



SOCIAAL MEDISCHE INDICATIE IN DE GEMEENTE ALMELO

Bachelorthesis Gezondheidswetenschappen

Student en studentnummer

L.C. Vree Egberts (s1011901)

S.Y. Damhuis (s1023640)

Eerste begeleider

Mw. Dr. M.M. Boere-Boonekamp

Tweede begeleider

Dhr. Dr. H.G.M. Oosterwijk

Externe begeleider

Mw. R. Haasnoot

Datum:

20 september 2012

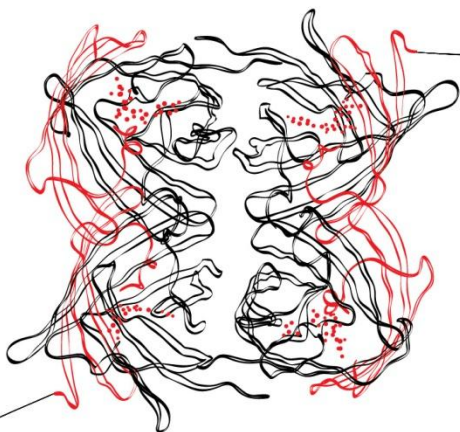
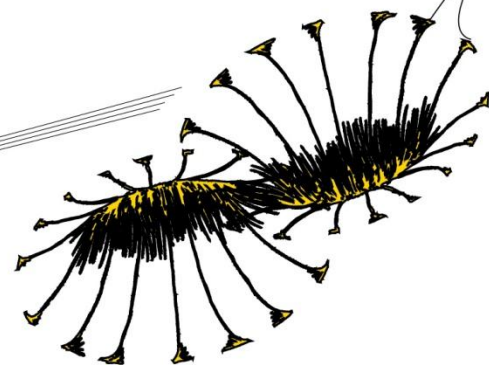
In opdracht van

Academische Werkplaats Jeugd in Twente

Gemeente Almelo

Status verslag

Openbaar



Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van onze bachelorthesis voor de opleiding Gezondheidswetenschappen aan de Universiteit Twente. Wij hebben de afgelopen periode enorm veel geleerd. Het was een uitdaging om de wetenschappelijke kennis die we de afgelopen drie jaren tijdens onze opleiding hebben opgedaan te gebruiken bij dit onderzoek.

Met dit onderzoek hopen we inzicht te kunnen verschaffen in het probleem dat speelt bij budgetoverschrijding rondom sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo.

Graag willen wij via deze weg onze begeleiders bedanken. Ten eerste willen we mevrouw Boere-Boonekamp bedanken voor de begeleiding, beoordeling en de tijd en moeite die zijn heeft besteed aan onze bachelorthesis. Ook bedanken wij meneer Oosterwijk voor zijn inzet en begeleiding tijdens het onderzoek. We hebben veel van beiden geleerd.

Daarnaast willen we onze externe begeleider namens de GGD, mevrouw Haasnoot, bedanken voor haar inzet bij ons onderzoek, evenals mevrouw Cerneus voor de controle van het verloop van het onderzoek vanuit de Academische Werkplaats Jeugd in Twente. Vanuit de gemeente Almelo bedanken wij meneer Beltman voor de aangeleverde informatie.

Tenslotte willen we alle respondenten bedanken voor de medewerking aan dit onderzoek. We hebben prettig contact gehad tijdens de interviews en hun input heeft ons erg geholpen bij het uitvoeren van dit onderzoek.

Lian Vree Egberts en Susan Damhuis
20 september 2012, Enschede

Samenvatting

Aanleiding

Sommige gezinnen hebben ondersteuning nodig bij de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Kinderopvang kan deze ondersteuning bieden. Echter, niet alle gezinnen zijn in staat kinderopvang te betalen. Voor gezinnen in dergelijke situaties bestaat een gemeentelijke regeling, de sociaal-medische indicatie. In de wet is vastgelegd dat de overheid het overleven en de ontwikkeling van een kind waarborgt (1). Het beleid in de gemeente Almelo rondom de sociaal-medische indicatie is geëvalueerd. Uit deze evaluatie tot 2011 bleek dat er een grote overschrijding van het budget was. Dit onderzoek heeft als doel de oorzaken van deze overschrijding te achterhalen. Mogelijkerwijs leiden deze oorzaken tot aangrijpingspunten voor het beleid zodat de budgetoverschrijding terug gedrongen kan worden tot het beschikbare budget. Aan de hand van de volgende centrale vraag wordt het onderzoek uitgevoerd: *Wat zijn de oorzaken van de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo en welke aangrijpingspunten voor het beleid bestaan er om deze budgetoverschrijding terug te dringen tot het beschikbare budget?*

Methode

Dit onderzoek is een beschrijvend kwalitatief onderzoek dat evaluerend van aard is. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een bureaustudie en een veldonderzoek. Respectievelijk bestaande uit het bestuderen van literatuur en verkennende interviews. De interviews zijn semigestructureerd en hebben vier kaders, namelijk algemeen, indicatie, beleid en samenwerking. Er werken veertien respondenten mee aan dit onderzoek, te verdelen in toekenners en verwijzers.

Resultaten en conclusie

Dit onderzoek heeft enkele mogelijke oorzaken van de budgetoverschrijding achterhaald. De beoordeling van een situatie met betrekking tot sociaal-medische indicatie is erg verschillend en ook vaak onduidelijk. Dit zorgt voor een stijgend aantal aanvragen die druk uitoefenen op de grenzen van het beleid. Het beleid dijt hierdoor uit met een budgetoverschrijding als gevolg. Ook gebrek aan kennis en gebrek aan toezicht op de uitgaven kunnen oorzaken zijn. Betrokken actoren hebben slechts beperkte kennis en weten niet welke contactpersonen ze moeten benaderen gedurende het proces van een SMI. Daarnaast houdt de gemeente slechts beperkt toezicht op de uitgaven binnen het budget, waardoor budgetoverschrijding niet wordt opgemerkt.

Aanbevelingen

Een aanbeveling voor de gemeente Almelo is een stroomdiagram. Dit diagram bevat het algemene proces van sociaal-medische indicatie in stappen met bijbehorende gegevens van contactpersonen. Een dergelijk diagram brengt snel in kaart welke personen benaderd moeten worden waardoor duidelijkheid ontstaat. Daarnaast is centralisatie mogelijk om duidelijkheid te scheppen. Ook zou de gemeente Almelo een alarmsysteem kunnen inbouwen dat de uitgaven in de gaten houdt. Tevens wordt een signaal afgegeven als budgetoverschrijding dreigt voor te vallen. Tenslotte kan een multidisciplinair team een uitkomst bieden. In dit geval worden alle verantwoordelijkheden en ook de 'pot met geld' bij een multidisciplinair team neergelegd. Dit team stelt een indicatie en kent de tegemoetkoming toe. Zo wordt inzicht en duidelijkheid gecreeërd.

Summary

Some families need some support in parenting for the development of their children. Childcare can be a solution. However, not all families are able to realize the costs for childcare. In this circumstances there is a municipal legislation. It's called a social-medical indication. In the Report of the Convention on the Rights of the Child is set that the government take care of the development of children. Some arrangements as a social-medical indication are the implementation of this law in real life.

The policy on social-medical indication in the municipality of Almelo has been evaluated in this research. This evaluation revealed an exceeded budget till 2011. The aim of this research is to figure out what causes this exceeded budget. It is possible that these causes lead to some solutions . These solutions might reduce the exceeded budget to the available budget. The basis of this research is the following central question: *What are the causes of the exceeded budget for social-medical indications in the municipality of Almelo and which leverage points for policy exists to reduce the exceeded budget till the available budget?*

Methods

This research is a descriptive qualitative study. This research consists of a desk study and field research. Respectively consisting of literature study and exploratory interviews. The interviews are semi-structured and got four frameworks. These frameworks are general information, indication, policy and collaboration. There are fourteen respondents in this study and we can subdivide them in two groups, granters and referrers.

Results and conclusion

This research has found some possible causes for the exceeded budget. People judge different in situations about social-medical indications. This ensures an increasing number of applications that causes pressure on the borders of the policy. The policy expands with an exceeded budget as result. Also lack of knowledge is a possible cause. Actors don't know a lot about social-medical indication and they don't know which contacts they could approach. Lack of monitoring is a possible cause as well. The municipality of Almelo has no control over the expenditure, leaving budgeted exceedances unnoticed. There are found some solutions for reducing the budget in this research.

Recommendations

One of the recommendations for the municipality of Almelo is a flowchart. Such a diagram shows the general process with associated contact information. Centralization is also a recommendation. It is also possible for the municipality of Almelo to install an alarm system. This alarm system could oversee the expenditure and the expended budget and will give a signal if the budget comes close to be fully reached. A final recommendation is a multidisciplinary team. All responsibilities and the budget are in management of the multidisciplinary team. This team sets an indication and does or doesn't grant an allowance on base of social-medical indication. Putting all in one team creates clarity.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Summary	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
Hoofdstuk 2: Methode	9
Hoofdstuk 3: Wat is het beleid rondom sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo tot 2011?	11
Hoofdstuk 4: Resultaten.....	15
Hoofdstuk 5: Wat verklaart de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo op basis van informatie uit het beleid en uit de praktijk?	17
Hoofdstuk 6: Veranderingen na 2010.....	19
Hoofdstuk 7: Welke aanbevelingen voor het beleid kunnen bijdragen aan het terugdringen van de budgetoverschrijding tot het beschikbare budget?.....	20
Hoofdstuk 8: Discussie	22
Hoofdstuk 9: Conclusie.....	25
Hoofdstuk 10: Aanbevelingen	27
Hoofdstuk 11: Literatuurlijst	28
Bijlage 1: De ontwikkeling van het kind.....	30
Bijlage 2: Kinderopvang	31
Bijlage 3: Proces rondom een SMI	32
Bijlage 4: Reflectieverslag.....	33

Hoofdstuk 1: Inleiding

Ieder kind heeft rechten. Deze rechten staan beschreven in het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind dat in 1989 is opgesteld. Nederland is sinds 1995 lid van dit kinderrechtenverdrag (2). Één van de rechten van het kind is het recht op leven en ontwikkeling. In artikel zes van het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind is dit recht terug te vinden. Hierin staat dat de overheid het overleven en de ontwikkeling van het kind waarborgt (1). Een goede ontwikkeling is niet alleen afhankelijk van omgevingsfactoren zoals de structuur van de samenleving opgesteld door de overheid, maar er spelen meerdere factoren een rol. Intrapersoonlijke factoren en factoren in de directe sociale omgeving spelen ook mee in de ontwikkeling. Respectievelijk zijn dit biologische en genetische factoren van het kind en factoren zoals het gezin en de school (3). In bijlage 1 is meer informatie te vinden over een gezonde ontwikkeling van het kind.

Opvoedondersteuning

Niet alle kinderen krijgen te maken met een goede opvoeding. Problemen kunnen zich voordoen in de ontwikkeling van het kind, maar ze kunnen ook bij de ouders liggen. Deze problemen kunnen in veel gevallen worden opgelost met opvoedondersteuning zoals kinderopvang. In bijlage 2 is achtergrondinformatie te vinden over kinderopvang. De verschillende voorzieningen voor opvoedondersteuning worden voor een deel door de overheid bekostigd, omdat zij de taak heeft om een goede ontwikkeling van een kind te waarborgen. Alle taken van de overheid omtrent voorzieningen voor opvoedondersteuning liggen vastgelegd in de wet. De Wet kinderopvang is hier een voorbeeld van (4). In deze wet staat ook beschreven dat ouders in de meeste gevallen een eigen bijdrage moeten betalen. Niet alle gezinnen zijn echter in staat een dergelijke eigen bijdrage te betalen door de economische omstandigheden waarin ze zich bevinden. Ook kan het zijn dat de gezinnen niet voldoen aan de eisen die beschreven staan in de wet, waardoor ze geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag (5). Als het voor deze gezinnen noodzaak is om kinderopvang te krijgen voor een goede ontwikkeling van het kind door sociale en/of medische problemen die in het gezin spelen, kunnen ze aanspraak maken op een gemeentelijke regeling (6). Het proces dat doorlopen wordt voordat men in aanmerking kan komen voor een gemeentelijke regeling wordt beschreven in bijlage 3. De gemeentelijke regeling is de tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang op basis van een sociaal-medische indicatie. Het budget dat de gemeente hiervoor beschikbaar heeft, verschilt per gemeente. Elke gemeente krijgt ieder jaar geld van het Rijk uit het gemeentefonds en de gemeenten zijn vrij om dit geld te besteden. Elke gemeente bepaalt zelf hoeveel geld ze vrijmaken voor de regeling omtrent de sociaal-medische indicatie (7). De tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie is geregeld per gemeente, omdat het onmogelijk bleek om tot een uitvoerbare en handhaafbare landelijke indicatie te komen (8).

Verwijzers

De gemeente Almelo heeft in 2005 een verordening kinderopvang vastgesteld. In artikel drie en artikel vier van deze verordening zijn de regels voor de aanvraag op grond van een sociaal-medische indicatie vastgelegd (9). Een voorwaarde voor het aanvragen van een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie is dat er bij het betreffende gezin een sociaal-medische indicatie is gesteld. Het stellen van een indicatie is slechts voor een beperkt aantal medische disciplines weggelegd. Dit zijn de jeugdartsen van de GGD, kinderarts in het ziekenhuis, huisartsen, maatschappelijk werkers en een gezinsvoogd binnen de jeugdzorg (10). Onder de jeugdartsen van de GGD worden artsen verstaan die werkzaam zijn op het consultatiebureau voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.

De personen die de sociaal-medische indicatie stellen worden de verwijzers genoemd. Verwijzers hanteren enkele criteria die beschreven staan in het formulier vaststelling sociaal-medische indicatie kinderopvang (10). De indicatie wordt gesteld als er sprake is van een sociale en/of medische beperking bij de ouder en/of het kind. Alleen als deze beperking een belemmering voor de ontwikkeling van het kind veroorzaakt, wordt een sociaal-medische indicatie gesteld. Kinderopvang kan er in deze gevallen voor zorgen dat de ontwikkeling van het kind gestimuleerd wordt. Ook kan dit betekenen dat ouders de mogelijkheid hebben om een opleiding te gaan volgen of een baan te zoeken. Ze krijgen tijd om te werken aan een goed opvoedingsklimaat voor hun kind of kinderen (6).

Toekenners

Naast de verwijzers spelen ook beleidsmedewerkers van de gemeente een rol bij de sociaal-medische indicatie. Deze beleidsmedewerkers, die toekenners worden genoemd, nemen een beslissing over het beleid namens het college van burgemeester en wethouders. De criteria die de toekenners hanteren zijn gericht op volledigheid van de aanvraag en op de inhoud van de indicatie. De doelgroep van de sociaal-medische indicatie zoals staat beschreven in de beleidsregel 'kosten kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie' zijn ouders of verzorgers en/of kinderen die woonachtig zijn in de gemeente Almelo (11). Ze moeten tot de categorie behoren van personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. De aanwezige beperking moet dermate van invloed zijn op de ontwikkeling van het kind dat kinderopvang noodzakelijk is. Daarnaast hanteren de toekenners een aantal criteria om gezinnen met een sociaal-medische indicatie uit te sluiten. Gezinnen die gebruik kunnen maken van andere voorzieningen, zoals de Wet kinderopvang, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet Maatschappelijke ondersteuning ontvangen geen tegemoetkoming op grond van een sociaal-medische indicatie (11).

De mate van beleidsvrijheid van de gemeente om de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang zelf te regelen en de middelen daarvoor beschikbaar te stellen gaat niet altijd zoals wezenlijk is bedoeld. Dit geldt ook voor de gemeente Almelo. Na evaluatie van het beleid in de gemeente Almelo omtrent sociaal-medische indicatie in 2010 bleek dat er een flinke budgetoverschrijding heeft plaatsgevonden. Het beschikbare budget in de gemeente Almelo was €138.000 terwijl er in 2010 een bedrag van €413.000 is uitgekeerd (12). Dit is een overschrijding van bijna 200%. De gemeente Almelo wil nu maatregelen gaan nemen om de budgetoverschrijding terug te dringen. Door een evaluatie te maken van het gevoerde beleid kunnen aangrijpingspunten worden gevonden voor het bijstellen van het beleid.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is: *Wat zijn de oorzaken van de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo en welke aangrijpingspunten voor het beleid bestaan er om deze budgetoverschrijding terug te dringen tot het beschikbare budget?*

De centrale vraagstelling zal benaderd worden aan de hand van enkele deelvragen

1. Wat is het beleid rondom sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo tot 2011?
2. Wat verklaart de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo op basis van informatie uit het beleid en uit de praktijk?
3. Welke aanbevelingen voor het beleid kunnen bijdragen aan het terugdringen van de budgetoverschrijding tot het beschikbare budget?

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de oorzaak te achterhalen van de budgetoverschrijding rondom sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo. In deze bachelorthesis wordt verder sociaal-medische indicatie aangeduid als SMI. Het probleem is de overschrijding van het budget. Als de oorzaak bekend is, wordt er gezocht naar aangrijpingspunten voor het beleid zodat de budgetoverschrijding teruggedrongen kan worden tot het beschikbare budget.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is van belang voor een deel van de inwonenden in de gemeente Almelo. Het deel van de inwoners dat met een SMI te maken kan krijgen heeft zeer veel belang bij een dergelijk onderzoek. Immers een dergelijk onderzoek schept duidelijkheid over de gang van zaken rondom SMI in de gemeente Almelo. Een ander deel van de inwoners van de gemeente Almelo zal niet direct te maken krijgen met een SMI. Toch biedt dit onderzoek wel inzicht in het probleem rondom een SMI en zal het bijdragen aan de kennis van SMI onder de inwoners.

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek komt voort uit het feit dat dit onderzoek inzicht geeft in een relatief klein en nieuw onderwerp in de gemeente Almelo. Er zijn in Nederland reeds enkele onderzoeken gedaan naar een SMI. Een dergelijk onderzoek is echter nog nooit uitgevoerd in de gemeente Almelo. Het feit dat een SMI een gemeentelijke regeling is, betekent dat onderzoeken uit andere gemeenten niet van toepassing zijn op de gemeente Almelo. Bepaalde ideeën en uitkomsten van deze onderzoeken kunnen wel als achtergrondinformatie meegenomen worden in dit onderzoek.

Hoofdstuk 2: Methode

Dit onderzoek is een beschrijvend kwalitatief onderzoek. Het is een kwalitatief onderzoek, omdat het beschrijven en interpreteren van problemen in de onderzoekssituatie centraal staat. Er wordt onderzocht welke gedragingen plaatsvinden en waarom. Daarnaast is het een beschrijvend onderzoek dat evaluerend van aard is. Het onderzoek evalueert een bepaalde periode en trekt daar conclusies uit.

Dataverzameling

Dit onderzoek wordt gedaan aan de hand van een bureaustudie en een veldonderzoek. De bureaustudie wordt uitgevoerd door middel van het bestuderen van literatuur. Voor het veldonderzoek zijn verkennende interviews uitgevoerd.

Allereerst wordt er een theoretisch kader gecreëerd door middel van literatuuronderzoek. Er wordt onderzocht welke theoretische concepten betrekking hebben op dit onderzoek. Er wordt bestudeerd in hoeverre deze theoretische concepten van toepassing zijn op het beleid in de gemeente Almelo. Het algemeen model van beleidsvariabelen bij evaluatie van beleidseffecten is centraal gesteld in dit onderzoek. Aan de hand van dit model zullen beleidsthema's worden uitgewerkt (13).

Daarnaast zijn er verkennende interviews uitgevoerd. De resultaten van het interview worden geanalyseerd. Vervolgens wordt er onderzocht in hoeverre de algemene modellen uit het theoretisch kader van toepassing zijn op het beleid in de gemeente Almelo. Dit onderzoek gaat over de oorzaken van de budgetoverschrijding van 2010. Gegevens na 2010 worden niet meegenomen. Er zijn echter wel ontwikkelingen gaande op het gebied van een SMI. Deze ontwikkelingen zullen wel worden toegelicht om een zo volledig mogelijk beeld te creëren. Aan de hand van de resultaten die verkregen zijn uit de bureaustudie en het veldonderzoek wordt er een conclusie getrokken. De conclusie leidt tot aanbevelingen voor het terugdringen van de budgetoverschrijding.

Instrument

Er is in dit onderzoek gekozen voor interviews, omdat deze directe manier van informatie verzamelen leidt tot een hoge responsgraad. De responsgraad geeft het aantal respondenten weer die gehoor geven aan het verzoek tot medewerking aan het interview ten opzichte van het totaal aantal benaderde respondenten. Naast een hoge responsgraad bieden interviews een grote mate van zekerheid voor het verkrijgen van de juiste informatie. Bij een interview is het mogelijk om vragen toe te lichten en om door te vragen als een antwoord onvoldoende diepgang biedt (14).

De interviews die gedaan zijn voor dit onderzoek waren semigestructureerde interviews. Een dergelijk soort interview stelt kaders vooraf vast, maar geeft de respondenten de mogelijkheid om binnen de kaders vrij te antwoorden. In dit onderzoek kunnen de respondenten hun perspectief over SMI in de gemeente Almelo naar voren brengen (15).

Er zijn vier kaders gesteld tijdens het interview, namelijk algemeen, indicatie, beleid en samenwerking. Deze kaders zijn gekozen, omdat ze de kern van een SMI omvatten. Allereerst wordt er kennis gemaakt met de respondent en zijn taak binnen een SMI. Vervolgens wordt er gekeken in hoeverre de respondent op de hoogte is van het stellen van de indicatie en het beleid. Ook wordt geanalyseerd in hoeverre de respondent hiermee te maken krijgt. Tenslotte wordt er gevraagd naar de samenwerking voor zowel korte communicatielijnen als lange.

Respondenten

Er zijn twee groepen te onderscheiden onder de respondenten. Dit zijn de verwijzers enerzijds en de toekenners anderzijds. De focus tijdens de interviews ligt bij beide groepen op een verschillend kader. Bij de verwijzers lag de nadruk op de indicatie en bij de toekenners op het beleid. Dit verschil komt voort uit de verschillende taken van beide groepen rondom een SMI.

De verwijzers bestaan uit een aantal verschillende beroepsgroepen, namelijk jeugdartsen van de GGD, een kinderarts in het ziekenhuis, huisartsen, maatschappelijk werkers en een gezinsvoogd die werkzaam is in de jeugdzorg. Er is voor deze beroepsgroepen gekozen, aangezien deze personen door de gemeente Almelo de bevoegdheid hebben gekregen een SMI te stellen (10). In totaal hebben twaalf verwijzers deelgenomen aan dit onderzoek, waarvan elf werkzaam zijn in de gemeente Almelo.

Onder de toekenners vallen personen die werkzaam zijn bij de gemeente Almelo en de gemeente Enschede. De toekenner uit de gemeente Almelo heeft ons op de hoogte gebracht van het beleid in de gemeente Almelo. Er is ook besloten iemand van de gemeente Enschede te interviewen om inzicht te krijgen in het beleid aldaar. Het beleid in de gemeente Enschede omtrent SMI blijkt al in een vergevorderd stadium te zijn wat betreft het terugdringen van de uitgaven. De organisatie van het beleid in de gemeente Enschede zou voor de gemeente Almelo een voorbeeld kunnen zijn.

Tijdens de interviews met de verwijzers lag de nadruk op het stellen van de indicatie. Het is voor het onderzoek van belang dat het duidelijk is op welke manier verwijzers een indicatie stellen. In hoeverre gaat het stellen van een SMI op de juiste manier en op welke manier gaan verwijzers met een SMI om? Bij de interviews met de toekenners werd er voornamelijk informatie verkregen over het beleid. Om oorzaken te kunnen vinden voor de budgetoverschrijding is het belangrijk dat er inzicht is in de werking van het beleid.

Responsgraad

Van de zeventien benaderde personen hebben veertien personen meegewerkt aan het onderzoek. Dit is een respons van 82%. Van de drie personen die niet hebben meegewerkt reageerden twee personen niet op de oproep. Één persoon was niet beschikbaar binnen de looptijd van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: Wat is het beleid rondom sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo tot 2011?

Beleid ontstaat op het moment dat betrokken actoren overeenstemming bereiken over de inhoud van het beleid en dat dit beleid wordt vastgesteld door gerechtigde personen. Het beleid wordt vastgelegd op papier en uitgevoerd in de praktijk door betrokken beleidssubjecten. Onder beleidssubjecten worden alle personen verstaan die betrokken zijn bij de uitvoering van beleid in de praktijk. Het vastgestelde beleid blijkt echter niet altijd op de juiste wijze tot uitvoering te komen. Het vastgestelde beleid moet zich eerst waarmaken, maar dit wordt bemoeilijkt door beleidssubjecten die grenzen van het beleid opzoeken. Naast beleidssubjecten proberen ook uitvoerders en handhavers het beleid te testen op 'slijtage' en 'rekbaarheid'. Onder 'slijtage' wordt verstaan dat de grenzen van het beleid vervagen. Met 'rekbaarheid' wordt de speling bedoeld die voorkomt bij de grenzen van het gestelde beleid. Het eigenlijke doel van het beleid kan hierdoor onder spanning komen te staan.

Opzoeken van grenzen

Een voorbeeld van beleidssubjecten die de grenzen opzoeken is te vinden in de maximumsnelheid op een autoweg. Deze is door de overheid vastgesteld op 100 kilometer per uur, maar die snelheid wordt vaak overschreden. De overheid is al tevreden als de gemiddelde bestuurder niet harder rijdt dan 105 kilometer per uur. Een kleine overschrijding wordt door de overheid gedoogd. Niet alleen beleidssubjecten zoeken grenzen op, ook uitvoerders en handhavers van beleid zijn hiermee bezig. Zo zal een agent twee keer nadenken om iemand te beboeten die de maximumsnelheid gering overschrijdt. De gedachte dat de samenleving dergelijk gedrag niet aanvaardt, zorgt ervoor dat handhavers pas gaan beboeten bij grotere overschrijdingen. Beleidssubjecten kijken eveneens naar de situatie waarin ze grenzen willen testen. Als persoon A weet dat zijn maat politieagent is en controleert op snelheid, zal persoon A minder snel rijden dan wanneer hij weet dat een willekeurige agent controleert. Mensen zoeken grenzen minder op bij bekenden dan bij mensen die verder van ze weg staan. De mate waarin het bedoelde beleid tot uitdrukking komt in de samenleving hangt dus niet alleen af van de kwaliteit van het beleid, maar ook van de mate waarin beleid geaccepteerd wordt door de betrokken actoren zoals uitvoerders, beleidssubjecten en handhavers (16).

Ter verheldering kan er gekeken worden naar een voorbeeld over het beleid rondom de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). In beginsel was deze wet van toepassing op mensen die wegens sociale, psychologische of medische redenen niet meer konden werken (17). De uitwerking in de praktijk bleek echter anders. Aangezien de regeling die voortvloeit uit deze wet voordeliger bleek dan ontslag, werden overtallige medewerkers in groten getale overgeheveld naar de WAO. Vooraf gestelde grenzen voor de WAO werden door dit verloop continu opgerekt met als gevolg een enorme overschrijding van het budget. De overheid besloot in te grijpen door verantwoordelijkheden te delegeren naar lagere overheden. Het doel was om onder andere het mechanisme van uitdijing tegen te gaan.

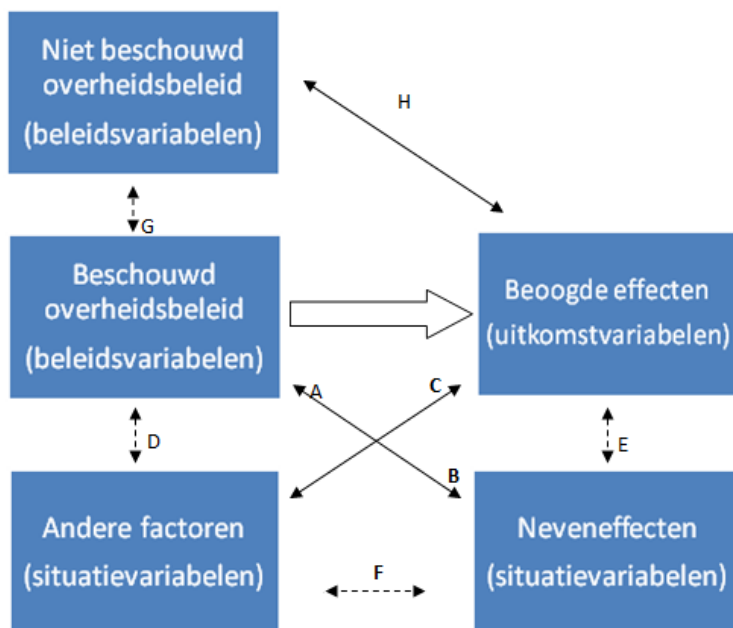
Ook bij andere beleidsonderwerpen delegeerde de overheid verantwoordelijkheden naar lagere overheden. De gedachte was dat door middel van de handhaving en uitvoering van het beleid voorkomen kon worden dat het beleid verder zou uitdijen op plaatsen waar 'slijtage' was ontstaan (18). Slechts voor een gedeelte bleek het delegeren van verantwoordelijkheden deugdelijk. Echter ook bij lagere overheden bleken de mechanismes van 'slijtage' en 'uitdijing' te bestaan.

Dit kan worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld over een tegemoetkoming voor een SMI in algemene zin. Een tegemoetkoming is een bijdrage in de kosten voor personen die zelf niet in staat zijn om de volledige kosten te kunnen betalen. Dit kan een bijdrage zijn voor bijvoorbeeld kinderopvang of studiekosten. Om invulling te geven aan de regeling vindt interpretatie van de regels plaats. Deze interpretatie is nodig aangezien het lastig blijkt om de uniforme regels gewoonweg toe te passen in een specifieke situatie. Dit zorgt er echter voor dat de aanvragers van een tegemoetkoming onzeker zijn over de adequaatheid van een aanvraag. Aangezien er geen duidelijke regels zijn stellen verwijzers zelf een aanvraag op bij een probleem of gezin waarvoor zij een SMI nodig vinden. In veel gevallen weten verwijzers dat dit probleem eigenlijk niet voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Toch blijkt de onzekerheid van verwijzers af te nemen als verzoeken onbelemmerd goedkeuring vinden. Het gevolg is dat de interpretatie van de regels verandert en de grenzen verschuiven. Op een ander moment kan zich opnieuw een situatie voordoen waar een tegemoetkoming gewenst is en waar onzekerheid van de aanvrager een rol speelt. Ook dan zullen de grenzen opnieuw opgezocht worden en dit proces zal zich blijven herhalen. Op deze manier vinden regels uitdrukking in de praktijk.

Het is aannemelijk dat dit proces van grenzen verleggen vervolg krijgt. De grenzen van het beleid dienen voornamelijk uit op plaatsen waar 'slijtage' is ontstaan. Een van de vele gevolgen zou kunnen zijn dat er een overschrijding van het budget plaatsvindt. Als dit het geval is, lijkt het toepasselijk om een evaluatie van het beleid uit te voeren en bij te sturen waar nodig. Gedurende een dergelijk onderzoek is het mogelijk een evaluatie te doen met behulp van een ondersteunend model. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van het algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten dat te vinden is in figuur 1 (13).

Beschouwd overheidsbeleid en beoogde effecten

Het beschouwd overheidsbeleid is de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van een SMI. Het beoogde effect van dit beleid is dat de doelgroep gebruik gaat maken van het beleid met als gevolg dat belemmeringen die een goede ontwikkeling van het kind in de weg staan, worden weggenomen. Het beschouwd overheidsbeleid en de beoogde effecten vormen de zogenaamde



systemfactoren. Er bestaat een directe relatie tussen deze twee aspecten en er werken verschillende variabelen in op deze aspecten (13). Deze variabelen zullen verderop toegelicht worden. Een gedeelte van de systemfactoren is eenvoudig te bepalen door de kosten onder de loep te nemen. Zo wordt gekeken naar het aantal mensen dat gebruik maakt van de voorzieningen, hoeveel geld deze mensen gemiddeld ontvangen en in welke mate het budget daarmee binnen de gestelde grenzen blijft.

Figuur 1 - algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten

Bron: van de Graaf en Hoppe, 1996, p.394

Ontleend aan: Priemus, 1988: 106

Interpretatie van beleid

Het blijkt een stuk ingewikkelder om te bepalen of de doelgroep die voor ogen was daadwerkelijk is bereikt. Om dat te kunnen beoordelen is interpretatie van de regels nodig. Nog ingewikkelder wordt het om te beoordelen of de belemmeringen die bestonden voor een goede opvoeding ook echt zijn weggenomen. Het interpreteren van het beleid is geen peulenschil als alleen het huidige beleid in ogenschouw wordt genomen. Ook de kwaliteit van beleid, het proces van aanvraag en toekenning, het toezicht daarop, de bevoegdheden van de verschillende actoren en de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan spelen een rol. Verduidelijkend werkt het als wordt gekeken naar de manier waarop besluitvorming over de toekenning van de tegemoetkoming tot stand komt. Het kan een toetsing op compleetheid of een toetsing op inhoud zijn. Bij de eerste optie wordt slechts gekeken of alle vragen zijn ingevuld. Binnen de tweede optie wordt ook gekeken of de aanvrager valt binnen het profiel van de indicatie vastgesteld in het beleid. Tot dusver is echter alleen gekeken naar het gevoerde beleid. Aangezien beleid en de uitvoering van beleid ook worden beïnvloed door andere factoren is het verstandig om het beleid vanuit een breder perspectief te bekijken.

Niet beschouwd overheidsbeleid

Er zijn twee soorten variabelen die invloed uitoefenen op het beleidssysteem, namelijk beleidsvariabelen en situatievariabelen (13). Een beleidsvariabele is het niet beschouwd overheidsbeleid. Andere factoren en neveneffecten zijn situatievariabelen. Om duidelijk te maken hoe deze beleidsvariabelen van invloed zijn op beleid, wordt er gekeken naar de Wet Werk en Bijstand (WWB). Als in deze wet wijzigingen worden aangebracht, kan dat van invloed zijn op het beleid rondom de tegemoetkoming van een SMI. De WWB ondersteunt personen die een opleiding- of werktraject willen starten (19) en bepaalt de instroommogelijkheden hiervoor. Als deze kans op een opleiding- of werktraject afneemt, zal het aantal aanvragen van een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van een SMI wellicht ook veranderen. Dat komt doordat bij SMI ook wordt gekeken naar andere oplossingsmogelijkheden die kunnen bijdragen aan het terugdringen van de belemmeringen in de opvoedsituatie van het kind. De voorspelling is dat er meer aanvragen worden gedaan voor een SMI als de barrières om in te stromen in werk- en leertrajecten toenemen en vice versa. De WWB en SMI zijn onafhankelijke beleidsgebieden die op elkaar inwerken. De WWB is een voorbeeld van niet beschouwd overheidsbeleid dat van invloed is op het beschouwd overheidsbeleid, SMI.

Andere factoren en neveneffecten

Naast beleidsvariabelen bestaan er situatievariabelen. Ter illustratie wordt er gekeken naar de manier van handelen van de uitvoerder van het beleid. Collega A is erg gesteld op regels en zal ieder conflict perfect volgens de regels oplossen. Zijn betrokkenheid met de doelgroep is beperkt; regels zijn regels en zo zal er gehandeld worden. Collega B daarentegen hecht minder waarde aan regels en vanwege zijn grote betrokkenheid met de doelgroep ziet hij regels als een kader dat naar eigen idee moet worden ingevuld. De beide collegae interpreteren de regels ieder op hun eigen manier. De factor tijd kan ook een rol spelen bij de interpretatie van regels. Een collega die relatief veel tijd heeft zal situaties anders beoordelen dan een collega die een grotere werkdruk heeft. Van belang blijken tijd, de functie die iemand beoefent, de hoeveelheid macht die iemand heeft, de compassie met de doelgroep, de kwaliteit van het beleid, het vermogen van handhavers om het beleid te toetsen en natuurlijk de kennis van het onderwerp. De situatievariabelen kunnen ervoor zorgen dat beleid en de uitdrukking daarvan in de praktijk hun eigen ambiance kennen met een mogelijk gevolg dat ook onbedoelde neveneffecten te weeg worden gebracht. Neveneffecten kunnen twee kanten op werken, ze kunnen het beleid namelijk versterken of afzwakken (13).

In veel gevallen zijn de situatievariabelen gebonden aan de institutionele voorwaarden voor beleid. Dit betekent dat de beleidspraktijk wordt bepaald door gestelde regels, praktijken en instituties (20). Gewoonlijk zal bij het vormgeven en uitvoeren van beleid worden gedacht in de richting van concepten die al eerder zijn gevormd. Dit fenomeen heet padafhankelijkheid (20). Dit betekent dat mensen functioneren en denken binnen het vertrouwde. Er bestaat vaak twijfel over de gedachtegang buiten de eigen vertrouwde wereld en in veel gevallen worden ideeën die niet binnen de vertrouwde wereld passen afgekeurd. Om die reden komen mensen niet vaak met nieuwe voorstellen. In veel gevallen blijken de baten onzeker terwijl het risico, de te nemen moeite en de kosten hoog zijn. De vertrouwde manier van handelen en denken is dan vaak de gemakkelijkste weg.

Hoofdstuk 4: Resultaten

Tijdens de verkennende interviews zijn vier kaders behandeld die informatie geven over verschillende aspecten van een SMI. Deze vier kaders zijn algemeen, indicatie, beleid en samenwerking. Vragen binnen algemeen gaan in op werkervaring, de taak van actoren rondom SMI en sterke punten van SMI. Bij de indicatie wordt gevaagd naar de doelgroep voor SMI en indicatiecriteria. Wat betreft beleid wordt onder andere gevraagd naar het gehele proces, kwesties rondom verlenging van de SMI en kennis van het beleid. Rondom samenwerking wordt gevraagd naar personen of instanties waar mee wordt samengewerkt en hoe deze samenwerking verloopt. Bij alle onderwerpen wordt gevraagd naar knelpunten en eventuele oplossingen voor deze knelpunten. Er zal in dit hoofdstuk beschreven worden op welke manier de verwijzers en toekenners met een SMI omgaan en er wordt gekeken in hoeverre er overeenstemming is over bepaalde onderwerpen. Ook wordt er bestudeerd in hoeverre de kaders ingepast kunnen worden in het algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten (13).

Algemeen

Een SMI komt niet vaak voor in de gemeente Almelo. Dit incidentele karakter van een SMI heeft als gevolg dat de kennis van toekenners en verwijzers van een SMI in veel gevallen niet erg groot is. Bijna 100% van de verwijzers moet eerst informatie opvragen over het proces als ze een SMI willen afgeven. Er is dus weinig routine en ervaring. Inhoudelijke controle door toekenners houdt dit in de hand, maar in de gemeente Almelo ontbreekt die inhoudelijke controle. Voor alle aanvragen is in de praktijk een tegemoetkoming toegekend. Het gebrek aan kennis over een SMI en het gebrek aan inhoudelijke controle zijn situatievariabelen. Het zijn neveneffecten die van invloed zijn op het beschouwd overheidsbeleid. Het beschouwd overheidsbeleid is de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van een SMI.

Indicatie

Het individuele karakter van een SMI maakt het lastig om indicatiecriteria op te stellen. Ruim 90% van de verwijzers en 50% van de toekenners zijn het hier mee eens. Er zijn echter ook overeenkomsten over de indicatie. Zo worden gezinnen met geen of een klein sociaal netwerk als de belangrijkste doelgroep gezien. Verwijzers en toekenners zijn het erover eens dat een SMI tijdelijk is en geen structureel karakter moet krijgen. Ruim 80% van de verwijzers vindt het noodzakelijk om een SMI onder te brengen in een zorgplan. Een zorgplan is een plan waarin doelen beschreven staan die leiden tot een gezonde ontwikkeling van het kind. Een zorgplan wordt per kind of gezin opgesteld. Ook het individuele karakter is een neveneffect. Neveneffecten beïnvloeden het beschouwd overheidsbeleid en de beoogde effecten. Het beoogde effect is dat de beoogde doelgroep gebruik gaat maken van de tegemoetkoming. De onduidelijke criteria beïnvloeden het juiste gebruik van de tegemoetkoming voor de beoogde doelgroep.

Beleid

Alle twaalf verwijzers hebben aangegeven dat ze geen inzicht hebben in het beleid. Het merendeel geeft ook aan geen behoefte te hebben aan volledige informatie over het gevoerde beleid, maar een algemeen stappenplan zou nuttig zijn. Op dit moment geven de toekenners een tegemoetkoming af aan alle aanvragen op grond van een SMI. Verwijzers zijn zich hiervan bewust en proberen de grens op te zoeken door steeds vaker aan twijfelgevallen een SMI toe te kennen. Hierdoor ontstaat er 'slijtage' en dijt het beleid uit. De toekenners hebben hier geen toezicht op gehouden, waardoor er budgetoverschrijding plaatsgevonden heeft. Voor toekenners is het echter lastig hier de hulpverleners persoonlijk op aan te spreken door de versnippering van de hulpverleners.

Het opzoeken van de grenzen heeft een negatieve invloed op het beleid. De slijtage die optreedt is een neveneffect in het algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten.

Samenwerking

De samenwerking op basis van korte lijnen verloopt goed. Als de lijnen langer worden gaat dit lastiger. De meeste respondenten geven aan dat het lastig is de juiste persoon te pakken te krijgen, omdat zijzelf niet weten welke persoon welke functie bekleedt. Dit geldt zowel voor verwijzers onderling als voor verwijzers en toekenners. Tussen de verwijzers en de toekenners is geen tot sporadisch contact. Er is geen sprake van overleg voor het afgeven van een SMI en de toekenner geeft geen feedback over het al dan niet toekennen van een tegemoetkoming. Alle toekenners en pakweg 80% van de verwijzers geven aan dat ze het nut inzien van een duidelijke structuur. Op deze manier is men zich bewust van het proces rondom een SMI en is er bekend welke contactpersoon per stap in het proces hoort. De samenwerking is te plaatsen onder andere factoren in het model. Het is van invloed op de structuur van het beschouwde beleid. Goede samenwerking leidt eerder tot een duidelijk beschouwd beleid dan slechte samenwerking.

Concluderend blijkt het dat de kennis van een SMI niet erg groot is bij de betrokken actoren. Dit zorgt ervoor dat een indicatie stellen en toekennen van een tegemoetkoming niet eenvoudiger wordt. De betrokken actoren kunnen een individuele situatie niet goed in het grote geheel plaatsen, waardoor er naar de persoonlijke voorkeur gekeken wordt. Hierdoor worden steeds meer aanvragen gedaan met het gevolg dat het beleid uitdijt. In dit geval heeft de uitdijing geleid tot een budgetoverschrijding. Een medeoorzaak van deze budgetoverschrijding is een minimale samenwerking. Samenwerking bij korte lijnen verloopt goed, maar tussen betrokken actoren van verschillende disciplines gaat dit lastig.

Hoofdstuk 5: Wat verklaart de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo op basis van informatie uit het beleid en uit de praktijk?

Het probleem rondom SMI in de gemeente Almelo betreft de budgetoverschrijding. Voordat oplossingen gezocht kunnen worden om dit probleem aan te pakken is het noodzakelijk om de oorzaken van de budgetoverschrijding te achterhalen. Deze oorzaken leiden tot aangrijpingspunten voor oplossingen.

Beoordeling van een situatie

Een oorzaak van de budgetoverschrijding ligt bij de beoordeling van een situatie die mogelijk in aanmerking komt voor een SMI. De procedure rondom de SMI maakt een onderscheid in beoordeling van de situatie door de verwijzer en door de toekenner. De verwijzer beoordeelt de situatie en geeft al dan niet een SMI af. De toekenner controleert de aanvraag van de tegemoetkoming op grond van een SMI zowel op volledigheid als op inhoudelijk vlak. In de gemeente Almelo ligt hier een probleem. De verwijzers geven namelijk een SMI af in bepaalde gevallen, maar de toekenner controleert niet inhoudelijk of deze SMI daadwerkelijk noodzakelijk is. In alle gevallen wordt een tegemoetkoming toegekend. Deze wisselwerking zorgt ervoor dat de verwijzers situaties ruimer gaan interpreteren en vaker een SMI aan gaan vragen met het gevolg dat de grenzen verschuiven. Het mechanisme dat in de theorie beschreven staat wat betreft 'slijtage' van de regels is hierop van toepassing (18). Dit principe zal doorgaan, waardoor een overschrijding van het budget ontstaat. Het verschil in beoordeling door de verwijzers heeft ook betrekking op de communicatie tussen de verschillende actoren. Doordat de verwijzers slecht met elkaar communiceren, weet men niet welke rol iedereen vervult omtrent de SMI. Deze oorzaak van de budgetoverschrijding zou wellicht aangepakt kunnen worden door centralisatie binnen de SMI.

Gebrekkige kennis

Een tweede mogelijke oorzaak van de budgetoverschrijding is de gebrekkige kennis van de verschillende professionals op het gebied van de SMI. Veel professionals zijn slecht op de hoogte van de procedure rondom het vaststellen van een SMI. Daarnaast is het vaak onbekend welke personen verantwoordelijk zijn voor de verschillende onderdelen binnen de SMI. Ook weten de professionals vaak niet wie de tegemoetkoming toekent en hoe deze procedure van toekennen verloopt. Deze oorzaak is aan te pakken door het proces helder weer te geven. Mogelijk kan een stroomdiagram uitkomst bieden. Hierin kan de procedure rondom de SMI in grote lijnen beschreven worden, waardoor de verwijzers en toekenners zicht hebben op het proces dat doorlopen moet worden. Een dergelijk algemeen diagram is niet compleet voor elke specifieke situatie, maar kan als basis fungeren. Vervolgens kunnen aanvullingen worden gedaan per situatie. Een andere mogelijke oplossing zou zelfregulering kunnen zijn. Alle besluiten rondom een SMI evenals de 'pot met geld' komen bij een multidisciplinair team te liggen. Dit team behandelt een aanvraag van begin tot eind en kan een aanvraag in een context plaatsen, omdat ze alle aanvragen behandeld hebben.

Gebrek aan toezicht op budget

Naar aanleiding van de resultaten uit de interviews kan geïnterpreteerd worden dat wellicht de belangrijkste oorzaak van de budgetoverschrijding het gebrek aan toezicht op het budget is.

Er wordt niet in de gaten gehouden in hoeverre het budget verbruikt is en er wordt ook geen signaal afgegeven als het budgetplafond bijna bereikt is. Dit gebrek aan toezicht zorgt ervoor dat er onbeperkt uitgekeerd wordt met het gevolg dat er budgetoverschrijding plaatsvindt. Het ontwikkelen en inbouwen van een alarmsysteem zou een oplossing kunnen zijn voor dit probleem. Een dergelijk systeem zorgt voor een overzicht van het verbruikte budget en voor een signaal als het budgetplafond bijna bereikt is. Het is noodzakelijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden welke signalen ter informatie dienen en welke signalen direct moeten aanzetten tot actie.

Naast toezicht op het budget is toezicht op het gevoerde beleid gewenst. Het is van belang dat er controle is op het functioneren van betrokken actoren. Het functioneren van zowel de verwijzers als de toekenners is deels afhankelijk van feedback. Vooral voor verwijzers bestaat er onduidelijkheid bij welke situaties een SMI moet worden afgegeven en is terugkoppeling zeer gewenst. De toekenner kan terugkoppelen naar de verwijzer bij welke situatie de toekenning wel of niet wordt toegekend en waarom deze beslissing is gemaakt. Deze feedback kan ervoor zorgen dat een verwijzer meer inzicht krijgt in waar de grenzen liggen. Hierdoor zou het voor de verwijzer gemakkelijker moeten worden om te bepalen of deze SMI noodzakelijk is of niet. Om de kennis te vergroten zou een nascholing voor SMI ondersteuning kunnen bieden. Een dergelijke nascholing kan in het al bestaande nascholingsprogramma van verwijzers worden ingepast. Tijdens deze nascholing komen de betrokken actoren met elkaar in contact en kunnen ze aan de hand van casussen inzicht verschaffen in de keuzes die andere professionals maken.

Hoofdstuk 6: Veranderingen na 2010

De situatie die tot nu toe beschreven is heeft betrekking op de periode tot 2011. Deze periode is te vertalen naar het beschouwde overheidsbeleid. Echter vanaf 2011 zijn er verschillende veranderingen in de omgeving opgetreden. Deze veranderingen in de omgeving leiden ertoe dat de manier van denken over onder andere een SMI verandert. Dit is een goede mogelijkheid om vanuit een breder perspectief naar relatief nieuwe initiatieven te kijken. Binnen dit hoofdstuk worden veranderingen in de omgeving toegelicht. Deze veranderingen zijn niet beschouwd overheidbeleid aangezien dergelijke ontwikkelingen van buitenaf invloed hebben op de relatie tussen het beschouwde overheidsbeleid en de gewenste effecten (13).

Initiatieven rond opvoedondersteuning

Naast een SMI zijn er ook andere initiatieven rond opvoedondersteuning ontwikkeld. Deze kunnen zowel gericht zijn op het voorkomen of verminderen van problemen bij ouders als bij de kinderen zelf.

Sinds 2011 heeft iedere gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Dit is een centraal, laagdrempelig punt waar ouders informatie kunnen inwinnen over de opvoeding en het opgroeien van hun kinderen (21). Een onderdeel van het CJG is het Loes-loket. Medewerkers van het Loes-loket bieden ouders ondersteuning bij de opvoeding. Hun belangrijkste taak is het adviseren van ouders. Zij kunnen bijvoorbeeld advies geven over de te nemen stappen voor een tegemoetkoming op grond van een SMI. Binnen het Loes-loket wordt gewerkt volgens de Triple P methode dat staat voor Positief Pedagogisch Programma (22). Triple P is een wetenschappelijk effectief bewezen programma voor opvoedondersteuning voor kinderen van 0 tot 16 jaar. Uniek aan Triple P is dat het programma door verschillende beroepsgroepen op verschillende niveaus kan worden uitgevoerd. Het doel is om gedragsproblemen en emotionele problemen bij kinderen te voorkomen (23). Dergelijke initiatieven zoals het Loes-loket en Triple P hebben de afgelopen jaren meer aandacht gekregen. Dit is te wijten aan het feit dat gemeentes verplicht zijn een regeling te treffen om een gezonde ontwikkeling van het kind te stimuleren. Naast deze initiatieven is er sinds 1 januari 2012 een nieuw centrum bijgekomen. Het Expertisecentrum voor jeugd, samenwerking en ontwikkeling streeft naar een samenleving waar iedereen er toe doet. Ze staan voor goede basisvoorzieningen voor kinderen, omdat deze een essentiële bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het kind (24).

Al deze verschillende ontwikkelingen dragen bij aan het ondersteunen bij de ontwikkeling van kinderen. Het is belangrijk dat deze ontwikkelingen er zijn, zodat ze ondersteuning kunnen bieden in situaties waar het nodig is. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds vaker wordt samengewerkt. Hieruit is ook de huidige netwerkstructuur ontstaan.

Netwerkvorming

De manier van samenwerken is de laatste jaren veranderd. Er bestaat meer samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren. Deze samenwerking leidt tot het vormen van een netwerkstructuur. De verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen komt steeds meer bij het netwerk te liggen. Eén persoon binnen dat netwerk wordt vaak verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de plannen en de vertaling naar de praktijksituatie.

Hoofdstuk 7: Welke aanbevelingen voor het beleid kunnen bijdragen aan het terugdringen van de budgetoverschrijding tot het beschikbare budget?

Hoofdstuk vijf geeft inzicht in de mogelijke oorzaken van de budgetoverschrijding. Ook zijn er enkele aanknopingspunten gegeven voor oplossingen om de budgetoverschrijding terug te dringen. Aan de hand van deze en andere aanknopingspunten komen aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben als doel het terugdringen van de budgetoverschrijding.

Centralisatie

Ten eerste zou centralisatie van de SMI uitkomst kunnen bieden. Vanuit de praktijk komt naar voren dat verwijzers graag een centrale actor willen die de SMI stelt. Dit is voor te stellen als een uitvoerende functionaris binnen het netwerk. Deze uitvoerende functionaris kan een van de betrokken disciplines zijn. De betrokken actoren binnen het netwerk kunnen een gezin waarvoor zij een SMI nodig achten doorsturen naar deze uitvoerende functionaris. Deze functionaris beoordeelt of een indicatie noodzakelijk is. Slechts deze uitvoerende functionaris kan een aanvraag voor een SMI doen. Ook onderhoudt deze functionaris het contact met de gemeente. Hierdoor worden aanvragen voor een SMI en het toekennen van de tegemoetkoming inzichtelijker voor zowel de verwijzers als de toekenners. Tevens kan kennisoverdracht plaatsvinden tussen de uitvoerende functionaris en de toekenners binnen de gemeente.

Zelfregulering

De toekenners zien zelfregulering als oplossing. Het beschikbare budget wordt niet langer binnen de gemeente gehouden, maar deze 'pot met geld' komt in handen van een multidisciplinair team. Dit team bestaat uit personen uit verschillende beroepsgroepen. Zij bepalen in een multidisciplinair overleg per situatie of een tegemoetkoming noodzakelijk is. Door zowel het stellen van een SMI als het toekennen van de tegemoetkoming op grond van een SMI op één plek neer te leggen wordt het eenvoudiger om overzicht te creëren. Er wordt inzicht gegeven in welk deel van het budget nog beschikbaar is. Met die gegevens kan het bepalen van de noodzaak nauwkeuriger worden uitgevoerd. Er wordt niet zomaar een SMI gesteld en een tegemoetkoming toegekend. Randvoorwaarden voor een dergelijke zelfregulering blijken voldoende kennis, draagvlak en organisatiegraad binnen de actoren te zijn (25).

Monitoring

Naast centralisatie of zelfregulering kan ook een aanbeveling worden gedaan voor monitoring. Door middel van een alarmsysteem bij de gemeente kan het uitgavenpatroon voor de SMI worden gecontroleerd. Dit alarmsysteem houdt controle op het budget. Als het budgetplafond bereikt wordt kan er een signaal afgegeven worden. Ook kan er op bepaalde tijdstippen gekeken worden of het uitgavenpatroon gelijk loopt met de verwachting. Er kan bijvoorbeeld na een halve tijdsperiode gekeken worden of het halve budget verbruikt is. Als het verbruikte budget hoger ligt dan het halve budget moet er ook een signaal afgegeven worden. De verwijzers en toekenners worden zich ervan bewust dat het budget niet voldoende blijkt en zullen strenger toezien op het naleven van de regels. Het oprekken van de grenzen zal dan worden tegengegaan en de grenzen zullen langzaam maar zeker terug worden gebracht naar een lager niveau.

Het alarmsysteem dat hier beschreven wordt zal ingeschakeld worden op de kern van het algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten (13). Het alarmsysteem is van invloed op het beschouwd overheidsbeleid.

Uit het theoretisch kader is af te leiden dat het beschouwd overheidsbeleid de tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang op grond van een SMI is. De beoogde effecten zijn het wegnemen van beperkingen in de ontwikkeling van het kind. Als op dit punt sturing plaatsvindt, kan tevens worden ingegrepen op het niet beschouwd overheidsbeleid, de andere factoren en de neveneffecten (13). Dit is van belang, omdat al deze componenten van invloed zijn op het beschouwd overheidsbeleid en op de beoogde effecten evenals op de relatie tussen deze twee componenten.

Kennis vergroten

Het is ook van belang dat er een oplossing wordt gezocht voor de gebrekkige kennis van SMI bij de betrokken actoren. Een stroomdiagram zou een oplossing kunnen zijn. In dit stroomdiagram kan het algemene proces van een SMI worden beschreven, gecombineerd met contactgegevens en telefoonnummers van de betrokken actoren. Een beschrijving van het algemene proces is op alle individuele gevallen van toepassing, omdat het de basis van het proces rondom SMI betreft. Per situatie zou er dan gekeken moeten worden welke aanvulling op het proces nodig is. Deze aanvulling kan worden opgesteld door gesprekken tussen betrokken actoren. Tevens kan een nascholing voor SMI de kennis vergroten. Tijdens deze nascholing komen de betrokken actoren met elkaar in contact en kunnen ze aan de hand van casussen inzicht verschaffen in de keuzes die andere professionals maken. Ook zien de verwijzers elkaar eens waardoor de communicatie tussen deze partijen wellicht soepeler zal verlopen.

Hoofdstuk 8: Discussie

De basis voor de theoretische grondslag van het onderzoek is het algemeen model van variabelen bij evaluatie van beleidseffecten (13). Binnen dit model staan het beschouwd overheidsbeleid en de beoogde effecten centraal. Beleidsvariabelen en situatievariabelen werken hierop in. Aan de hand van het model is structuur gegeven aan het onderzoek. Voornamelijk hoofdstuk drie is opgebouwd aan de hand van het model. Wat naar voren kwam uit het model is dat men altijd in een proces verwickeld is. Er doet zich een situatie voor, waaruit problemen ontstaan. Vervolgens krijgt men een ideale situatie voor ogen. Echter voordat deze ideale situatie bereikt kan worden moeten er enkele obstakels overwonnen worden. Door de structuur van het model duidelijk voor ogen te hebben, wordt men gedwongen om door deze ‘bril’ te kijken en verschijnselen op deze manier te ordenen. Het model voor het onderzoek heeft vooral voor structuur en ordening gezorgd. Door deze structuur bleek het eenvoudiger om verschijnselen van de resultaten te koppelen aan onderdelen van het model. Daardoor bleek het makkelijker om deze verschijnselen te verklaren.

Bij de verklaring van de onderzoeksresultaten is het van belang welke manier van regulering de voorkeur krijgt. Als de overheid gaat reguleren zal ze zelf een alarmsysteem moeten inbouwen om het budget te beheersen. Een actieve rol van de overheid is gewenst. Regulatie door de overheid kan door middel van een alarmsysteem of centrale indicatiestelling. Als voor zelfregulering wordt gekozen verdwijnt de overheid naar de achtergrond. Tevens worden verwijzers belangrijker binnen het proces rondom een SMI. De verwijzers zullen waarschijnlijk meer betrokken worden bij SMI.

Zelfregulering lijkt een goede oplossing voor de gemeente Almelo. De verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd naar een multidisciplinair team en dit team krijgt ook de ‘pot met geld’ in beheer. Door zowel het stellen van een SMI als het toekennen van een tegemoetkoming op grond van een SMI bij één team neer te leggen wordt er meer overzicht en duidelijkheid gecreëerd.

Kanttekeningen bij opzet en uitvoering onderzoek

Voordat het onderzoek werd uitgevoerd werd aangenomen dat zowel de verwijzers als de toekenners actief betrokken waren bij SMI. Ook werd van beide groepen een kritische blik verwacht tegenover de gang van zaken aangezien er een flinke budgetoverschrijding is. Het resultaat was dat de kritische blik van de toekenners ontbreekt en dat nagenoeg iedere aanvraag een tegemoetkoming krijgt. Er vindt weinig toezicht en controle plaats op de noodzaak van de tegemoetkoming. Dit lijkt vreemd aangezien de toekenners het geld beheren en zij zouden een budgetoverschrijding kunnen zien. Dit kan als onverwachte uitkomst worden gezien.

Een sterk punt van de SMI is de actualiteit. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor SMI ontstaan. Het Loes-loket wordt steeds belangrijker en ook initiatieven als Triple P winnen terrein. Door onderzoek te doen naar een actueel thema zoals SMI kunnen uitkomsten van het onderzoek direct worden toegepast op de praktijksituatie. Door het actuele karakter van dit onderzoek waren bijna alle personen die benaderd zijn om mee te werken bereid om deel te nemen aan het onderzoek. Van de zeventien benaderde personen hebben veertien personen meegewerkt aan het onderzoek. Dit is een respondentiegraad van 82%. Van de drie personen die niet hebben meegewerkt reageerden twee personen niet op de oproep. Één persoon was niet beschikbaar binnen de looptijd van dit onderzoek.

Een ander sterk punt is de context van het onderzoek. Het is een onderzoek dat noodzakelijk is voor de gemeente Almelo, omdat er waarschijnlijk veranderingen plaats gaan vinden in het beleid.

Door de budgetoverschrijding is het noodzakelijk dat er inzicht wordt verschaft in mogelijke oorzaken daarvan. Tevens zijn mogelijke oplossingen gewenst. De betrokken actoren zijn van mening dat de uitkomst van het onderzoek belangrijk kan zijn voor de SMI. Iedereen liet blijken nieuwsgierig te zijn naar de uitkomst van het onderzoek.

De tweede belangrijke reden was dat de betrokken actoren inzien dat een SMI veel kan bieden voor gezinnen die buiten andere regelingen vallen. Er zijn veel mensen die wel ondersteuning nodig hebben, maar bij andere regelingen buiten de boot vallen. Een aantal van deze mensen kan door middel van SMI alsnog de nodige ondersteuning krijgen. Ook zijn betrokken actoren benieuwd naar wat de nieuwe aanpak wordt om de kosten te verminderen, omdat ze liever geen bezuinigingen in de zorg zien.

Nog een positief punt van het onderzoek is dat het in een relatief kort tijdsbestek is uitgevoerd waardoor resultaten snel bekend worden. Op het moment dat bekend was dat er een onderzoek naar SMI gewenst was, had men de koppeling naar een bacheloropdracht voor Gezondheidswetenschappen snel gemaakt. Verkennende gesprekken over het onderwerp en de opdracht zijn vervolgens op korte termijn gepland. Vervolgens is de uitvoering van het onderzoek vrijwel direct gestart.

Als eventuele tekortkoming in de opzet van het onderzoek kan worden gezien dat er relatief weinig respondenten zijn geïnterviewd. Dit kan tot gevolg hebben dat de beschikbare informatie niet volledig is. Vanwege de geringe tijd die beschikbaar was voor het onderzoek was het niet mogelijk om meer actoren te interviewen. Indien er meer tijd beschikbaar was voor interviews had het aantal respondenten ook hoger gelegen.

Een tekortkoming in de uitvoering van het onderzoek kan afname in objectiviteit zijn door de ervaring die ontstaat in het uitvoeren van interviews rondom SMI. Gedurende de interviews kwam steeds meer informatie boven tafel. Deze informatie is meegenomen in de volgende interviews. In het kader van objectiviteit en het uitvoeren van steeds dezelfde interviews is dit niet gunstig. Het blijkt lastig om objectief te blijven denken tijdens een interview als er meer interviews zijn uitgevoerd.

Een aandachtspunt voor een volgend onderzoek is dat het verstandig is om eerst de kennis van respondent over het betreffende onderwerp in grote lijnen te testen voordat de interviews plaatsvinden. Dit is slechts in beperkte mate gebeurd in dit onderzoek. Achteraf bleek dat niet iedere respondent voldoende kennis had over het onderwerp.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is redelijk. Bij herhaling van dit onderzoek zullen dezelfde resultaten verkregen worden. Daarnaast is het proces duidelijk beschreven en zijn theoretische modellen gebruikt om verkregen resultaten te onderbouwen (26). Een nadeel kan zijn dat de verkregen informatie niet volledig is aangezien er sprake is van een kleine steekproef.

De resultaten van het onderzoek zijn niet generaliseerbaar naar andere gemeenten. Dit komt door het subject van dit onderzoek, de SMI in de gemeente Almelo. Een SMI is per gemeente geregeld, waardoor er slechts onderzoek gedaan kan worden per gemeente. Verder zijn er geen systematische fouten gemaakt die het onderzoek hebben beïnvloed.

Nieuwe beleidsregel

Na de evaluatie in 2010 bleek er dat een flinke budgetoverschrijding had plaatsgevonden. Een nieuwe beleidsregel zou uitkomst moeten bieden. Deze beleidsregel is in 2011 opgesteld. Met deze beleidsregel tracht de gemeente Almelo te bereiken dat het uitgekeerde bedrag voor tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van een SMI wordt teruggedrongen tot binnen de gestelde grenzen. Het lijkt verstandig dat de beleidsregel is ingevoerd. De budgetoverschrijding dringt enigszins terug. Het gewenste niveau is nog niet bereikt. Echter bewustwording van het probleem en verkenning van mogelijke oplossingen hebben al enigszins tot terugdringen van het budget geleid. Of binnen de grenzen van het gewenste budget gebleven kan worden zal de tijd uitwijzen. Een aanzet tot het oplossen van probleem is in ieder geval gegeven.

Hoofdstuk 9: Conclusie

Tijdens dit onderzoek is informatie vergaard over het beleid rondom de SMI in de gemeente Almelo. Aan de hand van deze informatie kan antwoord gegeven worden op de centrale vraag. *Wat zijn de oorzaken van de overschrijding van het budget voor kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie in de gemeente Almelo en welke aangrijpingspunten voor het beleid bestaan er om deze budgetoverschrijding terug te dringen tot het beschikbare budget?*

Allereerst worden de oorzaken voor de budgetoverschrijding beschreven en vervolgens zullen aangrijpingspunten voor het beleid om de budgetoverschrijding terug te dringen tot het beschikbare budget behandeld worden.

Een oorzaak van de budgetoverschrijding ligt mogelijk bij de beoordeling van een situatie die in aanmerking komt voor een SMI. Er is een bepaalde onzekerheid bij de betrokken actoren bij het beoordelen van dergelijke situaties. Het blijkt dat in de gemeente Almelo alle aanvragen voor een tegemoetkoming worden toegekend. Betrokken actoren zullen hierdoor steeds vaker een SMI afgeven met het gevolg dat de grenzen worden opgezocht en sterk uitdijen.

Daarnaast is er een gebrek aan kennis over het proces rondom een SMI bij de betrokken actoren. Ze hebben geen zicht op het proces en op de taakverdeling binnen dit proces. Voor de meeste betrokken actoren is het een onsamenhangend geheel.

Een derde en wellicht belangrijkste oorzaak is het ontbreken van toezicht op het budget. Er wordt geen toezicht gehouden op het budget waardoor er teveel geld wordt uitgegeven. Het bereiken van het budgetplafond of een budgetoverschrijding wordt dan ook niet opgemerkt.

Om de budgetoverschrijding terug te dringen is het noodzakelijk om het proces rondom de SMI in de gemeente Almelo aan te passen. Uit het onderzoek zijn enkele aangrijpingspunten gekomen die een oplossing zouden kunnen zijn voor de budgetoverschrijding.

Ten eerste is het proces rondom een SMI op dit moment nog een onsamenhangend geheel voor de betrokken actoren. Er is onvoldoende duidelijk wie welke taken heeft. De uitvoering van bepaalde taken verloopt hierdoor niet geheel volgens de bedoeling. Een stroomdiagram van het algemene proces kan een uitkomst bieden. Het geeft betrokken actoren inzicht in het proces rondom SMI, waardoor ze een goede basis hebben waaruit ze individuele situaties kunnen benaderen.

Ook centralisatie van de SMI kan een oplossing zijn om het proces rondom een SMI te verduidelijken. De verantwoordelijkheid van het stellen van een SMI wordt bij een netwerk van actoren neergelegd. Een uitvoerende functionaris is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering in de praktijk. Daardoor is het eenvoudiger overzicht te creëren over de aanvragen voor een tegemoetkoming op grond van een SMI. Daarnaast wordt de communicatie tussen betrokken actoren gemakkelijker, doordat korte communicatielijnen ontstaan. Feedback is een onderdeel van deze communicatie. Voornamelijk toekenners moeten feedback geven aan verwijzers. Hiermee kan worden toegelicht waarom een bepaalde aanvraag voor een tegemoetkoming wel of niet wordt toegekend. Centralisatie vereenvoudigt deze terugkoppeling tussen de verschillende actoren onderling. Dit zou moeten leiden tot een verminderde onzekerheid van de verwijzer bij de beoordeling van een situatie. Ook zal het gebrek aan kennis worden verminderd aangezien de aangestelde persoon vaker te maken krijgt met een SMI.

Uit de interviews met betrokken actoren is naar voren gekomen dat vooral de verwijzers niet zonder slag of stoot herverdeling van taken toestaan. De meesten zijn tevreden met de taakverdeling zoals die is en zitten niet te wachten op extra taken of het uithanden geven van taken. Dit centralisatieproces zou dan een probleem kunnen geven.

Het structureren van het proces rondom een SMI zorgt er waarschijnlijk niet voor dat de budgetoverschrijding geheel wordt teruggedrongen. Daarom is het ook van belang dat er toezicht gehouden wordt op de uitgaven binnen het budget. Tot 2011 werd er geld uitgegeven zonder enige controle waardoor de overschrijding langzaam is opgelopen. Het gebrek aan toezicht blijkt dan ook een van de oorzaken van de budgetoverschrijding te zijn. Om dit op te lossen biedt het inbouwen van het alarmsysteem een goede uitkomst. Dit alarmsysteem geeft signalen bij voorafgestelde waarden en op het moment dat het budgetplafond bijna is bereikt. Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden wat er gedaan wordt met deze signalen die afgegeven worden. Als bijvoorbeeld meer dan het halve budget is gebruikt op de halve tijdseenheid hoeft dit niet in alle gevallen tot problemen te leiden. Het kan zijn dat de eerste halve tijdseenheid meer dan de helft aanvragen voor een tegemoetkoming van een SMI bevat. Het is echter niet te bepalen hoeveel gevallen er de tweede tijdseenheid komen, omdat er niet in de toekomst gekeken kan worden. Een optie is om het budget op te maken en daarna geen tegemoetkomingen meer toe te kennen. Dit zou echter onrechtvaardig zijn voor de gezinnen met een SMI die ondersteuning nodig hebben als het budget op is. Duidelijke afspraken zijn dus gewenst om de uitgave van het budget te handhaven.

Een bovengenoemd alarmsysteem is niet van toepassing als er gekozen wordt voor zelfregulering als oplossing voor de budgetoverschrijding. Bij zelfregulering wordt er een multidisciplinair team samengesteld dat beslist over de aanvragen voor een SMI. Een uitvoerende functionaris wordt dan verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissing van het netwerk in de praktijk. Dit team krijgt ook de 'pot met geld' in beheer in plaats van de gemeente. Dit zou ervoor moeten zorgen dat het eenvoudiger is om de noodzaak van een SMI te koppelen aan het beschikbare budget. Het aanstellen van een multidisciplinair team leidt er ook toe dat grenzen minder worden opgezocht. Doordat regelmatig in hetzelfde team wordt overlegd zullen de betrokken actoren elkaar leren kennen. Uit de theorie is naar voren gekomen dat personen grenzen minder opzoeken als er bekenden betrokken zijn. Het zou echter getest moeten worden of een dergelijk multidisciplinair team naar verwachting functioneert.

De conclusie van dit onderzoek is dat er enkele oplossingen zijn voor het terugdringen van de budgetoverschrijding. Een goede oplossing voor de gemeente Almelo zou zijn om de verantwoordelijkheid rondom een SMI bij een multidisciplinair team neer te leggen. Door deze vorm van zelfregulering wordt er toezicht gehouden op de 'pot met geld'. Deze mogelijke oplossingen kunnen ondersteuning bieden aan gezinnen waar dit nodig is. Dit komt ten goede aan een gezonde opvoeding van het kind.

Hoofdstuk 10: Aanbevelingen

De informatie die tijdens dit onderzoek verkregen is leidt tot enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben als doel het terugdringen van de budgetoverschrijding.

Centralisatie

Een eerste aanbeveling is centralisatie. Het vereenvoudigen van het aantal betrokken actoren bij het vaststellen van een SMI en toekennen van een tegemoetkoming op grond van een SMI zorgt voor betere communicatie en beter inzicht in de procedure.

Zelfregulering

Daarnaast is zelfregulering een aanbeveling die voortkomt uit dit onderzoek. Het beschikbare budget komt bij een multidisciplinair team te liggen. Dit team neemt zowel het stellen van een SMI als het toekennen van de tegemoetkoming op grond van een SMI voor zijn rekening. Deze structuur maakt het eenvoudiger om overzicht te creëren.

Alarmsysteem

Een derde aanbeveling is een alarmsysteem. Door middel van een alarmsysteem bij de gemeente kan het uitgavenpatroon voor de SMI worden gecontroleerd. Dit alarmsysteem houdt controle op het budget. Als het budgetplafond bereikt wordt kan er een signaal afgegeven worden. Ook kan er op vastgestelde tijdstippen gekeken worden of het uitgavenpatroon gelijk loopt met de verwachting. Eventuele sturing is dan nog mogelijk.

Vergroten kennis

Een laatste aanbeveling is het vergroten van de kennis over SMI van betrokken actoren. Een stroomdiagram is een mogelijkheid om het algemene proces rondom een SMI in kaart te brengen. Tegelijkertijd kunnen bij de verschillende stappen contactgegevens worden weergegeven, zodat men weet met wie men contact kan leggen. Ook draagt nascholing bij aan het vergroten van de kennis over SMI van de betrokken actoren.

Het is aan de gemeente Almelo om te beslissen welke aanbeveling zij kiest om mee te werken en op welke manier ze deze uit gaat voeren. Het blijft echter van groot belang dat er continu gemonitord wordt. Het is noodzakelijk dat er geregeld een balans opgemaakt wordt hoe de zaken ervoor staan en of ze daadwerkelijk het beoogde effect behalen. Het continu monitoren zorgt er ook voor dat er sturing plaats kan vinden als dit nodig is.

Hoofdstuk 11: Literatuurlijst

1. *Convention of the rights of the child*. **Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights**. sl : United Nations, 1989.
2. Kinderrechtencollectief. *Kinderrechten*. [Online] [Citaat van: 13 Augustus 2012.] <http://www.kinderrechten.nl/p/19/151/kinderrechten>.
3. **Meij, H. en Boendermaker, L.** Oorzaken en achtergronden van een problematische ontwikkeling. *Nederlands Jeugdinstituut*. [Online] juli 2008. [Citaat van: 16 mei 2012.] http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Oorzaken_en_achtergronden_problematische_ontwikkeling.pdf.
4. **Rijksoverheid**. *Kinderopvang*. [Online] [Citaat van: 13 Augustus 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang>.
5. —. Rijksoverheid. *Recht op kinderopvangtoeslag*. [Online] [Citaat van: 27 april 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/recht-op-kinderopvangtoeslag>.
6. **NIZW**. *Protocol sociaal medische indicatie kinderopvang bij kinderen en ouders*. sl : NIZW, 2003.
7. **Rijksoverheid**. *Kinderopvangtoeslag*. *rijksoverheid.nl*. [Online] 2012. [Citaat van: 14 juni 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/recht-op-kinderopvangtoeslag>.
8. **Dijksma, S A M**. *Wet kinderopvang en tegemoetkoming kinderopvang bij sociaal-medische indicatie*. [Brief] Den Haag : sn, 2009.
9. **Almelo, Gemeente**. *Verordening kinderopvang*. Almelo : Schulinck, 2005.
10. **Gemeente Almelo**. *Formulier vaststelling sociaal-medische indicatie*. Almelo : Gemeente Almelo, 2011.
11. —. *Beleidsregel kosten kinderopvang op grond van een sociale of medische indicatie*. Almelo : Gemeente Almelo, 2011.
12. **S, Beltman**. *Collegevoorstel*. Almelo : sn, 2011.
13. **Graaf, H van der en Hoppe, R**. *Beleid en politiek*. sl : Coutinho, 2007.
14. **T, Plochg, et al**. *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Houten : Bohn Stafleu van Loghum, 2007.
15. **N, Reulink en L, Lindeman**. *Kwalitatief onderzoek*. 2005.
16. **Woerkum, C.M.J. van**. *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Wageningen : Samsom bv, 2000.
17. **Rijksoverheid**. *WIA. WAO*. [Online] [Citaat van: 13 Augustus 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wia/wao>.
18. —. *Taken en bevoegdheden*. *Rijksoverheid*. [Online] 2012. [Citaat van: 06 juli 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/plusregio-s/taken-en-bevoegdheden-plusregio-s>.

19. **Donner, J P H.** IP Sociale zekerheid. *Wet werk en bijstand*. [Online] 3 juli 2012. [Citaat van: 4 juli 2012.]
20. **Bekkers, V.J.J.M.** *Beleid in beweging*. Den Haag : Boom Lemma, 2007.
21. **Centrum voor jeugd en gezin.** Welkom op de site van CJG. *CJG*. [Online] 2012. [Citaat van: 20 augustus 2012.] <http://www.cjg.nl/>.
22. **Centrum voor Jeugd en Gezin.** Loes. *Over Loes*. [Online] [Citaat van: 20 Augustus 2012.] <http://almelo.loes.nl/over-loes>.
23. **Triple T Twente.** Triple T Twente. *Over Triple T*. [Online] [Citaat van: 20 Augustus 2012.] <http://www.tripleptwente.nl/jover-triple-p.html>.
24. **Expertisecentrum voor Jeugd, Samenwerking en Ontwikkeling.** Over JSO. *JSO*. [Online] 2012. [Citaat van: 20 augustus 2012.] <http://www.jsn.nl/1/Over-JSO.html>.
25. **B, Baarsma, et al.** *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam : sn, 2003.
26. **Bouter, L.M., Dongen, M.C.J.M. van en Zielhuis, G.A.** *Epidemiologisch onderzoek. Opzet en interpretatie*. Houten : Bohn Stafleu van Loghum, 2005.
27. **Verhulst, F.C.** *De ontwikkeling van het kind*. Assen : Koninklijke Van Gorcum BV, 2008.
28. **Unicef.** *Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind*. Den Haag : sn, 2001.
29. **Rijksoverheid.** Kinderopvang. [Online] 2012. [Citaat van: 01 mei 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang>.
30. —. Kinderopvang. *Rijksoverheid*. [Online] 2012. [Citaat van: 01 mei 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-kinderopvangtoeslag.html>.
31. **RIVM.** Rijksoverheid. *Wat moet ik voor kinderopvang regelen?* [Online] [Citaat van: 16 mei 2012.] <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezin-werk-en-opvoeden/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-voor-kinderopvang-regelen.html>.

Bijlage 1: De ontwikkeling van het kind

De ontwikkeling van het kind verloopt stapsgewijs. Jean Piaget is een onderzoeker die deze ontwikkeling heeft beschreven. Hij was zeer geïnteresseerd in de cognitieve ontwikkelingspsychologie. Hij ging uit van een aantal veronderstellingen (27).

1. Kinderen ontwikkelen zich vanuit een natuurlijk gegeven. Ze zijn erop uit actief te experimenteren en steeds meer kennis van de werkelijkheid te krijgen.
2. Ontwikkeling is een proces van rijping en oefening. Kinderen doorlopen een proces door ervaring op te doen in hun omgeving.
3. Cognitieve ontwikkeling verloopt in opeenvolgende fasen.

Een gezonde ontwikkeling is niet alleen nodig voor een kind, het is zelfs een recht. In artikel zes van het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind uit 1989 staat beschreven dat kinderen recht hebben op een goede ontwikkeling. Onder goede ontwikkeling vallen onder andere motorische, verstandelijke en sociaal emotionele ontwikkeling (28). Een goede ontwikkeling is afhankelijk van drie typen factoren. Allereerst zijn intrapersonlijke factoren van invloed. Dit zijn biologische en genetische factoren van het kind. Daarnaast zijn factoren in de directe sociaal omgeving van belang. Onder deze factoren vallen het gezin en de school. Tenslotte hebben ook omgevingsfactoren zoals cultuur en de samenleving invloed op de ontwikkeling (3). De opvoeding van het kind door de ouders valt onder factoren in de directe sociale omgeving. Deze opvoeding is van groot belang voor de ontwikkeling van het kind.

Niet alleen het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind komt op voor de belangen van kinderen, ook in de universele verklaring van de rechten van de mens worden belangen van kinderen gewaarborgd. In artikel drie van dit verdrag is te vinden dat alle maatregelen omtrent een kind genomen moeten worden in belang van het kind. De staat moet ervoor zorgen dat kinderen passende zorg krijgen als ouders of voogden hiervoor geen verantwoordelijkheid nemen of kunnen nemen. De overheid heeft hierdoor een belangrijke rol bij de stimulatie van een goede ontwikkeling van het kind.

Bijlage 2: Kinderopvang

Het doel van kinderopvang is om een mogelijkheid te bieden aan ouders om werk en gezin te combineren. Wanneer kinderopvang bij erkende instellingen wordt verkregen, is het voor de ouders mogelijk om een deel terug te vragen bij de belasting, een zogenaamde kinderopvangtoeslag (29). De gezinnen moeten echter aan een aantal voorwaarden voldoen willen ze deze toeslag krijgen. Deze voorwaarden zijn te vinden op de site van de Rijksoverheid (30). Deze financiële voordelen zijn niet de enige voordelen die aan kinderopvang kleven. Het is ook een goede ondersteuning voor de ontwikkeling van het kind. Kinderopvang heeft vier functies die een positief effect op het kind hebben.

- De eerste functie betreft opvang en verzorging. Hiermee worden goede lichamelijke verzorging, verantwoorde voeding, fysieke veiligheid en hygiëne, bewegingsruimte, frisse lucht, rust, ontspanning, structuur en regelmaat in het leven van het kind bedoeld.
- De tweede functie is ontwikkelingsstimulering. Hieronder vallen stimulering van de kinderlijke ontwikkeling op het gebied van taal en cognitie, sociale competentie, motoriek, morele ontwikkeling en creatieve expressie. Ook uitnodigende een spelomgeving en spelmaterialen vallen onder ontwikkelingsstimulering.
- De derde functie van kinderopvang is pedagogische zorg. Het bieden van geborgenheid, emotionele ondersteuning, positieve aandacht, beïnvloeding van gedrag door uitleg en het versterken van gewenst gedrag vallen onder pedagogische zorg, evenals toezicht en eventuele correctie van ongewenst gedrag, eisen stellen die gekoppeld zijn aan de leeftijd van het kind en bevordering van de zelfredzaamheid.
- De laatste functie van kinderopvang is een sociaal netwerk. De functie probeert het sociale netwerk van het kind te sturen door middel van contact met leeftijdsgenoten en andere volwassenen(6).

De regelingen omtrent kinderopvang zijn geregeld in de Wet kinderopvang. Deze wet geldt niet voor peuterspeelzalen, maar wel voor een aantal andere vormen van kinderopvang.

- Dagopvang, hier worden kinderen van 0 tot 4 jaar opgevangen
- Buitenschoolse opvang, hier worden kinderen van 4 tot 12 jaar in groepen opgevangen
- Gastouderopvang, bij deze vorm van opvang worden maximaal vier kinderen in de woning van de gastouder of de vraagouder opgevangen
- Ouderparticipatiecrèches, een groep ouders vangt om de beurt hun eigen kinderen op.

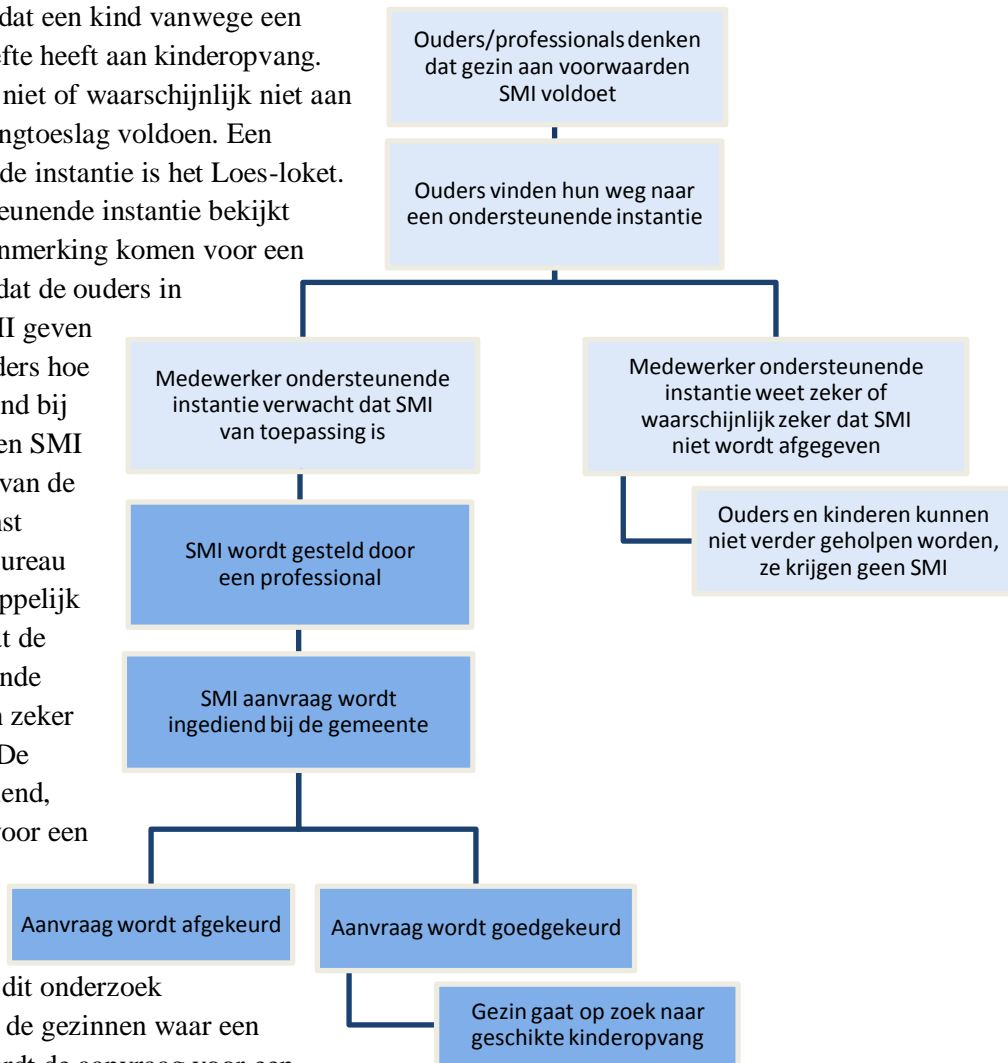
De Wet kinderopvang geldt voor kinderen in de leeftijd 0 tot 12 jaar en hun ouders.

Bijlage 3: Proces rondom een SMI

Onder bepaalde voorwaarden kunnen ouders kinderopvangtoeslag krijgen, maar niet iedereen voldoet aan deze voorwaarden. Als een kind vanwege een sociale of medische reden toch behoefte heeft aan kinderopvang kan een SMI worden aangevraagd.

Ouders of professionals denken dat een kind vanwege een sociale of medische reden behoefte heeft aan kinderopvang. Het is dan bekend dat de ouders niet of waarschijnlijk niet aan de voorwaarden van kinderopvangtoeslag voldoen. Een voorbeeld van een ondersteunende instantie is het Loes-loket. Een medewerker van de ondersteunende instantie bekijkt samen met de ouders of ze in aanmerking komen voor een SMI. Als de medewerker denkt dat de ouders in aanmerking komen voor een SMI geven ze verdere informatie aan de ouders hoe de aanvraag kan worden ingediend bij de gemeente. Het afgeven van een SMI wordt gedaan door de jeugdarts van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), door de huisarts, door Bureau Jeugdzorg of door een maatschappelijk werker (31). Het kan ook zijn dat de medewerker van de ondersteunende instantie opmerkt dat de persoon zeker waarschijnlijk geen SMI krijgt. De aanvraag kan dan worden ingediend, maar de kans dat een aanvraag voor een SMI wordt afgewezen is erg groot. Wellicht kan een gezin op een andere manier toch

gehouden worden. Datt wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Bij de gezinnen waar een professional een SMI afgeeft wordt de aanvraag voor een tegemoetkoming op basis van de SMI ingevuld. Na het volledig invullen van de aanvraag moeten de ouders de aanvraag naar de gemeente sturen. De aanvraag wordt naar het gemeentehuis gestuurd en komt bij een beleidsmedewerker terecht die de aanvragen voor SMI behandelt. De aanvraag voor de tegemoetkoming kan worden afgekeurd of worden goedgekeurd. Als de aanvraag wordt goedgekeurd hebben de ouders recht op de tegemoetkoming. Het gezin zoekt een geschikte kinderopvang en de tegemoetkoming gaat rechtstreeks naar de opvang. De ouders krijgen het geld niet. De weg die bewandeld wordt als de tegemoetkoming wordt afgekeurd wordt buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Als een indicatie wordt afgegeven biedt dat geen garantie op een plaats bij de kinderopvang. De ouder moet zelf zoeken naar een in zijn ogen geschikte kinderopvang, eventueel kan de gemeente of de JGZ helpen met zoeken. Er kan een probleem optreden als de kinderopvang zelf bepaalt welke kinderen zij wel of niet toelaten. Het kan namelijk voorkomen dat een kinderopvang een kind weigert als bijvoorbeeld de problematiek van het kind te zwaar is.



Figuur 2 – proces sociaal-medische indicatie

Bijlage 4: Reflectieverslag

Bij het kiezen van onze bacheloropdracht hebben we erop gelet dat de opdracht ons beiden aansprak. Ook vonden wij het leuk als het een opdracht was die direct gebruikt kon worden in de praktijk. De opdracht van de gemeente Almelo over de sociaal-medische indicatie voldeed aan deze voorwaarden.

Opzet onderzoek

Met dit onderzoek wilden we informatie leveren aan de gemeente Almelo over de sociaal-medische indicatie. Het formuleren van een theoretisch kader gaf onze opdracht de nodige wetenschappelijke ondersteuning en gaf ons de mogelijkheid om ons beter in te lezen in het onderwerp. Door verkennende interviews met betrokken actoren hoopten we inzicht te krijgen in de geldigheid van algemene modellen op het beleid in de gemeente Almelo. Ons doel was ook om door middel van verkregen informatie uit de interviews en mechanismen die we in de theorie gevonden hebben de oorzaken te achterhalen van het probleem, namelijk de budgetoverschrijding. Het was noodzakelijk deze oorzaken te vinden om goede aanbevelingen te kunnen doen voor de gemeente Almelo.

Respondenten

Het vinden van respondenten ging heel voorspoedig. In sommige gevallen was het even zoeken naar de juiste persoon, maar als we de juiste persoon te pakken hadden gekregen wilden ze bijna altijd wel meewerken. De interviews waren erg leuk. Iedereen was erg benieuwd naar de uitkomst van het onderzoek, omdat ze het actuele karakter van de sociaal-medische indicatie ook inzien. Het enige verbeterpunt was de toetsing van de kennis van de respondenten. Sommige respondenten konden niet op alle gebieden informatie bijdragen, omdat ze er niet genoeg van af wisten. Hier hadden we van tevoren beter op kunnen screenen.

Tijdsframe

Voorafgaand aan het theoretisch kader en de interviews hadden we een beeld gevormd van het verloop van het onderzoek. Door een goede planning te maken hoopten we alles binnen het vastgestelde tijdsframe te kunnen afronden. We hebben goed nagedacht over de duur van alle stappen tijdens het onderzoek, zoals de duur van alle interviews, en dit ingevuld in de weken. Uiteindelijk hebben we de planning nog geheel omgegooid. We hebben een groot deel van het onderzoek anders aangepakt en op een andere manier naar het onderzoek gekeken. Hierdoor hebben we de kern van het onderzoek beter te pakken gekregen. Ondanks deze veranderingen zijn we hard blijven werken en hebben we telkens een plan van aanpak bijgehouden. Dit plan van aanpak stimuleerde ons om taken op het juiste moment af te krijgen.

Samenwerking

Ook de samenwerking verliep heel goed. Wij kennen elkaar al een hele tijd en daardoor wisten we precies wat we aan elkaar hadden. We konden goed afspraken maken en kwamen die ook altijd na. Tijdens het onderzoek hebben we een aantal taken verdeeld, zodat we allebei een eigen deel konden schrijven. We lazen elkaars stukken regelmatig door en gaven elkaar feedback. Hierdoor staan we allebei volledig achter ons onderzoek. Kortom, het was een leuk en interessant onderzoek. We hebben ons allebei vol ingezet om deze bacheloropdracht met een goed resultaat af te ronden.