

KINDEROPVANG EN SOCIAAL MEDISCHE INDICATIE

een scenariostudie



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

KINDEROPVANG EN SOCIAAL
MEDISCHE INDICATIE

EEN SCENARIOSTUDIE

- eindrapport -

dr. M. de Weerd
mr. drs. A. Schreijenberg
drs. F. Kriek

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, juni 2014
Publicatienr. 13181
OND1354814

© 2014 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Achtergrond van de SMI-regeling	1
2	Uitvoering van de SMI-regeling	3
3	Wensen van gemeenten omtrent de wettelijke borging van de SMI-regeling	4
4	Argumentatie voor wettelijke borging	5
5	SMI-regeling en bestaande wetgeving	6
6	Drie scenario's	7
7	Advies	11
Bijlagen	13
Bijlage 1	Resultaten enquête KO en SMI onder gemeenten.....	15
Bijlage 2	Toekomstige positionering van de SMI-regeling: scenario's op basis van interviews met gemeenten en uitvoerders	27

1 ACHTERGROND VAN DE SMI-REGELING

In 2005 is de Wet op de kinderopvang in werking getreden. Vanaf dat moment is de kinderopvang een zaak van 'de markt' geworden. Aanbieders van kinderopvang worden niet langer gesubsidieerd door het Rijk. De rijksbijdrage voor kinderopvang gaat voortaan naar de vragende partij, de ouders. De wet regelt onder meer welke groepen ouders aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag. De werkende ouders vormen de grootste groep. Daarnaast zijn nog andere doelgroepen geformuleerd (waaronder studerende ouders). Aanvankelijk ontvangen werkende ouders de kinderopvangtoeslag via de belastingdienst en loopt de bekostiging van de kinderopvang voor de doelgroepouders via de gemeenten. Sinds 2014 ontvangen ook doelgroepouders de kinderopvangtoeslag via de belastingdienst.

In de Wet kinderopvang en kwaliteitscriteria peuterspeelzalen (Wkpp) werd nog een doelgroep geformuleerd in de niet in werking getreden bepalingen artikel 1.6, lid 1 onder k. en l. en artikel 1.12. De bepalingen luiden als volgt:

Artikel 1.6

1. Een ouder heeft voor een berekeningsjaar aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de ouder in dat jaar:

k. behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie personen met een lichamelijke, zintuiglijke, verstandelijke of psychische beperking en voor wie bij besluit als bedoeld in artikel 23 is vastgesteld dat een of meer van deze beperkingen kinderopvang noodzakelijk maken, of

l. een kind heeft ten aanzien van wie, bij besluit als bedoeld in artikel 23, is vastgesteld dat kinderopvang in het belang van een goede en gezonde ontwikkeling van dat kind noodzakelijk is.

Artikel 1.12

1. Het college van burgemeester en wethouders stelt op aanvraag van de ouder vast of hij of zijn partner dan wel het kind van de ouder een geïndiceerde persoon is als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel k of l, en in welke mate uit dien hoofde, voor zover andere voorzieningen geen passender oplossing kunnen bieden, kinderopvang in de zin van deze wet noodzakelijk is.

2. Een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de ouder zijn woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Alvorens te besluiten, wint het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van de vaststelling van de noodzakelijkheid van kinderopvang als bedoeld in het eerste lid advies in van een onafhankelijke organisatie die beschikt over adequate deskundigheid.

4. Het besluit van het college van burgemeester en wethouders vermeldt de geldigheidsduur van de indicatie.
5. Het college van burgemeester en wethouders kan periodiek herindicatie verrichten van personen als bedoeld in het eerste lid. De herindicatie vindt plaats overeenkomstig het derde lid.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen:
 - a. nadere regels worden gesteld met betrekking tot de krachtens dit artikel aan de gemeente opgedragen taken en de wijze van uitoefening daarvan;
 - b. organisaties als bedoeld in het derde lid worden aangewezen, waarbij tevens regels kunnen worden gesteld omtrent de door die organisaties te hanteren werkwijze.

Bovengenoemde bepalingen zijn nooit in werking getreden. In plaats daarvan is een tijdelijke regeling getroffen die gemeenten de mogelijkheid biedt een eigen gemeentespecifieke regeling te treffen voor de in de bepalingen genoemde doelgroepen en zijn via het gemeentefonds gelden beschikbaar gesteld.¹ Vlak na de invoering van de Wet op de kinderopvang is de Tweede Kamer toegezegd dat in de loop van 2007 een besluit zou worden genomen over het wettelijke regime waaronder de regeling zou komen te vallen. Dat besluit is nog niet genomen. Met de inwerkingtreding van de Wmo en de aankomende stelselwijzigingen in de jeugdzorg en de Awbz is een nieuwe situatie ontstaan van waaruit het ministerie van SZW Regioplan opdracht heeft gegeven tot een onderzoek naar de wenselijkheid van een wettelijke borging en positionering van de SMI-regeling. Ten behoeve van dit onderzoek is een webenquête uitgezet onder gemeenten (zie bijlage 1) en zijn verdiepende interviews met een aantal van hen gevoerd (zie bijlage 2). Daarnaast heeft een groepsgesprek met rechtsgeleerden plaatsgevonden.

In dit document schetsen we eerst kort de uitkomsten van het onderzoek onder gemeenten naar de uitvoering van de SMI-regeling en hun wensen ten aanzien van de wettelijke borging daarvan.

Vervolgens bespreken we de SMI-regeling in het licht van verschillende wetten. Van daaruit komen we tot drie scenario's. Voor elk van deze scenario's schetsen we de praktische implicaties zoals administratieve lasten voor overheid en burgers, de praktische uitvoerbaarheid, verwachte kosten en baten. We besluiten met een advies over de wettelijke borging van de SMI-regeling.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 28 447, nr. 97 Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang). Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2 UITVOERING VAN DE SMI-REGELING²

De meeste gemeenten blijken maatregelen te hebben getroffen om het gebruik van kinderopvang door ouders zoals bedoeld in de SMI-regeling financieel te ondersteunen, hetzij via een verordening, hetzij in beleidsregels bijzondere bijstand, hetzij ad hoc via beschikkingen. Krap 10 procent van de gemeenten heeft niets geregeld en doet niets op dit vlak. Het gaat hierbij grotendeels om kleine(re) gemeenten met maximaal 50.000 inwoners, maar ook om een grote gemeente in de categorie 100.000 tot 150.000 inwoners. Deze gemeente zorgt er echter via een andere regeling voor dat ouders op grond van een sociale indicatie in aanmerking kunnen komen voor een VVE-plaats in de kinderopvang.

Er is variatie in de voorwaarden die gemeenten stellen aan het gebruik van de regeling, in de manier waarop gemeenten de indicatiestelling hebben geregeld en in de afdeling waar gemeenten de SMI-regeling hebben belegd. In zo'n 10 procent van de gemeenten lijkt de SMI-regeling als gevolg van het inkomenscriterium dat gesteld wordt niet toegankelijk voor mensen die daar volgens de geest van de landelijke regeling wel voor in aanmerking zouden moeten komen. Het gaat in vrijwel alle gevallen om kleine(re) gemeenten die de SMI-regeling meestal hebben ondergebracht in de beleidsregels bijzondere bijstand of de SMI ad hoc regelen.

De meeste gemeenten hebben beide doelen van de SMI-regeling centraal staan: het ontlasten van ouders met een handicap of chronische ziekte en het ondersteunen van kinderen die als gevolg van de thuissituatie een ontwikkelingsachterstand dreigen op te lopen.

Gemeenten oordelen verschillend over de uitvoerbaarheid van de SMI-regeling. Uitgesproken negatief is 8 procent, 46 procent is (erg) positief, ruim een kwart is niet positief en niet negatief en bijna een op de vijf heeft geen oordeel. Het oordeel over de effectiviteit van de SMI-regeling bij het ontlasten van de ouders en bij de ondersteuning van de ontwikkeling van het kind is eenduidiger. Ruim 60 procent denkt dat de SMI-regeling voor beide (erg) effectief is. Een op de vijf is hierover neutraal en een iets kleiner deel heeft geen oordeel. Grote gemeenten beoordelen de SMI vaak positiever dan de kleinere gemeenten.

Gebruik van de SMI-regeling/omvang van de doelgroep

In 2012 zijn in Nederland grofweg 3300 SMI-aanvragen toegekend. Het aantal aanvragen per gemeente varieert en hangt vanzelfsprekend sterk samen met het aantal inwoners van een gemeente. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren maatregelen genomen om de aanspraak op de SMI-regeling te beperken door specifiekere voorwaarden te stellen aan het gebruik van de regeling. Het

² Zie bijlage 1 voor een verantwoording van het onderzoek onder gemeenten.

gaat hierbij om zaken als een inkomenscriterium, het vragen van een eigen bijdrage aan ouders of de voorwaarde dat de ouder of het gezin in bepaalde gevallen hulp moet accepteren.

De exacte omvang van de doelgroep laat zich moeilijk vaststellen. Van een beperkt deel van de gemeenten is bekend hoeveel aanvragen voor de SMI-regeling zijn afgewezen op grond van de criteria die zijn gesteld. Er is bovendien geen zicht op het aantal mensen dat op grond van de criteria in hun gemeente geen aanvraag heeft ingediend of op het aantal mensen dat wel tot de doelgroep behoort, maar niet op de hoogte is van het bestaan van de SMI-regeling in hun gemeente.

3 WENSEN VAN GEMEENTEN OMTRENT DE WETTELIJKE BORGING VAN DE SMI-REGELING

Enquêteresultaten

De meeste gemeenten zijn van mening dat de SMI-regeling wettelijk geborgd zou moeten worden. Een op de vijf gemeenten acht een wettelijke borging van de SMI-regeling niet noodzakelijk.

Er bestaat geen duidelijke voorkeur voor borging van de SMI-regeling onder een van de wettelijke regimes: een op de vijf staat wettelijke borging in de Wmo voor, een even zo groot deel heeft een voorkeur voor wettelijke borging in de Wet op de jeugdzorg en eveneens ongeveer een vijfde van de gemeenten ziet de SMI-regeling bij voorkeur geborgd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. De overige gemeenten hebben geen of nog een andere voorkeur.

Verdiepende interviews

Bij nadere bevraging van een deel van de gemeenten blijkt de aangegeven voorkeur over het algemeen overigens niet sterk te zijn.³ Het maakt gemeenten niet zo veel uit waar de SMI-regeling geborgd wordt, als maar aan de volgende voorwaarde wordt voldaan: wettelijke borging moet gemeenten de ruimte laten om maatwerk te kunnen blijven bieden. Een aantal gemeenten wijst daarnaast op minder vrijblijvende financiering van de SMI-regeling.

³ In vijftien gemeenten zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers. Zie bijlage 2 voor een uitgebreider verslag van de uitkomsten van deze interviews.

4 ARGUMENTATIE VOOR WETTELIJKE BORGING⁴

Zoals geschetst hebben gemeenten met name praktische en financiële argumenten voor wettelijke borging van de SMI-regeling:

- Lokaal maatwerk wordt belangrijk geacht: de potentiële aanvragers van de regeling zijn in beeld en doorgaans krijgen zij al op andere vlakken ondersteuning van de gemeente;
- De financiering van de regeling ligt nu niet vast: dit zorgt ervoor dat er gemeenten zijn die de regeling niet uitvoeren of niet uitvoeren naar de geest van de landelijke regeling. Dat leidt tot een zekere mate van rechtsongelijkheid.

Naast deze argumenten vanuit de praktijk zijn er meer juridische of wetstechnische argumenten te geven voor het al dan niet borgen van de SMI-regeling in wetgeving. We gaan hieronder nader op enkele van deze argumenten in:

- Bepalend voor het al dan niet in het leven roepen van een wettelijke regeling is de vraag of er een maatschappelijk probleem is en of de noodzaak er is een wet in het leven te roepen om dit probleem aan te pakken. Gezien het huidige gebruik van de SMI-regeling voorziet de regeling in een maatschappelijke behoefte. De regeling lijkt in de praktijk ook goed te werken. Het belangrijkste argument om de regeling toch wettelijk te regelen, is de nu bestaande rechtsongelijkheid. Het staat gemeenten vrij de regeling uit te voeren. Dat zorgt ervoor dat sommige burgers meer voorzieningen krijgen dan andere burgers.
- Een andere belangrijke vraag is of de SMI bij voorkeur centraal of decentraal geregeld wordt. Gezien de decentralisaties in het sociale domein en daarmee de overheveling van veel zorgtaken naar gemeenten ligt het voor de hand de SMI-regeling lokaal vorm te geven.
- Vervolgens dient beoordeeld te worden welke vorm de SMI-regeling zou moeten hebben. Het is voorstelbaar deze vorm te geven als een aanspraak op kinderopvangtoeslag die ouders kunnen doen bij de rijksoverheid, maar ook om de regeling vorm te geven als een zorgplicht voor gemeenten. De laatste vorm sluit beter aan bij de bestaande praktijk. Gemeenten houden dan de door hen gekoesterde beleidsvrijheid en de mogelijkheid tot het leveren van lokaal maatwerk.
- Ten slotte is de financiering van de regeling ook in juridische zin een belangrijk vraagstuk. Waar er specifiek budget voor de regeling vrijgemaakt wordt, zal ook dat geborgd moeten worden.

⁴ Ten behoeve van de juridische component is een groepsgesprek gevoerd met vier experts op dit terrein.

5 SMI-REGELING EN BESTAANDE WETGEVING

Bij welke wetten sluit de SMI-regeling aan en welke aspecten van de regeling sluiten goed of minder goed aan bij het betreffende wettelijke kader?

Kern van de SMI-regeling

In de SMI-regeling worden twee doelgroepen geformuleerd die voor een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang in aanmerking komen, te weten ouders met een handicap of chronische ziekte die door middel van kinderopvang ontlast worden en kinderen die als gevolg van de thuissituatie bedreigd worden in hun ontwikkeling. Deze gegevens maken dat de SMI-regeling inhoudelijk gezien aansluit bij een aantal wettelijke kaders namelijk:

- de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- de Wet maatschappelijke ondersteuning, en;
- de Jeugdwet.

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkp)

De Wkkp regelt wie er in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van de kosten voor kinderopvang, en heeft als doel de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen te waarborgen en de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen (tot zij naar de middelbare school gaan) te bevorderen. De SMI-regeling staat feitelijk al opgenomen in de Wkkp, maar is nooit bekrachtigd. De SMI-regeling past in de Wkkp omdat zij extra doelgroepen formuleert die een aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. De SMI-regeling past minder goed in de Wkkp, omdat zij niet aansluit bij de doelen van de wet. Het doel van de SMI-regeling is immers niet om de arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen, maar om ouders te ontlasten danwel de ontwikkeling van kinderen veilig te stellen. Overigens kan daarmee op de langere termijn of indirect wel degelijk sprake zijn van bevordering van de arbeidsparticipatie.

De Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning regelt dat mensen met een beperking ondersteuning kunnen krijgen. Het kan gaan om ouderen, gehandicapten of mensen met psychische problemen. De wet wordt uitgevoerd door de gemeenten. De gemeenten bepalen zelf op welke manier ze de wet uitvoeren. In de Wmo zijn negen prestatievelden omschreven waarvan met name prestatieveld 2 direct aansluit bij de doelen van de SMI-regeling. Prestatieveld 2 betreft: preventieve voorzieningen voor problemen met opgroeien en problemen met opvoeden.

De huidige praktijk van de SMI-regeling, waarbij gemeenten een verordening op kunnen stellen waarin geformuleerd wordt dat de in de SMI-regeling genoemde doelgroepen in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding van kinderopvang en dat daarvoor een bedrag is opgenomen in het gemeentefonds, is geheel in lijn met de huidige Wmo.

De Jeugdwet

Op 18 februari 2014 is het wetsvoorstel betreffende de Jeugdwet aangenomen door de Eerste Kamer. Weinig tot niets lijkt daarmee de invoering van de Jeugdwet in 2015 nog in de weg te staan.

Artikel 2.1 van de Jeugdwet luidt als volgt:

Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

- a. het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- b. het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen;
- c. het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
- d. het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
- e. het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit; en
- f. integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 2

Bij het in werking treden van de Jeugdwet komt het hier bovengenoemde prestatieveld 2, om precies te zijn artikel 1.g2, uit de Wmo te vervallen.

Vanuit die ontwikkeling is het wettelijk verankeren van de SMI-regeling in de Jeugdwet een meer voor de hand liggende optie dan de wettelijke verankering van de SMI-regeling in de Wmo. Ervan uitgaande dat de Jeugdwet van kracht wordt in 2015, vormen wettelijke borging van de SMI-regeling in de Wkcp en/of in de Jeugdwet een reële optie. We werken in het volgende hoofdstuk daarom drie scenario's verder uit en laten de Wmo buiten beschouwing.

6 DRIE SCENARIO'S

De scenario's die we in kaart brengen, zijn:

- het scenario waarbij de nog niet bekrachtigde artikelen in de Wkcp over de SMI-regeling bekrachtigd worden;
- het scenario waarbij de SMI-regeling wordt opgenomen in de Jeugdwet;
- het scenario waarin de SMI-regeling niet wettelijk wordt verankerd.

Scenario 1: bekrachtiging van artikel 1.6 en artikel 1.12 in de Wkcp

Wanneer artikel 1.6 en artikel 1.12 van de Wkcp van kracht zouden worden, betekent dit dat ouders zoals omschreven in artikel 1.6, aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag, mits de noodzaak daarvan door het college van B en W met inachtneming van een advies van een organisatie met adequate deskundigheid is vastgesteld op grond van artikel 1.12.

Wanneer door het college van B en W de noodzaak voor kinderopvang wordt gezien, kan een ouder dus een aanvraag indienen bij de belastingdienst. We schetsen hieronder de betekenis voor de verschillende betrokkenen.

Praktische consequenties voor ouders

Nadeel: hogere administratieve lasten

Om in aanmerking te kunnen komen voor kinderopvangtoeslag op grond van een sociaal medische indicatie, moeten ouders twee stappen zetten:

- 1) zij dienen bij de gemeente een sociaal medische indicatie aan te vragen;
- 2) vervolgens moeten zij een aanvraag indienen bij de belastingdienst.

Daarmee worden de administratieve lasten voor ouders vergroot.

Voordeel: meer rechtsgelijkheid

Momenteel is het zo dat sommige gemeenten inkomenseisen stellen aan het in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Gemeenten doen dat om zo de kosten van de SMI-regeling te beperken. Wanneer de bekostiging van kinderopvang naar het Rijk gaat, zullen deze gemeentelijk inkomenseisen komen te vervallen, waardoor er meer rechtsgelijkheid voor ouders ontstaat.

Praktische consequenties voor gemeenten

Voordeel: lagere administratieve lasten

Alhoewel de noodzaak van kinderopvang voor degenen die daar op grond van de SMI-regeling aanspraak op maken ook in deze situatie moet worden vastgesteld door de gemeente, vervalt haar taak om de regeling financieel uit te voeren.

Voordeel: minder kosten

Alhoewel de gemeenten nog steeds zorg dragen voor de indicering en zij de daarbij behorende kosten houden, drukken de kinderopvangkosten niet meer op het gemeentelijk budget wanneer ouders aanspraak kunnen maken op de kinderopvangtoeslag.

Nadeel: minder sturingsmogelijkheden

Wanneer SMI-ouders aanspraak kunnen gaan maken op kinderopvangtoeslag, ligt het voor de hand dat er nadere regels gesteld zullen worden aan

de wijze waarop de gemeente haar taken uit moet voeren. Die ruimte wordt in de nog niet van kracht geworden bepalingen ook nadrukkelijk geboden. De sturingsmogelijkheden die gemeenten nu hebben bij het verstrekken van een SMI-indicatie door daar bijvoorbeeld voorwaarden aan te stellen zoals het volgen van een bepaald traject, komen daarmee onder druk te staan.

Praktische consequenties voor het Rijk/de belastingdienst

Nadeel: hogere administratieve lasten

De belastingdienst krijgt extra aanvragen voor kinderopvangtoeslag te verwerken.

Nadeel: mogelijk hogere kosten

De mogelijkheid bestaat dat het aantal aanvragen voor de kinderopvangtoeslag op grond van de SMI-regeling het budget dat nu aan gemeenten wordt uitgekeerd voor de uitvoering van de SMI-regeling overstijgt. Voor gemeenten is er geen prikkel om het aantal aanvragen te beperken of om het aantal aanspraken dat op de regeling gemaakt wordt te beperken. Het zou zelfs aantrekkelijk kunnen zijn voor gemeenten om het gebruik van deze mogelijkheid voor ouders uit de doelgroepen te bevorderen en daarmee op andere kosten te besparen (bijvoorbeeld voor VVE of voor peuterspeelzaalwerk).

Scenario 2: wettelijke borging van de SMI-regeling in de Jeugdwet

In dit scenario wordt de keuze gemaakt voor een zorgplicht van de gemeente in plaats van een aanspraak voor de burger. Daarnaast is er de keuze voor een decentrale in plaats van een centrale uitvoering van de regeling. Wanneer de SMI-regeling in de Jeugdwet wordt geborgd, zal de SMI-regeling moeten worden aangepast aan de teneur van die wet en de gemeente de verantwoordelijkheid moeten geven voor de uitvoering van de regeling, maar tegelijkertijd ook de ruimte moeten bieden om deze naar eigen inzicht uit voeren. Bij wettelijke borging van de SMI in de Jeugdwet gaan we ervan uit dat ouders geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag, maar in aanmerking komen voor een vergoeding van de gemeente voor kinderopvang. Om de SMI-regeling te borgen, zal in de Jeugdwet nadrukkelijker dan nu het geval is, opgenomen moeten worden dat kinderopvang een mogelijkheid is om ouders te ontlasten dan wel de ontwikkeling van kinderen veilig te stellen en dat daarvoor een bijdrage in de kosten voor kinderopvang verkregen kan worden.

Praktische consequenties voor ouders

De praktische consequenties voor ouders van de borging van de SMI-regeling in de Jeugdwet zijn nog niet geheel te voorzien, aangezien deze afhankelijk zijn van de wijze waarop de SMI-regeling in de Jeugdwet geborgd wordt.

Voordeel: (iets) meer rechtsgelijkheid

Een voordeel van borging van de SMI-regeling voor ouders (in welke wet dan ook) is dat gemeenten op dit vlak een zorgplicht krijgen en het niet meer afhankelijk is van in welke gemeente je als ouder woonachtig bent of je een beroep kunt doen op de SMI-regeling.

Praktische consequenties voor gemeenten

Voordeel: sturingsmogelijkheden

Wanneer de SMI-regeling wordt opgenomen in de Jeugdwet en aansluit bij de teneur van die wet betekent dat, dat de gemeente haar sturingsmogelijkheden behoudt en daarmee de mogelijkheid heeft om maatwerk te bieden op een manier die overeenkomt met de huidige uitvoering van de SMI-regeling.

De overige consequenties zijn nog niet duidelijk, aangezien deze afhankelijk zijn van de wijze waarop de SMI-regeling geborgd wordt. Die gemeenten die nu nog niets hebben geregeld op het gebied van SMI en de gemeenten die op ad hoc basis beslissingen nemen aangaande SMI zullen daar een verordening over op moeten stellen op het moment dat de SMI-regeling wordt opgenomen in de Jeugdwet.

Praktische consequenties voor het Rijk

De Jeugdwet regelt geen aanspraken die burgers kunnen maken, maar voorziet in bepaalde zorgplichten voor gemeenten. Deze wetsystematiek van de Jeugdwet zorgt ervoor dat de SMI-regeling, zoals die nu voorligt om in de Wkcp te worden opgenomen, niet past in de Jeugdwet. Een plek voor de SMI-regeling in de Jeugdwet zou veronderstellen dat de SMI-regeling eveneens de vorm krijgt van een zorgplicht voor gemeenten. De artikelen over de SMI-regeling zoals die nu zijn opgenomen in de Wkcp zullen daarom moeten worden aangepast wanneer besloten wordt de SMI-regeling te positioneren onder de Jeugdwet.

Ervan uitgaande dat de uitvoering van de SMI-regeling wanneer deze bij de Jeugdwet wordt ondergebracht geheel bij de gemeenten komt te liggen, verandert er voor het Rijk op dit punt niets ten opzichte van de huidige situatie.

Scenario 3: niet wettelijk borgen

Consequenties voor ouders

Nadeel: rechtsongelijkheid blijft bestaan

Momenteel zijn gemeenten niet verplicht om een SMI-regeling op te stellen. Het overgrote deel van de gemeenten heeft dit overigens wel gedaan, zoals uit hoofdstuk 2 bleek. In hoeverre ouders die ontlast zouden moeten worden of kinderen die als gevolg van de opvoedsituatie in hun ontwikkeling worden bedreigd kinderopvang wordt onthouden, is niet duidelijk. Uit het beperkte

aantal gemeenten dat niets heeft geregeld en het feit dat dit vooral kleinere gemeente betreft, kan worden afgeleid dat hun aantal beperkt is.

Gemeenten hebben gewag gemaakt van financieringsproblemen met de SMI-regeling. Daarmee werden niet zozeer tekorten bedoeld, maar werd vooral gedoeld op de toekomst. Er is weliswaar een budget in het gemeentefonds gestort voor uitvoering van de SMI-regeling, maar gemeenten zijn niet gehouden het geld ook aan de uitvoering van de SMI-regeling te besteden. Daarmee blijven het financieringsprobleem (geen geoormerkt geld en dus vrijblijvendheid) en de daarmee gepaard gaande rechtsongelijkheid (in sommige gemeenten wel aanspraak en in andere niet) bestaan.

7 ADVIES

In ons advies gaan we ervan uit dat wettelijke borging van de SMI-regeling wenselijk is. Een belangrijk argument daarvoor is het wegnemen van de mate van rechtsongelijkheid die kleeft aan de huidige uitvoering van de regeling.

Deze regeling zou grofweg aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- Er is ruimte voor lokaal maatwerk.
- De financiering van de regeling is vastgelegd (geoormerkt budget).
- De regeling wordt bij voorkeur decentraal uitgevoerd.
- Het in het leven roepen van een zorgplicht voor gemeenten ligt meer voor de hand dan een aanspraak voor ouders. Dit is echter een politiek-bestuurlijke keuze.

In het licht van de recente beleidsontwikkeling waarin het bieden van maatwerk en decentralisatie centraal staan, ligt het het meest voor de hand om de SMI-regeling onder te brengen in de Jeugdwet. De Jeugdwet biedt in tegenstelling tot de Wkkg gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te bieden.

Alhoewel de praktische consequenties van het onderbrengen van de SMI-regeling in de Jeugdwet nog niet te overzien zijn, is wel duidelijk dat de borging in de Wkkg voor zowel ouders als gemeenten als het Rijk te veel nadelen met zich mee brengt: het leidt tot hogere administratieve lasten voor ouders, een beperking van de sturingsmogelijkheden voor gemeenten en een verhoging van de administratieve lasten voor het Rijk (in het bijzonder de belastingdienst). Bovendien is het aannemelijk dat de kosten voor de SMI zullen stijgen wanneer de regeling in de Wkkg van kracht wordt.

Essentieel voor de uiteindelijke keuze die gemaakt moet worden voor de wettelijke borging van de SMI-regeling is of de wet geformuleerd wordt als een aanspraak voor de burger of als een zorgplicht voor de gemeente. In het

eerste geval hebben ouders recht op kinderopvangtoeslag wanneer zij tot de doelgroep behoren. In het tweede geval hebben gemeenten de plicht te regelen wie zij onder welke voorwaarden ondersteunen. De keuze voor een aanspraak voor ouders leidt tot de keuze voor de bekrachtiging van de artikelen over SMI zoals die nu in de Wkkg zijn opgenomen. Wanneer de keuze voor een zorgplicht voor de gemeente wordt gemaakt, ligt borging van de SMI-regeling in de Jeugdwet het meest voor de hand. Bovenstaande keuze is een principiële en een keuze die uiteindelijk door de politiek gemaakt wordt.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
RESULTATEN ENQUÊTE KO EN SMI ONDER GEMEENTEN
B1.1 Opzet en respons

De voor de SMI-regeling verantwoordelijke beleidsmedewerkers bij een representatieve steekproef (qua gemeentegrootte op basis van aantal inwoners en regio) van 240 gemeenten zijn uitgenodigd om een webenquête in te vullen over de SMI-regeling. Van 151 gemeenten is uitsluitend gekomen over de aanwezigheid van een verordening voor de financiering van kinderopvang en SMI. Dat is een respons van 63 procent. Wanneer de gemeenten die een groot aantal van de vervolgvragen niet hebben beantwoord buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de respons 46 procent.

B1.2 Inrichting van de regeling

Tabel B1.1 Heeft uw gemeente een verordening opgesteld voor financiering kinderopvang en SMI?

	%	N
Ja, verordening op basis van de modelverordening van de VNG	24%	36
Ja, zelf een verordening opgesteld	13%	20
Nee, geregeld in beleidsregels bijzondere bijstand	41%	62
Nee, regelen dit ad hoc via beschikkingen	13%	20
Nee, geen verordening voor opgesteld en regelen dit evenmin ad hoc	9%	13
Totaal	100%	151

Grote gemeenten hebben veel vaker dan kleine gemeenten zelf een verordening opgesteld: 36% van de grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners; 40% bij gemeenten van meer dan 100.000 inwoners.) tegenover 2% van de kleine gemeenten (<20.000 inwoners).

De meeste gemeenten die geen verordening hebben opgesteld en evenmin ad-hocbeschikkingen afgeven voor kinderopvang en SMI zijn klein (zie tabel B1.1a). Er is echter ook een grote gemeente die geen verordening meer heeft voor kinderopvang en SMI en dit evenmin ad hoc regelt. In deze gemeente is wel een regeling opgesteld die de subsidiëring van voorschoolse educatieplaatsen in de kinderopvang regelt, waarvoor ouders ook op grond van een sociale indicatie in aanmerking kunnen komen.

Tabel B1.1a Aantal inwoners van gemeenten die geen verordening hebben opgesteld en het evenmin ad hoc regelen?

	N
< 5.000 inwoners	1
5.000 – 10.000 inwoners	2
10.000 – 20.000 inwoners	3
20.000 – 50.000 inwoners	5
100.000 – 150.000 inwoners	1
Totaal	13

Het vervolg van de enquête is alleen voorgelegd aan gemeenten die de SMI-regeling via een verordening, via beleidsregels in de bijzondere bijstand of via ad hoc-beschikkingen regelen. We rapporteren alleen over gemeenten die de vragenlijst volledig hebben ingevuld.¹ Als er significante verschillen zijn naar inwoneraantal worden deze in de tekst vermeld.

Tabel B1.2 Wat is voor u het voornaamste doel van de SMI-regeling?*

	%	N
Het ontlasten van ouders die tijdelijk niet in staat zijn om een gezonde opvoedingssituatie te creëren	20%	19
Het bieden van ondersteuning bij de ontwikkeling van het kind	8%	8
Beide	72%	68
Totaal	100%	95

* Alleen gesteld als gemeente een verordening heeft opgesteld of beleidsregels in de bijzondere bijstand heeft.

Tabel B1.3 In hoeverre zijn de volgende zaken van toepassing op de regeling of het beleid inzake de financiering kinderopvang en SMI van uw gemeente? (% van toepassing)

	%	N
Er is een maximum gesteld aan het aantal gezinnen dat een beroep kan doen op de regeling	1%	1
Er is een maximum gesteld aan het aantal dagdelen dat per gezin wordt vergoed	18%	20
Er is een inkomenscriterium gesteld voor het gebruik van deze regeling	67%	74
Er zijn andere voorwaarden voor het gebruik van deze regeling	67%	74
Er wordt een eigen bijdrage van ouders gevraagd	52%	57
Totaal		110 resp.

Een eigen bijdrage wordt minder vaak in kleine gemeenten van minder dan 20.000 inwoners gevraagd (32%) en vaker in grote van meer dan 50.000 inwoners (69%).

- De enige gemeente die een maximum stelt aan het aantal gezinnen heeft geen antwoord gegeven op de vraag wat het maximum aantal is.
- Het maximale aantal vergoede dagdelen per gezin (geldt in 20 gemeenten) is gemiddeld 4,7. Dit aantal loopt uiteen van 2 tot 8 dagdelen.

¹ 28 gemeenten vulden de vragenlijst niet volledig in. De meeste gemeenten stopten met invullen bij een van de eerste vragen.

Tabel B1.4 Welk inkomenscriterium is gesteld voor het gebruik van deze regeling?

Inkomenscriterium	%	N
Maximaal 110% van het bijstandsminimum	34%	25
Volgens tabel belastingdienst	18%	13
Maximaal 120% van het bijstandsminimum	14%	10
Volgens beleid bijzondere bijstand	9%	7
Maximaal 100% van het bijstandsminimum	5%	4
Draagkrachtberekening	5%	4
Maximaal 130% van het WML	4%	3
Maximaal 150% van het WML	3%	2
Maximaal 105% van het bijstandsminimum	1%	1
38.000 euro	1%	1
Maximaal 2,5 x het WML	1%	1
Geen inkomenscriterium	4%	3
Totaal	100%	74

Van de 74 gemeenten die een inkomenscriterium stelden hebben 51 een aantal aanvullende vragen beantwoord.

Tabel B1.4a Komen mensen met een inkomen boven het inkomenscriterium in aanmerking voor een vergoeding van de kosten voor kinderopvang?*

	%	N
Nee, zij kunnen geen vergoeding krijgen	33%	17
Ja, zij kunnen de kosten gedeeltelijk vergoed krijgen	67%	34
Totaal	100%	51

* Alleen gesteld als gemeente een verordening heeft opgesteld of beleidsregels in de bijzondere bijstand heeft.

De meeste gemeenten waar mensen met een inkomen boven het inkomenscriterium niet in aanmerking komen voor een vergoeding van de kosten van kinderopvang op grond van een sociaal medische indicatie hebben minder dan 50.000 inwoners (zie tabel B1.4a1).

Tabel B1.4a1 Aantal inwoners van gemeenten waar mensen met een inkomen boven het inkomenscriterium niet in aanmerking komen voor een vergoeding van de kosten van kinderopvang?

	N
5.000 – 10.000 inwoners	2
10.000 – 20.000 inwoners	6
20.000 – 50.000 inwoners	8
50.000 – 100.000 inwoners*	2
Totaal	17

Voor de berekening van de eigen bijdrage wordt vaak de tabel voor de berekening van de kinderopvangtoeslag van de belastingdienst gebruikt. Overigens is het in een aantal gemeenten zo dat ook van gezinnen *onder* het

inkomenscriterium een eigen bijdrage voor de kosten van kinderopvang wordt gevraagd. Die bijdrage is meestal zeer beperkt. In een paar gemeenten wordt te allen tijde een eigen bijdrage van de ouder(s) gevraagd. In die gevallen is het ook in het belang van de ouders zelf om niet onnodig gebruik te maken van de SMI-regeling.

Tabel B1.5 Welke andere voorwaarden zijn er voor het gebruik van deze regeling?

	%	N
Noodzaak moet zijn vastgesteld/sociaal-medische indicatie door professional	72%	53
Geen voorliggende voorziening; ouder kan zelf niks regelen	46%	34
Indicatie is tijdelijk geldig	23%	17
Ouder/gezin moet hulp accepteren	18%	13
Vermogenstoets	14%	10
Gebruikmaken van geregistreerde kinderopvang	12%	9
Ouder(s) en/of kind moet in gemeente wonen	7%	5
Maximum aan leeftijd kind	7%	5
Totaal	74 resp.	

Tabel B1.6 Wat voor bijdrage wordt er van ouders gevraagd?

	%	N
Inkomensafhankelijke bijdrage zoals bij kinderopvangtoeslag	53%	30
Inkomensafhankelijk maar anders dan o.b.v. kinderopvangtoeslag	18%	10
Een vast percentage van de kosten*	9%	5
Anders**	21%	12
Totaal	100%	57

* In één van de gemeenten waar dit geldt is dit 4%, in de andere vier 6%.

** Hier wordt vooral de methode bij de bijzondere bijstand genoemd (rekening houdend met draagkracht naar inkomen en vermogen).

Tabel B1.7 Wordt een indicatie voor een vaste periode afgegeven?

	%	N
Ja, voor 3 maanden	1%	1
Ja, voor 6 maanden	6%	7
Ja, voor 9 maanden	1%	1
Ja, voor 12 maanden	19%	21
Nee, dat verschilt van geval tot geval	69%	76
Nee, in de indicatie is geen periode opgenomen	4%	4
Totaal	100%	110

Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners geven relatief vaak een tijdelijke indicatie af (53% tegen 27% van alle gemeenten).

In 85% van de gemeenten kan er sprake zijn van herindicatie.

Tabel B1.8 Wat zijn de voorwaarden voor herindicatie?

	%	N
Noodzaak moet zijn vastgesteld/sociaal-medische indicatie door professional	75%	70
Veranderende (gezins)situatie (inclusief niet ontstane voorliggende voorziening)	37%	34
Dezelfde als bij initiële indicatie	11%	10
Er is vooruitgang geboekt in het gezin	4%	4
Ouder/gezin moet hulp accepteren	2%	2
Leeftijd van het kind	2%	2
Totaal	93 resp.	

Desgevraagd geeft 65% van de gemeenten aan dat de zelfredzaamheid van ouders en eventuele veranderingen in hun situatie worden gemonitord.

Tabel B1.9 Zelfredzaamheid ouders en eventuele veranderingen in situatie worden gemonitord door:

	%	N
Consulent van de gemeente	32%	23
Een hulpverlener	29%	21
CJG, casemanager	22%	16
Arts, GGD, consultatiebureau	17%	12
Kinderopvangorganisatie	4%	3
Informatieplicht van ouders naar gemeente	3%	2
Totaal	72 resp.	

B1.3 De uitvoering

Tabel B1.10 Welke afdeling is verantwoordelijk voor de SMI-regeling?

	%	N
Sociale zaken	66%	73
Jeugdzaken	5%	5
Onderwijszaken	7%	8
Anders*	22%	24
Totaal	100%	110

* Hier worden diverse afdelingen genoemd, zoals de afdeling WMO/Maatschappelijke ondersteuning, afdeling Publiekszaken, afdeling Beleid.

Tabel B1.11 Werkt u samen met andere gemeenten voor de uitvoering van de SMI-regeling?

	%	N
Ja, de uitvoering wordt door een andere gemeente gedaan	4%	4
Ja, onze gemeente doet ook de uitvoering voor andere gemeenten	12%	13
Ja, hebben de uitvoering samen met andere gemeenten uitbesteed	6%	7
Nee, we werken niet samen met andere gemeenten	78%	86
Totaal	100%	110

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners werker vaker dan gemiddeld niet met andere gemeenten samen (92%). Het omgekeerde geldt voor kleine gemeenten (68%).

Tabel B1.12 Welke afdelingen/instanties verzorgen de indicatiestelling? (meerdere antwoorden mogelijk)

	%	N
Jeugdgezondheidszorg	58%	64
Maatschappelijk werk	31%	34
Huisarts	27%	30
Anders, namelijk extern bureau	15%	16
Anders, namelijk GGD	12%	13
Anders, namelijk gemeente	12%	13
Anders, namelijk CJG	8%	9
Anders*	27%	30
Totaal		110 resp.

* Hier wordt meestal genoemd dat het per situatie verschilt welke organisatie de indicatiestelling verzorgt. Dat hangt af van de betrokken hulpverlening in het gezin.

Tabel B1.12a Welke afdelingen/instanties verzorgen de indicatiestelling? (combinaties)

	%	N
CJG	5%	5
CJG + anders	1%	1
Gemeente	7%	8
Gemeente + CJG	1%	1
Extern bureau	9%	10
Huisarts	1%	1
Huisarts + anders	1%	1
Maatsch.werk	1%	1
JGZ/GGD	24%	26
JGZ/GGD + anders	2%	2
JGZ/GGD + gemeente	1%	1
JGZ/GGD + extern bureau	2%	2
JGZ/GGD + huisarts	2%	2
JGZ/GGD + huisarts + anders	1%	1
JGZ/GGD + huisarts + extern bureau	1%	1
JGZ/GGD + maatsch.werk	2%	2
JGZ/GGD + maatsch.werk + anders	2%	2
JGZ/GGD + maatsch.werk + CJG	2%	2
JGZ/GGD + maatsch.werk + gemeente	1%	1
JGZ/GGD + maatsch.werk + extern bureau	1%	1
JGZ/GGD + maatsch.werk + huisarts	11%	12
JGZ/GGD + maatsch.werk + huisarts + anders	6%	7
JGZ/GGD + maatsch.werk + huisarts + gemeente	2%	2
JGZ/GGD + maatsch.werk + huisarts + extern bureau	2%	2
Anders	15%	16
Totaal	100%	110

Tabel B1.13 Welke afdeling/instantie wijst de vergoeding toe?

	%	N
Dienst Werk en Inkomen	67%	74
WMO-loket	5%	5
GGD	1%	1
Anders, namelijk Sociale Zaken	7%	8
Anders, namelijk ISD	5%	5
Anders, namelijk Publiekszaken	3%	3
Anders	13%	14
Totaal	100%	110

B1.4 Gebruik van de regeling

Tabel B1.14 Hoe worden ouders geïnformeerd over de SMI-regeling?

	%	N
Door hulpverlenende instanties	73%	80
Via de gemeentegids	15%	16
Via de website van de gemeente	66%	73
Anders, namelijk via Sociale Zaken, Sociale Dienst, klantmanager gemeente	16%	18
Anders, namelijk via andere schriftelijke informatiebron (folder, huis-aan-huisblad)	5%	5
Anders, namelijk via CJG	3%	3
Anders, namelijk via kinderopvangorganisatie	3%	3
Anders	5%	5
Totaal	110 resp.	

Tabel B1.15 Waar moeten ouders kenbaar maken dat zij een beroep willen doen op de SMI-regeling?

	%	N
Zij kunnen zich melden bij de gemeente	83%	91
Zij kunnen zich melden bij een andere instantie*	29%	32
Anders	16%	18
Totaal	110 resp.	

* Hier wordt meestal het CJG, hulpverlenende instanties en het consultatiebureau genoemd.

Tabel B1.16a Kunt u voor 2012 een overzicht geven van het aantal SMI aanvragen?

Aantal aanvragen	% gemeenten
Geen	24%
1-5	38%
5-10	17%
11-50	10%
51 of meer	5%
Onbekend	6%
Gemiddeld*	9,15
Mediaan*	2
N	103

* Het gemiddelde en de mediaan zijn alleen berekend voor gemeenten die gegevens hebben verstrekt over zowel aantal aanvragen, afwijzingen als toekenningen (n=103).

Tabel B1.16b Kunt u voor 2012 een overzicht geven van het aantal SMI-afwijzingen?

Aantal afwijzingen	% gemeenten
Geen	78%
1-5	16%
5-10	4%
11-50	1%
51 of meer	0%
Onbekend	1%
Gemiddeld*	0,88
Mediaan*	0
N	109

* Het gemiddelde en de mediaan zijn alleen berekend voor gemeenten die gegevens hebben verstrekt over zowel aantal aanvragen, afwijzingen als toekenningen (n=103).

Tabel B1.16c Kunt u voor 2012 een overzicht geven van het aantal SMI-toekenningen?

Aantal toekenningen	% gemeenten
Geen	25%
1-5	40%
5-10	15%
11-50	12%
51 of meer	6%
Onbekend	1%
Gemiddeld*	8,08
Mediaan*	2
N	109

* Het gemiddelde en de mediaan zijn alleen berekend voor gemeenten die gegevens hebben verstrekt over zowel aantal aanvragen, afwijzingen als toekenningen (n=103).

Tabel B1.17 Hoe ontwikkelt het aantal aanvragen zich de laatste drie jaren?*

	%	N
Aantal aanvragen is gedaald	12%	12
Aantal aanvragen is gelijk gebleven	46%	46
Aantal aanvragen is gestegen	25%	25
Weet ik niet/onbekend	27%	27
Totaal	100%	110

* Afgeleid op basis van cijfers over het aantal aanvragen in 2010, 2011 en 2012. Indien gemeenten de aantallen over 2010 en 2011 niet paraat hadden, is hen zelf naar een inschatting gevraagd.

Het aantal aanvragen is bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gemiddeld vaker gedaald (23%).

Tabel B1.18 Wat is de belangrijkste reden van toekenning van een SMI-beschikking?

	%	N
Chronische lichamelijke ziekte/handicap ouder	34%	37
Niet-chronische klachten ouder	6%	7
De ontwikkeling van het kind	27%	30
Combinatie van problemen, diverse problemen	12%	13
(Multiproblem) gezinssituatie, psychische problemen ouders	8%	9
Weet niet, niet van toepassing	12%	13
Anders	1%	1
Totaal	100%	110

In kleine gemeenten (minder dan 20.000) inwoners is de ontwikkeling van het kind bovengemiddeld vaak een reden van toekenning (40% tegen 27% van alle gemeenten).

Tabel B1.19 Wat is de belangrijkste reden van afwijzing van een SMI-beschikking?

	%	N
Administratieve redenen (aanvraag is niet compleet)	8%	9
Budgettaire redenen (de gemeente heeft geen middelen meer beschikbaar)	1%	1
De aanvrager heeft een te hoog inkomen	26%	29
Geen noodzaak, geen indicatie	14%	15
Voorliggende alternatieven beschikbaar	8%	9
Verschild per aanvraag	1%	1
Weet niet, niet van toepassing (geen afwijzingen)	42%	46
Totaal	100%	110

Tabel B1.20 Hoeveel tijd kost een aanvraagtraject gemiddeld naar schatting?

	%	N
4 uur of minder	49%	54
5 tot 8 uur	29%	32
9 uur of meer	20%	22
Onbekend	2%	2
Totaal	100%	110
Gemiddelde	6,1 uur	
Mediaan	4,5 uur	

B1.5 Budget, duur en omvang

Tabel B1.21 Had uw gemeente in de begroting van 2012 een bedrag voor de uitvoering van de SMI-regeling opgenomen? Zo ja, welk bedrag?

	% / gem.	N
Nee	59%	65
Ja	41%	45
Totaal	100%	110
Gemiddelde gemeenten <20.000 inwoners	€ 18.120	12
Gemiddelde gemeenten 20.000-50.000 inwoners	€ 22.118	17
Gemiddelde gemeenten 50.000-100.000 inwoners	€ 111.504	7
Gemiddelde gemeenten >100.000 inwoners	€ 950.400	5

Tabel B1.22 Kwam het begrote bedrag overeen met de kosten voor de uitvoering van de regeling?

	%	N
Nee, de kosten waren lager	29%	13
Ja, komt min of meer overeen	53%	24
Nee, kosten waren hoger	18%	8
Totaal	100%	45

De overschrijding is in drie gevallen uit de bijzondere bijstand gefinancierd; in drie gevallen uit de algemene reserve; in één geval uit extra beleidsgeld voor de betreffende dienst. In één geval is het onbekend.

B1.6 Positionering van de SMI-regeling

Tabel B1.23 Hoe oordeelt u over de uitvoerbaarheid van de SMI-regeling?

	%	N
Erg positief	1%	1
Positief	45%	49
Niet positief/niet negatief	28%	31
Negatief	8%	9
Weet niet/geen oordeel	18%	20
Totaal	100%	110

Gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners zijn het vaakst positief over de uitvoerbaarheid (76% tegen 46% van alle gemeenten). Kleinere gemeenten zijn vaker neutraal of hebben geen oordeel.

Tabel B1.24 Acht u een wettelijke borging van de SMI-regeling noodzakelijk?

	%	N
Ja, bij voorkeur in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	20%	22
Ja, bij voorkeur in de Wet op de jeugdzorg	21%	23
Ja, bij voorkeur in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkcp)	23%	25
Ja, bij voorkeur in een andere wet, namelijk Wwb (bijzondere bijstand)	4%	4
Nee	18%	20
Weet niet, anders	15%	16
Totaal	100%	110

- Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hebben relatief vaak een voorkeur voor de Wkcp (35%).
- Gemeenten met 20.000-50.000 inwoners hebben relatief vaak een voorkeur voor de Wmo (30%).

B1.7 Effecten

Tabel B1.25 Hoe effectief schat u de SMI-regeling als het gaat om...

	Ontlasten van ouders		Ondersteuning ontwikkeling kind	
	%	N	%	N
Erg effectief	12%	13	14%	15
Effectief	49%	54	51%	56
Neutraal	21%	23	18%	20
Niet effectief	4%	4	2%	2
Absoluut niet effectief	0%	0	0%	0
Weet niet/geen oordeel	15%	16	15%	17
Totaal	100%	110	100%	110

- Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zien de regeling vaker dan gemiddeld als effectief in het ontlasten van ouders (81%).
- Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zien de regeling minder vaak dan gemiddeld als effectief in de ondersteuning van de ontwikkeling van het kind (52%).

BIJLAGE 2

TOEKOMSTIGE POSITIONERING VAN DE SMI-REGELING: SCENARIO'S OP BASIS VAN INTERVIEWS MET GEMEENTEN EN UITVOERDERS

In de verdiepingfase van het onderzoek zijn bij zestien gemeenten interviews afgenomen met ambtenaren en uitvoerders. Tabel B2.1 geeft een overzicht van het aantal gemeenten waarin interviews zijn gehouden naar grootteklasse en de in de enquête aangegeven voorkeur voor wettelijke borging van de SMI-regeling.¹

Tabel B2.1 Verdeling gemeenten naar grootteklasse en voorkeur voor wettelijke borging SMI-regeling

Aantal inwoners	In de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO)	Wet op de Jeugdzorg	Wet op de kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	Geen wettelijke borging*	Totaal
< 20.000	1	1	1	1	4
< 50.000	1	1	1	1	4
> 50.000	2	2	2	2	8
Totaal	4	4	4	4	16

Vanuit de ervaringen en wensen van geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn scenario's opgetekend voor de positionering van de SMI-regeling in een wettelijk regime. De scenario's zijn nadrukkelijk geconstrueerd op basis van praktische en beleidsmatige argumenten voor een borging in een van de besproken wetten en vormen het vertrekpunt voor het in kaart brengen van de juridische voor- en nadelen die aan de verschillende opties kleven.

Belangrijkste bevindingen

De meeste geïnterviewde gemeenten hebben geen sterke voorkeur voor het regelen van de SMI onder één bepaalde wet. Veel gemeenteambtenaren geven in de gesprekken aan een eerste voorkeur te hebben, maar bijvoorbeeld borging in de Wmo of de Jeugdwet om het even te vinden. Een punt dat vrijwel alle gemeenten noemen, is het belang van maatwerk. Gemeenten zijn tevreden met de mogelijkheden tot ondersteuning die er nu zijn en een deel van hen vreest voor belemmeringen daarin waar de SMI-regeling wettelijk geborgd zou worden.

¹ Een van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners heeft in de enquête de vraag over de wettelijke voorkeur niet beantwoord. In het interview werd uitgesproken dat er geen duidelijke voordelen werden gezien van wettelijke borging. Deze gemeente staat als zodanig in de tabel weergegeven.

Mede als gevolg van die weinig sterke voorkeur, blijkt borging van de SMI-regeling in de Wmo de meest acceptabele optie. De belangrijkste reden daarvoor is dat de SMI-regeling aansluit bij de gedachte van deze wet en de wijze waarop gemeenten daar invulling aan geven (één plan, één regisseur, één gezin (één budget)). Een integrale benadering wordt wenselijk geacht. Daarnaast zou de SMI-regeling vanuit de Wmo efficiënt en klantvriendelijk kunnen worden uitgevoerd. Ten slotte geven gemeenten aan dat de Wmo ruimte laat voor het bij de uitvoering van de SMI-regeling noodzakelijk geachte maatwerk.

Een vergelijkbare redenering gaat echter op voor de wettelijke borging in de Jeugdwet/Wet op de jeugdzorg. Ook hier worden inhoudelijke raakvlakken en toegankelijkheid (klantvriendelijkheid) als argumenten genoemd.

Het belangrijkste argument om de SMI-regeling onder te brengen in de Wet kinderopvang is het feit kinderopvang de gemeenschappelijke noemer is, in een gemeentepraktijk die zeer divers wordt ingericht. Verder worden ook bij deze wet inhoudelijke raakvlakken gezien.

Hieronder worden achtereenvolgens de volgende scenario's nader besproken:

- Wet maatschappelijk ondersteuning;
- Jeugdwet;
- Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen;
- andere wijze van borging;
- geen wettelijke borging.

Wet maatschappelijke ondersteuning

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is geregeld dat mensen met een beperking ondersteuning kunnen krijgen. De Wmo wordt uitgevoerd door gemeenten. Zij hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid.

Van de vijftien geïnterviewde gemeenteambtenaren spreken vijf de voorkeur uit voor een wettelijke borging van de SMI-regeling in de Wmo. Zij voeren daarvoor de volgende argumenten aan:

- *Inhoudelijke raakvlakken*: de SMI-regeling past in de gedachte van één plan, één regisseur, één gezin (één budget). De Wmo heeft veel raakvlakken met huishoudelijke hulp. Daarin zit een onderdeel verzorging van kinderen. Het is dus voor gemeenten prettig en logisch om dit in één hand te houden.
- *Efficiënt en klantvriendelijk*: de Wmo biedt de mogelijkheid om problemen te signaleren en op een efficiënte en klantvriendelijke manier ondersteuning te bieden. Hulpbehoevenden zijn bij de gemeente in beeld vanwege huishoudelijke hulp en SMI. De decentralisatie van nog meer taken op dit terrein (Awbz) naar gemeenten zorgt ervoor dat ook bij die

groep de behoefte aan SMI in kaart gebracht kan worden. Professionals die dicht bij het gezin staan, kunnen dan vanuit een integrale benadering beoordelen of er een arrangement tot stand moet komen waar SMI deel van uitmaakt.

- *Beleidsvrijheid*: gemeenten zijn bij de uitvoering van hun taken gebaat bij maximale handelingsvrijheid. Borging van de SMI-regeling in de Wmo leidt niet tot beperking van die handelingsvrijheid.

Jeugdwet

De Jeugdwet regelt vanaf 2015 de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Momenteel ligt een groot deel van deze verantwoordelijkheid op grond van de Wet op de jeugdzorg op provinciaal niveau.

Drie geïnterviewden geven de voorkeur aan een wettelijke borging van de SMI-regeling in de Wet op de jeugdzorg/Jeugdwet. Zij voeren daarvoor de volgende argumenten aan:

- *Inhoudelijke raakvlakken*: medische dagverblijven en intra- of extramurale zorg voor kinderen vallen onder de Wet op de jeugdzorg. De SMI-regeling hoort daar eigenlijk ook bij. Het is een redelijk goedkope voorziening. Het zou mooi zijn als die opgenomen zou kunnen worden in het totale pakket van de jeugdzorg. Er ligt een natuurlijke verbinding met andere elementen van die wet en het belang van het kind. Vanuit de gemeentelijke afdeling Jeugd zijn er bovendien ook al contacten met de kinderopvang.
- *Toegankelijkheid*: het zou goed zijn de regeling onder te brengen bij een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of het maatschappelijk werk. Die instanties zijn toegankelijker en vaak zijn de mensen die een beroep op de regeling willen doen er al bekend. Wettelijke borging in de Wet op de jeugdzorg ligt om die reden voor de hand. Het CJG is een laagdrempelige organisatie die de regeling goed zou kunnen uitvoeren.

Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen

De Wet kinderopvang regelt de kwaliteit, de financiering en het toezicht binnen de kinderopvang.

Twee gemeentebambtenaren geven de voorkeur aan voor een wettelijke borging van de SMI-regeling in de Wet kinderopvang. Zij voeren daarvoor de volgende argumenten aan:

- *Gemeenschappelijke noemer uiteenlopend lokaal beleid*: als de SMI-regeling nu in de verschillende gemeenten op verschillende manieren is geregeld, dan zijn er geen sterke argumenten voor een wet met een

specifieke insteek. De Wet kinderopvang is de gemeenschappelijke noemer en daarmee het meest logisch om de regeling in vast te leggen.

- *Inhoudelijke raakvlakken*: het belang van het kind moet voorop staan. Vanuit dat perspectief past wettelijke borging in de Wet kinderopvang het best.

Een andere wijze van borging

Twee gemeenteambtenaren geven aan niets te zien in de borging van de SMI-regeling in een specifieke wet, maar spreken zich wel uit voor het vastleggen van de regeling. Zij hebben daarbij de volgende overwegingen:

- *Een financieel argument*: het belangrijkste knelpunt rondom de SMI-regeling is op dit moment dat de regeling vrijblijvend is, niet alle gemeenten voeren de regeling uit. De SMI-regeling zou gekoppeld kunnen worden aan het beleid rondom vroeg- en voorschoolse educatie. Er bestaat een decentrale uitkering in het kader van Onderwijsachterstandenbeleid (AOB). Als de SMI daarin wordt ondergebracht, staat een budget vast. Gemeenten moeten het geld uitgeven aan de SMI-regeling en anders terugstorten. De vrijheid om zelf inhoudelijk invulling te geven aan de regeling blijft.
- *Geen voorkeur*: één wet waar alle voorzieningen onder vallen zal er waarschijnlijk nooit komen. Er is een afzonderlijke Participatiewet, Wmo en Jeugdwet. Het maakt voor gemeenten niet uit in welke wet de SMI-regeling ondergebracht wordt. Er zullen lokaal verordeningen opgesteld worden waarin de voorzieningen worden vastgelegd en er zal in de praktijk wetoverstijgend worden gewerkt.

Geen wettelijke borging

Ten slotte zijn er drie gemeenteambtenaren die een wettelijke borging van de SMI-regeling als onwenselijk bestempelen. Dat doen zij met de volgende argumentatie:

- *Beleidsvrijheid*: gemeenten willen voorkomen dat de mogelijkheid om maatwerk te leveren dichtgeregeld wordt.
- *Regeling binnen bijzondere bijstand*: de SMI-regeling is prima te regelen voor gemeenten binnen de bijzondere bijstand. Dat is de keuzevrijheid van de gemeente. Wettelijke borging zou ertoe kunnen leiden dat de mogelijkheid om maatwerk te leveren wordt beperkt of verdwijnt. Wat de mogelijkheden tot re-integratie of participatie zou belemmeren. Vooral voor zogenoemde zorgmijders zal een eigen bijdrage bijvoorbeeld de drempel om zorg te aanvaarden verhogen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl