is dat de hulp die is ingezet in het vrijwillig kader⁴⁰ samenloopt met het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel en de uitvoering daarvan.

De bevindingen over de ingezette financiële hulp baseren zich op de onderzochte dossiers en verhalen van de geïnterviewde gezinnen, aangevuld met literatuuronderzoek en interviews met inhoudelijk specialisten op het gebied van schuldhulpverlening. De bevindingen over andere ingezette hulp komen voort uit literatuuronderzoek, het dossieronderzoek en interviews met gezinnen en medewerkers in de jeugdbeschermingsketen.

4.1 Ingezette hulp bij de gezinnen

De route naar (vrijwillige) hulpverlening

Nederland heeft een uitgebreid systeem om mensen met problemen te helpen. Sinds 2015 organiseren gemeenten deze hulp.⁴¹ Veel van de onderzochte gezinnen hebben zelf de weg naar hulp voor hun problemen gezocht en gevonden. Enkele gezinnen lukten dit zelfstandig, anderen lukten dit met tussenkomst van gemeenten.

Als ouders onvoldoende meewerken aan vrijwillige hulp of wanneer deze hulp onvoldoende helpt en er daardoor ernstige zorgen ontstaan over de ontwikkeling en veiligheid van een kind, kunnen betrokken hulpverleners hierover een melding doen bij Veilig Thuis of de RvdK (zie kader).⁴² Als een kindbeschermingsmaatregel door de kinderrechter wordt opgelegd, wordt gesproken van 'gedwongen kader'.

⁴⁰ Onder het vrijwillig kader wordt alle hulp die wordt ingezet met instemming van ouders verstaan. Er is nog geen kindbeschermingsmaatregel.

⁴¹ De onderzochte gezinnen kwamen tussen 2013 en 2021 in aanraking met jeugdbescherming. Twee gezinnen kwamen in aanraking met de jeugdbeschermingsketen voor de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet 2015. Dit betekent dat bij die gezinnen de gemeente nog niet verantwoordelijk was voor de jeugdzorg.

⁴² Art. 1:255 BW lid 1 aanhef en onder a stelt dat ouders hulp moeten accepteren om de ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen. Dit gaat verder dan alleen het accepteren van de hulp. De hulp moet ook benut worden. Of de hulp ook effect moet hebben, is onduidelijk. Wanneer ouders de hulp niet of onvoldoende accepteren en benutten (hulp wordt niet opgepakt of stagneert) komt een moment dat een OTS kan volgen. Dit criterium is subjectief en de medewerker heeft ruimte om de norm in te vullen.

Jeugdbeschermingsketen

*Als er zorgen zijn over de ontwikkeling van een kind, kan een gezin hulp krijgen. Het **lokaal team van gemeenten** is hiervoor verantwoordelijk. Is er sprake van huiselijk geweld of kindermishandeling, dan kan **Veilig Thuis** een gezin ook doorverwijzen naar hulp of de situatie onderzoeken.*

*Als vrijwillige hulp niet helpt of een gezin kan of wil niet meewerken aan vrijwillige hulp, dan kan een melder (meestal de gemeente of Veilig Thuis) de **Raad voor de Kinderbescherming** (RvdK) vragen om de zorgen over de opvoedsituatie van een kind te onderzoeken. Met een raadsonderzoek brengt de RvdK in kaart (1) wat de zorgen in een opvoedingssituatie concreet voor een kind betekenen en (2) wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien.⁴³ Als uit het raadsonderzoek blijkt dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging en deze niet binnen afzienbare tijd (met hulp) door ouders kan worden weggenomen, verzoekt de RvdK de kinderrechter om een kindbeschermingsmaatregel op te leggen.*

*De **kinderrechter** besluit na een rechtszitting om al dan niet een kindbeschermingsmaatregel op te leggen en voor welke periode: een ondertoezichtstelling (OTS)⁴⁴ - al dan niet met een gedwongen uithuisplaatsing (MUHP)⁴⁵ - of een gezagsbeëindigende maatregel⁴⁶.*

*Na oplegging van een kindbeschermingsmaatregel door de kinderrechter voert een jeugdbeschermer van een **Gecertificeerde Instelling** (GI) deze maatregel uit en gaat met een gezin aan de slag. Het doel is om de veiligheid voor een kind in de opvoedingssituatie terug te brengen. De jeugdbeschermer adviseert en begeleidt ouders in de opvoeding en zet hulp in voor het kind. De GI kan de kinderrechter vragen om de kindbeschermingsmaatregel te verlengen, mocht dat nodig zijn. Om de risico's voor kind-veiligheid goed in te kunnen schatten, maakt een jeugdbeschermer in de professionele afweging onder andere gebruik van een risico- en/of veiligheidstaxatie-instrument.⁴⁷*

Hulpverlening voor financiële problemen

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om schuldhulpverlening te bieden aan mensen met problematische schulden. Bij de meeste onderzochte gezinnen zijn door de betrokken gemeenten veelvuldig lichtere en zwaardere vormen van schuldhulpverlening ingezet. Ook werden drie gezinnen geholpen door de kerk, een daklozenopvang of een zorgverlener.

In de onderzochte gezinnen werden vaak lichtere financiële hulpvormen ingezet zoals informatie en advies, budget-coaching, schuldhulpmaatjes en schuldenbemiddeling. Zo kregen ouders ondersteuning, begeleiding en advies bij

⁴³ Zie [Kwaliteitskader RvdK 2023 | Brochure | Raad voor de Kinderbescherming](#)

⁴⁴ Een kind wordt onder toezicht gesteld als zijn of haar gezondheid of ontwikkeling wordt bedreigd, als ouders geen of onvoldoende hulp accepteren en als wordt verwacht dat ouders binnen een redelijke termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

⁴⁵ Als het nodig wordt geacht voor zijn of haar veiligheid kan een kind uit huis worden geplaatst. Een kind verblijft dan tijdelijk in een ander gezin (zoals een pleeggezin) of in een gezinshuis of behandelgroep van een instelling.

⁴⁶ Als de verwachting is dat een kind niet meer thuis kan opgroeien, ook niet in de toekomst, kan een kinderrechter deze maatregel uitspreken. Het ouderlijk gezag wordt hiermee beëindigd.

⁴⁷ Risico- en veiligheidstaxatie-instrumenten zijn een hulpmiddel voor medewerkers. Een veiligheidstaxatie is een taxatie van de huidige veiligheid van het kind. Een risico-taxatie is een inschatting van het toekomstige risico op kindermishandeling. Zie NJI, [Veiligheid en risico's inschatten: wat helpt?](#), 2017.

hun financiële situatie. Opvallend is dat verschillende gezinnen vertellen dat het ook hulpverleners niet lukte hun financiële problemen te doorgronden. Hun financiële situatie bleek erg complex. Zo vertelt een moeder dat zij wekelijkse ondersteuning kreeg op het gebied van budgetbeheer. Ook deze ondersteuner lukte het niet om de financiële situatie van moeder goed in kaart te brengen. De budgetbeheerder vond de toeslagschuld vanuit de Belastingdienst vreemd en hoog, en begreep deze niet.

Er zijn bij de onderzochte gezinnen ook zwaardere vormen van financiële hulp ingezet. In minstens twaalf van de twintig gezinnen hadden ouders een bewindvoerder die hun financiën overnam. Wat opvalt is dat slechts twee ouders hier positief over zijn. Veel ouders vertellen dat zij door het handelen van de bewindvoerder juist verder in de financiële problemen zijn gekomen. Hun ervaringen lopen uiteen van oplichting en fraude (met veroordeling), fouten met het niet betalen van hun vaste lasten (gas, water, licht, huur) of het nalaten van het aanvragen van inkomensvoorzieningen. Meerdere ouders vertellen dat schulden hard opliepen door de wanprestatie van hun bewindvoerder.

Ook vertellen veel ouders dat het weekgeld dat ze uitgekeerd kregen door de bewindvoerder te laag was om van te kunnen leven. Zo moest een alleenstaande moeder met twee kinderen jarenlang rondkomen van €50 per week. Het gezin leefde in armoede en was afhankelijk van de voedselbank. De kinderen reden soms zwart met het openbaar vervoer. Zij werden hiervoor een keer bekeurd, maar geld voor een vervoersbewijs was er niet. Een ander gezin (vader, moeder en drie kinderen) deelt dat ze €50 leefgeld per week kregen. De jeugdbeschermer nam contact op met de bewindvoerder om te vragen het leefgeld te verhogen. De laatste twee jaar van de twaalf jaar dat het gezin een bewindvoerder had was het leefgeld €120 per week.

Voorbeeld 12. Shirley ontving geen leefgeld

Shirley had een bewindvoedersbureau gevonden dat haar zou helpen met haar schulden, maar in plaats daarvan kwam zij verder in de schulden. Het bureau betaalde haar vaste lasten niet en Shirley ontving geen leefgeld. Zij is door het bureau opgelicht. Omdat Shirley geen leefgeld kreeg, was ze in deze periode volledig afhankelijk van haar netwerk. Ze kon geen eten of nieuwe kleren voor haar kinderen kopen. Haar kinderen liepen met de tenen dubbel omdat schoenen veel te klein waren. Een kennis gaf haar af en toe geld voor eten en kleding. Via de voedselbank kreeg ze soms ook eten. Zo konden ze overleven.

Hulpverlening voor overige problemen

Naast hulp voor financiële problemen is er in de onderzochte gezinnen veelvuldig hulp ingezet voor ouders en kinderen op andere leefgebieden. Te denken valt aan maatschappelijk werk, mantelzorg, persoonlijke begeleiding, ouder-, kind- en gezinstherapieën, crisisopvang, traumatherapie, verslavingszorg, weerbaarheidstraining, systeemtherapie, gezinsopnamen, opvoedondersteuning, communicatietraining, relatietherapie, slachtofferhulp, daklozenopvang, 'blijf-van-mijn-lijf'-huis, reclassering, en voedsel-, kleding en speelbank.

Een enkele ouder wil een OTS

In de interviews vertellen drie onderzochte gezinnen dat zij graag een ondertoezichtstelling wilden. Zo vertellen ouders dat zij al begeleiding kregen van een medewerker van een GI in het vrijwillig kader. Zij hadden zeer fijn contact met de jeugdbeschermer en wilden daarom graag dat zij langer betrokken zou blijven bij hun gezin vanuit een OTS. Ouders vertellen dat de jeugdbeschermer hen weer ademruimte gaf. Zij stond naast de ouders en hielp hen weer overzicht te krijgen en bracht focus aan in de hoeveelheid aan hulpverlening. Een andere ouder vertelt dat hij ook graag een OTS wilde voor zijn kind. Er was sprake van een complexe echtscheiding en veel strijd tussen ouders. De ouder hoopte dat een jeugdbeschermer hen zou helpen meer rust te brengen in de situatie voor hun kind.

4.2 Belemmerende factoren in de (vrijwillige) hulp

In alle onderzochte gezinnen speelden verschillende belemmeringen die bijdroegen aan het stagneren van de vrijwillige hulp. Als de hulp in het vrijwillig kader niet van de grond komt kan dit een factor zijn waardoor het gezin te maken kan krijgen met een kindbeschermingsmaatregel. De Inspectie beschrijft hieronder welke belemmeringen een rol speelden bij de verschillende typen vrijwillige hulp.

Schuldhelpverlening

Zoals eerder beschreven, hebben bijna alle onderzochte gezinnen te maken gekregen met lichtere en zwaardere vormen van hulp bij hun financiële problemen. Dit was echter geen oplossing voor hun problematische schulden en de armoede. Die bleven bestaan. De hulp die werd geboden was onvoldoende effectief om de gezinnen uit de financiële problemen te halen en voor een saneringstraject kwamen de gezinnen meestal niet in aanmerking.⁴⁸

Het fraudelabel zorgde voor bijkomende problemen en belemmeringen in de toeleiding naar hulp voor de onderzochte gezinnen. Zo leidde een verwijtbare schuld tot uitsluiting van een schuldsaneringstraject.⁴⁹ De hulpvraag om een minnelijk traject te starten liep vast omdat de onderzochte gezinnen als fraudeur waren bestempeld. Ook noemen sommige ouders dat hun schulden te hoog zouden zijn voor een dergelijk traject.

⁴⁸ Eén gezin is een uitzondering hierop. Door het fraudelabel kreeg de ouder geen hulp vanuit de gemeente. Doordat de ouder zich failliet liet verklaren kon een curator betrokken worden en na een stabilisatiefase kon uiteindelijk het minnelijk traject gestart worden. Na tien jaar is de ouder schuldenvrij verklaard.

⁴⁹ Deze regelgeving is sinds 1 juli 2023 veranderd, zie website van de Rechtspraak: [Vanaf zaterdag verandert de wettelijke schuldsanering ingrijpend | Nieuws | Rechtspraak](#).

Voorbeeld 13. Geen toegang tot schuldsanering

Ouders vertellen: 'we wisten niet dat we als fraudeurs bestempeld waren. Onze bewindvoerder probeerde ons in het schuldhulpverleningstraject te krijgen, maar telkens kwam een excuus waarom dat niet lukte. Toen zijn we met de gemeente in gesprek gegaan en kregen we te horen dat we fraudeur waren en niet in aanmerking kwamen voor schuldsanering'.

Pas op het moment dat een gezin in een schuldsaneringstraject zit is er een concrete einddatum en daarmee zicht op een weg uit de schulden. Dit betekende dat gezinnen die niet in een schuldsaneringstraject werden toegelaten, jarenlang kampten met grote financiële problemen zonder enig perspectief.

Naast uitsluiting van schuldhulpverlening ervoeren enkele ouders als gevolg van het fraudelabel een onvriendelijke bejegening door gemeentelijke ambtenaren en bewindvoerders. De Inspectie ziet dat het fraudelabel ouders een intens gevoel van onmacht gaf ten opzichte van 'de machtige overheid'.

Hulpaanbod gemeenten

De onderzochte gezinnen liepen ook tegen bureaucratie aan bij hulp vanuit gemeenten. Zo vertellen twee gezinnen dat bij een verhuizing naar een andere gemeente de overdracht niet goed verliep. Een vertraagde overdracht tussen twee gemeenten droeg in het geval van Wouter en Anne ([Voorbeeld 22](#)) bij aan het verstrijken van de aanvaardbare termijn.⁵⁰ Mede hierdoor leidde de vrijwillige uithuisplaatsing van hun twee kinderen tot een gezagsbeëindigende maatregel. Ook kan het betekenen dat een gezin bij een verhuizing moet wisselen van hulpverleningsinstantie, omdat het hulpaanbod in iedere gemeente anders georganiseerd kan zijn. Een ander gezin vertelt dat zij te maken kregen met nieuwe hulpverlening omdat hun gemeente het hulpaanbod veranderde, terwijl zij tevreden waren over de samenwerking met hun hulpverlener.

Daar komt bij dat de route naar hulp niet in iedere gemeente of regio hetzelfde is. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van hulp. Het is voor ouders niet eenvoudig om te weten welke hulp beschikbaar is en hoe je bij deze hulp terecht kan. Dit maakt het lastiger om een concrete hulpvraag te formuleren. Andere ouders vertellen dat passende hulp niet altijd beschikbaar was omdat dit niet was ingekocht door de gemeente. Zij kregen regelmatig te maken met wisselingen in hulpverleners of kwamen op een wachtlijst te staan voor hulp.⁵¹

⁵⁰ Als kinderen uit huis worden geplaatst, dan moet voor ieder kind binnen een 'aanvaardbare termijn' besloten worden waar het kind definitief gaat opgroeien. Vóór 2022 stonden er concrete termijnen in de toen geldende Richtlijn over UHP, namelijk maximaal zes maanden voor kinderen tussen de nul en vijf jaar oud en maximaal twaalf maanden voor kinderen boven de vijf jaar oud. Deze termijnen waren bedoeld als indicatie voor de medewerkers van de RvdK en GI's. In 2021 werd geconcludeerd dat deze richtlijn en specifiek de genoemde termijnen in de praktijk soms aanleiding waren voor onevenwichtige besluitvorming. De termijnen werden door medewerkers in de praktijk te strikt gehanteerd. De richtlijn UHP is inmiddels herzien: [Toelichting bij de aanvaardbare termijnen in de richtlijn Uithuisplaatsing](#).

⁵¹ Sinds 2019 vragen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid herhaaldelijk aandacht voor de situatie in de jeugdbeschermingsketen. De keten staat maximaal onder druk en dat zorgt voor lange wachtlijsten. Zie Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en

Wantrouwen tegenover instanties

In bijna alle onderzochte gezinnen hebben ouders aangegeven door de dupering het vertrouwen in de Belastingdienst en andere overheidsinstanties te zijn verloren. Enkele ouders geven aan dat dit op voorhand al zorgde voor een verminderd vertrouwen in de jeugdbeschermingsketen. Dit wantrouwen weerhield sommige ouders in de eerste instantie ervan om hulp te zoeken. Sommige ouders vertellen dat ze pas aanklopten voor schuldhulpverlening toen het echt niet langer ging.

Meerdere geïnterviewde medewerkers van de RvdK en GI's benoemen dat ze doorhadden dat bij ouders wantrouwen richting instanties speelde of zij vermoedden dit.⁵² Niet altijd werd hierop door hen doorgevraagd. Sommige van hen merken daarbij op dat zij bijna altijd met wantrouwen te maken hebben, en dat gedupeerde ouders hierin niet verschillen van andere ouders. In een gezin valt op dat de medewerkers doorhadden dat er wantrouwen tegenover instanties speelde bij de ouders, maar hun inschatting was dat dit wantrouwen niet tot stress leidde. De ouders, daarentegen, geven aan juist veel spanning te hebben ervaren in het contact met instanties als de Belastingdienst en de jeugdbescherming.

Samenwerking tussen gezin en jeugdbeschermingsketen

Een goede samenwerkingsrelatie tussen het gezin en medewerkers in de jeugdbeschermingsketen is cruciaal voor het effect van de hulpverlening. Wanneer de samenwerking tijdens de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel moeizaam verloopt bestaat het risico dat de kinderbeschermingsmaatregel langer duurt. De Inspectie heeft over de samenwerkingsrelatie tussen gezinnen en de jeugdbeschermingsketen enkele belemmeringen opgehaald.

Gehoord voelen

Een aanzienlijk aantal ouders beschrijft dat ze zich (op momenten) niet serieus genomen, gehoord en/of begrepen voelden door de medewerkers in de jeugdbeschermingsketen. Dit belemmerde de samenwerking voor deze ouders. De ouders vertellen dat medewerkers meer naar het verhaal van het gezin zouden moeten kijken en hulp en oplossingen op maat moeten bieden. Een aantal gezinnen benoemt dat de hulp die zij kregen niet goed aansloot bij de hulpvraag die zij hadden gesteld.

Voorbeeld 14. De OTS focuste niet op de problemen waar Renske hulp voor zocht

Vader en moeder waren al uit elkaar op het moment dat hun dochter Mariana hulp nodig had van een psycholoog. Moeder Renske heeft zelf de hulpverlening ingezet omdat vader elke vorm van hulp voor zijn kind weigerde, tot de kinderrechter een OTS uitsprak. Renske vond een OTS te ver gaan. Het ging ook niet meer over de problemen van Mariana. De focus

Veiligheid, [Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), 2019 en bijbehorende vervolgrapportages.

⁵² Bij ten minste acht gezinnen hadden de betrokken medewerkers van de RvdK en GI's door dat er wantrouwen richting instanties speelde bij het gezin. Omdat niet altijd de bij het gezin betrokken medewerker konden worden geïnterviewd kan niet worden vastgesteld of zij het wantrouwen in alle gevallen oppikten.

van de jeugdbescherming ging een hele andere kant op. Er werd heel erg gehamerd op de problemen en communicatie tussen vader en moeder. Renske voelde zich daarin niet gekend.

Enkele ouders geven aan dat er pas naar hun hulpvraag werd geluisterd op het moment dat het verkeerd ging in hun gezin. Deze ouders denken dat als was gehandeld op eerdere signalen het niet zover had hoeven te komen. Ze denken dat de kindbeschermingsmaatregel misschien voorkomen had kunnen worden als de medewerkers in het vrijwillig kader beter hadden geluisterd en hadden aangesloten bij problemen van het gezin.

Verskillende ouders vertellen dat ze een dwingende of belerende toon ervoeren van medewerkers in de jeugdbeschermingsketen. Een moeder beschrijft: 'Bepaalde dingen werden gewoon opgelegd. Er werd gezegd dat ze naar afspraken moest omdat dat belangrijk was. Er werd niet nagedacht of dit lukte voor moeder. Ik gaf aan dat er problemen waren met het regelen van vervoer of de opvang voor de kinderen, maar daar werd compleet overheen gelopen'.

In een aantal gevallen hebben gezinnen een positieve ervaring in de samenwerking met een medewerker in de jeugdbeschermingsketen.⁵³ Het valt op dat ouders de samenwerking als goed beschouwen wanneer ze zich gehoord voelen. Een aantal ouders noemt een transparante en/of eerlijke houding van de medewerker als bevorderend hierin. Een moeder vertelt dat de samenwerking heel goed was omdat de jeugdbeschermer zichzelf in haar verplaatste. Ze ging naast moeder staan om te helpen. In dit gezin werd de OTS na een jaar beëindigd omdat de hulpverlening goed verliep.

Feitelijke rapportages

Uit de interviews ontstaat het beeld dat ook de dossiers in de jeugdbeschermingsketen voor sommige gezinnen een belemmering vormden in de samenwerking.⁵⁴ Een aanzienlijk aantal ouders beschrijft dat onderdelen van het dossier niet volledig of zorgvuldig (genoeg) waren opgesteld en dat foutieve informatie werd doorgegeven door de gehele jeugdbeschermingsketen. Ouders benoemen verschillende voorbeelden. Een moeder beschrijft dat een oud en niet kloppend rapport over de leerproblemen van haar dochter aangehaald bleef worden. Een andere moeder vertelt dat een IQ-test steeds opnieuw werd aangehaald, terwijl moeder had aangegeven dat deze verouderd was.

Stigma

Enkele ouders vertellen dat zij het gevoel hebben dat er een negatief beeld over hun gezin bestond bij medewerkers in de jeugdbeschermingsketen.⁵⁵ Dit stigma gaf hen het gevoel dat zij geen eerlijke kans kregen bij hulpverlening of al op voorhand de schuld kregen als er iets gebeurde. Dit stond een goede samenwerking tussen het gezin en de medewerkers in de weg. Zo vertellen ouders dat zij in de gemeente bekend stonden als 'overlastgevers', burens deden vaak melding bij de gemeente

⁵³ Dit is in zes van de twintig onderzochte casussen het geval.

⁵⁴ Zoals ook naar voren komt in Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen](#), 2022.

⁵⁵ Dit is in drie van de twintig onderzochte casussen het geval.

van overlast. Voor het gevoel van deze ouders zou de gemeente juist hulp moeten bieden, maar zijn ze alleen maar tegengewerkt. Een andere vader beschrijft dat hij in het vrijwillig kader werd bestempeld als alcoholist en onredelijk. Dit beeld bleef in het hele jeugdbeschermingstraject aan vader kleven, aldus vader.

Strijdbare ouders

Hoofdstuk 3 liet zien dat sommige ouders door impact van de toeslagenaffaire apathischer zijn geworden, terwijl anderen de strijd aangingen met de Belastingdienst en zich assertief opstelden. Meerdere ouders vertellen dat zij het gevoel kregen dat deze assertieve en strijdbare houding tegenover overheidsinstanties en hulpverleners als lastig of moeilijk werd ervaren door medewerkers in de jeugdbeschermingsketen. Ook hebben sommige ouders de indruk dat dit uiteindelijk in hun nadeel uitpakte. Een medewerker herkent dit patroon: 'Ouders handelen vanuit hun ervaringen en beleving, begrijpelijk, soms strijdbaar. Professionals horen dit te herkennen en de ouders te helpen. Te veel professionals herkennen dit niet en benaderen ouders ook strijdbaar vanuit de visie "wij dienen het belang van het kind". Er ontstaat dan een ongezonde, elkaar versterkende, negatieve feedbackloop. Dit gaat uiteindelijk, onterecht en schadelijk, in het nadeel werken van ouders en kinderen'.

Wisselingen van medewerkers in de jeugdbeschermingsketen

Uit de interviews en het dossieronderzoek komt naar voren dat meerdere gezinnen te maken kregen met wisselingen van medewerkers in het vrijwillig en gedwongen kader. Ten minste negen van de onderzochte gezinnen kregen te maken met één of meerdere wisselingen van jeugdbeschermers.⁵⁶ De interviews laten zien dat een wisseling van jeugdbeschermers zowel negatief als positief kan uitpakken, maar dat negatieve ervaringen van gezinnen de boventoon voeren.

Zo beschrijven verschillende gezinnen het vervelend te vinden om steeds opnieuw hun verhaal te moeten vertellen. Hierdoor kregen ze minder vertrouwen in de samenwerking. Een ander risico wordt veroorzaakt wanneer er geen warme overdracht tussen medewerkers plaatsvindt bij een wisseling. Ook is het in een gezin voorgekomen dat er na het vertrek van een jeugdbeschermer een periode helemaal geen jeugdbeschermer betrokken was, waardoor er geen regie was op de ingezette hulp. Tot slot vertellen gezinnen dat er met de komst van een nieuwe jeugdbeschermer soms een nieuwe koers werd ingezet, en er andere dingen van het gezin werden verlangd.

Te veel hulpverlening

Naast financiële hulp kregen alle gezinnen ook veel hulpverlening bij problemen op andere leefgebieden. De Inspectie ziet dat de veelheid aan hulpverleners zorgde voor overvraging van veel ouders. Het lukte de ouders nauwelijks om hun financiële

⁵⁶ Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld het verloop onder jeugdbeschermers, uitval door ziekte en/of een wisseling om de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel beter te laten verlopen zoals eerder door de Inspecties gesignaleerd in Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, [Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), 2019.

zorgen het hoofd te bieden, laat staan met allerlei andere doelen aan de slag te gaan.⁵⁷

In twaalf van de twintig onderzochte gezinnen waren er meer dan vier hulpverleners tegelijkertijd betrokken. De gezinnen met veel hulpverleners vertellen hier last van te hebben gehad. Ouders en kinderen moesten aan de verschillende hulpverleners steeds hetzelfde verhaal vertellen. Ze kregen van de verschillende hulpverleners doelen en adviezen die soms tegen elkaar inwerkten. Ouders wisten dan niet meer welk advies ze moesten volgen.

Voorbeeld 15. 'Elke dag kwamen er wel hulpverleners langs, behalve in het weekend'

Ruud en Esra hadden op een gegeven moment te maken met zeventien verschillende hulpverleners die allemaal betrokken waren bij hun gezin (voor hen, de kinderen en de financiën). Al hun dagen werden volgepland met afspraken. Ruud was op zoek naar werk, maar dit was lastig. Zo vertelt hij dat hij een sollicitatiegesprek moest afzeggen omdat een hulpverlener hem op die dag wilde zien. De verschillende doelen die werden gesteld door betrokken instanties waren ook lastig voor Esra en Ruud. Ruud zegt: 'Wij zijn door de betrokkenheid van de vele hulpverleners helemaal psychisch gesloopt. Ook de kinderen hebben hier last van gehad. Elke dag kwamen er wel hulpverleners langs, behalve in het weekend'.

Wanneer te veel hulpverleners gelijktijdig aan de slag zijn binnen een gezin bestaat het risico dat er te weinig overzicht is over het totaal aan ingezette hulpverlening. Hulpverleners pakken een stukje van de problematiek op, maar niemand heeft grip op het totaal. De Inspectie ziet dat het in verschillende gezinnen ontbrak aan stevige regievoering op de totaliteit aan hulp. Hoewel er op papier een regiehouder was aangewezen, blijkt dit in de praktijk onvoldoende vorm te krijgen. Zoals beschreven in Voorbeeld 15, waren bij het gezin van Esra en Ruud zeventien verschillende hulpverleners betrokken. De jeugdbeschermer die na de oplegging van een kinderbeschermingsmaatregel bij het gezin betrokken raakte, zag ook dat dit te veel was voor ouders. Zij vertelt dat het gezin werd overvraagd door de grote hulpinzet.

Als niet de juiste hulp wordt ingezet, mislukt deze vaak, zo schetst een kinderrechtster. Ze vertelt dat dit ertoe kan leiden dat kinderen 'hulpverleningsmoe' worden. Zij hebben al vaak hun verhaal moeten doen en hebben er geen zin meer in. Ook ouders staan vervolgens minder open voor hulp.

4.3 Tussenconclusie

In alle onderzochte gezinnen is hulpverlening ingezet op verschillende leefgebieden. Als de hulp in het vrijwillig kader niet benut wordt of ouders hier niet aan mee

⁵⁷ Zo komt uit verschillende onderzoeken naar voren dat schuldenproblematiek doelgericht gedrag bemoeilijkt en de zelfredzaamheid verlaagt. Zie onder andere WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016; WODC, [De aanpak van de schuldenproblematiek](#), 2020; RVS, [Van schuld naar schone lei](#), 2022.

willen of kunnen werken, is dit een factor waardoor het gezin te maken krijgt met een kindbeschermsmaatregel. De Inspectie ziet verschillende belemmerende factoren die bijdroegen aan het niet slagen en/of stagneren van de (vrijwillige) hulp bij de onderzochte gezinnen.

De Inspectie constateert dat schuldhulpverlening de onderzochte gezinnen geen weg uit de financiële problemen bood. De meeste gezinnen kwamen niet in aanmerking voor schuldsanering, zeer waarschijnlijk vanwege hun fraudelabel en de hoogte van schulden. Hierdoor leefden ouders jarenlang in armoede zonder einddatum. Ook ziet de Inspectie al vaker door de Inspectie aangekaarte belemmerende factoren gerelateerd aan het hulpaanbod van gemeenten terug.⁵⁸ Hierbij moet gedacht worden aan het ontbreken van passende hulp als gevolg van wachtlijsten of omdat niet de juiste hulp was ingekocht, bureaucratie en regionale verschillen in het hulpaanbod.

De Inspectie vindt het aannemelijk dat het door de toeslagenaffaire versterkte wantrouwen bij de onderzochte gezinnen de samenwerking tussen ouders en overheidsinstanties (waaronder de jeugdbeschermingsketen) belemmerde. De Inspectie ziet dat de onderzochte gezinnen vaak een moeizame samenwerking hadden met medewerkers in de jeugdbeschermingsketen. Dit heeft het effect van de hulp belemmerd.

Ten slotte leidde de veelheid aan hulp en onvoldoende regievoering hierop tot overvraging van gezinnen. Ouders stonden financieel in een overlevingsstand en moesten tegelijkertijd in leerstand komen voor problemen op andere leefgebieden. Sommige ouders lukte dit niet, werden 'hulpverleningsmoe' en haakten af. Deze constatering ligt in lijn met bestaande rapporten waarin wordt gesteld dat schuldenproblematiek doelgericht gedrag bemoeilijkt en de zelfredzaamheid verlaagt.⁵⁹

⁵⁸ Zoals Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, [Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), 2019 en bijbehorende vervolgrapportages.

⁵⁹ Zie onder andere WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016; WODC, [De aanpak van de schuldenproblematiek](#), 2020; RVS, [Van schuld naar schone lei](#), 2022.

5. Gezinnen in aanraking met jeugdbescherming

Alle twintig onderzochte gezinnen kregen te maken met een of meer kinderbeschermingsmaatregelen omdat er ernstige zorgen bestonden over de ontwikkeling van hun kind(eren) en hulp in het vrijwillig kader onvoldoende van de grond kwam waardoor de ontwikkelingsbedreiging voortduurde. Dit hoofdstuk beschrijft welke factoren medewerkers van de RvdK en GI's tegenkwamen bij de onderzochte gezinnen en op welke manier deze factoren een rol speelden in het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel. Ook gaat dit hoofdstuk in op hoe de jeugdbeschermingsketen omging met de dupering en financiële problemen van de gezinnen.

De bevindingen in dit hoofdstuk baseren zich op de uitgevoerde dossieronderzoeken, de interviews met de onderzochte gezinnen en de (groeps)interviews met medewerkers in de jeugdbeschermingsketen.

5.1 Dupering en fraudelabel geen factor

De onderzochte gezinnen kregen tussen 2010 en 2019 te maken met de terugvorderingen van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst als gevolg van een onterecht fraudelabel. In 2019 werd de omvang en ernst van de toeslagenaffaire algemeen erkend. Achttien van de twintig onderzochte gezinnen kwamen in beeld bij de RvdK en GI's op het moment dat de toeslagenaffaire nog niet als zodanig bekend was.

De Inspectie heeft onderzocht of het fraudelabel bekend was binnen de jeugdbeschermingsketen. Geen van de gesproken medewerkers — van gemeenten en Veilig Thuis tot de RvdK, rechtspraak en GI's — geven aan op de hoogte te zijn geweest van dit fraudelabel bij gezinnen. De Inspectie vond geen andere indicaties die erop wijzen dat de jeugdbeschermingsketen op de hoogte was van dit fraudelabel.

5.2 Factoren binnen de gezinnen

De onderzochte gezinnen zaten in een vicieuze cirkel van problematiek (hoofdstuk 3). Medewerkers van de RvdK en GI's troffen multi-problematiek aan in de onderzochte gezinnen. Er waren problemen op meerdere leefgebieden bij zowel de ouders als de kinderen. De problemen speelden veel tegelijkertijd en werkten op elkaar in. Hoe problemen op elkaar inspeelden, was in ieder gezin anders. Wel ziet de Inspectie een aantal problemen die bij veel van de onderzochte gezinnen een factor waren in het proces dat leidde tot de kinderbeschermingsmaatregel.⁶⁰ Een factor binnen het gezin betekent dat het probleem is meegewogen als zorg bij de

⁶⁰ De lijst van factoren die hieronder wordt besproken is niet uitputtend. De focus ligt op de factoren die in meerdere van de onderzochte gezinnen voorkwamen.

beslis- en sleutelmomenten in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel.

In alle onderzochte gezinnen speelde volwassenenproblematiek een aanzienlijke rol in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel. In interviews vertellen medewerkers van de RvdK en GI's dat altijd wordt gewogen of en hoe volwassenenproblematiek impact heeft op het kind. De aanwezigheid van deze problematiek leidt niet per definitie tot onveiligheid voor het kind. Problematiek wil niet zeggen dat iemand geen goede ouder kan zijn. Het is volgens medewerkers van belang om de relatie tussen de volwassenenproblematiek en de veiligheid van het kind te onderzoeken en hierbij de context van het gezin te betrekken.

Medewerkers van de RvdK en GI's mogen hulp adviseren of inzetten voor de problemen van kinderen, maar kunnen ouders niet dwingen tot hulpverlening voor hun volwassenenproblematiek, zoals schuldhulpverlening en GGZ. Als een medewerker bij een ouder bijvoorbeeld een duidelijke GGZ-behoefte ziet, maar een ouder werkt hier niet aan mee en er zijn ernstige zorgen over de ontwikkeling en veiligheid van het kind, kan dit uiteindelijk resulteren in een kindbeschermingsmaatregel.

Hieronder beschrijft de Inspectie de problemen die bij meerdere onderzochte gezinnen een factor waren in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel.

Gezag- en omgangsproblematiek

Bij tien van de onderzochte gezinnen waren gezag- en omgangsproblemen een belangrijke factor in het krijgen van een kindbeschermingsmaatregel.⁶¹ Medewerkers van de RvdK en GI's zagen dat door de strijd met de andere ouder over het gezag en/of de omgang het ouders onvoldoende lukte om de belangen van hun kinderen voorop te stellen.

Voorbeeld 16. Rosalie (dochter) komt niet toe aan een eigen veilige ontwikkeling

Steven en Lianne zijn gescheiden. Dit was een stressvolle periode. Steven is ergens anders gaan wonen en dochter Rosalie verbleef twee dagen in de week en om het weekend bij hem. Steven en Lianne hadden veel strijd over alles. Hierdoor kwam Rosalie knel te zitten tussen haar ouders. Ze kreeg problemen op school. Uiteindelijk had vrijwillige hulp weinig effect en stagneerde. Dit leidde tot een raadsonderzoek. In het raadsonderzoek staat dat er veel speelde tussen de ouders, waardoor Rosalie niet toekwam aan een eigen veilige ontwikkeling. Dit heeft tot een OTS geleid.

Sommige kinderen waren getuige van conflicten en/of huiselijk geweld tussen hun ouders. In enkele gezinnen wilde een van de ouders niet meewerken met het inzetten van jeugdhulp voor problematiek van het kind.⁶² Een raadsonderzoeker beschrijft hierover: 'Bij gezag- en omgangsproblematiek komt een gezin vaak in beeld bij de RvdK omdat (een van de) ouders de hulpverlening zogenaamd

⁶¹ Bij de meeste gezinnen speelden gezag- en omgangsproblematiek na een complexe echtscheiding.

⁶² Dit is in twee van de onderzochte casussen voorgekomen.

“weigeren”. De hulpverlening loopt dan stuk omdat ouders met name na scheiding moeite hebben om het gezamenlijk belang voorop te stellen, namelijk het gezamenlijk ouderschap na scheiding’.

GGZ-problematiek

De uitkomsten van het eerdere kwantitatieve onderzoek lieten zien dat gezinnen waarbij een gezinslid een psychische aandoening (GGZ-problematiek⁶³) heeft een ruim drie keer grotere kans hebben om te maken te krijgen met een kindbeschermingsmaatregel.⁶⁴ De Inspectie ziet bij ten minste dertien van de onderzochte gezinnen GGZ-problematiek terug als factor. Medewerkers van de RvdK en GI’s zagen dat ouders door psychische problemen minder beschikbaar waren voor hun kind(eren) en vonden dit een zorg.

Een raadsonderzoeker in een onderzocht gezin geeft aan dat vooral de psychische problemen en overbelasting van beide ouders impact had op het gezin. Zij zag dat het gevolg hiervan was dat de zorg voor de kinderen te veel werd. Een raadsonderzoeker in een ander gezin vertelt dat de ADHD-problematiek van een moeder gaandeweg meer op de voorgrond kwam te staan. Naarmate haar kind ouder werd, was de opvoeding meer van de moeder gaan vragen waardoor meer problemen zijn ontstaan. De Inspectie ziet dat beide gezinnen te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel door de GGZ-problematiek in combinatie met andere factoren.

In aanraking met justitie

Uit het eerdere kwantitatieve onderzoek komt naar voren dat gezinnen waarbij een gezinslid een verdachte is geweest van een misdrijf een ruim drie keer grotere kans hebben om te maken te krijgen met een kindbeschermingsmaatregel.⁶⁵ Tien van de onderzochte gezinnen hadden een gezinslid met verdachte-registratie. In vier van deze gezinnen was dit een factor die een rol speelde in het proces die leidde tot de maatregel. In een gezin zat vader in detentie, waarna de zorg voor de kinderen op de al overbelaste moeder neerkwam. Uit het dossier van de RvdK komt naar voren dat dit mede zorgde voor een onveilige thuissituatie voor de kinderen. In een ander gezin heeft de raadsonderzoeker de kinderrechter geadviseerd de kinderen tijdelijk in een pleeggezin onder te brengen nadat de opvoedende ouder gedetineerd werd. Er bleek (in eerste instantie) geen geschikte plek voor de kinderen te zijn binnen het netwerk van het gezin.

Verslavingsproblematiek

De Inspectie ziet in vijf van de onderzochte gezinnen dat (vermoedelijke) verslavingsproblematiek van een ouder een factor was in het proces dat leidde tot een maatregel. Medewerkers van de RvdK en GI’s zagen dat het (vermoedelijke) middelengebruik de overige problemen van ouders versterkte, wat tot een onveilige situatie van de kinderen leidde.

⁶³ Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) is gericht op het voorkomen en behandelen van psychische aandoeningen.

⁶⁴ Zie CBS, [Jeugdbescherming en de toeslagenaffaire. Kwantitatief onderzoek naar kindbeschermingsmaatregelen bij kinderen van gedupeerden van de toeslagenaffaire](#), 2022.

⁶⁵ Zie voetnoot 75.

Voorbeeld 17. Er waren meerdere probleemgebieden

Nadat de toeslagschuld snel opliep is Nigel meer gaan werken. Hij nam er een extra baan in de avonden bij om rond te kunnen komen. Deze periode stond Nigel onder grote stress, waardoor uiteindelijk een middelenprobleem ontstond. Dit zorgde voor spanningen en ruzie in de thuissituatie. Nigel en zijn vrouw Jasmine vermoeden dat de spanningen in hun thuissituatie een negatieve invloed hebben gehad op hun kinderen, van wie sommigen ook gedragsproblemen hadden. Uiteindelijk heeft het gezin hulp gezocht. Nadat deze hulp stagneerde kwamen ze in beeld bij de jeugdbescherming. In het raadsonderzoek staat vermeld dat er meerdere probleemgebieden waren. Zo had een van de kinderen gedragsproblematiek en waren er flinke problemen op school. Bij Nigel was sprake van verslavingsproblematiek. Jasmine had gezondheidsproblemen en was overbelast.

In het gezin van Nigel en Jasmine zijn alle kinderen onder toezicht gesteld en is één kind ook uit huis geplaatst.

Huiselijk geweld

Bij twaalf van de onderzochte gezinnen was huiselijk geweld een factor die een rol speelde in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel.⁶⁶ Medewerkers van de RvdK en GI's vonden dat het huiselijk geweld tussen ouders leidde tot een onveilige thuissituatie voor de kinderen.

Voorbeeld 18. Het huiselijk geweld nam verder toe

Vanuit het vrijwillig kader was er al jarenlang hulp aanwezig in het gezin van Shirley. Twee van haar kinderen hadden gedrag- en leerproblemen. Hun vader was een langere periode uit beeld. Toen vader terugkwam in het gezin escaleerden de eerdere relatieproblemen wat leidde tot emotionele en fysieke mishandeling van Shirley. Ouders wilden uit elkaar maar dat lukte niet omdat ze hun huis niet konden verkopen en ze geen geld hadden voor een huurwoning voor vader. Hij kreeg in deze periode gezondheidsproblemen. Dit leidde tot gedragsverandering en emotie-regulatieproblemen. Het huiselijk geweld nam verder toe en de RvdK raakte betrokken. In het raadsonderzoek komt naar voren dat er sprake was van een instabiele en onveilige gezinssituatie met veel huiselijk geweld waar de kinderen getuige van waren. Dit was de belangrijkste reden voor de OTS. Later is een van de kinderen uithuisgeplaatst.

Huisvestingsproblematiek

In hoofdstuk 3 komt naar voren dat in negen van de onderzochte gezinnen huisvestingsproblemen speelden. In drie van deze gezinnen waren de huisvestingsproblemen een factor die een rol speelde in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel. In twee van deze gezinnen woog hun instabiele huisvesting mee als een van de factoren bij de beoordeling of een kindbeschermingsmaatregel nodig was. Het derde gezin kwam op straat te staan,

⁶⁶ In dertien van de onderzochte gezinnen was sprake van huiselijk geweld. In twaalf gezinnen was het een factor die een rol speelde in het proces dat leidde tot een kindbeschermingsmaatregel.

wat een van de redenen was waarom ouders ervoor kozen hun kinderen nog dezelfde nacht vrijwillig uit huis te laten plaatsen. Het is onduidelijk waarom er op dat moment geen plek voor het gehele gezin gevonden kon worden.

Financiële problematiek

In twee van de onderzochte gezinnen waren de financiële problemen van ouders een factor in de beslis- en sleutelmomenten die leidden tot de kindbeschermingsmaatregel. In sommige gezinnen wogen medewerkers van de RvdK en GI's financiële problemen mee als stressor of probleem dat speelde op de achtergrond. Hieronder wordt beschreven hoe dit er in de praktijk uit zag.

5.3 Inwerking financiële problematiek op andere factoren

Zoals eerder beschreven (hoofdstuk 3) speelde in veel onderzochte gezinnen al volwassenen- en/of kindproblematiek voorafgaand aan de terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Deze problematiek is mogelijk verergerd of langer blijven bestaan door de financiële problemen die zijn ontstaan door de toeslagenaffaire. Ook ontstonden er nieuwe problemen door de dupering. Er was sprake van een vicieuze cirkel van problemen bij de onderzochte gezinnen.

Voorbeeld 19. Het blijft onduidelijk of financiën oorzaak of gevolg is

Een raadsmedewerker vertelt dat sommige mensen wel overeind blijven na het slachtofferschap van de toeslagenaffaire en anderen niet. Dit komt volgens haar door stressvolle levensgebeurtenissen: als ouders naast de schuld ook nog de impact van een scheiding, gezondheidsproblemen, werkloosheid etc. hebben, dan komt er steeds meer bij elkaar en is de kans groter dat een kind in de knel komt en er een kindbeschermingsmaatregel wordt opgelegd. Zij vertelt dat financiën dus een onderdeel zijn van een groter geheel, maar dat het onduidelijk blijft of dit oorzaak of gevolg is.

De financiële problemen van de onderzochte gezinnen hadden vaak grote impact op problemen op andere leefgebieden. Verschillende medewerkers van de RvdK en GI's herkennen deze complexe samenloop tussen schulden en andere problemen. Een jeugdbeschermer beschrijft: 'Natuurlijk kunnen de financiële problemen ervoor zorgen dat mensen onder spanning komen te staan, waardoor psychische problematiek meer op de voorgrond komt te staan. Zodat ouders uiteindelijk weer minder beschikbaar zijn voor de kinderen. Dat tezamen kan leiden tot een kindbeschermingsmaatregel, het is nooit één aspect maar een combinatie van factoren'. Verschillende medewerkers van de RvdK en GI's vertellen dat financiële problemen een katalysator kunnen zijn voor andere problemen, zoals communicatieproblemen en conflicten tussen ouders.

5.4 Omgang medewerkers RvdK en GI's met financiële problematiek

Bij negentien van de twintig onderzochte gezinnen leidde de dupering tot (grote) financiële problemen. Tegelijkertijd ziet de Inspectie dat slechts in twee

onderzochte gezinnen de financiële problemen van ouders als factor zijn meegewogen in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel. Hieronder beschrijft de Inspectie hoe medewerkers van de RvdK en GI's omgaan met financiële problemen. Hierbij wordt ingegaan op hoe deze medewerkers financiële problemen in kaart brengen en meewegen als factor in de besluitvorming naar een kindbeschermingsmaatregel. Ook wordt het handelingsperspectief en de taakopvatting van deze medewerkers beschreven.

In beeld brengen van financiële problemen

In dertien van de negentien onderzochte gezinnen waar financiële problemen speelden zijn de schulden genoemd in het raadsrapport. In zes gevallen niet. Uit het dossieronderzoek bij de RvdK en GI's blijkt dat financiële problemen vaak summier zijn beschreven.⁶⁷ Soms beperkt de informatie zich tot een zin dat financiën een stressor kunnen zijn.⁶⁸ In een dossier stond bijvoorbeeld: 'Er zijn problemen met huisvesting, moeder heeft schulden en geen werk en inkomen'. De Inspectie ziet dat een verklarende analyse van de financiële problematiek in relatie tot andere problemen in het gezin vaak ontbreekt in de dossiers.

Verschillende ouders vertellen dat er weinig of niet werd gevraagd naar hun financiële situatie. Ook geven enkele ouders aan dat zij zelf wel hebben gedeeld dat er financiële problemen waren, maar dat hier beperkt of niet op werd ingegaan door de medewerkers van de RvdK en GI's. Dit beeld wordt bevestigd in interviews met kinderrechters: zij zien schuldenproblematiek niet uitgebreid terug in de dossiers. In de onderstaande paragrafen wordt beschreven om welke redenen financiële problemen niet altijd of beperkt werden uitgevraagd.

Vrijwillig kader bepaalt focus van het raadsonderzoek

In interviews vertellen raadsmedewerkers dat zij de zorgen die bekend zijn vanuit het vrijwillig kader als startpunt nemen voor een raadsonderzoek.⁶⁹ Wanneer er geen zorgen over financiën worden gemeld, heeft dit invloed op hoe diepgaand dit onderwerp wordt uitgevraagd bij gezinnen. Het heeft dan niet de focus in het raadsonderzoek.

Het zicht op financiële problemen in het vrijwillig kader is dus bepalend. In de interviews worden op dit punt enkele risico's benoemd die als gevolg kunnen hebben dat financiële problemen buiten beeld van de RvdK en GI's blijven. Ten eerste worden zorgen op andere leefgebieden dan de opvoeding — zoals financiën — niet standaard uitgevraagd door lokale teams van gemeenten. Ten tweede kan het per gemeente verschillen in hoeverre er kennisoverdracht is tussen bijvoorbeeld het team jeugdhulp en het team schuldhulpverlening. Hierin wordt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als belemmerende factor ervaren. Ten derde, wanneer er sprake is van een melding bij Veilig Thuis, doet een Veilig Thuis-

⁶⁷ In 19 van de 20 gezinnen was er sprake van financiële problemen en in twee gevallen is dit verdiepend beschreven in dossiers van zowel de RvdK als GI's. Uit deze dossiers komt naar voren dat de medewerkers van de RvdK en GI's op hoogte waren van de financiële situatie. Zo is opgenomen wie de schuldeiser was en wat de hoogte van de schuld was.

⁶⁸ De RvdK noemt een stressor ook vaak complicerende factor.

⁶⁹ Het verzoek tot onderzoek en de bespreking van de melding aan de jeugdbeschermingstafel.

medewerker een brede uitvraag naar factoren die van invloed kunnen zijn op onveiligheid in de opvoedsituatie waaronder armoede. Het hangt echter van de medewerker af hoe diepgaand deze uitvraag is.

Geen standaard uitvraag van financiële problemen

De RvdK heeft geen standaard werkwijze ten aanzien van het uitvragen van de financiële situatie van ouders. Uit interviews blijkt dat raadsmedewerkers hier wisselend mee omgaan. Niet alle raadsonderzoekers brengen het onderwerp financiën standaard ter sprake in gesprekken met gezinnen. De Inspectie ziet dat het wel of niet standaard uitvragen van financiën daarmee raadsonderzoeker-afhankelijk is. Sommige raadsonderzoekers geven aan dit altijd bespreekbaar te maken, terwijl anderen aangeven dat hier aanleiding voor moet zijn, bijvoorbeeld vanuit het vrijwillig kader of op basis van observatie. Een bezoek aan de woning of een gesprek met het gezin kan aanleiding vormen om dit onderwerp te bespreken als hieruit bijvoorbeeld signalen van financiële zorgen uit naar voren komen.

Voorbeeld 20. Financiën zijn ook geen onderwerp van gesprek geweest

De financiële situatie en problemen in het gezin waren bij aanvang van het raadsonderzoek niet bekend. Dit stond niet beschreven in de melding (verzoek tot onderzoek). Wel waren er zorgen over de vele verhuizingen. De raadsonderzoeker zag dat de ouder hierdoor niet altijd beschikbaar was voor het kind. De financiële situatie van het gezin is niet als zodanig besproken door de raadsonderzoeker. De raadsonderzoeker vertelt dat financiën vooral worden uitgevraagd op het moment dat er zorgen of zorgelijke signalen hierover zijn. Of wanneer de financiële problemen directe gevolgen hebben voor de kinderen. In deze casus waren er veel andere zorgen die volgens de raadsonderzoeker meer op de voorgrond lagen.

Uit interviews kwam naar voren dat twee kinderrechtters verwachten dat de RvdK en GI's nagaan of er sprake is van financiële problemen en waar nodig hierop doorvragen. Een kinderrechtter vertelt dat kinderrechtters zelf niet vaak actief op zoek gaan naar andere factoren dan welke door de RvdK of GI worden voorgelegd: 'Hier is geen tijd voor en het is niet de rol van de rechter'. Als financiële problematiek op de zitting naar voren komt, kunnen kinderrechtters hierop doorvragen en kunnen zij achterliggende stukken opvragen of om nader onderzoek vragen.

De werkwijze van de GI's is om financiën standaard te bespreken met ouders. In de interviews met jeugdbeschermers wordt deze werkwijze bevestigd. Het uitvragen van financiën wordt bijvoorbeeld gedaan als onderdeel van de veiligheidsinschatting, een risicotaxatie en/of in het kader van het opstellen van een plan van aanpak.⁷⁰ In de interviews is echter ook een uitzondering daarop naar voren gekomen van een jeugdbeschermmer die financiën niet standaard uitvraagt in gesprekken met ouders.

⁷⁰ In het risicotaxatie-instrument ARIJ is bijvoorbeeld 'als stressvol ervaren materiële/financiële problemen' opgenomen als risicofactor.

Wijze van uitvragen van financiële problemen

Medewerkers van de RvdK en GI's geven aan dat als bekend is dat een gezin (grote) financiële problemen heeft, ze hierop doorvragen. Bij de RvdK en GI's bestaat geen specifiek protocol of instructie hoe financiële problemen worden uitgevraagd. Het is afhankelijk van de medewerker hoe zij dit onderwerp bespreken en hoe diep wordt ingegaan op financiële problemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verdiepende vragen over de oorzaak en hoogte van schulden en of er hulp voor is ingezet. Het betrekken van een bewindvoerder als informant binnen het raadsonderzoek is geen standaard werkwijze.⁷¹

Ook komt uit interviews naar voren dat de betrokkenheid van een bewindvoerder of een andere vorm van schuldhulpverlening de noodzaak tot doorvragen voor medewerkers van de RvdK en GI's verkleint. Een jeugdbeschermer geeft aan: 'Bij schulden wordt er vaak gevraagd of de ouders een bewindvoerder hebben, of dat er iemand is die de ouders daarmee helpt. Hier blijft het meestal bij, aangezien de maatregel in eerste instantie gaat om de bescherming van de kinderen'.

Het meewegen van financiële problematiek in de beoordeling

Medewerkers van de RvdK en GI's herkennen dat financiële zorgen een risico kunnen vormen voor de draagkracht van ouders als opvoeders: deze zorgen kunnen een zware belasting vormen voor ouders en daarmee invloed hebben op de ontwikkeling en veiligheid van het kind. Ook zijn financiële problemen opgenomen als risicofactor in risicotaxatie-instrumenten.⁷²

In de kern is de weging van financiële problemen door medewerkers van de RvdK en GI's hetzelfde als de weging van andere volwassenenproblemen (zoals GGZ-problematiek, in aanraking komen met justitie of middelengebruik). De problematiek weegt enkel mee als factor wanneer die negatieve impact heeft op de veiligheid of ontwikkeling van het kind.

Geen kindbeschermingsmaatregel door enkel financiële problematiek

Alle geïnterviewde medewerkers in de jeugdbeschermingsketen stellen dat financiële problemen nooit de enige reden kunnen zijn voor een kindbeschermingsmaatregel. Het is bijna altijd een combinatie van factoren die leidt tot een kindbeschermingsmaatregel. Ook vertellen zij nooit betrokken te zijn geweest bij casussen waarbij alleen financiële problematiek leidde tot een kindbeschermingsmaatregel. Dit wordt bevestigd in de casuïstiek van de onderzochte gezinnen, waarbij in alle gevallen verschillende problemen tegelijkertijd speelden.

⁷¹ In de onderzochte casussen heeft de RvdK in één geval de bewindvoerder betrokken als informant bij het raadsonderzoek.

⁷² Organisaties in het vrijwillig kader kunnen gebruik maken van risicotaxatie-instrumenten om het risico op toekomstige onveiligheid van het kind in te schatten. GI's maken standaard gebruik van risicotaxatie-instrumenten, de RvdK maakt niet standaard gebruik van risicotaxatie-instrumenten bij kindbeschermingsonderzoeken.

Financiële problematiek kan meewegen als factor

Nagenoeg alle medewerkers van de RvdK en GI's benadrukken dat met name de mate waarin financiële problemen bijdragen aan de ontwikkelingsbedreiging van het kind van belang is bij de afweging of een kindbeschermingsmaatregel nodig is.⁷³ Financiële problemen hoeven niet per definitie een negatieve impact te hebben op de veiligheid van een kind, dit is situatie-afhankelijk, stellen verschillende medewerkers van de RvdK en GI's. De oorzaken van de financiële problemen zijn in hun ogen van minder belang bij de inschatting of financiële problemen impact hebben op de veiligheid en ontwikkeling van het kind. Dit maakt dat deze medewerkers hier veelal minder op doorvragen.⁷⁴

In twee van de onderzochte gezinnen zijn de financiële problemen als factor meegewogen in de beslis- en sleutelmomenten die leidden tot een kindbeschermingsmaatregel. In deze gezinnen zagen medewerkers van de RvdK en GI's dat de financiële problemen een negatieve invloed hadden op de opvoedsituatie.

Voorbeeld 21. Financiële problemen wogen mee samen met andere problematiek

In het raadsonderzoek staat dat er veel problemen tegelijkertijd speelden in een gezin. Er was sprake van huisvestingsproblematiek en financiële problemen, wat voor veel stress zorgde bij moeder. Ook speelden er relationele problemen met haar nieuwe partner. Zij hadden beiden gezondheidsproblemen. Door de veelheid aan problemen namen bestaande lichamelijke en mentale klachten van moeder toe. Hierdoor was zij minder beschikbaar als opvoeder. De zorgen over de ontwikkeling van haar kind namen toe. In het raadsonderzoek staat vermeld dat al deze problemen in de opvoedingsomgeving, inclusief de financiële problemen, een bedreiging vormden voor de ontwikkeling van het kind. De RvdK adviseerde een OTS.

Bij een van deze gezinnen waren de financiële problemen een belangrijke factor in de vrijwillige uithuisplaatsing⁷⁵ van de kinderen, die uiteindelijk leidde tot een beëindiging van het gezag van de ouders.

Voorbeeld 22. De basis (huisvesting, schuldsanering, inkomen, rust en regelmaat) moet op orde zijn

Wouter en Anne raakten hun woning kwijt en verbleven sindsdien met hun kinderen op wisselende plekken. Toen het gezin opnieuw hun tijdelijke verblijfplaats moeten verlaten, dreigde het gezin dezelfde nacht op straat te staan. Wouter en Anne vroegen om hulp, waar politie adviseerde bij de jeugdbescherming aan te kloppen en moesten noodgedwongen hun twee zeer jonge dochters tijdelijk onderbrengen bij een zelfgekozen pleeggezin. Het ging om een vrijwillige uithuisplaatsing. Er werd naartoe gewerkt om de

⁷³ Twee gezinnen die te maken kregen met een beëindiging van het ouderlijk gezag zijn hierop een uitzondering. In de afweging door de jeugdbeschermer wordt dan niet meer gekeken naar de financiële situatie van ouders, omdat het toekomstperspectief van het kind daar niet meer ligt.

⁷⁴ Dit beeld wordt bevestigd in de onderzochte casussen. In vier van negentien gezinnen waar financiële problemen speelden was de oorzaak van de schulden bekend bij medewerkers van de RvdK en GI's.

⁷⁵ Als een kind ergens anders gaat wonen dan in zijn of haar eigen gezin, wordt er gesproken van een uithuisplaatsing. Er kan sprake zijn van een vrijwillige of een gedwongen uithuisplaatsing.

dochters zo snel mogelijk weer bij Wouter en Anne te laten wonen. De doelen waren onder andere dat de basis — huisvesting, schuldsanering, inkomen, rust en regelmaat — op orde moest zijn voordat hun dochters thuis konden wonen. Hoewel Wouter en Anne vonden dat ze deze doelen na tien maanden hadden bereikt, vonden de instanties dit nog steeds onvoldoende. Het terugkeertraject vanuit de instanties, waaronder de gemeente, verliep moeizaam. Wouter en Anne wisten niet dat de teller van de aanvaardbare termijn was gaan lopen omdat het een vrijwillige uithuisplaatsing was. Toen de kinderen anderhalf jaar in het pleeggezin verbleven, sprak de kinderrechter een gezagsbeëindigende maatregel uit. De aanvaardbare termijn waarbinnen de dochters terug konden keren naar Wouter en Anne was overschreden. Voor Wouter en Anne kwam deze uitspraak als een grote schok.

Relatie financiële problematiek en terugplaatsing bij vrijwillige uithuisplaatsing

In twee gezinnen belemmerde de financiële problematiek de mogelijkheden om vrijwillig uithuisgeplaatste kinderen weer bij ouders te laten wonen. Het lukte ouders bijvoorbeeld minder goed om te werken aan hun eigen psychische klachten vanwege de stress door de wijze van schuldeninning. In beide gezinnen lukte het ouders niet altijd om aanwezig te zijn op de omgangsmomenten met hun kind. Hierin speelde stress, maar ook het niet kunnen betalen van de vervoerskosten een rol.

Voorbeeld 23. Danique lukte het niet altijd om te komen op bezoekmomenten

Toen de terugvorderingen kwamen zat Danique al in de crisisopvang. Deze periode beschrijft zij als een dieptepunt. Haar dochter Mirte verbleef bij haar oma. Schulden gaven stress en hadden invloed op de mentale gezondheid van Danique en haar band met Mirte. De terugvorderingen hebben met name impact gehad op het herstel van het contact met Mirte en daarmee op haar band met Mirte. Danique voelde zich veroordeeld door hulpverleners over haar financiële situatie. Het viel de betrokken medewerkers achteraf op dat het Danique niet altijd lukte om te komen op bezoekmomenten met Mirte omdat ze geen geld had voor de trein. Destijds is wel gezegd dat de pleegzorgbegeleiders hier achteraan moesten gaan omdat het belangrijk was dat ze Mirte bleef zien. De schulden hadden grote impact op het leven van Danique toen ze uit de crisisopvang kwam. Deurwaarders van de Belastingdienst waren een extra stressfactor. Zij kwamen spullen in huis taxeren op het moment dat Danique weer een vaste woonplek had waar zij Mirte kon ontvangen.

Financiële problematiek wordt gezien als stressor

Veel medewerkers van de RvdK en GI's merken op dat financiële problematiek van een gezin over het algemeen wordt gezien als ondergeschikte problematiek of stressor. De problemen vormen bijvoorbeeld geen directe zorg in relatie tot het kind, maar kunnen andere problemen in stand houden. Dit Inspectie ziet dit terug bij de onderzochte gezinnen.

Voor de meeste onderzochte gezinnen zijn financiële problemen niet meegewogen als factor in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel. In de gezinnen waarbij de financiële problemen in beeld waren bij de jeugdbeschermingsketen, werden deze in elf van de dertien gezinnen gezien als stressor of probleem dat speelde op de achtergrond. De Inspectie constateert dat als gevolg hiervan medewerkers van de RvdK en GI's de financiële problemen in de onderzochte gezinnen niet verder hebben uitgezocht en ook niet expliciet hebben laten meewegen in de besluitvorming.⁷⁶ Bij sommige gezinnen hadden de medewerkers, doordat financiën niet dieper zijn uitgezocht, beperkt zicht op de impact van de financiële problemen op het gezin.

Voorbeeld 24. Medewerkers van de RvdK en GI's hadden de indruk dat de schulden geen grote zorg waren

Bij de betrokken medewerkers van de RvdK en de GI was bekend dat moeder een schuld had bij een overheidsdienst en dat een familielid hielp met het afbetalen van de schuld. Verder is niet doorgevraagd op de schuld. Moeder ging bij familie wonen met haar kinderen. De medewerkers hadden de indruk dat de schuld geen grote zorg was voor moeder. De kinderen zagen er goed verzorgd uit en er waren geen signalen dat zij verwaarloosd werden. Een van de doelen van de OTS was dat moeder moest werken aan haar zelfstandigheid. Het perspectief van moeder laat zien dat de financiële problemen meer impact hadden op het gezin. De schuld droeg bij aan verhuisbewegingen en leidde tot veel stress en wantrouwen bij moeder.

In een ander gezin werd niet doorgevraagd op aanwezige signalen over financiële problematiek, waardoor medewerkers van de RvdK en GI's niet zagen hoe groot de financiële problemen waren binnen het gezin.

Het valt de Inspectie op dat medewerkers van de RvdK en GI's het als zorg zagen bij twee alleenstaande moeders dat zij niet zelfredzaam waren (zoals te lezen in [Voorbeeld 24](#)). Dit werd gekoppeld aan hun financiële problemen of aan de gevolgen van deze financiële problemen. Bij een van deze gezinnen zagen medewerkers het als zorg dat de moeder niet zelfstandig was en leunde op haar familie, wat betreft haar opvoedkundige vaardigheden en financiële situatie. Bij het andere gezin zijn de instabiele huisvesting en de labiliteit van de moeder mede door stress meegewogen als factoren die hebben geleid tot de uithuisplaatsing van haar dochter.

Terugkijken

Verschillende medewerkers van de RvdK en GI's geven aan dat zij — terugkijkend op hun betrokkenheid bij de casus — het onderwerp financiën nu diepgaander zouden bespreken en meer zouden doorvragen. Sommigen vertellen dat ze mogelijk een doel op de financiële problemen zouden formuleren of het als factor zouden meewegen. Door de toeslagenaffaire en de aandacht voor het thema armoede hebben deze medewerkers nu meer bewustwording over de impact van financiële problemen bij gezinnen. Andere medewerkers geven aan dat ze nu

⁷⁶ Dit gebeurde in elf casussen.

hetzelfde zouden handelen als hoe zij destijds hebben geacteerd. Er was volgens deze medewerkers sprake van een ontwikkelingsbedreiging bij het kind. Als zij meer kennis hadden gehad over de financiële problemen in het gezin, zou dit in hun ogen enkel tot meer zorgen hebben geleid bij de beoordeling of een kindbeschermingsmaatregel nodig was.

Handelingsperspectief en taakopvatting

Bovenstaande laat zien dat veel medewerkers van de RvdK en GI's herkennen dat financiële problemen impact kunnen hebben op een kind en dat dit kan meewegen in de besluitvorming. Tegelijkertijd stellen zij niet altijd verdiepende vragen over dit onderwerp en zijn financiële problemen in de ogen van deze medewerkers regelmatig een stressor of probleem dat speelt op de achtergrond. Dit is te verklaren vanuit het handelingsperspectief en de taakopvatting van medewerkers van de RvdK en GI's. Hieronder staat beschreven op welke manier.

Belemmeringen financiën in beeld

Zoals eerder benoemd, ervaren medewerkers van de RvdK en GI's enkele belemmeringen bij het in beeld krijgen van financiële problemen. Ten eerste hebben de medewerkers een sterke focus op de kinderen. Zo vertelt een inhoudelijk specialist dat armoede pas als problematisch wordt beschouwd als er sprake is van een gebrek aan eten of kleding voor de kinderen. Ten tweede worden signalen over financiële problematiek mogelijk niet altijd als zodanig herkend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het moeilijk kunnen betalen van reiskosten, huisvestingsproblemen en verhuisbewegingen, en diefstal. Om te achterhalen wat hierachter zit is bijvoorbeeld een verdiepend gesprek nodig. Medewerkers van de RvdK en GI's merken op dat zij erg onder druk staan waardoor zij beperkte tijd hebben per gezin. Zij vertellen dat de aandacht voor financiën hierdoor ondergesneeuwd kan raken of dat zij signalen van mogelijk financiële problemen niet als zodanig herkennen.

Voorbeeld 25. De raadsonderzoekers maakten hieruit op dat moeder wist hoe ze geldgebrek moest oplossen

In de melding (verzoek tot onderzoek) stond dat moeder financiële zorgen had. De raadsonderzoekers zijn daarom met moeder hierover in gesprek gegaan. Moeder vertelde hen dat ze in de schuldsanering zat en was aangemeld bij een kredietbank. Zij kreeg weekgeld van haar bewindvoerder en vertelde dat dit niet altijd genoeg was. Soms kreeg ze €10 of €20 extra als ze krap zat. De raadsonderzoekers maakten hieruit op dat moeder wist hoe ze geldgebrek moest oplossen. Het gebruik maken van openbaar vervoer door de kinderen was soms een probleem omdat moeder hier geen geld voor had. Het is voorgekomen dat de kinderen een keer een boete hebben gekregen voor zwartrijden. Volgens de raadsonderzoekers waren er geen zorgen over de basale verzorging van de kinderen; er waren geen signalen dat de kinderen er bijvoorbeeld onverzorgd uitzagen of dat zij zonder eten op school kwamen. Om deze redenen zijn de raadsonderzoekers niet uitvoerig ingegaan op de financiële problemen van moeder. Dit zou voor de raadsonderzoekers anders zijn geweest als de financiële problemen meer op de voorgrond hadden gestaan in de melding.

Tot slot is het volgens verschillende medewerkers van de RvdK en GI's een belemmering dat er bij veel ouders schaamte speelt bij het bespreekbaar maken van geldzorgen. Wanneer ouders niets over financiële zorgen willen delen, beperkt dit de mogelijkheden van de medewerkers om hier zicht op te krijgen. Meerdere ouders hebben gedeeld dat ze de jeugdbeschermingsketen associëren met het uithuisplaatsen van kinderen, waardoor zij uit angst daarvoor zo min mogelijk delen. Zo kan het delen van bijvoorbeeld financiële problemen in de weging van de raadsonderzoeker als extra stressor worden gezien, wat een belemmering kan vormen om hier open over te zijn.

Reikwijdte van de taakopvatting rondom financiële problematiek verschilt

De taakopvatting van de jeugdbeschermingsketen is het vaststellen en borgen van de veiligheid en wegnemen van een mogelijke ontwikkelingsbedreiging bij het kind. Een veelvoud aan factoren (waaronder financiën) kan van invloed zijn op de veiligheid en ontwikkeling van een kind.

Enerzijds komt in groepsinterviews naar voren dat medewerkers in de jeugdbeschermingsketen het bespreekbaar maken van financiële problemen en inschakelen van hulp als belangrijk onderdeel zien van hun verantwoordelijkheid. Er wordt benoemd dat financiële problemen moeten worden gezien in het kader van bestaanszekerheid. De bestaanszekerheid van gezinnen kan kwetsbaar worden wanneer er financiële problemen zijn, waardoor het belangrijk is dat hieraan gewerkt wordt in het belang van de opgroei- en opvoedsituatie van een kind. In een groepsinterview wordt benoemd dat de nadruk dan meer ligt op onderliggende oorzaken van onveiligheid in het gezinssysteem: 'als dat niet aangepakt wordt is het aanpakken van andere problemen vaak ook minder effectief'.

Anderzijds vertellen medewerkers dat het in beeld brengen en oplossen van de financiële problemen minder past bij de taken van de jeugdbeschermingsketen. Dit maakt dat financiële problematiek door medewerkers van de RvdK en GI's wordt gezien als 'afgedekt' wanneer er hulp voor is ingezet. Medewerkers kunnen zich dan richten op de andere problematiek, die volgens hun inschatting meer op de voorgrond staat. Een gedragswetenschapper van een GI legt uit dat 'het niet de taak en bevoegdheid van de jeugdbescherming is om in detail zicht te hebben op financiën. Wanneer er zorgen zijn over de financiële situatie van ouders, kan de jeugdbeschermer wel doorverwijzen naar potjes van de gemeente, de voedselbank of ondersteuning vanuit schuldhulpverlening'.

Handelingsperspectief begrensd

Daarbij komt dat verschillende medewerkers van de RvdK en GI's handelingsverlegen lijken te zijn op het onderwerp financiën. Zij zijn weinig bekend met het complexe systeem van financiële regelingen, wat verklaarbaar is omdat de financiële problemen van gezinnen weinig aandacht kregen in de jeugdbeschermingsketen. Uit interviews met jeugdbeschermers komt naar voren dat er bij meerdere GI's geen protocollen of handvatten zijn over hoe om te gaan met schuldenproblematiek bij gezinnen. Ondanks dat er geen protocollen of handvatten zijn, komt in de gesprekken naar voren dat jeugdbeschermers van de ene GI zich beter toegerust voelen om het gesprek over financiën aan te gaan dan de andere GI's.

Naast beperkte kennis over schuldenproblematiek, is het handelingsperspectief van medewerkers van de RvdK en GI's beperkt om financiële problemen aan te pakken. Zo vertelt een jeugdbeschermer: 'Wanneer ouders schulden opbouwen en dit de kinderen raakt, wordt er vanuit het belang van het kind wel geprobeerd ouders hierin te ondersteunen. Dit echter niet door zelf hulp te verlenen, maar door ouders te verwijzen naar hulpverlening voor volwassenen/financiële problemen'. Wanneer een raadsonderzoeker ziet dat er sprake is van financiële problemen kan hierop een doel voor de OTS worden geformuleerd. Ook de kinderrechter kan dit meenemen in de beschikking. In een van de gezinnen was bijvoorbeeld het doel dat een moeder haar leven, waaronder financiën, weer op orde zou krijgen. Vervolgens kunnen jeugdbeschermers ouders verwijzen naar hulp voor de financiële problemen, maar ouders moeten bereid zijn hieraan mee te werken.

Omgang met huisvestingsproblematiek

Vershillende medewerkers van de RvdK en GI's geven aan dat enkel het niet hebben van huisvesting geen reden kan zijn voor een kindbeschermsmaatregel. De interviews laten zien dat – vergelijkbaar met financiële problemen – medewerkers van de RvdK en GI's verschillen in hoever ze gaan in het uitvragen en bespreken van huisvestingsproblemen. Zo vertelt een raadsonderzoeker niet altijd de oorzaak achter een huisuitzetting te onderzoeken. Dit hangt volgens de raadsonderzoeker van de context van het gezin af. Tegelijkertijd vertelt een andere raadsonderzoeker dat zij bij een huisuitzetting altijd kijkt naar de oorzaak hierachter om te voorkomen dat bestaansonzekerheid een oplossing voor de ontwikkelingsbedreiging van het kind in de weg staat.

Het is voor medewerkers van de RvdK en GI's ingewikkeld om huisvestingsproblemen op te lossen. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat het zoeken van een woonplek eigenlijk geen taak is voor de RvdK en GI's. In de praktijk wordt wel gekeken in het netwerk en contact gelegd met gemeenten, maar de RvdK en GI's hebben beperkte mogelijkheden.

5.5 Tussenconclusie

De onderzochte gezinnen kwamen in aanraking met een kindbeschermsmaatregel omdat de kinderen ernstig in de knel kwamen en vrijwillige hulp stagneerde of onvoldoende werd benut door de gezinnen. Er was sprake van multi-problematiek bestaande uit volwassenen- en kindproblematiek die tegelijk speelden en op elkaar inwerkten. Factoren die medewerkers van de RvdK en GI's bij veel onderzochte gezinnen meewogen in het proces dat leidde tot de kindbeschermsmaatregel waren gezag- en omgangsproblematiek, GGZ-problematiek van ouder en/of kind, problematiek rondom justitie, verslavingsproblematiek, huiselijk geweld en instabiele huisvesting. De medewerkers zagen dat ouders minder beschikbaar waren als opvoeder door de volwassenenproblemen. Zij hebben ingezet op vermindering van deze, in dit hoofdstuk beschreven, (multi-)problematiek.

De Inspectie ziet geen aanwijzingen dat het fraudelabel heeft meegewogen in de beoordeling of een kindbeschermsmaatregel nodig was bij de onderzochte

gezinnen. De Inspectie concludeert dat in geen van de twintig onderzochte gezinnen financiële problemen de enige reden zijn geweest voor het opgelegd krijgen van een kindbeschermingsmaatregel.

De Inspectie constateert dat de omvang van de financiële problemen van ouders vaak buiten beeld zijn gebleven van de jeugdbeschermingsketen. Daarbij concludeert de Inspectie dat medewerkers van de RvdK en GI's hierdoor de inwerking van de financiële problemen op andere problemen bij de onderzochte gezinnen onvoldoende in beeld hebben gehad. Dit heeft gevolgen voor hoe financiële problemen werden gewogen: schulden werden vaker gezien als ondergeschikt probleem. De focus lag op andere aanwezige problemen. Deze werkwijze werd versterkt door de aanname van medewerkers van de RvdK en GI's dat financiële problemen afgedekt zijn door betrokken schuldhulpverleners, zoals bewindvoerders (zie hoofdstuk 4). Dit kan een verklaring zijn waarom financiële problemen vaak niet zijn meegewogen als factor in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel.

De Inspectie constateert dat medewerkers van de RvdK en GI's verschillende visies hebben over de reikwijdte van hun taakopvatting en hier verschillend naar handelen. Daarbij komt dat hun handelingsperspectief om financiële problemen aan te pakken beperkt is. In de praktijk betekent dit dat zij verschillend omgaan met financiële problemen bij gezinnen.

Het diepgaander uitvragen van financiële problemen van een gezin door medewerkers van de gehele jeugdbeschermingsketen kan meerwaarde hebben omdat het een beter inzicht geeft in hoe de financiële problematiek inspeelt op andere problemen, wat kan bijdragen aan het opstellen van haalbare doelen en het inzetten van passende hulp. Echter, voor ouders geeft dit mogelijk meer spanning omdat zij inschatten dat financiële problemen een kindbeschermingsmaatregel langer laat duren of de kans dat een kind uithuisgeplaatst wordt vergroot.

6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie het antwoord op de centrale onderzoeksvraag *waarom de onderzochte gezinnen die slachtoffer zijn van de kinderopvangtoeslagenaffaire te maken hebben gekregen met kinderbeschermingsmaatregelen en welke lessen hieruit te trekken zijn*. Allereerst wordt ingegaan op welke rol de toeslagenaffaire heeft gespeeld in het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel bij de onderzochte gezinnen. Vervolgens beschrijft de Inspectie de factoren die verklaren waarom deze gezinnen te maken kregen met een kinderbeschermingsmaatregel. Tot slot worden aanbevelingen gedaan.

6.1 Hoofdconclusie

In dit onderzoek is niet vastgesteld of de gevolgen van de toeslagenaffaire in de onderzochte gezinnen de directe oorzaak waren voor het te maken krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel. Wel concludeert de Inspectie dat de (financiële) gevolgen van de toeslagenaffaire in zeventien van de twintig onderzochte gezinnen een kleine tot grote rol speelden *in het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel*.

De Inspectie constateert dat in geen van de onderzochte gezinnen de financiële problemen de enige reden zijn geweest voor het krijgen van een kinderbeschermingsmaatregel. De gevolgen van de financiële problemen – het in stand houden, het verergeren en/of het ontstaan van andere problemen – zijn wel meermaals meegewogen als factor in de afweging of een kinderbeschermingsmaatregel nodig was.

De Inspectie ziet dat in ten minste veertien van de onderzochte gezinnen een of meerdere kwetsbaarheden bestonden voor de dupering, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. Langdurige financiële stress als gevolg van de terugvordering had een negatieve invloed op bijvoorbeeld bestaande mentale problemen en spanningen in de thuissituatie. De situatie van multi-problematiek zorgde ervoor dat het evenwicht tussen draagkracht en draaglast van ouders uit balans raakte. De draagkracht en daarmee de belastbaarheid van de onderzochte ouders als opvoeders nam af. Zo konden de financiële problemen in meer of mindere mate bijdragen aan het in stand houden, verergeren of ontstaan van problemen. Binnen de onderzochte gezinnen bestond een vicieuze cirkel van problemen met als gevolg dat de kinderen hier ook in meer of mindere mate onder geleden hebben. Medewerkers van de RvdK en GI's hebben gehandeld op de multi-problematiek in de gezinnen.

De impact van de financiële problemen op andere leefgebieden was in ieder onderzocht gezin anders. Daardoor verschilde ook in welke mate de financiële problemen andere problematiek in stand hield, verergerde of ontstond per gezin. Ook de samenloop en complexiteit van problemen en daarmee het pad dat gezinnen aflegden naar een kinderbeschermingsmaatregel was in ieder onderzocht gezin anders. De Inspectie kan hierdoor niet eenduidig vaststellen of de problemen

van de onderzochte gezinnen zonder de toeslagenaffaire ook in stand gehouden, verergerd of ontstaan waren.

In drie van de twintig van de onderzochte gezinnen speelden de gevolgen van de dupering geen rol in het proces dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel. Twee van deze gezinnen konden de toeslagenschuld direct aflossen waardoor de impact van de dupering beperkt bleef.⁷⁷ Omdat de gevolgen van de dupering relatief beperkt waren, was ook de impact op andere leefgebieden minder ingrijpend.

Uitkomsten in het licht van het eerdere kwantitatieve onderzoek

In het eerdere kwantitatieve onderzoek constateerde de Inspectie op basis van de analyses van het CBS dat gedupeerde gezinnen niet vaker met een kinderbeschermingsmaatregel te maken kregen dan niet-gedupeerde gezinnen die zich in een vergelijkbare situatie bevonden. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat de (financiële) gevolgen van de toeslagenaffaire in zeventien van de twintig onderzochte gezinnen een kleine tot grote rol speelden *in het proces* dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel.

Dit onderzoek geeft op twee specifieke punten verdere invulling aan eerdere resultaten uit het kwantitatieve onderzoek. Ten eerste heeft de vergelijking in het kwantitatieve onderzoek plaatsgevonden op groepsniveau. Gemiddeld genomen hadden gedupeerden en vergelijkbare niet-gedupeerde gezinnen een even grote kans om een kinderbeschermingsmaatregel te krijgen. Ook op basis van de bevindingen van dit onderzoek sluit de Inspectie niet uit dat individuele gedupeerde gezinnen als gevolg van de toeslagenaffaire wel dermate in de problemen zijn gekomen dat er een kinderbeschermingsmaatregel ingezet moest worden.

Ten tweede heeft het bredere overheidssysteem van schuldeninning mogelijk een vergelijkbare negatieve impact gehad op een grotere groep gezinnen dan alleen de door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen.⁷⁸ Met andere woorden, ook niet-gedupeerde gezinnen kunnen door problematische schulden dermate in de problemen zijn gekomen dat dit een rol zou kunnen hebben gespeeld in het proces dat leidde naar een kinderbeschermingsmaatregel. Dit inspectieonderzoek geeft geen antwoord op de vraag of niet-gedupeerde gezinnen in vergelijkbare (financiële) omstandigheden ook beperkt werden in het krijgen van een persoonlijke betalingsregeling en de toegang tot schuldsanering, zoals het geval was bij gedupeerde gezinnen. Dit vraagt om verder onderzoek.

6.2 Factoren die een rol speelden in het pad dat leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel

De Inspectie onderscheidt een aantal factoren die van invloed zijn geweest op het proces dat leidde tot de kinderbeschermingsmaatregel bij de onderzochte gezinnen.

⁷⁷ In het derde gezin speelde een andere aanleiding voor het krijgen van de kinderbeschermingsmaatregel die evident los staat van de dupering.

⁷⁸ De overheid beschikt in haar rol als schuldeiser bij deze grotere groep gezinnen over dezelfde mogelijkheden om schulden te innen als bij gezinnen gedupeerd door de toeslagenaffaire.

De meeste onderzochte gezinnen bevonden zich voor de terugvordering van de kinderopvangtoeslag in een kwetsbare sociaaleconomische situatie.

Veel van de onderzochte ouders waren alleenstaande moeder met de zorg voor een of meerdere kinderen. Een aantal ouders was (daarnaast) nog jong en studierend. Vijf gezinnen noemen dat zij al schulden hadden voor de toeslagenaffaire. Over het algemeen zijn groepen met deze kenmerken kwetsbaar voor financiële problemen.

Bijna alle onderzochte gezinnen kwamen door het systeem van schuldeninning in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid.

Bij de terugvordering van de ontvangen kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst is niet gekeken naar de (kwetsbare) omstandigheden waarin gezinnen zich bevonden. Het was voor bijna alle onderzochte gezinnen bij voorbaat onhaalbaar om de toeslagschuld te kunnen betalen. De bedragen waren, gemeten naar de draagkracht van de gezinnen, te hoog en liepen snel op. Ouders kwamen niet in aanmerking voor een betalingsregeling naar draagkracht vanwege hun fraudelabel. Juist de gezinnen die voor hun bestaanszekerheid afhankelijk waren van toeslagen kregen door het systeem van schuldeninning geen toegang meer tot deze toeslagen. Bijna alle onderzochte gezinnen kwamen in een situatie terecht van armoede en bestaansonzekerheid zonder perspectief op een schuldenvrije toekomst.

In bijna alle onderzochte gezinnen hadden de financiële problemen een langdurige ontwrichtende werking op het functioneren van ouders en kinderen.

De Inspectie zag dat bij negentien van de twintig onderzochte gezinnen na de dupering verschillende problemen op het gebied van werk en inkomen, wonen, school, mentale en fysieke gezondheid en relaties samenkwamen. Deze problemen werkten op elkaar in. Ten minste veertien van de onderzochte gezinnen hadden voor de dupering een of meerdere kwetsbaarheden, zoals een complexe echtscheiding en/of een psychische kwetsbaarheid van ouder en/of kind. De Inspectie concludeert dat de gevolgen van de dupering in meer of mindere mate de bestaande problematiek in stand hield of versterkte en er nieuwe problematiek ontstond. Deze multi-problematiek had op hen een ontwrichtende werking. Ouders raakten hierdoor uit balans.

Er speelden verschillende belemmeringen die bijdroegen aan het niet slagen van vrijwillige hulp. Zo was in bijna alle onderzochte gezinnen schuldhelpverlening onvoldoende effectief. Ook was bij het merendeel van de onderzochte gezinnen sprake van een veelheid aan ingezette hulp waardoor ouders werden overvraagd. Daarnaast was er wantrouwen bij de onderzochte gezinnen richting overheidsinstanties als gevolg van de dupering.

Schuldhelpverlening heeft de onderzochte gezinnen niet uit hun situatie van armoede en bestaansonzekerheid gehaald. De gevolgen van deze situatie, zoals langdurige stress en overbelasting, bleven daardoor onverminderd bestaan. Het samenspel van problematiek bleef onveranderd. Schrijnend is dat meerdere ouders vertellen over wanpraktijken van betrokken bewindvoerders waardoor hun financiële situatie juist verder verslechterde.

De Inspectie constateert dat veel hulp is ingezet bij de onderzochte gezinnen. Dit leidde bij veel ouders tot overvraging. Zij stonden op financieel gebied in een overlevingsstand en moesten tegelijkertijd in een leerstand komen voor problemen op andere leefgebieden. Dit lukte niet iedereen. Deze constatering ligt in lijn met bestaande rapporten waarin wordt gesteld dat schuldenproblematiek doelgericht gedrag bemoeilijkt en de zelfredzaamheid verlaagt.⁷⁹ De Inspectie vindt het aannemelijk dat dit mechanisme ook een belemmerende factor was in het kunnen slagen van vrijwillige hulp aan sommige van de onderzochte gezinnen.

De Inspectie constateert dat het wantrouwen van de onderzochte gezinnen richting overheidsinstanties de samenwerking tussen de gezinnen en (vrijwillige) hulpverlening heeft bemoeilijkt. Mogelijk gevolg hiervan is dat dit het effect van hulp bij sommige onderzochte gezinnen heeft belemmerd.

Tot slot ziet de Inspectie in de onderzochte gezinnen andere al vaker door de Inspectie aangekaarte belemmeringen terug, zoals het ontbreken van passende hulp, wachtlijsten, bureaucratie en regionale verschillen in hulpaanbod.⁸⁰

De vrijwillige hulp stagneerde of werd onvoldoende benut door de onderzochte gezinnen. Hierdoor kwam een kindbeschermingsmaatregel in beeld. De medewerkers van de RvdK en de GI's handelden vanuit hun taakopvatting – het belang van het kind – op de multi-problematiek in de onderzochte gezinnen.

In alle onderzochte gezinnen was sprake van multi-problematiek bestaande uit volwassenen- en kindproblemen die tegelijk speelden en op elkaar inwerkten. Problemen die medewerkers van de RvdK en GI's bij veel onderzochte gezinnen aantreffen waren gezag- en omgangsproblematiek, GGZ-problematiek van ouder en/of kind, problematiek rondom het in aanraking komen met justitie, verslavingsproblematiek, huiselijk geweld en instabiele huisvesting. De medewerkers zagen dat ouders minder beschikbaar waren als opvoeder door de volwassenenproblemen. Voor ieder gezin was het samenspel van problemen uniek.

De medewerkers handelden vanuit hun taakopvatting – het belang van het kind – op de multi-problematiek in de onderzochte gezinnen. Naar hun oordeel vormde de multi-problematiek een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van de kinderen. Daarnaast werd gevonden dat ouders de vrijwillige hulp onvoldoende accepteerden waardoor de hulp stagneerde. Daarom werd de RvdK verzocht om te onderzoeken of een kindbeschermingsmaatregel nodig was. Uiteindelijk is in alle onderzochte gezinnen, na een advies van de RvdK, door de kinderrechter geoordeeld dat voldaan werd aan de juridische criteria om een kindbeschermingsmaatregel uit te spreken.

De Inspectie ziet geen aanwijzingen dat het fraudelabel heeft meegewogen in de beoordeling of een kindbeschermingsmaatregel nodig

⁷⁹ Zo komt uit verschillende onderzoeken naar voren dat schuldenproblematiek doelgericht gedrag bemoeilijkt en de zelfredzaamheid verlaagt. Zie onder andere WRR, [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#), 2016; WODC, [De aanpak van de schuldenproblematiek](#), 2020; RVS, [Van schuld naar schone lei](#), 2022.

⁸⁰ Zoals Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, [Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), 2019 en bijbehorende vervolgrapportages.

was bij de onderzochte gezinnen.

Geen van de gesproken medewerkers in de jeugdbeschermingsketen zegt op de hoogte te zijn geweest van dit fraudelabel bij gezinnen. De Inspectie vond geen andere indicaties die erop wijzen dat organisaties in de jeugdbeschermingsketen op de hoogte waren van dit label bij de onderzochte gezinnen.

De Inspectie concludeert dat in geen van de twintig onderzochte gezinnen de financiële problemen als gevolg van de dupering de enige reden zijn geweest voor het krijgen van een kindbeschermingsmaatregel.

De Inspectie constateert dat bij alle onderzochte gezinnen sprake was van meerdere factoren die hebben geleid tot de kindbeschermingsmaatregel. In slechts twee van de onderzochte gezinnen zijn de financiële problemen expliciet meegewogen als een van de factoren in de beoordeling. De gevolgen van de financiële problemen op het in stand houden, verergeren of ontstaan van problematiek zijn wel meermaals meegewogen als factor in de afweging of een kindbeschermingsmaatregel nodig was. Factoren die medewerkers van de RvdK en GI's bij veel onderzochte gezinnen meewogen in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel waren gezag- en omgangsproblematiek, GGZ-problematiek van ouder en/of kind, problematiek rondom het in aanraking komen met justitie, verslavingsproblematiek, huiselijk geweld en instabiele huisvesting.

Medewerkers van de RvdK en GI's hebben in de onderzochte gezinnen de omvang van de financiële problemen en de inwerking hiervan op andere problemen veelal onvoldoende in beeld gehad.

Medewerkers van de RvdK en GI's herkennen dat financiële problemen een risico kunnen vormen voor de draagkracht van ouders als opvoeders en daarmee invloed kunnen hebben op de ontwikkeling en veiligheid van kinderen. Desondanks constateert de Inspectie dat de medewerkers de omvang van de financiële problemen van de onderzochte gezinnen, én de inwerking hiervan op andere problemen, vaak beperkt of niet in beeld hebben gehad. Dit onderzoek laat zien dat signalen over financiële problemen vaak niet als zodanig zijn herkend door medewerkers. Ook constateert de Inspectie dat verschillende medewerkers veronderstellen dat financiële problematiek gedekt is als schuldhulpverlening betrokken is. Bij de onderzochte gezinnen is vast komen te staan dat ondanks schuldhulpverlening langdurige stress als gevolg van de schulden jarenlang bleef bestaan. Medewerkers van de RvdK en GI's zagen de financiële problemen bij de onderzochte gezinnen meestal als stressor of als probleem dat speelde op de achtergrond.

De Inspectie constateert dat medewerkers van de RvdK en GI's verschillende visies hebben over de reikwijdte van hun taakopvatting en hierdoor in de praktijk verschillend handelen. Waar sommige medewerkers vinden dat de bestaanszekerheid van gezinnen een onderdeel is van hun taak, vinden andere medewerkers dat het in beeld brengen en oplossen van de financiële problemen minder past bij de taken van de jeugdbeschermingsketen vanuit de redenering dat het belang en de veiligheid van het kind centraal staat. De Inspectie ziet tegelijkertijd dat het handelingsperspectief van medewerkers knelt bij het aanpakken van financiële problemen bij gezinnen. Zij hebben beperkte mogelijkheden om hulp bij financiële problemen te bieden. Medewerkers van de RvdK en GI's kunnen enkel doorverwijzen en ouders moeten bereid zijn aan deze

schuldhulp mee te werken. Dit betekent dat zij in de praktijk tegen beperkingen aanlopen om financiële problemen (deels) weg te nemen binnen een gezin.

6.3 Aanbevelingen

De Inspectie komt tot een aantal aanbevelingen. Allereerst doet de Inspectie een aantal aanbevelingen gericht aan het Rijk en gemeenten met als doel te voorkomen dat gezinnen te maken krijgen met jeugdbescherming door de gevolgen van armoede en bestaansonzekerheid. Vervolgens heeft de Inspectie een aantal aanbevelingen voor de minister voor Rechtsbescherming, gemeenten en organisaties in de jeugdbeschermingsketen.

Aanbevelingen aan het Rijk en gemeenten

Ieder kind heeft het recht⁸¹ op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar ontwikkeling. Ouder(s)⁸² hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van hun kind. Het VN-Kinderrechtenverdrag legt een verplichting op aan de overheid om passende maatregelen te nemen om ouders te helpen dit recht te verwezenlijken, zoals maatregelen om armoede en problematische schulden in gezinnen te voorkomen en terug te dringen.⁸³ De overheid geeft invulling aan deze verplichting met een uitgebreid stelsel aan maatregelen om financiële en materiële ondersteuning te bieden aan gezinnen. Ondanks de inzet en ambities⁸⁴ blijft kinderarmoede bestaan en zal die zonder aanvullend beleid zelfs toenemen in 2024.⁸⁵

Uit het eerdere kwantitatieve onderzoek van de Inspectie bleek dat gezinnen met bepaalde kenmerken en (kwetsbare) sociaaleconomische omstandigheden een vier keer grotere kans hadden op het krijgen van een kindbeschermingsmaatregel dan andere gezinnen in Nederland.⁸⁶ De Inspectie riep daarom op tot bewustwording bij beleidsmakers en het brede jeugd domein over deze geconstateerde kansongelijkheid. Dit rapport laat zien dat in bijna alle onderzochte gezinnen kinderen zijn opgegroeid of nog steeds opgroeien in armoede. Ook wordt duidelijk dat financiële problematiek als gevolg van (onterechte) schuldeninning door de Belastingdienst in meer of mindere mate een rol speelde bij het in stand houden, het verergeren en/of het ontstaan van andere problemen in deze gezinnen. Dit

⁸¹ Art. 27 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Zie ook art. 17 Europees Sociaal Handvest. Zie ook art. 20 lid 1 Grondwet over het recht op een toereikende levensstandaard.

⁸² Of anderen verantwoordelijk voor het kind.

⁸³ Art. 27 lid 3 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Zie ook de aanbevelingen van het VN Kinderrechtencomité aan Nederland over kinderarmoede in para. 33 van de *concluding observations* van 9 maart 2022 ([CRC/C/NLD/CO/5-6](#)).

⁸⁴ In 2019 zijn de [Ambities Kinderarmoede](#) geformuleerd om armoede en schulden in gezinnen terug te dringen. Zie ook Doel 1.2 van [de Sustainable Development Goals](#) om (kinder)armoede een halt toe te roepen.

⁸⁵ Volgens het Centraal Plan Bureau (CPB) zal zonder aanvullend beleid het aantal kinderen in armoede stijgen van 6,2% in 2023 naar 7,0% in 2024. [CPB, Augustusraming 2023 \(cMEV 2024\), 17 augustus 2023](#).

⁸⁶ Zie [Brief Bevindingen Inspectie JenV onderzoek naar kinderopvangtoeslagaffaire en jeugdbescherming | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

vraagt om een sociaal verantwoord systeem van inning van overheidsschulden.⁸⁷ De Inspectie ziet wel dat er de afgelopen jaren bij de overheid meer bewustwording is gekomen over de impact van inningen op kwetsbare groepen in de samenleving, zo blijkt ook uit de Hervormingagenda Jeugd 2023–2028.⁸⁸ Ook zijn er positieve ontwikkelingen op het gebied van overheidsincasso en schuldhulpverlening met als doel de positie van mensen die leven in armoede en met schulden te verbeteren.

Armoede is een breed maatschappelijk probleem dat niet kan worden opgelost door de jeugdbeschermingsketen. De organisaties in de jeugdbeschermingsketen worden echter wel geconfronteerd met armoede van ouders en kinderen. De Inspectie vindt een integrale aanpak met een focus op sociaaleconomische ongelijkheid in de samenleving nodig en richt onderstaande aanbevelingen daarom aan het Rijk en gemeenten. De Inspectie benadrukt dat deze aanbevelingen ook van belang zijn voor de minister voor Rechtsbescherming vanwege de doorwerking van armoede en kansongelijkheid in de jeugdbeschermingsketen.

Aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming:

- Agendeer onderstaande aanbevelingen binnen het Rijk en gemeenten.

Aanbevelingen aan het Rijk en gemeenten:

- Versterk (bestaand) beleid om kinderarmoede terug te dringen met een focus op kinderen in gezinnen in kwetsbare sociaaleconomische omstandigheden;
- Voorkom dat problematische schulden en kinderarmoede ontstaan door overheidsincasso's zonder menselijke maat. Draag daarom zorg voor een sociaal verantwoord systeem van inning van overheidsschulden;
- Waarborg gelijke toegang tot schuldhulpverlening voor alle gezinnen. Neem hierbij belemmeringen in de toegang tot schuldsaneringstrajecten zo veel mogelijk weg;
- Voer verder onderzoek uit naar de vraag of een bredere groep gezinnen met problematische overheidsschulden in een vergelijkbare positie is gekomen, zoals in dit rapport beschreven, als door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen.

Aanbevelingen aan gemeenten in samenwerking met organisaties in de jeugdbeschermingsketen

De Inspectie heeft casussen onderzocht waarin gezinnen in de periode tussen 2013 en 2021 een kinderbeschermingsmaatregel kregen.⁸⁹ In deze periode vonden grote veranderingen plaats in het jeugddomein. In dit onderzoek zag de Inspectie

⁸⁷ De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten verschenen die vragen om een menselijker systeem van overheidsincasso. Zie o.a. [Van schuld naar schone lei](#), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2022. [Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'](#), 2021.

⁸⁸ Zie [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁸⁹ Twee onderzochte gezinnen kwamen in aanraking met jeugdbescherming voor de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet 2015. Dit betekent dat bij die gezinnen de gemeente nog niet verantwoordelijk was voor de jeugdzorg.

belemmeringen in de (vrijwillige) hulpverlening. Deze liggen in lijn met eerder benoemde knelpunten uit het rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd'⁹⁰ van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid uit 2019. De Inspecties monitorde de opvolging van de aanbevelingen uit 2019 intensief. In 2022 constateerden zij in de publicatie 'Stand van zaken jeugdbeschermingsketen'⁹¹ dat er stappen zijn gezet om gezinnen sneller en beter te helpen, maar dat ondanks inspanningen structurele belemmeringen blijven bestaan, zoals wachtlijstproblematiek voor passende jeugdhulp. De Inspectie vraagt naar aanleiding van het onderzoek naar de toeslagenaffaire en jeugdbescherming opnieuw aandacht voor een aantal knelpunten in de jeugdbeschermingsketen.

Aanbevelingen aan gemeenten in samenwerking met organisaties in de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, lokale teams, RvdK en GI's):

- Maak mogelijk dat de noodzakelijk geachte hulp tijdig wordt ingezet. Zorg voor een toereikend (jeugd)hulpaanbod en voorkom wachtlijsten voor passende hulp;
- Administratieve en bureaucratische processen mogen niet tot vertraging of het stoppen van noodzakelijk geachte hulp leiden;
- Organiseer een regiehouder met duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling op alle ingezette hulp in een gezin en die eerste aanspreekpunt is voor het gezin en alle bij het gezin betrokken medewerkers werkzaam in het brede sociaal domein.

Aanbevelingen aan de minister voor Rechtsbescherming en de organisaties in de jeugdbeschermingsketen

In dit onderzoek constateert de Inspectie dat alle twintig onderzochte gezinnen in een situatie van multi-problematiek zaten. Het oplossen van deze problematiek waarbij jeugddomein overstijgende problematiek, zoals problematische schulden en armoede, in meer of mindere mate een rol speelt, is complex. Dit vraagt om een integrale aanpak met samenwerking tussen medewerkers die werken in meerdere domeinen, zoals jeugd, (geestelijke) gezondheidszorg, wonen, werk, inkomen en financiën.

De Inspectie vindt het belangrijk dat medewerkers werkzaam in het gemeentelijk sociaal domein en organisaties in de jeugdbeschermingsketen zich er voldoende bewust van zijn wat de inwerking van jeugddomein overstijgende problematiek op andere problematiek in gezinnen kan zijn. Dit vraagt om een integrale blik op gezinnen door medewerkers waar financiële problematiek onderdeel van uitmaakt.

Hiermee wordt duidelijker of een geconstateerde ontwikkelingsbedreiging (mede) samenhangt met financiële problematiek. Met voldoende zicht op de inwerking van

⁹⁰ IGJ en IJenV, [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), 2019.

⁹¹ IGJ en IJenV, [Stand van zaken jeugdbeschermingsketen](#), 2022. Zie ook IGJ en IJenV, [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021](#). Vervolgtoezicht, 2021

jeugddomein overstijgende problematiek binnen het gezin, zoals financiële problematiek, kan jeugdbescherming beter aansluiten bij het gezin. Dit kan bijvoorbeeld bijdragen aan het opstellen van haalbare doelen en het inzetten van passende hulp. De Inspectie vindt het passend om bovenstaande aanbevelingen mee te nemen in de huidige ontwikkelingen van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.

Aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming:

- Schep de benodigde randvoorwaarden voor organisaties in de jeugdbeschermingsketen om de onderstaande aanbevelingen op te kunnen volgen en maak hierover afspraken.

Aanbevelingen organisaties in de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, lokale teams, RvdK en GI's):

- Investeer in meer bewustwording en alertheid van medewerkers over de impact van problematische schulden en armoede op verschillende leefdomeinen van gezinnen;
- Versterk vaardigheden van medewerkers om problematische schulden en armoede te signaleren en bespreekbaar te maken met gezinnen;
- Zorg op organisatieniveau voor uniformiteit in de werkwijze om medewerkers te ondersteunen bij het in beeld brengen van de financiële situatie van gezinnen;
- Breng in kaart welke lokale voorzieningen en netwerken aanwezig zijn in het brede sociaal domein voor gezinnen (huisvesting, financiële en materiële regelingen etc.) en verspreid deze kennis onder medewerkers;
- Inventariseer mogelijke financiële belemmeringen in de samenwerking met gezinnen (reiskosten voor begeleide omgang of bezoek aan het kind, afspraken met hulpverlening tijdens werktijd etc.) en neem deze belemmeringen zoveel mogelijk weg.

Bijlage 1. Onderzoeksmethoden

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) voerde een kwalitatief onderzoek uit naar de vraag waarom gedupeerde gezinnen te maken hebben gekregen met kinderbeschermingsmaatregelen. De Inspectie onderzocht hiervoor twintig gedupeerde gezinnen die na dupering te maken hebben gekregen met een kinderbeschermingsmaatregel. Hieronder worden de gehanteerde methoden van dataverzameling en data-analyse beschreven.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de Inspectie op twee momenten een klankbordgroep-bijeenkomst met een aantal gedupeerde ouders belegd. Deze klankbordgroep heeft de Inspectie specifiek voor dit onderzoek opgericht. Vier gedupeerde ouders namen hieraan deel. Zij hebben, als ervaringsdeskundigen, de Inspectie van advies voorzien over het onderzoek en de benadering van gedupeerde ouders en jongeren.

Dataverzameling

Literatuuronderzoek

De Inspectie voerde een uitgebreid literatuuronderzoek uit om het systeem van de jeugdbeschermingsketen in kaart te brengen in relatie tot de toeslagenaffaire. Belangrijke beslis- en sleutelmomenten voorafgaand aan en samenhangend met het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel zijn bestudeerd. Zo bestudeerde de Inspectie oude en actuele richtlijnen en protocollen om een goed beeld te krijgen van de werkwijze van de jeugdbeschermingsketen ten tijde van de toeslagenaffaire en nu. Daarnaast bestudeerde de Inspectie rapporten, (wetenschappelijke) literatuur en wet- en regelgeving over de kinderopvangtoeslagenaffaire en thema's die daarmee samenhangen, zoals schuldenproblematiek, armoede en kansenongelijkheid en gelijke behandeling en non-discriminatie.

Casusonderzoek

Dit onderzoek richtte zich op een selectie van gedupeerde gezinnen die te maken hebben gekregen met een kinderbeschermingsmaatregel. De grootte van de selectie is bepaald aan de hand van saturatie. Dit betekent dat de dataverzameling net zo lang is doorgestaan tot er geen nieuwe factoren of nieuwe inzichten naar voren kwamen. De Inspectie hanteerde hierbij een minimum van twintig casussen. Gedurende het onderzoek bleek een selectie van twintig casussen voldoende om het punt van saturatie te bereiken en daarmee de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

De Inspectie bracht het pad van twintig gezinnen door de jeugdbeschermingsketen heen in kaart en zette dit om in een tijdlijn. Op deze manier kon de Inspectie een reconstructie maken van wat er was gebeurd. Dit had als doel om patronen te ontdekken in de verhalen van gedupeerde gezinnen, belangrijke beslis- en sleutelmomenten in kaart te brengen en factoren te beschrijven die hierin een rol in speelden.

Selectie van casussen

Om een selectie van casussen te kunnen maken moest de Inspectie eerst in beeld krijgen welke gedupeerde gezinnen ook te maken hadden met een kindbeschermingsmaatregel. Om hier inzicht in te krijgen heeft de Inspectie bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (de UHT) een verzoek ingediend voor een lijst met Burgerservicenummers (BSN's) van gedupeerde ouders. Dit verzoek is ingewilligd en in september 2022 is deze lijst gedeeld met de Inspectie. Deze lijst is vervolgens gekoppeld aan gegevens van de RvdK. De Inspectie heeft beide lijsten met gegevens zorgvuldig beveiligd om de privacy van gezinnen te waarborgen.

Uit deze koppeling kwamen 2.794 BSN's van ouders naar voren die bij de UHT als gedupeerde zijn aangemerkt én tussen 2008 en 2022 met de Raad voor de Kinderbescherming (de RvdK) te maken hebben gekregen. Deze lijst bevatte echter ook gezinnen waarbij de RvdK wel een raadsonderzoek heeft gedaan, maar het onderzoek niet heeft geleid tot een kindbeschermingsmaatregel. Ook bevatte deze lijst gezinnen die al voor dupering een kindbeschermingsmaatregel opgelegd hebben gekregen.

Casussen zijn niet helemaal toevallig of steekproefsgewijs gekozen. De Inspectie wilde namelijk verschillende casussen onderzoeken om een zo divers mogelijk beeld te krijgen van wat er zich heeft afgespeeld. Om dit te realiseren hanteerde de Inspectie een aantal selectieregels, namelijk:

- Er is een kindbeschermingsmaatregel uitgesproken door de kinderrechter;
- Gezinnen kregen te maken met een kindbeschermingsmaatregel binnen vijf jaar nádat zij gedupeerd raakten door de toeslagenaffaire;
- In de gekozen casussen komen alle typen kindbeschermingsmaatregelen⁹² terug;
- Per GI⁹³ werden maximaal drie casussen gekozen;
- In de gekozen casussen moesten mensen met een migratieachtergrond⁹⁴ zijn vertegenwoordigd;
- Er is in de selectie zoveel mogelijk rekening gehouden met een verdeling van de geboortedatum van het kind, omdat de Inspectie ook met een aantal jongeren ouder dan 12 jaar in gesprek wilde gaan.

Om casussen te selecteren aan de hand van bovenstaande regels, heeft de Inspectie dossiers ingezien bij de RvdK. In deze fase vond er nog geen onderzoek plaats in de dossiers. De gegevens van gezinnen die niet zijn geselecteerd, zijn na de definitieve selectie verwijderd.

Toestemming voor deelname

Hoewel de Inspectie de bevoegdheid heeft om dossiers in te zien bij verschillende jeugdbeschermingsorganisaties, is er binnen dit onderzoek voor gekozen om alleen

⁹² Namelijk: ondertoezichtstelling (OTS) (al dan niet met vrijwillige uithuisplaatsing), OTS met machtiging uithuisplaatsing (MUHP), gezagsbeëindigende maatregel.

⁹³ Bepaald op basis van registratiesysteem RvdK: betrokken gecertificeerde Instelling

⁹⁴ Bepaald op basis van registratiesysteem RvdK: geboorteland ouder(s)

dossiers in te zien met toestemming van betrokkenen.⁹⁵ De Inspectie hechtte hier veel waarde aan omdat gedupeerde gezinnen een enorm leed is aangedaan door toedoen van de overheid. Dit heeft bij veel gezinnen geleid tot een groot wantrouwen richting overheidsinstanties.

In alle geselecteerde casussen heeft de Inspectie uitdrukkelijke toestemming gekregen van de gedupeerde ouders voor deelname aan het onderzoek.⁹⁶ Als een gezin niet bereikbaar was voor de Inspectie of geen toestemming gaf voor deelname, heeft de Inspectie hen niet betrokken bij het onderzoek. De gegevens van deze laatste gezinnen zijn verwijderd.

Dossieronderzoek

De Inspectie voerde in twintig casussen dossieronderzoek uit 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 kindbeschermingsmaatregel. Het startpunt van het dossieronderzoek lag in iedere casus bij de RvdK, omdat zij het schakelmoment vormen van vrijwillig kader naar het gedwongen kader, via de kinderrechter. Afhankelijk van de casus is de casus gevolgd naar de Gecertificeerde Instelling (GI) en/of is teruggekeken naar Veilig Thuis en/of het lokale team. Hieronder volgt een overzicht van het aantal uitgevoerde dossieronderzoeken.

| Dossieronderzoek | | |
|--|----------|--------|
| Bij lokaal team van de gemeenten, Veilig Thuis of Centrum Jeugd en Gezin | Bij RvdK | Bij GI |
| 3 | 20 | 14 |

Tabel 1. Overzicht van het aantal uitgevoerde dossieronderzoeken

De Inspectie heeft de dossiers onderzocht aan de hand van een vaste set aan factoren. Deze factoren waren:

| Thema | Factor |
|-----------------------------|---|
| Algemeen | Geslacht |
| Kinderbeschermingsmaatregel | Vrijwillige uithuisplaatsing |
| | Uitspraak rechter |
| Huishouden | Huishoudcompositie |
| | Gezag |
| | Relatie aanvrager kinderopvangtoeslag en andere biologische ouder |
| | Indien scheiding: complexe scheiding |
| | Rol toeslagenaffaire in scheiding |

⁹⁵ Artikel 9.2 lid 3 Jeugdwet.

⁹⁶ Uitdrukkelijke toestemming is gevraagd van de gedupeerde ouder(s) en, zo veel mogelijk, kinderen boven de 12 jaar oud en ex-partners. Omdat ieder gezin anders is, is hierin maatwerk geleverd en kan gemotiveerd zijn afgeweken van dit proces, bijvoorbeeld in geval van een onbekende ouder of een ouder zonder gezag. Er is in geen geval onderzoek gedaan zonder de uitdrukkelijke toestemming van de (gedupeerde) ouder met gezag.

| | |
|---------------------|--|
| | Vaste woon- en verblijfplaats |
| | Leeftijd moeder bij geboorte eerste kind |
| Ingezette hulp | Hulp bij psychische problemen |
| | Hulp bij verslavingsproblematiek |
| | Hulp bij opvoedingsproblematiek |
| | Hulp bij lichamelijke klachten |
| | Hulp bij financiële problematiek |
| | Hulp bij WMO ondersteuning |
| | Hulp bij overige problematiek |
| Veiligheid | Onveiligheid tussen partners |
| | Onveiligheid naar kind(eren) |
| Justitieel verleden | Justitieel contact ouders |
| | Justitieel contact kinderen |
| Financiën | Vermelding financiële problemen |
| | Vermelding toeslagenaffaire |
| | Type schulden |
| | Omvang schulden |
| | Schuldhulpverlening |
| | Problemen huisvesting |
| | Stopzetten toeslagen |
| | Rol financiën in besluitvorming |
| Discriminatie | Migratieachtergrond gezinsleden |
| | Rol migratieachtergrond |
| | Begrip stukken |
| | Taalbarrière |
| | Hulpmiddelen bij taalbarrière |

Tabel 2. Overzicht factorenlijst voor dossieronderzoek

Interviews

De Inspectie sprak in achttien casussen met ten minste één ouder.⁹⁷ In totaal heeft de Inspectie 23 ouders gesproken. De Inspectie had in dertien casussen lange interviews (2,5-3 uur) om samen met de gedupeerde ouder(s) een reconstructie te maken van wat er was gebeurd.⁹⁸ In vijf casussen is er in overleg met de ouder(s) voor gekozen om een korter telefonisch interview te houden. In de interviews stond het verhaal en de ervaring van de gedupeerde ouder(s) centraal. Zo bracht de Inspectie in kaart hoe het pad voor het gezin eruit heeft gezien dat uiteindelijk leidde tot een kinderbeschermingsmaatregel. Er is gesproken over alle belangrijke gebeurtenissen vanaf het moment dat een gedupeerde ouder een eerste terugvordering van kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst ontving tot aan het moment van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel. Ook is er gesproken over de ervaringen van gedupeerde ouders met mogelijke discriminatie. Ook heeft de Inspectie met drie kinderen uit twee gedupeerde gezinnen gesproken om hun ervaringen te horen.

De interviews met gedupeerde ouder(s) zijn gevoerd aan de hand van vaste thema's en topics. De topiclijst bestond uit de volgende thema's:

1. De scope van de tijdlijn

⁹⁷ In twee casussen heeft de Inspectie niet met ouders kunnen spreken. In deze casussen heeft de Inspectie dossieronderzoek uitgevoerd en interviews gevoerd met betrokken medewerkers.

⁹⁸ De interviews met jongeren duurden korter (er is maatwerk geleverd afgestemd op hun leeftijd en aandachtsspanne).

2. De financiële gevolgen van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag
3. Krachten en zorgen in het gezin
4. De hulpverlening
5. De jeugdbescherming
6. Non-discriminatie en gelijke behandeling

Om het pad dat gezinnen hebben afgelegd naar een kindbeschermingsmaatregel volledig in kaart te brengen, was het van belang om het perspectief van de betrokken organisaties in de jeugdbeschermingsketen aan de verhalen van de gedupeerde ouders en kinderen toe te voegen. De Inspectie voerde interviews met 64 medewerkers werkzaam bij een gemeente, Veilig Thuis, RvdK en GI's die destijds betrokken waren bij een casus.⁹⁹ Bij één gezin was het ondersteuningsteam¹⁰⁰ betrokken, deze medewerker is ook gesproken door de Inspectie. De interviews hadden als doel om de handelwijze, de processen en de werking van het jeugdbeschermingssysteem in relatie tot de toeslagenaffaire of afgeleide kenmerken van de affaire in beeld te krijgen. Ook deze interviews vonden plaats aan de hand van vaste thema's en topics. De thema's waren:

1. Situatie van het gezin
2. Betrokkenheid van de organisatie¹⁰¹
3. De toeslagenaffaire
4. Non-discriminatie en gelijke behandeling

Hieronder volgt een overzicht van de gesproken betrokken medewerkers in de jeugdbeschermingsketen.

| Vrijwillig kader | Lokaal team gemeenten ¹⁰² | Veilig Thuis | |
|----------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | | 5 | 3 |
| RvdK | Raadsonderzoeker | Gedragswetenschapper | Juridische deskundige |
| | 24 | 7 | 3 |
| GI | Jeugdbeschermer | Gedragswetenschapper | Teammanager |
| | 14 | 4 | 3 |
| Overige stakeholders | Lid ondersteuningsteam | | |
| | | 1 | |

Tabel 3. Overzicht geïnterviewde medewerkers

⁹⁹ Niet in alle gevallen was het mogelijk om met een betrokken medewerkers van destijds te spreken (bijvoorbeeld omdat zij niet meer werkzaam waren bij de organisatie). Als het niet mogelijk was om met een betrokken medewerkers te spreken, is er met een medewerker gesproken en zijn elementen van de specifieke casus ingebracht in het interview.

¹⁰⁰ Zie [Ouders / kinderen - Het Ondersteuningsteam](#).

¹⁰¹ Lokaal team van een gemeente, Veilig Thuis, RvdK of GI.

¹⁰² Hieronder wordt verstaan: alle medewerkers werkzaam in een lokaal team en/of centrum voor jeugd en gezin.

Groepsinterviews

De Inspectie voerde drie groepsinterviews met in totaal vijftien medewerkers werkzaam in de jeugdbeschermingsketen.¹⁰³ Op deze manier kon de Inspectie het medewerkersperspectief ophalen over de beslis- en sleutelmomenten in de jeugdbeschermingsketen. Dankzij de dynamiek van een groepsinterview verkreeg de Inspectie meer inzicht in de interactie tussen ketenorganisaties over belangrijke momenten in het ketenproces rondom gedupeerde ouders.

Interviews met beleidsmedewerkers, kinderrechtvaarders en andere inhoudelijk specialisten

De Inspectie interviewde vijf beleidsmakers van Veilig Thuis, RvdK en GI om meer inzicht te verkrijgen in algemene richtlijnen, protocollen en de context van de jeugdbeschermingsketen. De Inspectie interviewde drie kinderrechtvaarders om hun perspectief op de jeugdbeschermingsketen in beeld te krijgen. Aanvullend zijn veertien inhoudelijk specialisten op thema's armoede, discriminatie, jeugdbescherming, schulden/financiën en gezondheid geïnterviewd.

Data-analyse

De data-analyse vond in twee stappen plaats. De data-analyse is uitgevoerd met behulp van kwalitatieve analysesoftware (ATLAS.Ti). Hiermee heeft de Inspectie alle verzamelde data gecodeerd.

Casusanalyse

Op grond van de interviews en de dossieronderzoeken stelde de Inspectie per casus een analyse op zodra de dataverzameling voor de casus compleet was. De casusanalyses beschrijven per casus wat de gevolgen van de dupering waren voor het betreffende gezin en welke rol deze gevolgen (mogelijk) hebben gespeeld in het proces dat leidde tot de kindbeschermingsmaatregel. Ook zijn in dit document mogelijke contextfactoren in kaart gebracht en is beschreven waarom het gezin uiteindelijk te maken kreeg met een maatregel en wat daarin cruciale beslis- en sleutelmomenten waren. Met de casusanalyse kreeg de Inspectie helder welke organisaties wanneer bij een gezin betrokken raakten, welke informatie bekend was en hoe er gehandeld is.

Analyse

De Inspectie gebruikte alle verzamelde data — literatuuronderzoek, casusanalyses, groepsinterviews en interviews met inhoudelijk specialisten — om te komen tot een overkoepelende analyse. Op basis van deze analyse beantwoordt de Inspectie de centrale onderzoeksvraag.

Beperkingen van het onderzoek

De Inspectie is zich ervan bewust dat groepen gedupeerde gezinnen buiten het bereik van het onderzoek vallen. Dit zijn bijvoorbeeld gedupeerde gezinnen die te maken hebben gekregen met een vrijwillige uithuisplaatsing waarbij een

¹⁰³ Lokaal team gemeenten / Centrum voor Jeugd en Gezin, Veilig Thuis, RvdK, Rechtspraak en GI

kinderbeschermingsmaatregel kon worden afgewend. Ook zijn er gezinnen waarbij de toelagenaffaire tot grote problemen heeft geleid in de gezinssituatie, maar die niet in beeld zijn gekomen bij de jeugdbescherming. Ook zijn er gedupeerde gezinnen die te maken hebben gekregen met een kindbeschermingsmaatregel maar om redenen niet willen deelnemen aan dit onderzoek of niet bereikbaar bleken voor de Inspectie.

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
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

September 2023

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