

MEMO

Voor: Vaste Kamercommissie Financiën
Van: Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag (BAK)
Betreft: Adviesvraag uithuisplaatsingen
Datum: 17 januari 2022

Het verzoek aan de BAK is om een advies te geven over uithuisplaatsingen. Deze vraag is voortgekomen uit het overleg van de BAK met de Vaste Kamercommissie Financiën, op 10 december 2021. Anne Mieke Zwaneveld en Gjalt Jellesma spraken namens de BAK op 22 december over dit onderwerp met de programmamanager Ondersteuning Uithuisplaatsingen gedupeerden Kinderopvangtoeslag (UHP KOT) en leden van het programmateam. Op basis van dit gesprek en de ontvangen informatie (Kamerbrief, conceptwerkplan van UHP-KOT en de interne voortgangsrapportage van begin januari 2022) is dit advies opgesteld.

Het advies start met een weergave van de adviesvraag (1). Vervolgens gaan we in op de achtergrond van de vraag (2). In de beschrijving daarvan zijn delen van de tekst van de Kamerbrief en teksten uit het concept-werkplan geciteerd. Daarna (3) volgen observaties van de BAK. We sluiten af (4) met het advies van de BAK.

1. Adviesvraag

De vaste Tweede Kamercommissie Financiën heeft de BAK in haar overleg met de BAK op 10 december gevraagd om een onafhankelijk advies over de stappen die worden gezet in relatie tot de uithuisplaatsingen en de opzet van het onafhankelijk onderzoek.

2. Achtergrond van de vraag

Kamerbrief d.d. 26 november 2021

Samen met de betrokken instanties, zoals de gemeenten, de Gecertificeerde Instellingen (GI's) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is de basis gelegd voor een gezamenlijke aanpak voor gedupeerde ouders die te maken hebben (gehad) met een uithuisplaatsing. Ook de Rechtspraak is betrokken om de aansluiting goed af te stemmen.

Doel ondersteuning:

De ondersteuning aan deze gedupeerde ouders en kinderen heeft de volgende doelstellingen:

Het erkennen van het leed van de gedupeerde ouders en kinderen. Hoewel financiële problemen op zichzelf geen grond vormen voor een uithuisplaatsing kan de toeslagenproblematiek wel problemen in de thuissituatie van een gedupeerde ouder hebben veroorzaakt of verergerd waardoor het

uiteindelijk is gekomen tot de uithuisplaatsing van een kind. De aanpak moet bijdragen aan de erkenning van het leed van de ouders en kinderen.

Bezien of herstel van de gezinssituatie wenselijk en mogelijk is. Dit vereist per ouder en kind een individuele afweging waarbij het belang van het kind voorop dient te staan. Het perspectief op thuis wonen is een mogelijke uitkomst van de aanpak, maar zal pas kunnen worden gerealiseerd als de veiligheid of ontwikkeling van het kind niet langer in het geding is. Daar waar het beëindigen van de uithuisplaatsing niet mogelijk is, zou ondersteuning bijvoorbeeld ook kunnen bijdragen aan beter contact tussen ouders en kinderen.

Onafhankelijk onderzoek en reflectie (tekst uit Kamerbrief)

Parallel aan de nadere uitwerking van de aanpak is behoefte aan onafhankelijk onderzoek naar de vraag of er in het geval van de gedupeerde ouders en gezinnen (als gevolg van de problemen rond de kinderopvangtoeslag) anders is gehandeld dan bij gezinnen die niet zijn geraakt door de problemen rond de kinderopvangtoeslag. Om invulling te geven aan het onafhankelijke onderzoek zijn we in gesprek getreden met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid. De inspecties beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden, deskundigheid, onafhankelijkheid en mogelijkheden om de werking van de jeugdbeschermingsketen grondig te onderzoeken. Hierdoor kunnen de inspecties snel starten met hun onderzoek en eind volgend jaar [d.w.z. eind 2022] het resultaat opleveren. Dit heeft onze voorkeur boven het instellen van een onafhankelijke commissie. Niet alleen zou een eventuele commissie nog moeten worden samengesteld, ook moeten de juiste bevoegdheden worden bepaald en vastgesteld en de onderzoekscapaciteit worden geregeld. Dat kost tijd. De onafhankelijkheid van het onderzoek is ook bij de inspecties geborgd. En de inspecties kunnen sneller tewerk gaan en hun bevindingen opleveren.

Voorgestelde aanpak (Teksten uit Concept Werkplan Ondersteuningsteam KOT UHP)

Aanvullende doelen (op in de Kamerbrief genoemde doelen) uit het concept werkplan

Patronen en lessen uit ondersteuningstrajecten zijn geanalyseerd, beschreven en aangeboden aan de betrokken initiatiefpartners en opdrachtgevers.

- Er is een bijdrage geleverd aan de reflectie in de jeugdbeschermingsketen naar aanleiding van de toeslagenaffaire.
- Er is een bijdrage geleverd aan het voorkomen en herstellen van uithuisplaatsingen, door brede maatschappelijke inzet.

Uitgangspunten werkplan

Bij het ontwikkelen van de contouren voor ondersteuning aan gedupeerde ouders, is uitvoerig stilgestaan bij de voorwaarden waaraan dergelijke steun moet voldoen. Voor de aanpak worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

De ondersteuning is vraaggestuurd. De gedupeerde ouders en kinderen bepalen zelf of zij gebruik willen maken van de ondersteuning. We willen vanuit de overheid geen hulp bieden waar die ongewenst is. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het herstel van de problemen rond de kinderopvangtoeslag voor alle gedupeerde ouders en hun kinderen.

Het belang van het kind staat centraal. Per kind en gezin zal een zorgvuldige afweging gemaakt worden of herstel van de gezinssituatie voor het kind wenselijk en mogelijk is. De centrale vraag daarbij is of het kind zich thuis weer voldoende veilig en goed kan ontwikkelen.

Onafhankelijke ondersteuning. De omstandigheden waar deze gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslag mee te maken hebben (gehad) in combinatie met een uithuisplaatsing vragen soms om een nieuwe partij die losstaat van de organisaties die al betrokken zijn (geweest). De onafhankelijke ondersteuning wordt verleend door een partij die samen met de ouders met een frisse blik de vraagstukken integraal kan overzien.

De inzet sluit aan op het huidige ondersteuningsaanbod voor gedupeerden. Het huidige ondersteuningsaanbod bestaat onder andere uit de ondersteuning vanuit de Uitvoeringsinstantie Herstel Toeslagen (UHT) en vanuit de gemeenten op de vijf leefgebieden (schuldhulpverlening, wonen, zorg, gezin en werk).

De geldende bevoegdheden blijven van kracht. De beoordeling of sprake kan zijn van een herstel van de gezinssituatie wordt uitgevoerd door de GI en RvdK in de keten van jeugdbescherming. In bepaalde gevallen vindt ook een toetsing door de (kinder)rechter plaats. Deze organisaties hebben de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om deze afweging te maken. Dat is zo bij wet bepaald.

In de specifieke situatie van het gezin wordt maatwerk geboden. Hierbij houden we rekening met de mogelijkheden in de ondersteuning op de diverse leefgebieden. Om verandering te realiseren in de situatie van de gedupeerden is vaak ondersteuning nodig op het gebied van wonen, zorg of jeugdhulp. Helaas bestaan er voor ondersteuning op die gebieden vaak wachttijden. Binnen deze context wordt het maatwerk geboden.

Onderscheid in drie groepen

Het doel is om alle gedupeerde ouders die met een uithuisplaatsing te maken hebben (gehad) te ondersteunen. Er is echter sprake van beperkte capaciteit zowel bij het ondersteuningsteam, als bij de organisaties in de jeugdbeschermingsketen. Het is daarom noodzakelijk om de ondersteuning te differentiëren. Er wordt in de aanpak onderscheid gemaakt tussen drie groepen gedupeerde ouders waarvan het kind uit huis geplaatst is (geweest). Voor alle drie de groepen zal de aanpak ondersteuningsmogelijkheden bieden. De invulling van de ondersteuning zal echter per groep verschillen.

1. Ouders en kinderen die op dit moment te maken hebben met een uithuisplaatsing in het kader van een kindbeschermingsmaatregel. Uit de analyse van het CBS blijkt dat er op 30 december 2020 – het laatst beschikbare peilmoment – 420 van deze lopende uithuisplaatsingen waren.

2. Ouders en kinderen die op dit moment te maken hebben met een uithuisplaatsing zonder een kindbeschermingsmaatregel. Ook in dit geval woont het kind tijdelijk ergens anders dan bij de ouders, maar ligt hieraan geen beslissing van de kinderrechter ten grondslag. Het gaat in deze gevallen om een beslissing van de ouders zelf, die op advies van jeugdzorg en de gemeente hun kind bijvoorbeeld bij een familielid laten wonen. Op de omvang van deze groep hebben we geen zicht.
3. Ouders en kinderen die in het verleden te maken hebben gehad met een uithuisplaatsing. We weten dat er 695 beëindigde uithuisplaatsingen zijn geweest in de periode 2015-2020 maar hebben geen zicht op de volledige omvang van deze groep.

Werkwijze (volgens concept-werkplan)

De voorgestelde werkwijze is afgestemd met het ouder- en kindpanel.

1. Meldpunt

Door ouders en Kamer is de wenselijkheid van een duidelijk meldpunt voor de gedupeerde ouders met uithuisgeplaatste kinderen benadrukt. Het bestaande gemeentelijk steunpunt voor gedupeerde ouders en kinderen is hiervoor het meest geschikt. De steunpunten bestaan al en zijn ingericht op het bespreken van hulpvragen van gedupeerden. Gedupeerde ouders met uithuisgeplaatste kinderen zullen zich naar verwachting ook bij organisaties in de jeugdbeschermingsketen melden met vragen (bijvoorbeeld bij de GI). Willen de gedupeerde ouders of kinderen echter ondersteuning zoals in deze aanpak beschreven, dan zal dat via het gemeentelijk steunpunt verlopen.

2. Gemeente bespreekt ondersteuningsbehoefte

De gemeente is toegankelijk voor alle (mogelijk) gedupeerde ouders en kinderen. Zij gaan in gesprek over de behoeften van gedupeerde ouders en kinderen. Indien gewenst stelt de gemeente samen met de ouders een plan van aanpak op voor de vijf leefgebieden. Indien er sprake is van een uithuisplaatsing zal besproken worden of ondersteuning voor wat betreft de uithuisplaatsing wenselijk is. Deze ondersteuning aan gedupeerde ouders zal worden ingevuld door een landelijk onafhankelijk Ondersteuningsteam (OT), georganiseerd door het OZJ.

3. Ondersteuningsteam

Indien de ouders ondersteuning van het OT wensen, zal het team contact met hen opnemen.

3. Observaties BAK

De BAK deelt hierna zijn observaties en inzichten over het voorgestelde proces voor de uithuisplaatsingen in relatie tot de Kinderopvangtoeslagaffaire en het voorstel over het onafhankelijk onderzoek.

Doelen en werkwijze uithuisplaatsingen

De BAK is positief over de doelstelling en de inzet die wordt gepleegd om te leren van de ervaringen, en de aanpak ook aan te passen op basis van ervaringen. De BAK ziet op meerdere onderwerpen echter te weinig de lessen van de afgelopen twee jaar UHT terug:

1. In de plannen wordt uitgegaan van vraaggestuurd werken. De BAK vraagt zich af waarom er niet voor is gekozen om meer outreachend aan de slag te gaan. De les is immers dat een (groot) deel van deze ouders niet snel zelf de overheid zal benaderen. En ouders opzoeken, is een prettiger eerste contact. Juist in de situatie waar aan verwachtingenmanagement gedaan zal moeten worden, is dat een betere start van het contact tussen de betrokken ouder en de overheid. Tot slot: de beschikbare capaciteit lijkt de doorslag voor deze keuze te zijn. Maar de vraag van ouders zal vroeg of laat toch wel komen, dus de BAK vindt het raadzaam daarop te anticiperen en de werkwijze daarop aan te passen.
2. Gemeenten krijgen een centrale rol. De BAK ziet daarbij twee problemen:
 - 2.1. overschatting van de mate waarin gemeenten in staat zijn te ondersteunen. De brede hulp komt nog lang niet overal op gang. Daarom heeft de BAK geadviseerd om te gaan werken met regiogemeenten, maar dat is nog niet gerealiseerd.
 - 2.2. ook een gemeente is “de overheid” voor deze mensen. Gemeenten slaagden er - tot de Catshuisregeling - nauwelijks in om ouders te bereiken. Als er wel contacten waren, voelden veel ouders zich desondanks niet geholpen of ondersteund, bijvoorbeeld omdat gemeenten nog onvoldoende waren voorbereid en geïnformeerd.
3. In het conceptwerkplan ziet de BAK een “cliëntreis”, die start bij een ouder die zich meldt. Nog los van het feit dat er moeite gedaan moet worden om ouders te vinden (zie hiervoor), zijn de ervaringen met het werken op basis van een cliëntreis niet positief. Ook de tekst in het conceptwerkplan roept bij de BAK herinneringen op aan de start van UHT, waarbij de cliëntreis werd gebruikt om ouders uit te leggen wat zij moesten doen, in plaats van dat het proces op maat werd gemaakt, aansluitend op de behoeften van ouders.
4. Eén van de lessen van UHT is dat er ook duidelijke ‘exit-momenten’ moeten zijn, waarop ouders kunnen besluiten dat het proces voor hen voldoende is afgerond; die ziet de BAK nu nog niet terug in de werkwijze.
5. De BAK mist aandacht voor de opbrengsten van de herijking UHT, meer specifiek voor de rol van ervaringsdeskundigen in het proces, en voor die van PZB-ers, die met veel ouders een goede band hebben opgebouwd. In de nu voorgestelde werkwijze komt zelfs UHT niet voor, en dat past niet bij het uitgangspunt om gezamenlijk op te trekken.

Daarnaast heeft de BAK nog een vijftal aandachtspunten:

1. Uithuisplaatsingen kunnen formeel alleen plaatsvinden op basis van het oordeel van een rechter. In de praktijk komt het veel voor dat ouders ‘vrijwillig’ kiezen voor een uithuisplaatsing. In die situatie is sprake van een drangtraject. De vrijwilligheid van de uithuisplaatsing is echter zeer beperkt, veel ouders zagen geen andere optie. Een registratie bij gemeenten of jeugdbeschermingsorganisaties ontbreekt. Het vergt een duidelijke strategie om ouders te bereiken waar uithuisplaatsing in het kader van een drangtraject speelt. De eerste stap daarin is het in beeld krijgen van drang (dus niet dwang) trajecten? De BAK vindt de plannen op dit punt nog niet overtuigend.
2. De BAK constateert dat in het werkplan wel wordt gezegd de verbinding te leggen met de bestaande uitvoering(sorganisaties), maar dit wordt in de inhoud van het plan weinig zichtbaar.

Ook ziet de BAK in de plannen geen samenhang met het in 2021 vastgestelde toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming, waaraan inmiddels uitvoering wordt gegeven.

3. Iedere partij houdt zijn eigen verantwoordelijkheid maar wie heeft zeggenschap over het geheel?
4. De continue aandacht van de media (en politiek) voor de uitvoering van de KOT-affaire heeft de uitvoering gecompliceerd. Op welke manier wilt UHP-KOT ervoor zorgen dat de ondersteuning van ouders op dit thema niet steeds in de belangstelling staat van media en politiek?
5. Nog niet duidelijk is wat UHP-KOT te bieden heeft: om een besluit tot UHP te heroverwegen (ex nunc), moet de situatie (bijvoorbeeld de huisvesting) sterk verbeterd zijn. Die is dat vaak niet. Wat heb je dan te bieden? Dit vraagt extra aandacht in de wetenschap dat bij sommige betrokkenen (ook ouders) de -niet reële- verwachting bestaat, dat uithuisplaatsingen ongedaan gemaakt kunnen worden.

Onafhankelijk onderzoek

Over het onafhankelijk onderzoek door de Inspecties heeft de BAK vijf observaties:


1. Niet duidelijk is wat je met de resultaten van het onderzoek kunt en wilt.
2. Er is al heel lang veel mis in de jeugdbescherming. De Inspectie is in het verleden niet effectief (geweest) om dat op te lossen, kan zij dan nu wel deze rol spelen?
3. Zeggenschap van belanghebbenden (ouders!) over het onderzoek (ook de vraagstelling) is cruciaal. Hoe gaan belanghebbenden een rol krijgen in het onderzoek? En zijn ouders overtuigd van de onafhankelijkheid van de Inspecties?
4. De constatering van Christiaan Ruppert, die 44 zaken van collectieve schade-afhandeling onderzocht¹, is dat een gezaghebbend persoon als boegbeeld, die langjarig verbonden blijft aan de opgave, essentieel is voor herstel van vertrouwen en erkenning. Met de keuze voor het beleggen van het onderzoek bij de Inspecties is aan die voorwaarde niet voldaan.
5. Een van de voordelen van het doen van onderzoek door de Inspectie zou moeten zijn dat dit sneller kan plaatsvinden. Nu de beoogde looptijd een jaar is, denkt de BAK dat een externe commissie dit waarschijnlijk net zo snel of sneller zou kunnen doen.

4. Advies BAK

Op basis van voorgaande observaties, en in lijn met zijn eerdere adviezen, komt de BAK tot de volgende aanbevelingen:

- De BAK vindt dat je ook de ouders waar sprake is van uithuisplaatsing onder drang (en geen dwang) mee moet nemen in de aanpak en actief op zoek moet gaan naar deze ouders. De BAK waarschuwt ervoor om te sturen (of hopen) op geleidelijke instroom. Dat is bij UHT ook misgegaan. Je moet juist proberen zo snel mogelijk zoveel mogelijk ouders te bereiken.

¹ Christiaan Ruppert; *Regelingen voor collectieve schade. Geef slachtoffers erkenning*. Boom juridisch. November 2021.



Organiseer je daarop door alvast na te denken over een volgorde en duidelijkheid te geven over termijnen.

- Zorg dat de gemeentelijke inzet, met centrumgemeenten, op orde is voordat gemeenten een centrale plek krijgen in de aanpak van UHP-KOT.
- Neem de lessen van 2 jaar UHT mee in de vormgeving van de werkwijze en maak ruimte voor ervaringsdeskundigen en PZB-ers.
- Het is wenselijk dat de doelstelling van het onafhankelijk onderzoek scherper wordt geformuleerd en dat het onafhankelijk onderzoek -veel- sneller wordt afgerond. Bovendien moeten ouders en andere belanghebbenden actief betrokken worden in alle fasen van het onderzoek. Dit hoeft onafhankelijke oordeelsvorming niet in de weg te staan. De BAK vindt het te overwegen, in lijn met zijn eerdere adviezen, om een te benoemen regeringscommissaris ook een rol te geven in dit onderzoek als betrouwbaar *inhoudelijk* boegbeeld voor gedupeerden, namens de overheid, maar wel onafhankelijk.