



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Yardena Shitrit
Peter Heij
i.s.m. Erlijn Wenink

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel

26 september 2022

Voorwoord

De toeslagenaffaire heeft diepe sporen getrokken in de samenleving: bij de getroffen ouders maar ook in de relatie tussen burgers en overheid. Het kabinet heeft op basis van het Coalitieakkoord gekozen voor een radicale wijziging in het financieringsstelsel van de kinderopvang in Nederland. In plaats van een stelsel met toeslagen aan ouders die gebruik maken van de kinderopvang is er gekozen voor een stelsel van financiering aan de kinderopvangorganisaties zelf. Het kabinet beoogt hier onder andere mee het stelsel eenvoudiger te maken en terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. Hoewel het nieuwe stelsel nog niet geheel is uitgewerkt, heeft de directeur-generaal Werk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ABDTOPConsult gevraagd om een verkenning uit te voeren naar een geschikte uitvoerder voor het nieuwe stelsel.

Vanuit ABDTOPConsult hebben wij deze opdracht ter hand genomen. Wij hebben met veel potentiële uitvoerders gesproken om na te gaan of zij in staat zijn om deze omvangrijke klus uit te voeren. Daartoe hebben wij het beschikbare afwegingskader doorontwikkeld. Wij zijn in al onze gesprekken bereidwillig en welwillend te woord gestaan. Een woord van dank past zeer aan het adres van onze gesprekspartners: eindverantwoordelijken van de uitvoeringsorganisaties en ook hun departementale counterparts.

In al die gesprekken kwam het beeld naar voren dat de uitvoeringsorganisaties zonder uitzondering forse opgaves hebben. Soms voortvloeiend uit in meer of mindere mate verouderde ICT-systemen; vaak gecombineerd met een volle agenda en geconfronteerd met knelpunten op de arbeidsmarkt. Het is voor hen niet eenvoudig om tijdig over de noodzakelijke expertise te beschikken. Bovendien zien alle organisaties het beoogde tijdpad (invoering per januari 2025) als te ambitieus. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de potentiële uitvoerders terughoudend hebben gereageerd om deze taak erbij te nemen. Wij hebben het zeer gewaardeerd dat de uitvoeringsorganisaties zelf hebben voorgesteld om een gezamenlijk overleg te hebben, om met elkaar te bezien hoe de opgave voor het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang dan wel kan worden uitgevoerd.

Al die gesprekken hebben bij ons geleid tot het beeld dat geen van de onderzochte organisaties de ideale uitvoerder is om het nieuwe stelsel uit te voeren. Wij achten DUO de organisatie die inhoudelijk gezien het beste past, hoewel vanuit de leiding en eigenaar wordt aangegeven dat DUO onvoldoende in staat is deze rol op zich te nemen. De passendheid neemt toe indien de verdere ontwikkeling van het nieuwe stelsel meer in de richting van de financiering van onderwijsinstellingen gaat. Mocht het niet lukken om DUO het nieuwe stelsel te laten uitvoeren, adviseren wij in lijn

met het voorstel van de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties om hier geen nieuwe organisatie voor te bouwen, maar een proces te starten waarbij gebruik gemaakt wordt van de beschikbare kennis en ervaring van bestaande uitvoeringsorganisaties. Wij adviseren om dit proces onder leiding van een programma DG bij het ministerie van SZW te stellen. De aandacht dient in eerste instantie uit te gaan naar de gewenste dienstverlening, verantwoording en bijbehorende ICT. We adviseren wel om vooraf één van de bestaande uitvoeringsorganisaties als 'huisvader' aan te wijzen.

Een speciaal woord van dank richten wij aan Eriijn Wenink, die als vrijgesteld secretaris vanuit het ministerie van SZW, ons met raad en daad heeft bijgestaan.

Yardena Shitrit
Peter Heij

Inhoud

Voorwoord		4
1	Inleiding	9
1.1	Opdracht	9
1.2	Aanpak en opbouw	10
2	Terugblik	12
2.1	Eerder traject met directe financiering	12
2.2	Motie Segers: uitvoerders en scenario's	13
2.3	Inventarisatie na Coalitieakkoord	14
3	Beleidskader	15
3.1	Contouren van het nieuwe kinderopvangstelsel	15
3.2	Openstaande beleidsvragen	16
4	Afwegingskader	17
4.1	Passendheid bij bestaande taken	17
4.2	Staat van de organisatie	17
4.3	Absorptievermogen	18
4.4	Omgang met klanten/cultuur	19
5	Afweging bestaande uitvoeringsorganisaties	20
5.1	Algemeen beeld bestaande uitvoeringsorganisaties	20
5.2	CAK	21
5.3	DUO	22
5.4	DG Toeslagen	24
5.5	SVB	25
5.6	RVO	26
5.7	UVW	27
5.8	DUS-I	28
5.9	UVB	29
5.10	CJIB	30
6	Nieuwe en private organisaties	32
6.1	Nieuwe organisaties	32
6.2	Private organisaties	33

7	Uitvoeringsorganisaties gezamenlijk	35
7.1	Greenfield benadering als gezamenlijke oplossing?	35
7.2	Tijdelijk en eigenaarschap	36
8	Conclusies en aanbevelingen	37
8.1	Conclusies	37
8.1.1	Bestaande organisaties lijken moeilijk haalbare optie	37
8.1.2	Toch een voorkeur?	38
8.1.3	Geen nieuwe of private organisatie	38
8.1.4	Krachten bundelen met greenfield benadering	39
8.2	Aanbevelingen	40
Bijlage 1	Lijst van gesprekspartners	42

1 Inleiding

In het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar en vooruitkijken naar de toekomst' van december 2021 staat een fundamentele herziening van de financiering van kinderopvang beschreven. Daarmee wordt afgestapt van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. De toeslagenaffaire, waarbij vanaf 2004 veel ouders en kinderen hebben geleden onder de harde fraudeaanpak van de Rijksoverheid bij de kinderopvangtoeslag, heeft op zeer pijnlijke wijze de noodzaak duidelijk gemaakt voor een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor ouders. Er is besloten tot een nieuw kinderopvangstelsel waarbij de financiering inkomensonafhankelijk is en rechtstreeks van de overheid naar de kinderopvangorganisaties loopt.

In het Coalitieakkoord staat: *"Voor herstel van vertrouwen en verbetering voor de toekomst is meer nodig dan financieel herstel en emotionele heling van de getroffen ouders en kinderen. We hebben de ambitie om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Daarom voeren we de komende jaren een fundamentele herziening van de kinderopvang toeslag door. In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders. De toeslag wordt daarnaast direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Ouders betalen alleen nog een kleine eigen bijdrage."* De beoogde startdatum is januari 2025.

1.1 Opdracht

ABDTOPConsult heeft in april 2022 van de DG Werk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de opdracht gekregen om een onafhankelijk advies uit te brengen over de vraag "welke uitvoerder het beste geëquipeerd is en voldoet aan de randvoorwaarden voor de uitvoering van een robuust, klantvriendelijk en wendbaar stelsel." In dit rapport treft u de opbrengst van onze verkenning naar potentiële uitvoeringsorganisaties voor het nieuwe kinderopvangstelsel aan.

1.2 Aanpak en opbouw

Om tot een advies te kunnen komen hebben wij eerst door middel van bureauonderzoek teruggekeken naar een eerdere exercitie van het ministerie van SZW (van 2014 t/m 2018) om tot een kinderopvangstelsel met directe financiering te komen (waaraan ook een advies van ADBTOPConsult vooraf ging) en naar het traject rond de motie van Segers cs (in 2021), die verzocht om voor het begin van de kabinetsformatie de afschaffing van de kinderopvangtoeslag verder uit te werken (oa qua uitvoeringsmogelijkheden) op basis van eerder gepubliceerde mogelijke toekomstscenario's voor kindvoorzieningen. De opbrengst hiervan is te lezen in de paragraaf 2 'Terugblik'.

Het beleidskader voor de beoogde stelselwijziging is beschreven in de paragraaf 3 'Beleidskader', inclusief de nog openstaande vragen hierbij. Hierdoor kon in deze verkenning van concrete biedingsvoorstellen door uitvoeringsorganisaties geen sprake zijn.

Door het ministerie van SZW is begin 2022 een concept-afwegingskader opgesteld, met criteria op basis waarvan potentiële uitvoeringsorganisaties beoordeeld zouden kunnen worden op geschiktheid om het nieuwe kinderopvangstelsel uit te gaan voeren. Dit afwegingskader hebben wij besproken met diverse experts en verder aangescherpt. In de paragraaf 4 'Afwegingskader' wordt dit doorontwikkelde kader weergegeven.

Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met negen publieke organisaties met uitvoerende taken in het sociaal/financieel domein; het CAK (oorspronkelijk een afkorting van Centraal Administratie Kantoor), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), DG Toeslagen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I), Uitvoering Van Beleid (UVB) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). We hebben gesproken met de algemene leiding van de organisaties en (met uitzondering van het CAK, DUS-I en het CJIB) met de eigenaren bij de desbetreffende departementen. Het beeld dat deze gesprekken opleverden is beschreven in de paragraaf 5 'Afweging bestaande uitvoeringsorganisaties'.

Om ook de optie te verkennen van mogelijk nieuw op te richten organisaties of private partijen als mogelijke uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel hebben wij met diverse deskundigen op dat gebied gesproken. De resultaten van dit deel van de verkenning zijn te lezen in de paragraaf 6 'Nieuwe en private organisaties'.

Ook hebben we een rondetafel gesprek georganiseerd met de leiding van uitvoeringsorganisaties gezamenlijk om te spreken over de uit te voeren opgave. De

opbrengsten daarvan staan beschreven in de paragraaf 7 'Uitvoeringsorganisaties gezamenlijk'.

In de paragraaf 8 'Conclusies en aanbevelingen' is onze inschatting opgenomen van de geschiktheid van de organisaties voor het uitvoeren van het nieuwe kinderopvangstelsel en onze weging van de mogelijkheden, op basis van de beschikbare informatie en hetgeen onze gesprekspartners zelf aangaven. Hierbij is de beladenheid van de opgave vanwege de historie en maatschappelijke aandacht in ogenschouw genomen, alsmede het tijdpad en momentum.

Om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen hebben we hiertoe ook gesprekken gevoerd met de sectorpartijen.

Het doel van deze verkenning is niet zozeer te kijken naar de geschiktheid van de organisaties, maar naar de passendheid van de opgave binnen de context van de organisaties en binnen het beoogde tijdpad (met als startdatum januari 2025). Deze verkenning kenmerkt zich ook door inzichten en alternatieve mogelijkheden die gaandeweg ontstonden, mede ingegeven door een bereidwillig veld van uitvoeringsorganisaties en experts.

Een volledige lijst van personen met wie is gesproken is opgenomen in bijlage 1.

2 Terugblik

2.1 Eerder traject met directe financiering

Het ministerie van SZW werkte van 2014 tot en met 2018 aan een beoogd alternatief stelsel voor de kinderopvangtoeslag, om zowel terugvorderingen als complexiteit te reduceren. Ook dit traject behelsde zogenaamde directe financiering, waarbij de middelen voor de kinderopvang niet meer aan ouders, maar rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties zouden worden overgemaakt. Een belangrijk verschil met de hervorming waartoe nu besloten is, is dat in het toenmalige traject van directe financiering de inkomensafhankelijkheid behouden bleef, weliswaar gebaseerd op het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden (en niet meer op basis van de voorschotsystematiek van de kinderopvangtoeslag).

In dit traject van directe financiering van de kinderopvang is het ministerie van SZW in januari 2015 ook geadviseerd over de keuze van een uitvoeringsorganisatie. Uit de toenmalige inventarisatie van ABDTOPConsult bleek het niet in de rede te liggen dat de Belastingdienst/Toeslagen de uitvoeringspartij zou worden voor het traject van directe financiering. De kracht van de Belastingdienst ligt in de individuele relaties met belastingplichtigen en toeslagontvangers en de daarbij behorende massale processen, en niet in de financiering van instellingen. UWV en de SVB waren niet beschikbaar vanwege andere trajecten. Het CAK en DUO zijn toen nader met elkaar vergeleken en zijn beide beoordeeld als gedegen uitvoeringsorganisaties waar de uitvoering van de financiering van de kinderopvang aan zou kunnen worden toevertrouwd. Uiteindelijk is er toen voor samenwerking met DUO gekozen. Hierbij was het meedenken in de beleidsketen uiteindelijk doorslaggevend, alsmede de expertise van DUO op het gebied van toezicht en fraudeaanpak.

Het partnerschap tussen DUO en SZW waarin het programma Directe Financiering Kinderopvang (DFKO) verder werd uitgewerkt en ontwikkeld was intensief en wordt door betrokkenen als positief en succesvol beschouwd. In april 2018 maakte de staatssecretaris van SZW echter bekend het traject te beëindigen: *"Dit kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven dat het aangekondigde wetsvoorstel voor directe financiering kansrijk is, maar dat zorgvuldige afweging nodig is vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen. Het is ook die behoefte aan zorgvuldigheid die mij (...), heeft doen besluiten om de problematiek aan te pakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door te voeren."* Hieraan waren reviews en kritische rapporten van Gateway, Bureau ICT-toetsing (BIT), Auditdienst Rijk (ADR), uitvoeringstoetsen, internetconsultaties en een projectgroep Heroriëntatie voorafgegaan.

2.2 Motie Segers: uitvoerders en scenario's

In januari 2021 benadrukte het vorige kabinet in zijn reactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) dat de problemen van het toeslagenstelsel niet binnen het huidige stelsel op te lossen zijn en dat er een nieuw stelsel zou moeten komen. Hierop werd er in de Tweede Kamer een motie van Segers cs. aangenomen, die verzocht om voor het begin van de kabinetsformatie de afschaffing van de kinderopvangtoeslag verder uit te werken (oa qua uitvoeringsmogelijkheden) in lijn met de eerder ambtelijk uitgewerkte scenario's kindvoorzieningen uit de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) uit 2020. Scenario 1 uit deze SVK, genaamd 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' (een stelsel met inkomensafhankelijke financiering -weliswaar 96% ipv 95%- voor werkende ouders, rechtstreeks betaald aan kinderopvanginstellingen) komt het meest overeen met de huidige kabinetsplannen.

Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van motie Segers begin 2021 op hoofdlijnen met verschillende uitvoeringsorganisaties over de alternatieve scenario's uit de SVK gesproken. Zowel UWV als de SVB hebben toen te kennen gegeven in geen van de scenario's zichzelf als geschikte kandidaat te zien voor de uitvoering. Beide organisaties zagen onvoldoende raakvlakken met hun bestaande taken en expertise. Bovendien gaf UWV aan onvoldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor een dergelijke grote extra regeling. DUO vond alleen bij het scenario 'Richting een integrale voorziening' (vijf dagen per week gratis kinderopvang voor alle kinderen, rechtstreeks gefinancierd en met tariefregulering) een rol voor DUO als eventuele toekomstige uitvoerder logisch, omdat dit in lijn is met de bestaande taak van onderwijsfinanciering.

Dit geldt dus niet voor het meest op de huidige plannen lijkende scenario 1, 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'. DUO gaf aan dat dat scenario niet in lijn is met de bestaande dienstverlening van DUO als uitvoerder van onderwijswetgeving en onderwijsfinanciering. Bovendien zou het uitvoeren van een nieuw kinderopvangstelsel bij DUO hoe dan ook lastig inpasbaar zijn vanwege andere opgaven. DUO wees ook op de in stand blijvende complexiteit van het scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' (door bijv. de arbeidseis) met risico op terugvorderingen bij een relatief kwetsbare doelgroep.

DG Toeslagen heeft veel ervaring met inkomensafhankelijke regelingen. In het betreffende scenario 1 wordt deze inkomensafhankelijkheid echter losgelaten. Ook Toeslagen gaf aan dat er hierdoor alleen een stap wordt gezet wat betreft het reduceren van terugvorderingen als gevolg van inkomensschommelingen, maar dat

de voorwaarden voor ouders die in dit scenario blijven bestaan eigenlijk voor een hoger risico op hoge terugvorderingen zorgen. Met de controle op de arbeidseis heeft Toeslagen als (enige) uitvoerder ervaring. Toeslagen heeft, als onderdeel van het verbetertraject, met een deel (ca. 6 %) van de kinderopvangorganisaties een convenant afgesloten, waarin geregeld wordt dat ouders hun toeslag direct naar de kinderopvangorganisatie kunnen laten overmaken. Wat betreft rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties is er hierdoor enige ervaring bij Toeslagen, maar nog niet als massale toepassing. Toeslagen gaf verder aan dat in 2020 vrijwel alle kinderopvangorganisaties waren aangesloten op het systeem van maandelijks levering van actuele gegevens over afgenomen opvanguren. Als vertreksituatie is dat een grote stap naar een mogelijkheid van een gedeelde informatiepositie tussen ouder, kinderopvangorganisatie en uitvoerder in het betreffende scenario.

2.3 Inventarisatie na Coalitieakkoord

Vlak na het verschijnen van het Coalitieakkoord in december 2021, waarin de plannen voor de herziening van het kinderopvangstelsel bekend werden, heeft de directeur Kinderopvang van SZW alvast een informeel inventariserend belronkje gedaan langs diverse uitvoeringsorganisaties. Vanaf april 2022 loopt de verkenning die voortbouwt op deze terugblik en waar onderhavig rapport het resultaat van is.

3 Beleidskader

3.1 Contouren van het nieuwe kinderopvangstelsel

In het Coalitieakkoord zijn de contouren van het nieuwe kinderopvangstelsel duidelijk geworden. Dat er een hervorming van het kinderopvangstelsel zou komen was geen verrassing. De ongekende problematiek van de toeslagenaffaire had al eerder geleid tot voornemens om te stoppen met de kinderopvangtoeslag in de huidige vorm. De twee pijlers van het nieuwe stelsel zijn rechtstreekse financiering en inkomensonafhankelijkheid. De beoogde ingangsdatum van de stelselwijziging is januari 2025.

De overheidsbijdrage voor kinderopvang zal rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties betaald worden. Deze bijdrage zal onafhankelijk van het inkomen van ouders 95% van de kosten (tot aan de jaarlijks geïndexeerde maximum uurprijs) bedragen. Kinderopvangorganisaties zijn vrij om een uurtarief vast te stellen. Ouders betalen dan zelf een vaste eigen bijdrage van 5% (tot aan de maximum uurprijs) plus eventuele extra kosten als de desbetreffende kinderopvangorganisatie een hoger uurtarief rekent dan de maximum uurprijs.

De arbeidseis blijft in stand; dat betekent dat kinderopvang alleen gefinancierd wordt voor kinderen van ouders die (beiden) werken (of studeren, re-integreren of inburgeren, of een partner hebben in detentie of met een indicatie op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz)).

De zogenaamde 'koppeling (met het aantal) gewerkte uren' (KGU) wordt (al per 2023) losgelaten, waardoor de hoeveelheid uren kinderopvang waarop ouders recht hebben niet meer afhangt van hoeveel uur de minst werkende partner werkt. Ouders krijgen per kalendermaand waarin zij aan de arbeidseis voldoen (omdat zij (beiden) minimaal 1 uur per maand werken of omdat zij tot een uitzonderingsdoelgroep behoren) 230 uren recht op een vergoeding voor kinderopvang. Dit komt overeen met 5 dagen kinderopvang per week.

Vanwege de inkomensonafhankelijkheid van de rijksbijdrage aan de kinderopvang verschilt dit nieuwe stelsel wezenlijk van het programma Directe Financiering Kinderopvang waar van 2014 t/m 2018 aan werd gewerkt en vanwege het percentage van 95% verschilt het enigszins van scenario 1 uit de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK).

3.2 Openstaande beleidsvragen

De details van het nieuwe stelsel zijn nog niet uitgewerkt. Er zullen bij de verdere ontwikkeling nog flink wat beleidskeuzes gemaakt moeten worden, in samenspraak met de sector en de uitvoerder. Zo staat nog niet vast of de eigen bijdrage geïnd zal worden door de kinderopvangorganisaties, door de uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk wordt voor de rechtstreekse financiering of eventueel door een derde partij. Ook is nog niet duidelijk hoe de arbeidseis zonder KGU in het nieuwe stelsel precies vormgegeven wordt (kan er van tevoren vastgesteld worden of ouders aan de voorwaarden voldoen, hoe lang geldt dat dan en hoe gaat dat bij zzp'ers?), hoe de relatie tussen uitvoeringsorganisatie, kinderopvangorganisaties en ouders (juridisch) vormgegeven wordt en hoe de verantwoordelijkheden liggen (stopt bijvoorbeeld de rechtstreekse financiering als ouders de eigen bijdrage niet betalen en mogen gemeenten voor ouders met een laag inkomen de eigen bijdrage compenseren), op basis van welke gegevens de rechtstreekse financiering aan de kinderopvangorganisaties wordt uitgekeerd (gecontracteerde uren of daadwerkelijk geleverde uren en hoe dat wordt gecontroleerd), hoe het bij gastouders zal lopen, et cetera.

Er lijkt een spanning te bestaan tussen enerzijds de wens van potentiële uitvoeringsorganisaties om meer over de invulling van het beleid te weten voordat zij kunnen aangeven of zij de nieuwe regeling mogelijk kunnen uitvoeren en zeker voordat een concreet biedingsvoorstel aan de orde kan zijn en anderzijds de wens van de beleidsmakers bij het ministerie van SZW om samen met de preferente uitvoeringsorganisatie en de sector op te trekken voor de verdere invulling. Bovendien kan met name de keuze voor de route van de eigen bijdrage bepalend zijn voor welke uitvoeringsorganisaties in aanmerking komen, en dus andersom kan de keuze voor een uitvoeringsorganisatie impliciet de route van de eigen bijdrage bepalen.

4 Afwegingskader

Door het ministerie van SZW is begin 2022 een concept afwegingskader opgesteld, met criteria op basis waarvan potentiële uitvoeringsorganisaties beoordeeld zouden kunnen worden op geschiktheid om het nieuwe kinderopvangstelsel uit te gaan voeren. Als onderdeel van de verkenning hebben wij dit afwegingskader besproken met diverse experts en verder aangescherpt. Aan de hand van het doorontwikkelde afwegingskader zijn de gesprekken met de uitvoeringsorganisaties gevoerd.

Het afwegingskader bestaat uit vier onderdelen die steeds specifiekere worden. Sommige uitvoeringsorganisaties bleken al op basis van de eerste twee onderdelen niet verder in aanmerking te komen voor de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel. Hierdoor werkt het afwegingskader als een soort trechter. De cultuuraspecten bleken minder goed objectiveerbaar.

4.1 Passendheid bij bestaande taken

- a. Heeft de uitvoeringsorganisatie ervaring met taken die bij het nieuwe stelsel horen?
 - financiering van instellingen (ca. 3500)
 - (digitale) dienstverlening aan burgers
 - innen eigen bijdrage bij burgers
- b. Past de nieuwe taak bij de bestaande IT-architectuur van de uitvoeringsorganisatie?
- c. Heeft de uitvoeringsorganisatie ervaring met gegevensuitwisseling met noodzakelijke databestanden (zoals inkomen wet IB; studenten; traject naar werk; inburgeraars; Wlz-indicatie; detentie) en mogelijkheden om op basis hiervan controles uit te voeren?

4.2 Staat van de organisatie

- a. Is de uitvoeringsorganisatie financieel gezond en bedrijfsmatig op orde?
- b. Hoe is de stabiliteit van de bestaande IT-systemen?
 - Zijn bestaande IT structuren op orde of aan vervanging toe (en in welk stadium)?
 - Heeft de uitvoeringsorganisatie ruimte/capaciteit voor het bouwen van een nieuw systeem (eventueel met uitbesteding) en kan de organisatie de mankracht daarvoor aan zich binden in deze krappe arbeidsmarkt?

- c. Zijn governance, toezicht, checks and balances stabiel?
- Kan de uitvoeringsorganisatie het proces zodanig inrichten dat de minister van SZW haar ministeriële verantwoordelijkheid kan invullen (ook als de uitvoeringsorganisatie verbonden is aan een ander ministerie) en kan ingrijpen indien nodig?
 - Kan de uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer heldere afspraken maken met de opdrachtgever en eigenaar over governance en toezicht?

4.3 Absorptievermogen

- a. In hoeverre beschikt de uitvoeringsorganisatie over de capaciteit, tijd en managementaandacht om de beoogde ingangsdatum (2025) te halen?
- Is 2025 voor de uitvoeringsorganisatie als invoeringsdatum realistisch/haalbaar?
 - Kan de uitvoeringsorganisatie op korte termijn starten om tijd te steken in de voorbereiding van de invoering?
- b. Hoe groot is de veranderkracht van de uitvoeringsorganisatie?
- Heeft de uitvoeringsorganisatie meerdere malen nieuwe processen naar tevredenheid van de opdrachtgever uitgevoerd?
- c. Wat is de mate van flexibiliteit/wendbaarheid van de uitvoeringsorganisatie?
- Heeft de uitvoeringsorganisatie bewezen ervaring met het naar tevredenheid doorvoeren van gewenste aanpassingen van de opdrachtgever?
 - Kan de uitvoeringsorganisatie snel en adequaat inspelen op veranderende eisen?
- d. Heeft de uitvoeringsorganisatie ervaring met samenwerking met beleid (co-creatie)?
- Is de uitvoeringsorganisatie bereid om als partner gelijkwaardig op te trekken met SZW als opdrachtgever/beleidsmaker?
 - Staat bij deze uitvoeringsorganisatie samenwerking met de partner centraal?

4.4 Omgang met klanten/cultuur

- a. Met welke doelgroep heeft de uitvoeringsorganisatie doorgaans een relatie; instellingen of individuele burgers?
- b. Biedt de uitvoeringsorganisatie kwalitatief goede dienstverlening aan haar klanten?
- c. Heeft de uitvoeringsorganisatie positieve ervaring met discretionaire bevoegdheid en afwegingen waarbij aandacht is voor de menselijke maat?
- d. Heeft de uitvoeringsorganisatie ervaring om met aandacht voor de menselijke maat aan fraudebestrijding te doen?
- e. Kent de uitvoeringsorganisatie een open cultuur?

5 Afweging bestaande uitvoeringsorganisaties

Aan de hand van bovenstaand afwegingskader hebben we gesprekken gevoerd met negen publieke organisaties met uitvoerende taken in het sociaal/financieel domein; het CAK (oorspronkelijk een afkorting van Centraal Administratie Kantoor), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), DG Toeslagen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I), Uitvoering Van Beleid (UVB) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Voor organisaties op afstand (zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's)) wordt een sturingsmodel gebruikt, waarin een drietal rollen wordt onderscheiden; de eigenaarsrol met als taak de continuïteit en de kwaliteit (effectiviteit en efficiëntie) van de organisatie te borgen; de opdrachtgeversrol, die opdracht geeft tot het uitvoeren van taken en deze financiert en de opdrachtnemersrol, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de opdrachten.

We hebben gesproken met de algemene leiding van de organisaties en (met uitzondering van het CAK, DUS-I en het CJIB) met de eigenaren bij de desbetreffende departementen.

We schetsen eerst het algemene beeld dat deze gesprekken hebben opgeleverd en daarna geven we per uitvoeringsorganisatie een beschrijving met bijzonderheden en verfijning.

5.1 Algemeen beeld bestaande uitvoeringsorganisaties

De leiding en de eigenaren van de organisaties toonden zich zeer bereidwillig om met ons in gesprek te gaan en toonden zich constructief in het meedenken over de opgave. Er is bij uitvoeringsorganisaties een zekere terughoudendheid om het nieuwe kinderopvangstelsel uit te gaan voeren. Er bleken veel overeenkomsten te zijn in de overwegingen:

1. De taken van het nieuwe kinderopvangstelsel passen over het algemeen niet bij de bestaande processen en architectuur van uitvoeringsorganisaties. Er zou dus een nieuw ICT-systeem gebouwd moeten worden;
2. Uitvoeringsorganisaties hebben te maken met in meer of mindere mate verouderde ICT-systemen die vervangen moeten worden;

3. Uitvoeringsorganisaties hebben volle agenda's, mede door diverse opgaven uit het Coalitieakkoord;
4. De krapte op de arbeidsmarkt is ook voor uitvoeringsorganisaties zeer voelbaar;
5. In toenemende mate streven uitvoeringsorganisaties naar excellente uitvoering met aandacht voor de menselijke maat en naar verwachtingsmanagement over de haalbaarheid en tijdpaden van nieuwe taken.
6. Het nieuwe kinderopvangstelsel kent nog vele openstaande beleidsvraagstukken (met implicaties voor de uitvoering) die nog uitgewerkt moeten worden voor meer duidelijkheid. Ook willen uitvoeringsorganisaties in een vroeg stadium betrokken worden bij nieuwe opgaven. Omdat de preferente uitvoerder in dit stadium nog niet bekend is zorgt dit voor extra complexiteit.

5.2 CAK

Tot het takenpakket van het CAK behoort onder andere het innen van de eigen bijdragen die mensen moeten betalen voor hun zorg vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Het CAK betaalt daarnaast namens de zorgkantoren de zorgaanbieders die langdurige zorg leveren of geleverd hebben. Het CAK is een zelfstandig bestuursorgaan dat in opdracht werkt van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt (deels samen met VWS) toezicht op de uitvoering van de taken van het CAK.

Zowel het financieren van instellingen als het innen van een eigen bijdrage van burgers behoort tot de bestaande taken van het CAK, weliswaar uitsluitend in het zorgdomein. Ook heeft het CAK ervaring met correctieprocessen over afgenomen zorggegevens. In die zin zijn er overeenkomsten met de uitvoeringstaken van het nieuwe kinderopvangstelsel. Het financieren en innen is bij het CAK gescheiden ondergebracht; met andere medewerkers, processen en systemen.

Het CAK is vanaf 2019 bezig met het op orde krijgen van de interne uitvoeringsorganisatie. In het meest recente rapport over verantwoordingsjaar 2020 (waarin ook ontwikkelingen bij het CAK tot augustus 2021 zijn betrokken) concludeert de NZa dat het CAK een aantal goede stappen heeft gezet om zijn wettelijke taken rechtmatig en doelmatig uit te kunnen voeren, maar dat de verbetering van de interne uitvoeringsorganisatie is gestagneerd, en op onderdelen zelfs achteruit is gegaan.

Het CAK heeft zich gecommitteerd aan een meerjarige veranderopgave die voorziet in stapsgewijze verbeteringen op de drie focusgebieden 'Vereenvoudigen ICT, In control en Cultuur'. Dat gebeurt gericht en planmatig met een meerjarig en integraal veranderprogramma, met als doel om verder in control te komen, regelingen snel, foutloos en gemakkelijk uit te voeren en tijdig en correct over de uitvoering te kunnen verantwoorden.

Het CAK heeft vanwege de decentralisaties van 2015 taken erbij gekregen op het gebied van Wmo en Wlz en daarna hebben de wetswijzigingen elkaar in rap tempo opgevolgd. Ook zijn er taken overgenomen van het Zorginstituut. Het CAK geeft aan dat de bestaande systemen daar niet voldoende op ingericht waren. De urgentie om de ICT te vereenvoudigen is hoog. Het applicatielandschap en de ICT-infrastructuur is op onderdelen sterk verouderd en complex. Het IT-vereenvoudigingsprogramma van het CAK heeft een horizon tot en met 2027.

In 2021 heeft het CAK circa 25,5 miljard betaald aan circa 3700 zorgaanbieders. Dit proces vindt nu nog op papier plaats. Het CAK heeft een traject opgestart om dit proces te digitaliseren. Dit vereist ook een digitalisering in de keten en is een meerjarig traject. Nadat dit proces is gedigitaliseerd en goed verloopt, zou het mogelijk zijn hier functionaliteit aan toe te voegen. Conclusie van het CAK is dat de opgave van het nieuwe kinderopvangstelsel een paar jaar te vroeg komt.

Verder speelt nog mee dat het CAK vanuit het Coalitieakkoord een opdracht voor een uitvoeringstoets heeft ontvangen voor het weer inkomensafhankelijk maken van de eigen bijdrage Wmo voor huishoudelijke hulp. De invoering van deze maatregel staat gepland voor 2025. Het CAK heeft hierdoor op korte en middellange termijn geen ruimte voor nieuwe taken.

5.3 DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voert als agentschap in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderwijswetten en -regelingen uit, waaronder het bekostigen van onderwijsinstellingen, het verstrekken van studiefinanciering, het innen van les gelden en studieschulden en het organiseren van examens. In opdracht van SZW voert DUO de Wet inburgering uit en verzamelt en beheert DUO gegevens in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LKR) en het Personenregister Kinderopvang (PRK).

Het financieren van instellingen doet DUO op zeer grote schaal en ook heeft DUO ervaring met dienstverlening aan en inning bij burgers. Over een deel van de gegevens op grond waarvan ouders recht hebben op financiering van de kinderopvang beschikt DUO (studenten en inburgeraars). Er bestaat een relatie met de Belastingdienst, omdat er inkomensgegevens worden gebruikt voor de

aanvullende beurs en voor het terugbetalen van studieschuld. Door de LKR en PRK registers heeft DUO bovendien een link met het kinderopvang terrein. Er is daarom zeker een parallel te trekken met de uitvoeringstaken van het nieuwe kinderopvangstelsel, naast de inhoudelijke raakvlakken tussen kinderopvang en onderwijs.

De leiding van DUO beschouwt -net als begin 2021, ten tijde van motie Segers- een nieuw kinderopvangstelsel alleen passend bij haar eigen takenpakket als kinderopvang vijf dagen per week gratis zou worden voor alle kinderen, omdat dit in lijn is met de bestaande taak van het uitvoeren van de onderwijsfinanciering. DUO ziet zichzelf als een logische(re) uitvoerder mocht het kinderopvangstelsel in de toekomst veranderen naar 100% vergoeding zonder arbeidseis. Het toetsen van de arbeidseis (en de uitzonderingsgronden) maakt het stelsel volgens DUO ingewikkelder om uit te voeren, vanwege de gegevensdeling dit hierbij komt kijken. DUO acht het innen van de eigen bijdrage van ouders (mocht dat via de uitvoerder gaan lopen) niet passend bij haar bestaande taken en vindt dat de financiering en inning niet bij verschillende organisaties ondergebracht zou moeten worden. Dat zou volgens DUO ingewikkeld zijn vanwege onder andere risico's rond de informatievoorziening (bij parallele informatiestromen zou er een consistentiecheck nodig zijn).

De eigenaar geeft aan dat zij vanwege het gebrek aan zowel passendheid als capaciteit terughoudend is en de beheersrisico's zeer serieus in kaart zou willen brengen.

DUO geeft aan dat de core business (de onderwijsbekostiging) stevig in de steigers staat. Wel is DUO de IT voor de onderwijsbekostiging aan het vernieuwen. De staat van het onderhoud van de bestaande systemen was niet goed. Het op orde brengen van de IT lijkt de grootste uitdaging, ook gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Hiervoor is er een intensief lange termijnplan. DUO geeft aan dat er een spanning bestaat tussen capaciteit blijven inzetten om het bestaande op orde te krijgen en nieuwe dingen doen.

DUO heeft vanuit het Coalitieakkoord flinke opgaven rond het leenstelsel en inburgering en heeft daardoor een volle portefeuille. Zowel de leiding als de eigenaar geeft aan dat zelfs als het nieuwe kinderopvangstelsel passend zou blijken of worden het de vraag is of het qua capaciteit mogelijk zou zijn om dit bij DUO te beleggen.

In het traject van directe financiering van 2015 tot 2018 was er een goede ketensamenwerking en een intensieve betrokkenheid tussen SZW en DUO. Ook de sectorpartijen hebben waardering voor deze samenwerking destijds. DUO heeft zich daarmee een sterke samenwerkingspartner getoond voor co-creatie met beleid. Het

succes van het nieuwe stelsel is volgens DUO daar ook straks mede van afhankelijk; dat proces moet goed ingericht worden, in gezamenlijkheid en rust. DUO acht de huidige tijdslijn van het nieuwe kinderopvangstelsel niet haalbaar.

5.4 DG Toeslagen

De uitvoerder van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel is DG Toeslagen (hierna: 'Toeslagen') van het ministerie van Financiën. Toeslagen voert ook de andere toeslageregelingen uit die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), namelijk de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget.

Toeslagen heeft ervaring met het toetsen van de arbeidseis en beschikt ook over de benodigde lijntjes (met DUO, UWV en Inlichtingenbureau) voor gegevensuitwisseling met betrekking tot de doelgroepen voor wie een uitzondering op de arbeidseis wordt gemaakt. Toeslagen heeft slechts beperkte ervaring met het financieren van instellingen. Volgens de eigenaar ligt de kracht nog steeds in de individuele betalingen. Toeslagen heeft geen specifieke ervaring met het innen van eigen bijdragen, maar wel ruime ervaring met innen van terugvorderingen, waaronder met meerjarige betalingsregelingen. Elk jaar verwerkt Toeslagen meer dan 4,5 miljoen wijzigingen die kunnen leiden tot een nabetaling of terugvordering.

Per 1 januari 2022 bestaat er een verplichte maandelijkse gegevenslevering tussen Toeslagen en kinderopvangorganisaties, om de gegevens zo actueel mogelijk te houden (en ouders te attenderen) en er wordt inmiddels op kleine schaal een vorm van directe financiering gefaciliteerd. Met 6% van de kinderopvangorganisaties is er een convenant afgesloten waardoor ouders ervoor kunnen kiezen om hun kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie te laten betalen. Deze mogelijkheid werd vanaf eind 2013 geboden.

Toeslagen maakt voor het uitbetalen en terugvorderen van toeslagen gebruik van voorzieningen van een onderdeel van de Belastingdienst. Dit onderdeel van de Belastingdienst houdt zich bezig met alle processen rond in- en uitgaande betalingen voor de belastingen en toeslagen. Hierdoor is Toeslagen ten aanzien van de ICT-voorzieningen in de huidige situatie voor een belangrijk deel afhankelijk van de Belastingdienst. Ook maakt Toeslagen voor het klantcontact gebruik van de belastingtelefoon van de Belastingdienst en van Rijksbrede voorzieningen zoals basisregistraties en DigiD. Toeslagen heeft voor de komende jaren een aantal grote uitdagingen, met in de eerste plaats de hersteloperatie, maar ook het verbeteren van het huidige toeslagenstelsel (er is ook een opgave uit het Coalitieakkoord voor de huurtoeslag) en het op orde brengen van het informatiebeheer.

Vanwege de beperkte beschikbare capaciteit zoekt Toeslagen naar mogelijkheden om buiten de bestaande systemen een nieuwe (IV-)omgeving te ontwikkelen. Daarbij wordt gekeken naar standaardoplossingen, capaciteit en expertise in de markt, naast hergebruik van bestaande eigen voorzieningen. Voor de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel zou dan na de verdere uitwerking van de regeling eerst een architectuur uitgewerkt moeten worden, om vast te stellen welke bouwstenen binnen de huidige systemen kunnen worden hergebruikt, welke ingekocht kunnen worden en welke zelf ontwikkeld dienen te worden. Een optie kan zijn om daarbij helemaal geen gebruik te maken van het huidige systeem voor de toekenning van Toeslagen.

Toeslagen geeft aan dat een eventuele overgang naar de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel door Toeslagen een uitbreiding zou vergen qua arbeidskrachten die haalbaar wordt geacht. De eigenaar van Toeslagen is daar minder optimistisch over, omdat er bij de Belastingdienst een groeiende wervingsopgave is die niet opgelost lijkt te kunnen worden. Na de overgangperiode is het mogelijk dat er minder arbeidskrachten nodig zouden zijn, afhankelijk van de vormgeving. Bij Toeslagen is reeds veel kennis aanwezig van de situatie van ouders, van de kinderopvangorganisaties en van de variëteit die nodig is in de uitvoering. Deze kennis kan ook in het nieuwe stelsel van belang zijn. Bij een transitie naar een eventuele andere uitvoerder zal er sprake zijn van kleinere of grotere personele bewegingen die volgens de voorschriften van reorganisaties moeten worden uitgevoerd. Dit vergt tijd en een zorgvuldig proces voor Toeslagen.

De IV capaciteit van zowel Toeslagen als de Belastingdienst wordt door Toeslagen als een beperkende factor gezien voor de haalbaarheid. De IT kalender staat overvol en de zorg zit in de tijdlijn van het nieuwe stelsel. Starten met het nieuwe kinderopvangstelsel in 2025 ziet Toeslagen als onhaalbaar, onder andere vanwege de IV capaciteit. Het uiteindelijke tijdpad is voor Toeslagen pas vast te stellen als het nieuwe beleid volledig is uitgekristalliseerd. Dat is wanneer er (politieke) keuzes gemaakt zijn over fundamentele vragen die een nieuw stelsel met zich mee brengen. Als er gedurende de (politieke) behandeling wijzigingen plaatsvinden, zal het tijdpad opnieuw moeten worden vastgesteld. Gegeven de moeilijke keuzes die er nog gemaakt moeten worden, is 2026 mogelijk ook ambitieus.

5.5 SVB

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is een zelfstandig bestuursorgaan op het beleidsterrein van de minister van SZW, waarvan het uitvoeren van sociale verzekeringen, zoals de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), kinderbijslag en daarnaast het trekkingsrecht voor het persoonsgebonden budget (pgb) de voornaamste taken zijn. Daarnaast voert de

SVB ook enkele taken uit met betrekking tot het huidige kinderopvangstelsel met kinderopvangtoeslag. Dit betreft de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling KO (ter compensatie van het doorbetalen tijdens de sluitingsperiode van kinderopvangorganisaties vanwege de Covid-19 lockdowns), Tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang zonder overheidsvergoeding en de anticumulatie als de kinderopvangtoeslag naar het buitenland wordt geëxporteerd. Dit laatste betekent dat bij een internationale component van de invulling van de nieuwe regeling de SVB sowieso een uitvoeringstoets zou moeten doen, ook als de SVB niet de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt.

De SVB kijkt in het geval van eventuele nieuwe taken zuiver naar of het passend is bij wat de SVB al doet en naar de meerjarenkoers. De SVB heeft ervaring met massale financiële processen, met maatwerk en met dienstverlening aan burgers. De kenmerken van het nieuwe kinderopvangstelsel passen eigenlijk niet bij de huidige taken. De SVB keert alleen uit en int niet of nauwelijks, daarom zou het innen van de eigen bijdrage lastig zijn. Als de eigen bijdrage via de kinderopvangorganisaties zou gaan lopen en het alleen om het rechtstreeks financieren van de kinderopvangorganisaties zou gaan, zou de SVB open staan om te kijken naar de mogelijkheden. Toch zou ook de rechtstreekse financiering niet aansluiten bij de huidige taken van de SVB, omdat de SVB alleen aan burgers uitkeert en niet aan instellingen (behalve op kleine schaal in sommige specifieke pgb situaties). Ook heeft de SVB geen ervaring met de benodigde gegevensuitwisseling om de arbeidsrelatie van ouders en de uitzonderingsgronden te toetsen.

SVB heeft een meerjarige opgave van technische vernieuwing van IT-systemen, waardoor er beperkte ruimte is voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. SVB maakt gebruik van 8-12% inhuur. De eigenaar van de SVB geeft aan dat het nieuwe kinderopvangstelsel niet behapbaar zou zijn in combinatie met de opgave van technische vernieuwing van oude systemen bij SVB en dat het ministerie van VWS de SVB heeft gevraagd om over een paar jaar het beheer van pgb 2.0 op zich te nemen. Dat vraagt ook het nodige van de SVB (SVB heeft daartoe een eerste uitvoeringstoets uitgebracht). De eigenaar benadrukt het belang van aansluiten bij de kernprocessen van een uitvoerder en het serieus nemen van uitvoeringstoetsen.

5.6 RVO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Naast opdrachten van dit ministerie voert RVO opdrachten uit voor een aantal andere ministeries, provincies en de EU. RVO geeft garanties, subsidies, kredieten, expertise en hulp aan bedrijven en soms ook aan burgers (via het Instituut Mijnbouwschade Groningen). RVO huisvest ook

een aantal kleinere organisaties met een eigen profiel, waaronder de Octrooiraad, PIANOo (Expertisecentrum Aanbesteden), het Netherlands Space Office (NSO) en de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA).

RVO is gestart in 2014 en Sindsdien is RVO enorm gegroeid in aantal medewerkers (ruim 10% groei per jaar). Er is steeds meerwerk bij lopende projecten. RVO kan daar nauwelijks op anticiperen, dat is deels afhankelijk van de (kwaliteit van) prognoses van opdrachtgevers en veranderende vragen uit de maatschappij. RVO heeft een 'strategietraject 2025' ingezet om de groei beheersbaar te houden en invulling te geven aan de vraag om verbeterde dienstverlening (WAU). Bovendien acht RVO ook de verbinding tussen opdrachten van belang om de impact van beleid en uitvoering te vergroten. In deze strategie focust RVO zich (met behoud van bestaande taken) bij de afweging van nieuwe taken op de klimaat- en energietransitie, de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedingssysteem en de transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie.

Van de mogelijke nieuwe taken die bij het nieuwe kinderopvangstelsel horen vertoont het rechtstreeks financieren van de kinderopvangorganisaties op onderdelen grote gelijkenissen met het huidige takenpakket van de RVO, omdat de RVO veel ervaring heeft met het verstrekken van subsidies aan bedrijven. Inhoudelijk heeft de RVO echter geen raakvlak met en expertise op het inhoudelijke domein van kinderopvang.

Qua staat van de ICT is het capaciteitsvraagstuk bij de RVO aanzienlijk. Het ICT-landschap bij de RVO is divers en zwaar belast; er zijn veel soorten platforms. Sommige zijn zeer modern, andere zijn verouderd. De IT wordt bij de RVO verzorgd door de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), waar een intensieve relatie mee bestaat.

5.7 UVW

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zorgt als zbo in opdracht van het ministerie van SZW voor landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen en voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. Dat gaat onder andere om het beoordelen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, het uitbetalen van uitkeringen aan burgers en het ondersteunen van werkgevers bij het vinden van personeel.

Het UWV vindt het belangrijk om bij zijn leest te blijven en acht het nieuwe kinderopvangstelsel niet passend, zowel qua type taken als qua inhoudelijk raakvlak.

UWV kent uitdagingen op het gebied van ICT, omvangrijke opgaves, een worsteling met prioritering en met het aantrekken van arbeidskrachten. Zo is er een grote achterstand in de keuringen voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid volgens de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). UWV geeft aan dat er weinig absorptievermogen is op ICT terrein. UWV is daarom kritisch op extra taken. UWV richt zich momenteel op de verbetering van hun dienstverlening en wil zich niet laten afleiden door taken die buiten hun scope liggen. Dit wordt ondersteund door de eigenaar van het UWV.

5.8 DUS-I

De Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I) van het ministerie van VWS voert regelingen (subsidies, tegemoetkomingen en specifieke uitkeringen) uit voor VWS en OCW (SZW is in 2018 afgehaakt, daar is een vergelijkbare organisatie opgezet: Uitvoering van Beleid (UVB)). DUS-I werkt vooral met instellingen (in beperkte mate met burgers) en in het sociale domein. DUS-I staat open om na te denken over een mogelijke rol bij de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel. Vanwege de ervaring van DUS-I met het uitkeren aan instellingen zou het rechtstreeks financieren van de kinderopvangorganisaties mogelijk passend kunnen zijn. DUS-I voert echter vooral kleinere regelingen uit en heeft geen ervaring met massale processen.

DUS-I heeft de laatste twee jaar een vlucht genomen voor wat betreft het aantal uit te voeren regelingen en de grootte. DUS-I is gewend om snel te reageren en heeft een flink aantal corona gerelateerde regelingen uitgevoerd, waar ook nieuwe regelingen bijkomen met betrekking tot de pandemische paraatheid (zoals ventilatie in scholen).

DUS-I werkt met een producten- & dienstencatalogus als afwegingskader voor mogelijke nieuwe opdrachten. DUS-I investeert altijd veel aan de voorkant en kijkt goed naar de eigen uitvoerbaarheid, maar ook naar de doelmatigheid en handhaafbaarheid. DUS-I schat het uitvoeren van het kinderopvangstelsel in als een heel grote uitdaging qua afbreukrisico en omvang (de schatting van de benodigde 200 fte erbij zou bijna een verdubbeling zijn van de huidige formatie). Het risico zou volgens de leiding van DUS-I vooral in het technische gedeelte zitten. Er is een nieuw subsidieplatform ontwikkeld (voor het eerst met e-herkenning en informatiebeveiliging) dat nog in de kinderschoenen staat. Het is niet precies bekend wanneer dit beschikbaar zal zijn.

DUS-I heeft een groot vermogen om waar nodig op en af te schalen (ook al is de arbeidsmarkt nu moeilijk) met behulp van een eigen flexibele brigade die voor pieken kan worden ingezet. Deze brigade wordt bij DUS-I de POR genoemd:

programma omvangrijke regelingen. Deze POR kan snel worden opgeschaald door inhuur bij detachingsbureaus en uitzendbureaus. Vooral nog is de grootste opschaling via deze brigade circa 50 fte geweest, voor de Bonus voor zorgmedewerkers 2020 (een COVID-regeling).

5.9 UVB

Uitvoering Van Beleid (UVB) is onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU) van het ministerie van SZW. UVB voert (Europese) subsidie- en andere regelingen uit op het gebied van sociaal-economisch beleid, in het bijzonder werk en inkomen. Van oorsprong speelt UVB een rol bij de uitvoering van veel Europese subsidies zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Globaliseringsfonds (EGF) en de Europese migratie- en veiligheidsfondsen. UVB is ook de beheerautoriteit van het Just Transition Fund (JTF). Aanvragers zijn instellingen, arbeidsmarktregio's, O&O fondsen, onderwijsinstellingen, het UWV en er zijn ook enkele burgerregelingen. UVB heeft geen gegevenskoppeling met UWV (over arbeid/inkomen). UVB maakt handleidingen en webinars om Europese regelingen uit te leggen (aan instellingen en gemeenten, niet aan burgers) en informeert en begeleidt betrokken partijen. UVB voert al de 'BES(t) 4 Kids' regeling uit (voor kinderopvang in Caribisch Nederland) en de tijdelijke financieringsregeling kinderopvang Caribisch Nederland (met directe financiering van de kinderopvangorganisaties daar). De administratie ligt bij de kinderopvangorganisaties en de UVB voert steekproefgewijs controles uit.

UVB heeft geen ervaring in massale processen, maar wendbaar zijn en snel opschalen past bij UVB. UVB ziet risico's van het tijdspad vanwege de lopende vervanging van het dragende ICT systeem en een volle ICT agenda voor de komende periode. Ook kunnen mogelijke aanpassingen vanuit de politiek en de schijnwerpers op de regeling risico's opleveren. Bovendien zou (een schatting van de benodigde) 200 fte erbij een verdubbeling van het aantal medewerkers betekenen.

UVB heeft expertise in audit en controle en neutrale risicoselectie en geeft aan mogelijk de bekostiging te kunnen controleren alsmede het recht op kinderopvangfinanciering voor ouders, mits UVB de lijntjes heeft voor de vereiste informatie uitwisseling. UVB zou het innen van de eigen bijdrage lastig vinden. UVB is nu onderdeel van een directie en was voorheen een agentschap. Bij de UVB werken 255 mensen (150 vast, de rest als flexibele schil). De eigenaar ziet significante risico's voor de continuïteit van de organisatie bij een mogelijke rol van

UVB bij het nieuwe kinderopvangstelsel, vanwege de omvang van de taak (in relatie tot de omvang van de huidige UVB organisatie), de IT-uitdagingen voor de komende jaren en de aard van de taak die zij niet direct passend acht.

UVB zou niet terug willen naar de rechtsvorm van agentschap, omdat UVB verwacht dat het contact met beleid dan minder wordt en dat juist als belangrijk voordeel van de huidige situatie beschouwt. Bij de overgang van agentschap naar dienst destijds speelde vooral dat de UVB toen nog te klein was (ca 60 fte). Dat was destijds te kwetsbaar als bestaansrecht voor een zelfstandig agentschap.

5.10 CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het CJIB heeft circa 25 opdrachtgevers en voert diverse vormen van inning en incasso uit, variërend van initiele inning tot alleen dwangincasso. Vaak werkt het CJIB samen met andere uitvoerders (waaronder RDW (tijdelijke tol), DUO en CAK). In relatie met het CAK is de private zorgverzekeraar in eerste instantie verantwoordelijk voor de inning en is het CJIB actief in het geval van wanbetaling.

De taken van het CJIB vertonen alleen overeenkomsten met de subtaak binnen het nieuwe kinderopvangstelsel van het innen van de eigen bijdrage. Om te beoordelen of deze (sub)rol passend zou zijn is het voor het CJIB van groot belang om eerst te weten hoe het nieuwe stelsel er precies uit zal zien (zijn we op weg naar gratis kinderopvang of bestaat de optie dat de financiering en dus de eigen bijdrage op termijn toch weer inkomensafhankelijk wordt?). Bij het inschakelen van meer uitvoerende partijen is het volgens het CJIB heel belangrijk om klantreizen op te stellen om te bepalen hoe de informatische en financiële relaties lopen.

Vanuit het CJIB wordt nadrukkelijk aangegeven dat simpeler beleid zorgt voor snellere en gemakkelijker uitvoering, maar dat ook bij een eenvoudige regeling 2025 als ingangsjaar zeer ambitieus is, ook omdat het veld er klaar voor moet zijn. Het CJIB vraagt zich af of de kosten van de uitvoering van het innen van eigen bijdragen opwegen tegen de opbrengsten daarvan. Voor het CJIB zou het -als CJIB de eigen bijdrage voor het kinderopvangstelsel zou gaan innen- van groot belang zijn om zo vroeg mogelijk in het traject van eigen bijdragen betrokken zijn en pas in de fase dat er een deurwaarder moet worden ingezet.

De IT staat er goed voor bij het CJIB. Er is weliswaar legacy, maar die is niet dominant. De systemen kunnen grote volumes en diverse arrangementen aan. De arbeidsmarktproblematiek is bij het CJIB (nog) niet zo groot. Het CJIB werkt in het noorden van het land samen met andere uitvoerders (zoals DUO) om een

aantrekkelijke werkgever te zijn. Er is 10 jaar geleden gestart met het rijkdienstbreed inkopen van deurwaarderdiensten, eerst tegen de achtergrond van efficiencywinsten, maar nu ook meer om redenen van kwaliteit. Er zijn 74 kantoren geselecteerd die maatschappelijk verantwoord incasseren. Het CJIB is nu bezig om een gezamenlijke betalingsregeling te ontwikkelen. Bij het CJIB wordt het driehoeksmodel als sturingsmodel gebruikt. De eigenaarsrol wordt ingevuld door de pSG van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die de ambitie ondersteunt om de rijksincasso via het CJIB te laten lopen.

6 Nieuwe en private organisaties

6.1 Nieuwe organisaties

Volledigheidshalve en omdat het beeld is dat een bestaande publieke organisatie als uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel om eerder genoemde redenen binnen het beoogde tijdpad niet haalbaar is, hebben wij ook gekeken naar de mogelijkheden om een nieuwe organisatie op te richten voor de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel; een dienst binnen een departement, een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). In deze paragraaf worden deze opties besproken.

Een nieuwe organisatie oprichten kan een oplossing zijn als de uitvoering door bestaande organisaties niet lijkt te lukken en kan als belangrijk voordeel hebben dat er met een schone lei begonnen wordt, gezien de beladenheid van de geschiedenis van het huidige kinderopvangstelsel. Er zijn echter ook nadelen. Een nieuwe organisatie zal waarschijnlijk vergelijkbare capaciteitsproblemen kennen. Een dergelijke organisatie opereert tenslotte in dezelfde krappe arbeidsmarkt. Bovendien zal het oprichten van een nieuwe organisatie veel tijd kosten, misschien wel een hele kabinetsperiode, omdat niet terug kan worden gevallen op bestaande kaders en processen. Alles moet opnieuw worden ingeregeld. Dit strookt niet met de wens om in 2025 van start te gaan. Of 'verbouwen met de winkel open' tot de mogelijkheden zou behoren, is afhankelijk van onder andere de aard van de nieuwe regeling. De verwachting is dat deze daar mogelijk te complex en omvangrijk voor zal zijn. Daarnaast is het de wens van de beleidsmakers van SZW om zo snel mogelijk met de nieuwe uitvoerder samen tot verdere ontwikkeling van het beleid over te gaan, wat mogelijk zou stagneren door een lang voortraject om de nieuw te vormen uitvoeringsorganisatie op poten te zetten.

De minst bewerkelijke optie zou het oprichten van een organisatie binnen een departement zijn, omdat er dan gebruik gemaakt kan worden van de bestaande beheersmatige kaders en processen. Mede op basis van gesprekken met de afdeling organisatiebeleid van het ministerie van BZK lijkt het voor de hand te liggen om eerst naar bestaande organisaties te kijken en indien nodig iets nieuws op te starten binnen het departement, daar een kwartiermaker aan te stellen, te werken op basis van concept wetgeving en de uitvoerbaarheid mee te nemen in de organisatieontwikkeling.

Een nieuw agentschap oprichten zou moeten voldoen aan de Regeling agentschappen. Dit wordt kritisch getoetst door het ministerie van Financiën (FIN). Er bestaan scherpe instellingsvoorwaarden, die vooral eisen stellen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie. De procedure voor

agentschapsvorming duurt doorgaans anderhalf jaar bij het aanvragende departement en negen maanden bij het ministerie van FIN.

Voor de oprichting van een zbo geldt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De noodzaak om voor een bepaald doel een zbo op te richten wordt getoetst op basis van een inhoudelijk afwegingskader. Dit wordt restrictief uitgelegd, want het kabinetsbeleid is om alleen zbo's te vormen bij een noodzaak tot onafhankelijke oordeelsvorming. Kijkend naar het nieuwe kinderopvangstelsel lijkt dit 'op afstand zetten' niet nodig en ook niet passend. Bovendien neemt het wetgevingsproces voor het oprichten van een zbo in formele zin circa twee jaar in beslag (moet ook naar Raad van State), nog bovenop de wetgeving voor de wijziging van het kinderopvangstelsel zelf.

Een trapsgewijze benadering wordt door de ministeries van BZK en Financiën ondersteund; een taak eerst bij een bestaande organisatie onderbrengen voordat een nieuwe organisatie wordt opgezet en als er gekozen wordt voor een nieuwe organisatie dan eerst een departementale dienst en daarna pas een agentschap, zbo of private organisatie (bv stichting).

6.2 Private organisaties

Tijdens de verkenning is geopperd om ook de mogelijkheden te bekijken voor private partijen als uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel.

Hoewel sommige private organisaties qua ervaring met complexe en massale betalingsprocessen mogelijk geschikt zouden kunnen zijn voor het uitvoeren van de rechtstreekse financiering van de kinderopvang, kleven aan een keuze voor een private partij als uitvoerder enkele nadelen.

Omdat niet alle ouders recht hebben op financiering van de kinderopvang lijkt de uitvoering van het stelsel toch echt een overheidstaak te zijn, met toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er moet getoetst worden of ouders aan de voorwaarden voldoen en er moeten beschikkingen afgegeven worden, waartegen ook bezwaar en beroep mogelijk moet zijn. Dit onderdeel publiek beleggen en de rechtstreekse financiering aan een private partij overlaten zou alleen kunnen door de opgave te knippen. Dit verlengt de keten en lijkt niet bij te dragen aan de beoogde reductie van complexiteit. Er zou dan een koppeling moeten zijn met overheidspartijen waarbij het zoeken naar de juiste organisatievorm heel lastig wordt.

Daarbij komt dat private partijen op die manier betrekken bij de uitvoering ook zorgt voor een langdurig aanbestedingstraject, hetgeen de start van het nieuwe stelsel in 2025 minder haalbaar maakt. Europese aanbestedingen van deze omvang

nemen gemiddeld anderhalf jaar in beslag. Waarschijnlijk zouden private organisaties hier een aparte tak voor moeten oprichten. De vraag is ook wat voor hen dan de business case zou zijn. En mocht er in de toekomst toch weer een vorm van inkomensafhankelijkheid worden ingevoerd zouden er bij private partijen gegevens gebruikt worden die daar niet thuishoren.

Uit onze gesprekken blijkt dat vanuit het veld van uitvoerders over het algemeen een voorkeur bestaat om de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel bij één uitvoerder te beleggen. Vanuit het veld van uitvoerders zijn er verder geluiden dat vanwege de gevoeligheid van deze opgave zekerheid van groot belang is en publieke uitvoerders voor publieke taken dus meer in de rede liggen. Private partijen betrekken, kijken naar de markt op IT gebied en delen uitbesteden worden wel als mogelijke opties genoemd.

7 Uitvoeringsorganisaties gezamenlijk

Om ook gezamenlijk met de leiding van uitvoeringsorganisaties te spreken over de opgave van de herziening van het kinderopvangstelsel en hun mogelijke rol in de uitvoering daarvan is er een ronde tafel bijeenkomst georganiseerd. Hierbij waren alle negen eerder betrokken uitvoeringsorganisaties (CAK, DUO, DG Toeslagen, SVB, UWV, RVO, DUS-I, UVB en CJIB) aanwezig. Uit dit gezamenlijke gesprek blijkt een grote mate van betrokkenheid en bereidwilligheid om beschikbare kennis en ervaring te bundelen. Bij al deze organisaties lijkt het nieuwe kinderopvangstelsel niet direct inpasbaar. Er wordt benadrukt dat het nieuwe kinderopvangstelsel complex is en koppeling van gegevens met zich meebrengt. Ook zien de betrokken uitvoerders januari 2025 niet als haalbare ingangsdatum, vanwege de inschatting van de eigen capaciteit, maar ook de vraag of de kinderopvangorganisaties dan zelf klaar zijn voor de nieuwe financieringssystematiek.

7.1 Greenfield benadering als gezamenlijke oplossing?

Er blijkt een gezamenlijke voorkeur te bestaan voor een werkwijze gebaseerd op de greenfield benadering¹, waarbij onder regie van SZW in samenwerking met Toeslagen, SVB, UWV, CAK en DUO en het veld in gezamenlijkheid, los van bestaande organisaties projectmatig gewerkt worden aan het vormgeven en realiseren van het nieuwe stelsel. Dit betreft het gezamenlijk vormgeven van beleid, regelgeving, uitvoeringsprocessen, de gewenste dienstverlening, verantwoording, bijbehorende IV en de organisatie voor het nieuwe kinderopvangstelsel.

Door eerst een afzonderlijke entiteit op te zetten vanuit de benodigde ingrediënten (niet gehinderd door beperkingen van het bestaande) kan volgens de uitvoeringsorganisaties de beschikbare kennis en ervaring het beste benut worden. Deze afzonderlijke entiteit kan dan later ondergebracht worden in één van de bestaande uitvoeringsorganisaties. Als voorbeelden worden de ontwikkeling van het STAP-budget voor scholing en ontwikkeling en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) aangehaald, die beide in eerste instantie ook losgeknipt, als afzonderlijke poot van bestaande organisaties, zijn opgezet.

¹ Greenfield is een bedrijfskundige term voor het vanaf de grond (vanuit het niets, vormgegeven vanuit een leeg groen grasveld) starten of opbouwen van activiteiten van een nieuwe operatie of organisatie.

7.2 Tijdlijn en eigenaarschap

De uitvoeringsorganisaties zien ook haken en ogen aan de greenfield benadering, zoals mogelijke complicaties van ketensamenwerking met meerdere partijen en vragen over de governance. Ook in deze benadering achten zij invoering per januari 2025 niet realistisch. De meningen zijn verdeeld over de noodzaak tot eigenaarschap vooraf (van tevoren afspreken bij welke organisatie het nieuwe kinderopvangstelsel uiteindelijk ingebed zal worden of dit werkenderwijs later bepalen). Dit openlaten kan krachtig zijn omdat dat hoort bij de ultieme greenfield benadering, maar zonder afgesproken 'landingsplaats' de verantwoordelijkheid geheel gezamenlijk dragen zou mogelijk tot minder betrokkenheid kunnen leiden. STAP en IMG waren destijds vanaf het begin gekoppeld aan respectievelijk UWV en RVO (hoewel er bij IMG nog wel enige ruimte was). Er kan ook bij aanvang worden gekozen om één uitvoeringsorganisatie aan te wijzen als 'huisvader' voor de fase van vormgeving en aan het eind van dat proces precies te kijken waar de entiteit heen gaat (versus bij begin de definitieve keuze maken). Er zijn geen voorbeelden genoemd binnen de Rijksdienst waarbij de greenfield benadering is toegepast en vooraf opengelaten is waar de op te zetten entiteit ondergebracht zou worden. Indien gewenst kunnen de uitvoerders deze greenfield variant nader uitwerken.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

8.1.1 Bestaande organisaties lijken moeilijk haalbare optie

Zoals eerder geschetst viel in onze verkenning op dat uitvoeringsorganisaties constructief meedachten, maar zich terughoudend opstelden ten opzichte van het uitvoeren van de grote opgave die de herziening van het kinderopvangstelsel met zich meebrengt en zich daarbij onderling in een vergelijkbare positie bevinden. Zij zijn alle hard aan het werk om de kwaliteit van de uitvoering naar een hoger plan te tillen. Hun voorzichtigheid is alleszins begrijpelijk. In meer of mindere mate hebben alle uitvoeringsorganisaties te maken met verouderde ICT systemen die vervangen moeten worden, met volle agenda's door diverse ambitieuze opgaven uit het Coalitieakkoord en met uitdagingen door de krapte op de arbeidsmarkt. Ook zijn zij zich in zekere zin aan het losmaken van een periode in het verleden waarin er te veel druk was op de uitvoering en te weinig oog voor de haalbaarheid van opgaven, voor de uitvoeringsgevolgen van (te) complex beleid en voor de benodigde (voorbereidings)tijd van de uitvoering. De kwaliteit van de uitvoering staat hoog op de politieke en ambtelijke agenda, zie ook de overheidsbrede beweging Werk aan Uitvoering (WaU). In toenemende mate streven uitvoeringsorganisaties naar excellente uitvoering met aandacht voor de menselijke maat en naar verwachtingsmanagement over de haalbaarheid en tijdpaden van nieuwe taken. Een andere gemene deler is dat de taken van het nieuwe kinderopvangstelsel niet één op één bij de bestaande processen en architectuur van de bestaande uitvoeringsorganisaties passen. Er zou dus onafhankelijk van waar de uitvoering wordt belegd in meer of mindere mate iets nieuws gebouwd moeten worden.

Daarbij komt dat het nieuwe kinderopvangstelsel nog veel openstaande beleidsvraagstukken met implicaties voor de uitvoering kent, die nog uitgewerkt moeten worden voor meer duidelijkheid. Dat de beleidsmakers dit samen met de sector en de uitvoerder willen doen wordt gewaardeerd, maar omdat de preferente uitvoerder in dit stadium nog niet bekend is lijkt hier een klassiek kip-ei probleem te ontstaan. Daarom adviseren wij om zorg te dragen voor twee parallelle trajecten in een iteratief proces. Dat concrete biedingsvoorstellen in deze verkenning niet mogelijk waren, komt enerzijds doordat het beleidskader daar nog niet voldoende voor is uitgewerkt en anderzijds door de beschreven terughoudendheid van de uitvoeringsorganisaties. Voor veel van de uitvoeringsorganisaties geldt vanwege de hierboven genoemde redenen dat dit niet het juiste moment is om aan de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel te gaan werken. Zij zouden dit mogelijk over een aantal jaren wel, maar nu niet op kunnen pakken.

8.1.2 Toch een voorkeur?

Als er een bestaande uitvoeringsorganisatie gekozen moet worden ligt DUO het meest voor de hand. Qua takenpakket, typologie en toekomstbestendigheid lijkt DUO een sterke potentiële uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel. Eén van de doelen van kinderopvang, naast arbeidsparticipatie, is de ontwikkeling van kinderen. De inhoudelijke samenhang tussen kinderopvang en onderwijs is evident, een toekomstperspectief met meer concrete samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs is denkbaar en de toekomstige mogelijkheid van gratis kinderopvang wordt in het Coalitieakkoord, zij het voorzichtig en voorwaardelijk, al genoemd. Ook lijken de processen bij DUO voor het bekostigen van onderwijsinstellingen het meest te passen bij het nieuwe stelsel van rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties. Door andere uitvoerders wordt DUO veel genoemd als meest logische kandidaat. De leiding en eigenaar van DUO beschouwen een nieuw kinderopvangstelsel echter alleen passend bij het huidige takenpakket van DUO als kinderopvang vijf dagen per week gratis zou worden voor alle kinderen, vanwege de vergelijkbaarheid met onderwijsfinanciering. Bovendien zien zij de beschreven capaciteitsproblemen (zoals benodigde ICT vernieuwing en andere grote opgaven) als belemmerende factoren.

DG Toeslagen voelt als uitvoerder van het huidige kinderopvangstelsel een grote verantwoordelijkheid richting de doelgroep en beschikt onmiskenbaar over zeer bruikbare kennis en ervaring, met name wat betreft informatiestromen voor de toekenning van het recht voor ouders op financiering van kinderopvang. Maar de kern van wat Toeslagen doet, namelijk toeslagen uitkeren aan individuele burgers, ontbreekt geheel in het nieuwe kinderopvangstelsel. Bovendien zou de combinatie van het afbouwen van het oude stelsel, de hersteloperatie voor gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire en het opbouwen van het nieuwe stelsel binnen één organisatie kwetsbaar kunnen zijn, zeker in de context van de beschreven capaciteitsproblemen.

Wij adviseren daarom om het nieuwe kinderopvangstelsel niet door Toeslagen uit te laten voeren, maar wel gebruik te maken van de door Toeslagen opgedane kennis en ervaring. Het pleit voor Toeslagen dat zij nadrukkelijk de transitie in elke vorm zo goed mogelijk willen begeleiden. Ook vergt de personele factor bij een overgang naar een andere uitvoerder een zorgvuldig proces bij Toeslagen. Mogelijk zouden in meer of mindere mate medewerkers overgaan en deze personele bewegingen zouden volgens de voorschriften van reorganisaties binnen het Rijk moeten worden uitgevoerd.

8.1.3 Geen nieuwe of private organisatie

Mocht DUO het nieuwe kinderopvangstelsel, gezien de beschreven moeilijkheden die ook voor hen gelden, niet -of niet con amore, want de ministeriele verantwoordelijkheid ligt dan uiteraard elders- kunnen uitvoeren, dan ligt het

oprichten van een nieuwe organisatie of het kiezen voor een private organisatie niet voor de hand. Aan een eventuele keuze voor een private uitvoerder kleven, zoals beschreven, grote nadelen. Dat zou een langdurige en ingewikkelde aanbesteding betekenen. Bovendien zou in dat geval de opgave opgeknipt moeten worden, omdat de toetsing van welke ouders wel en welke ouders geen recht hebben op gefinancierde kinderopvang niet privaat belegd kan worden en dit daarmee een verlenging van de keten zou betekenen met meerdere uitvoeringspartijen en bijkomende complexiteit. De oprichting van een nieuwe organisatie kent een lange doorlooptijd en een restrictieve toetsing van de noodzaak.

8.1.4 Krachten bundelen met greenfield benadering

Een mogelijke andere optie komt voort uit de bij deze verkenning betrokken uitvoeringsorganisaties zelf. Na het ontstane beeld dat zij alle in meer of mindere mate kampen met vergelijkbare belemmeringen en daardoor begrijpelijkerwijs terughoudend zijn om als uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel op te treden ontstond een beweging waarbij zij gezamenlijk op constructieve wijze tot een oplossing voor deze opgave probeerden te komen. Geopperd werd om te kiezen voor een werkwijze gebaseerd op de greenfield benadering, waarbij kennis en ervaring van meerdere organisaties wordt gebundeld en vanuit de benodigde ingrediënten voor het nieuwe kinderopvangstelsel eerst een afzonderlijke entiteit wordt opgezet die pas in een later stadium wordt geïntegreerd in één van de bestaande uitvoeringsorganisaties.

Bij greenfield in optima forma zou vooraf opengelaten kunnen worden bij welke organisaties het uiteindelijk landt. Wij zien de greenfield benadering als een vruchtbare mogelijkheid, maar adviseren wel om de contouren vast te leggen, namelijk door vooraf in ieder geval een tijdelijke eigenaar aan te wijzen en een tijdslijn bepalen. Gaandeweg het proces zou deze eigenaar eventueel nog kunnen wijzigen, maar zonder afgesproken 'landingsplaats' zou de urgentie en verantwoordelijkheid vanwege de gezamenlijkheid mogelijk minder sterk gevoeld kunnen worden. Vanwege de beladenheid van de geschiedenis van het kinderopvangstelsel zou de opzet verre van experimenteel moeten zijn, maar zouden de contouren vooraf goed geborgd moeten worden. Met die voorwaarde zou de greenfield benadering een goede manier kunnen zijn om de aanwezige kennis, ervaring en bereidwilligheid van het veld van uitvoeringsorganisaties optimaal te benutten.

Het op korte termijn aanstellen van een programma DG bij het ministerie van SZW als kwartiermaker is daarbij essentieel. Om te bepalen welke organisatie als eigenaar zou kunnen optreden zou geredeneerd kunnen worden langs het spoor van inhoudelijke passendheid, waardoor DUO wederom het meest voor de hand zou liggen, ofwel langs het spoor van ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor één van de organisaties die onder het ministerie van SZW vallen het meest logisch zou

zijn. Om te bepalen welke organisaties aan deze greenfield samenwerking zouden kunnen deelnemen, zou de toekomstige programma DG gebruik kunnen maken van de elementen van het in deze rapportage beschreven afwegingskader.

Uit onze verkenning blijkt dat er grote vraagtekens bestaan bij de haalbaarheid van januari 2025 als ingangsdatum van het nieuwe kinderopvangstelsel. Kwaliteit en zorgvuldigheid zouden moeten prevaleren boven snelheid. Ook zijn er vraagtekens te plaatsen bij de verhouding tussen de kosten en opbrengsten van het innen van de eigen bijdragen van ouders voor de kinderopvang en bij de meerwaarde van de arbeidseis, zeker in combinatie met het loslaten van de koppeling (met het aantal gewerkte uren (KGU)), waardoor hoeveel uren ouders werken niet meer van belang is. De arbeidseis met bijbehorende uitzonderingsgronden zorgen voor veel complexiteit in de uitvoering, omdat het met veel externe gegevensdeling gepaard gaat en de controleerbaarheid ingewikkeld is. De Algemene Rekenkamer wees in deze context op het belang dat zij bij hun controlerende taak hechten aan daadwerkelijke handhaving van dergelijke complexe regelgeving.

8.2 Aanbevelingen

Op basis van onze verkenning doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Start zo snel mogelijk twee parallelle trajecten om de openstaande punten in het beleidskader in te vullen:
 - a. Werk het beleidskader verder uit op de nog openstaande punten;
 - b. Overleg met de relevante uitvoeringsorganisaties waar aandachtspunten voor de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel liggen;
 - c. Zorg dat beleid, relevante uitvoeringsorganisaties en de sector intensief samenwerken;
2. Houd het beleid zo eenvoudig en controleerbaar mogelijk om de uitvoering te versnellen en te versoepelen;
3. Laat kwaliteit en zorgvuldigheid prevaleren boven snelheid;
4. Kijk kritisch naar de kosten van de uitvoering van het beleid in verhouding tot de baten (zoals bij het innen van de eigen bijdrage en bij de arbeidseis zonder de koppeling met gewerkte uren (KGU), met alle uitzonderingsgronden en benodigde gegevensuitwisseling);

5. Overleg met DUO om de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel ter hand te nemen als de voorkeur voor het beleggen bij een bestaande organisatie de overhand heeft;
6. Bouw geen nieuwe publieke organisatie en breng de uitvoering van het nieuwe stelsel niet onder bij een private organisatie.
7. Mocht (5) niet lukken, bundel dan de kennis en ervaring van bestaande uitvoeringsorganisaties, stel een programma DG aan bij het ministerie van SZW als kwartiermaker en bekijk de mogelijkheden van een gezamenlijke exercitie geïnspireerd op de greenfield benadering, waarbij gebouwd wordt aan een losstaande entiteit met als (in ieder geval tijdelijke en wellicht uiteindelijke) eigenaar:
 - a. DUO als de inhoudelijke passendheid leidend wordt geacht; of
 - b. SVB, UWV of UVB als ministeriële verantwoordelijkheid leidend wordt geacht;
8. Benut de kennis en ervaring van DG Toeslagen van het ministerie van Financiën en besteed zorgvuldig aandacht aan de transitie (inclusief mogelijke personele bewegingen);
9. Organiseer een Raad van Advies die het hele proces begeleidt en de programma DG die als kwartiermaker optreedt adviseert.

Bijlage 1

Lijst van gesprekspartners

Uitvoeringsorganisaties

CAK: Hans Ouwehand (voorzitter Raad van Bestuur), Marijke Wolsink (lid Raad van Bestuur), Jacqueline van den Burg

DUO: Harmen Harmsma (DG DUO)

DG Toeslagen: Ditte Hak (DG Toeslagen), Julien Spliet

SVB: Simon Sibma (voorzitter Raad van Bestuur), Diana Starmans (lid Raad van Bestuur), Hannah Smet

RVO: Abdeluheh Choho (algemeen directeur), René van der Burg

UWV: Maarten Camps (voorzitter Raad van Bestuur), Guus van Weelden (lid Raad van Bestuur), Marco Kleinherenbrink, Peter van Stempvoort

DUS-I: Imro Simmelink (divisiemanager en lid centraal MT), Marieke Jansen

UVB: Ingrid Vanhecke (directeur Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering), Denise Kamps

CJIB: Henkjan Derks (plv.algemeen directeur CJIB), Marieke Twigt, Annette Veenstra

Eigenaren/opdrachtgevers

Ministerie van OCW: Marjan Hammersma (SG)

Ministerie van Financiën: Han van Gelder (pSG), Jasper Wesseling (DG Fiscale Zaken), Lotte Stam

Ministerie van SZW: Loes Mulder (SG), Krista Kuipers (pSG)

Ministerie van EZK: Gerdine Keijzer (pSG), Elin Berfelo

Overige experts

Manifestgroep uitvoeringsorganisaties en Netwerk Publieke Dienstverleners:

Nathalie van Berkel (voorzitter)

Chief Information Officer SZW: Nienke Weegink (CIO), Saskia Zuijderduin, Jesper Harmes

Nederlandse Zorgautoriteit: Marian Kaljouw (voorzitter Raad van Bestuur), Karina Raaijmakers, Johan Rijneveld

Auditdienst Rijk: Adrie Kerkvliet (algemeen directeur)

Algemene Rekenkamer: Maaïke Adema (onderzoeksdirecteur OCW, SZW, VWS), Maarten de Jong

Ministerie van BZK, Organisatiebeleid: Maarten Prinsen (afdelingshoofd), Anna van der Giessen, Thijs van Rijn

Ministerie van Financiën, Besturing, Bekostiging en Externe Verslaggeving: Okkie Apeldoorn (beleidsmedewerker)
Voormalig DG DUO: Hans Schutte

Sectorpartijen

BMK, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang: Loes Ypma
BK, Brancheorganisatie Kinderopvang: Emmeline Bijlsma, Huber Agterberg
BVOK, Branchevereniging voor Ondernemers in Kinderopvang: Patricia Huisman
Kinderopvang Morgen: Tineke Onink
BOinK, Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang: Nienke Willering, Gjalte Jellesma
PPINK, Beroepsvereniging voor pedagogisch professionals in de kinderopvang:
Myrte van Gulp
VNG: Petra Raaijen
Stichting Nysa, Brancheorganisatie voor gastouders: Gabriella Wijnberg

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl