

# Evaluatie Kinderopvang

## Inleiding:

Sinds 2014 voert de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug de tegemoetkoming voor kinderopvang uit voor de 5 deelnemende gemeenten. In 2018 is het beleid en uitvoering rondom de diverse regelingen Kinderopvang geëvalueerd en meer in lijn gebracht met de landelijke richtlijnen. Dit beleid is in werking getreden met ingang van 2019.

Binnen de uitvoering van de Kinderopvang zijn drie regelingen te onderscheiden, opvangkosten WKO, opvangkosten Participatiewet en opvangkosten SMI. Onderstaand een uitleg over deze drie regelingen.

### Opvangkosten WKO

Binnen de Wet Kinderopvang kunnen ouders, die aan de voorwaarden voldoen, in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang: de kinderopvangtoeslag. Zo kunnen ouders die werken, studeren, inburgeringslessen of een re-integratietraject volgen in aanmerking komen voor een de kinderopvangtoeslag via de Belastingdienst. De Belastingdienst vergoedt niet alle kosten van de kinderopvang. Als de ouder(s) een laag inkomen hebben (maximaal 110% van de bijstandsnorm) dan is een aanvulling via de RSD mogelijk. We noemen dat een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De tegemoetkoming bedraagt 4% van de kosten van de kinderopvang, berekend over het maximum uurtarief en het maximaal aantal uren waarover iemand recht heeft op kinderopvangtoeslag. De maximum uurtarieven zijn per jaar geïndexeerd en wordt door de overheid vastgesteld. Het maximaal aantal uren hangt af van de reden waarom er kinderopvang nodig is.

Als er een re-integratietraject of inburgeringslessen wordt gevolgd, of als iemand studeert, is een tegemoetkoming mogelijk over maximaal 230 uur per maand. Als iemand werkt, hangt het vergoedingspercentage af van de hoogte van het inkomen dat iemand heeft. De RSD hanteert bij de vaststelling van de tegemoetkoming de inkomstenpercentages van de Belastingdienst.

### Opvangkosten Participatie

Klanten die een inburgerings- of re-integratietraject volgen, krijgen vaak te maken met kinderopvang, waarbij de uurprijs hoger is dan het maximum uurtarief die de Belastingdienst hanteert. Voor deze klanten is het moeilijk danwel onmogelijk de meerprijs te bekostigen vanuit hun uitkering. Voor deze klanten is extra vergoeding vanuit het Participatiebudget mogelijk.

### Opvangkosten SMI

Sociaal Medische Indicatie (SMI) is een vangnetregeling die gemeenten de mogelijkheid geeft om gezinnen tijdelijk financieel te ondersteunen in de kosten van de kinderopvang als zij door bepaalde medische of sociale omstandigheden tijdelijk niet in aanmerking voor de kinderopvangtoeslag. De ouder of beide ouders kunnen niet werken door (psychische) ziekte of door een crisis in het gezin. Een 'sociale' reden om SMI toe te kennen is bijvoorbeeld als één van de ouders in detentie zit waardoor de ouder niet kan werken, maar ook niet in staat is om de verzorging van de kinderen op zich te nemen.

De SMI Kinderopvang wordt alleen uitgevoerd voor de gemeente Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug en Zeist. De gemeente Wijk bij Duurstede voert de SMI Kinderopvang zelf uit.

De gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de SMI Kinderopvang een budget dat is toegevoegd aan het Gemeentefonds. Dit budget wordt jaarlijks geïndexeerd en is niet geoormerkt.

## Wijzigingen beleid 2019

Zoals hiervoor al werd aangegeven is in 2019 het beleid rondom de uitvoering van vergoeding voor kinderopvang gewijzigd, inhoudende dat het beleid zoveel mogelijk in overeenstemming is gebracht met landelijke richtlijnen, inhoudende:

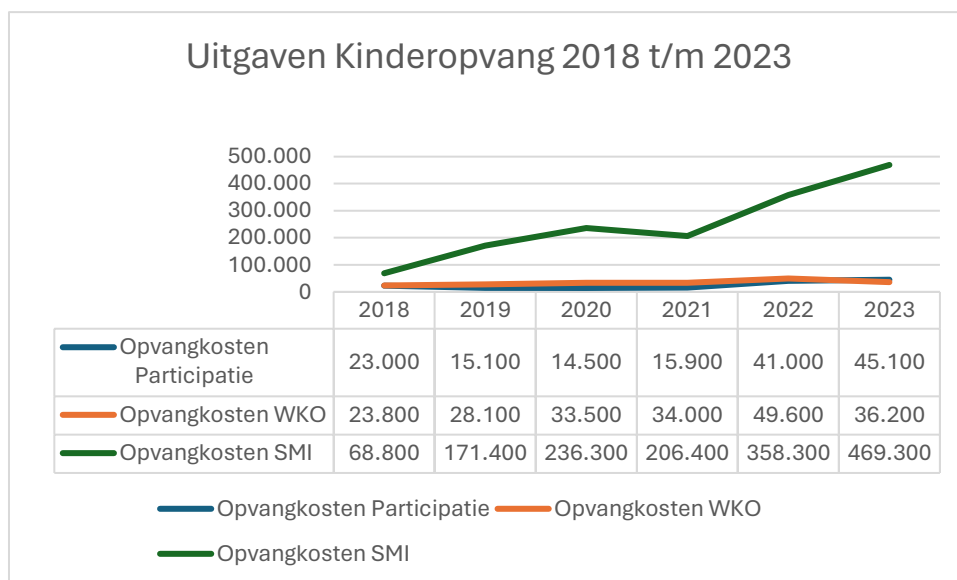
- verbreden van de doelgroep met studenten en werkenden met een minimum inkomen;
- hanteren maximumuurtarief en invoeren van een eigen bijdrage;
- aanpassen SMI-regeling, door het bieden van maatwerk en beperking tot het maximumuurtarief en het invoeren van een eigen bijdrage.

In 2020 werd duidelijk dat de kinderopvangkosten in het kader van de Sociaal Medische Indicatie (SMI) sinds 2019 fors zijn gestegen. Toen bleek dat door de mogelijkheid van het bieden van maatwerk de maximaal termijn van drie maanden, waarvoor SMI mogelijk was, meestal werd overschreven. Daarom zijn met alle gemeenten, waarvoor de RSD de SMI Kinderopvang uitvoert, uitvoeringsafspraken gemaakt. Deze uitvoeringsafspraken hielden in dat vanaf 2021 er maximaal zes maanden SMI Kinderopvang wordt verstrekt voor maximaal 22 uur per week dagopvang en maximaal 12 uur per week buitenschoolse opvang. Indicaties worden niet verlengd en komen niet boven het maximaal aantal uren per week uit, tenzij er schrijnende gevallen zich voordoen.

Deze evaluatie gaat verder in op de SMI Kinderopvang, omdat we bij deze regeling de afgelopen jaren een behoorlijke stijging zagen in het gebruik en uitgaven.

## Stijging uitgaven SMI Kinderopvang

In de afgelopen jaren zagen we de uitgaven SMI Kinderopvang stijgen. In onderstaand grafiek is deze stijging duidelijk te zien. Deze stijging zien we in alle gemeenten, waarvoor de SMI Kinderopvang wordt uitgevoerd.



De uitgaven hierboven gemeld, kunnen enigszins afwijken van de bedragen genoemd in de diversie P&C-stukken. Dit heeft te maken met de wijze van boeking rondom de jaarovergang. De cijfers hierboven geeft wel een duidelijk beeld van de toename van de uitgaven SMI Kinderopvang.

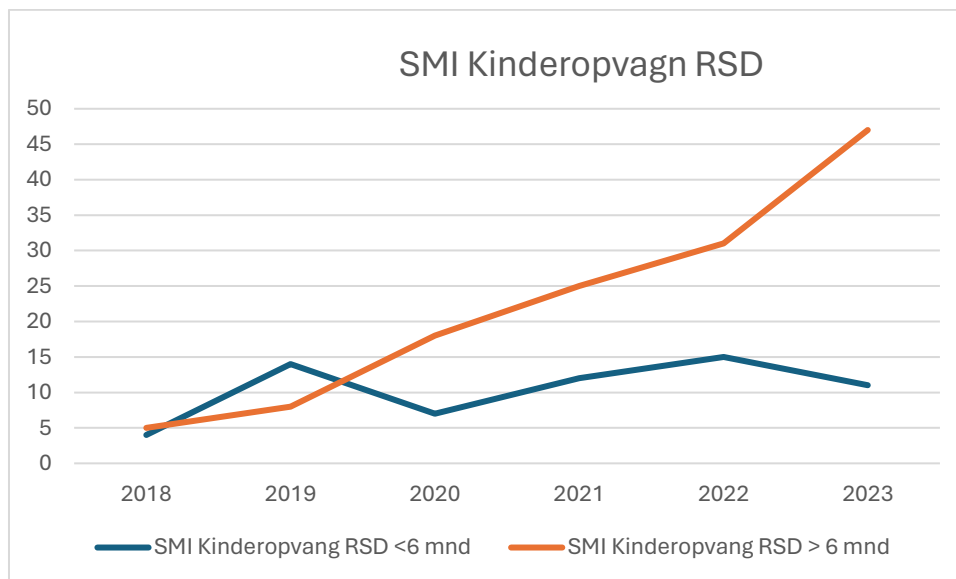
## Gebruik SMI

Omdat de uitgaven SMI blijvend stijgen, is verder onderzoek gedaan naar de oorzaak van deze stijging.

Allereerst is onderzocht hoe het gebruik is. In onderstaande grafiek is te lezen dat er steeds meer inwoners gebruik maken van de SMI Kinderopvang. Dit komt enerzijds doordat er steeds meer bekendheid is over deze regeling zowel bij inwoners als bij hulpverleners. Ook is te zien dat inwoners langdurig gebruikmaken van de SMI Kinderopvang. Het overgrote deel van de toekenningen maakt langer dan zes maanden gebruik van de SMI Kinderopvang. Sommige inwoners maken zelfs meer dan twee jaar gebruik van de SMI Kinderopvang. Dit gegeven doet zich niet alleen binnen de RSD-gemeenten voor. Landelijk werd al door het VNG in 2020 in een onderzoek naar het gebruik van de SMI-melding gemaakt dat het gebruik van SMI toeneemt door bekendheid van de regeling en door beperkte 'uitstroom'. Ook binnen de RSD-regio zien we een beperkte 'uitstroom' binnen de SMI.

Anderzijds zien we dat naast bekendheid van de SMI meer multiproblematiek bij gezinnen speelt en daarom meer gezinnen een beroep doen op SMI. Binnen het Jeugd domein van de gemeenten wordt ook een stijgende lijn in hulpvragen ervaren en vooral ook stijgende complexiteit van de hulpvragen.

### Gebruik SMI Kinderopvang



In bovenstaande grafiek is te zien dat steeds meer inwoners gebruik maken van de SMI Kinderopvang.

Onderstaand een overzicht van het gebruik in 2023 per gemeente

2023	Korter dan zes maanden	Langer dan zes maanden
Bunnik	2	3
De Bilt	8	11
Utrechtse heuvelrug	2	8
Zeist	7	16
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>47</b>

## Maximum uurtarief

Bij het toekennen van SMI Kinderopvang wordt net als bij andere vormen van vergoeding van kinderopvang een vergoeding verstrekt tot het maximum uurtarief dat door de Belastingdienst is vastgesteld. In toenemende mate zien we dat kinderopvangorganisaties een hoger uurtarief hanteren dan het maximumtarief. Ouders kunnen deze hogere bijdrage niet altijd zelf betalen, waardoor er een achterstand ontstaat bij de betaling aan de kinderopvangorganisatie. In dit soort gevallen wordt maatwerk toegepast, waardoor de kosten stijgen.

## Eigen bijdrage

Wanneer de inwoner een vergoeding ontvangt voor de kinderopvang, is deze inwoner een eigen bijdrage verschuldigd. Deze wordt inkomensafhankelijk vastgesteld. De gedachte hierachter is dat door het vragen van eenzelfde bijdrage voor SMI als bij andere vormen van vergoeding van kinderopvang een mogelijke overstap naar de kinderopvangtoeslag op een later moment kleiner is doordat de eigen bijdrage gelijk blijft. We zien echter steeds vaker dat deze eigen bijdrage voor veel inwoners een probleem geeft, doordat op meerdere zorggebieden een eigen bijdrage wordt gevraagd. Doordat de eigen bijdrage niet wordt betaald, worden er schulden opgebouwd, soms tot wel € 5.000. Kinderopvangorganisaties dreigen dan met opheffing van de opvangplaats voor het gezin. Ook hier wordt in schrijnende gevallen maatwerk toegepast, om te voorkomen dat door het wegvallen van de kinderopvang de inwoner niet verder in de problemen raakt op welke zorggebied dan ook.

## Wat zien we verder in het voortraject

Inwoners waarbij SMI Kinderopvang wordt aangevraagd, zijn meestal in begeleiding bij het Centrum voor Jeugd en Gezin, een Dorpsteam, Altrecht of Fivoor. Het Centrum voor Jeugd en Gezin en het Dorpsteam heeft een regiefunctie. Altrecht of Fivoor begeleidt het gezin. In de praktijk zien we dat wanneer er SMI Kinderopvang noodzakelijk is, de indicatiestelling meestal door de professional afgegeven wordt die ook het gezin begeleidt. Deze heeft in die zin geen onafhankelijke positie ten opzichte van de indicatiestelling.

Bij de aanvraag SMI Kinderopvang wordt door de begeleider van het gezin een Plan van Aanpak opgesteld, waarin wordt aangegeven welke stappen er ondernomen worden, zodat het gezin na zes maanden geen SMI Kinderopvang meer nodig heeft. Het is de bedoeling dat in de tussentijd gezocht wordt naar een duurzame oplossing en dat de ouder(s) werken aan een verbeterde situatie. Echter, doordat de vervolgstap in de begeleiding van het gezin niet altijd duidelijk is, is het moeilijk om het 'tijdelijke' aspect te waarborgen. Ook wordt hier niet altijd strak op gemonitord. Daarnaast is er in een deel van de gezinnen die gebruikmaken van SMI sprake van medische of sociale problemen die chronisch zijn. In de praktijk wordt SMI dan meerdere malen verlengd. Dit wordt gezien als maatwerk, situaties waarbij (indien nodig) de hardheidsclausule wordt toegepast. Ook zien we dat in gezinnen waarbij meer begeleiding nodig is van bv. GGZ, de wachttijden bij het GGZ lang zijn, waardoor het gezin niet gelijk geholpen wordt, waardoor langer SMI nodig is.

Een ander punt dat genoemd werd in het onderzoek van de VNG is dat alternatieve voorzieningen voor SMI onvoldoende bekend zijn bij partijen die indiceren en/of toekennen. Het gevoel daarbij is dat SMI te makkelijk wordt ingezet, zonder dat echt goed wordt gekeken of SMI de best passende oplossing is en of er mogelijk voorliggende voorzieningen zijn die niet of onvoldoende benut worden. In de gesprekken met gemeenten worden hierbij vooral voor- en vroegschoolse educatie (hierna: vve) en peuteropvang genoemd als alternatieve voorzieningen voor SMI.

Ook is het niet bij alle indicatiestellers van de gemeenten, waarvoor wij de SMI uitvoeren, duidelijk wat de voorliggende voorzieningen voor SMI zijn. Dit zien we ook terug in het voortraject. Professionals weten niet altijd welke andere alternatieve voorzieningen er zijn. Ze zijn vaak ook niet op de hoogte van de regelgeving rondom de SMI. Bij de medewerkers die wel op de hoogte zijn van alternatieve voorzieningen, zien deze voorzieningen meestal niet als passende oplossing. Zo worden de voorzieningen VVE en Peuteropvang niet als voorliggende voorziening gezien, omdat deze voorzieningen voor een andere doelgroep zijn bedoeld dan Kinderopvang. Zo is VVE bijvoorbeeld bedoeld voor kinderen met een taalachterstand of gezinsfactoren die bij de geboorte al spelen.

Sinds 1 januari 2021 is in de Wet Kinderopvang onder andere geregeld dat ook gezinnen waarin de ene ouder werkt en de andere ouder een permanente indicatie heeft vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) aanspraak kunnen maken op een kinderopvangtoeslag. Vanaf 1 januari 2023 is dit ook mogelijk voor gezinnen met tijdelijke Wlz-indicatie.

### Waar zijn verbeteringen mogelijk

#### Lokale processen

Verbeteringen zijn mogelijk in de lokale processen binnen het CJG en dorpsteams en gemeenten. Naar de burger zal er meer duidelijkheid moeten komen over de voorwaarden om SMI te kunnen aanvragen en dat het voor de burger duidelijk is dat het hier om een tijdelijke situatie gaat. Ook kunnen gemeenten hun interne processen beter inrichten, zodat SMI beter aansluit op ander voorzieningen in de gemeente. Welke producten sluiten aan op de SMI regeling. Een procesbeschrijving met werkafspraken, richtlijnen over het aanmeldformulier, het plan van aanpak en richtlijnen draagt bij aan het verkorten van de SMI-duur. De SMI-regeling zou een onderdeel moeten zijn van het totale ondersteuningsplan van het gezin, zodat de regeling onderdeel wordt van het geheel. Als er verlenging nodig is, moet er dus ook gemotiveerd worden aan de hand van de doelen van het ondersteuningsplan waarom het nodig is de aanvraag te verlengen.

Daarnaast is het noodzakelijk dat alle SMI aanvragen via het CJG/dorpsteams worden ingediend. Het CJG/dorpsteam krijgt op deze wijze een duidelijk overzicht van alle SMI-toekenningen.

#### Verbetering monitoring

In de praktijk wordt SMI toegekend en vindt er tussentijds geen monitoring plaats over wat de burger onderneemt zodat hij/zij na 6 maanden geen SMI meer nodig heeft. Daarnaast vindt de indicatie voor SMI meestal plaats door de professional die ook het gezin begeleidt en heeft in die zin geen onafhankelijke positie ten opzichte van het gezin.

Monitoring kan bijdragen aan het verkorten van de looptijd van SMI. Als alle aanvragen via het CJG of Dorpsteams verlopen, zou de monitoring ook hier het beste uitgevoerd kunnen worden.

### Juridische Context

Bij de evaluatie in 2018 is de Verordening en nadere regelgeving Kinderopvang vastgesteld door het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de RDWI waarin drie soorten vergoedingen voor Kinderopvang mogelijk werd. In de verordening en nadere regelgeving is als grondslag artikel 8, eerste lid, onderdeel a van de Participatiewet gebruikt. Naar nu blijkt, naar aanleiding van een verdiepend onderzoek naar de grondslag van deze regeling, is voor de uitvoering van de SMI Kinderopvang de Participatiewet niet de juiste grondslag. De vergoeding van de SMI Kinderopvang is niet geregeld in een wet en staat in die zin ook los van de Participatiewet. Het is onduidelijk

wat de juiste grondslag is voor uitvoering van de SMI Kinderopvang. In den lande wordt hier ook verschillend mee omgegaan.

De aanvraagbehandeling en de uitbetaling van de kinderopvang wordt uitgevoerd door de RSD.

In de Gemeenschappelijke Regeling RDWI is geregeld dat de beleids- en uitvoerende taken in het kader van de aan die deelnemers opgedragen of in de toekomst op te dragen taken zoals opgenomen in de Wet invoering Participatiewet, de Participatiewet, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet Inburgering, de Wet schuldsanering natuurlijke personen en alle overige op voornoemde algemeen verbindende voorschriften gebaseerde of daarmee samenhangende regelingen. De SMI Kinderopvangtoeslag is niet opgenomen in de Gemeenschappelijke regeling. Deze regeling valt buiten de Participatiewet. Gemeenten hebben hun bevoegdheid hier iets over te regelen niet overdragen aan de RDWI. Als de gemeenten dit wel willen doen, dan zullen zij de RDWI moeten mandateren. Dit betekent dat de regeling nu dus oneigenlijk wordt uitgevoerd door de RSD.

Het voorstel is om met de gemeenten verder te onderzoeken hoe de uitvoering dient te worden ingericht en zolang dit onderzoek loopt de regeling op de oude wijze uit te voeren. Bovenstaande geldt voor de SMI. Ten aanzien van de 'gewone' uitvoering van de Wko Kinderopvang geldt ook dat deze niet binnen het werkveld van de RSD ligt en dat daar ook verder onderzocht moet worden hoe de uitvoering hiervan ingericht dient te worden en bij wie dit ligt.

### Aanbevelingen richting de gemeenten en CJG/Dorpsteams

#### 1. Beleg de aanvraag en toekenning bij het CJG of Dorpsteams

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de begeleiding van het gezin, waarbij jonge kinderen zijn, succes heeft als de Kinderopvang goed is geregeld. Een aantal ambtenaren van de gemeenten gaven ook aan dat de SMI Kinderopvang een onderdeel zou moeten zijn van het gehele Ondersteuningsplan van het gezin. Dit in het kader van 1 gezin, 1 plan, 1 regiehouder, waarbij de inwoner centraal staat. Zo kan er integraal gekeken worden vanuit de inhoud naar wat nodig is om de begeleiding tot een goed succes te brengen, waar de SMI Kinderopvang een onderdeel van is. Dit past ook binnen de visie van de strategische kaders: de inwoner staat centraal.

Vanuit die gedachte komt de aanvraagbehandeling en toekenning beter tot zijn recht binnen het CJG/Dorpsteams.

Aandachtspunt daarbij is dat de gemeenten zelf een verordening of beleidsregel vaststellen waarin de voorwaarden SMI Kinderopvang worden geregeld. Een aandachtspunt daarbij is de duur van de SMI Kinderopvang. In de praktijk zien we nu dat zes maanden SMI Kinderopvang niet toereikend is. Een aandachtspunt daarbij is ook wie de indicatie afgeeft, dit wordt nu door de professional afgegeven die ook het gezin begeleidt, maar zou een onafhankelijke moeten/kunnen zijn. Dit pas heel goed binnen het CJG/dorpsteam, omdat zij een regiefunctie hebben en niet de rechtstreekse behandelaar

De RSD zou na toekenning de betaling kunnen regelen. Dus de aanvraag t/m beschikking ligt bij het CJG/Dorpsteam of gemeente en de uitbetaling bij de RSD. De keuze is aan de gemeenten hoe dit te regelen.

#### 2. Interne en heldere procesbeschrijving opstellen door de gemeenten/CJG en dorpsteams;

Een heldere procesbeschrijving wordt door alle gemeenten gemist. Wanneer kan SMI worden aangevraagd, wat zijn de voorwaarden, hoe lang is de duur. Wanneer is verlenging in schrijnende gevallen mogelijk, etc. etc. Maak de SMI een onderdeel van het gehele ondersteuningsplan, zodat de SMI een onderdeel is van het geheel.

Daarin wordt geadviseerd bij toekenning, de uitbetaling rechtstreeks aan de Kinderopvangorganisatie te doen toekomen, zodat er geen problemen in de kinderopvang ontstaan vanwege de betaling.

### 3. Communicatie

Geadviseerd wordt naar alle organisaties die gezinnen begeleiden informatie te geven over de voorwaarden van SMI kinderopvang en geef duidelijk aan dat de aanvraag alleen via de CJG/Dorpsteam kan lopen en inwoners niet zonder tussenkomst van het CJG/Dorpsteams een aanvraag kunnen indienen. Op deze wijze heeft het CJG/Dorpsteams een duidelijk beeld van het gebruik van SMI Kinderopvang en kan daar waar nodig op monitoren.

Ook een vereiste is dat inwoners op de hoogte zijn van de mogelijkheden van SMI Kinderopvang en wat daarvoor nodig is om er gebruik van te kunnen maken.