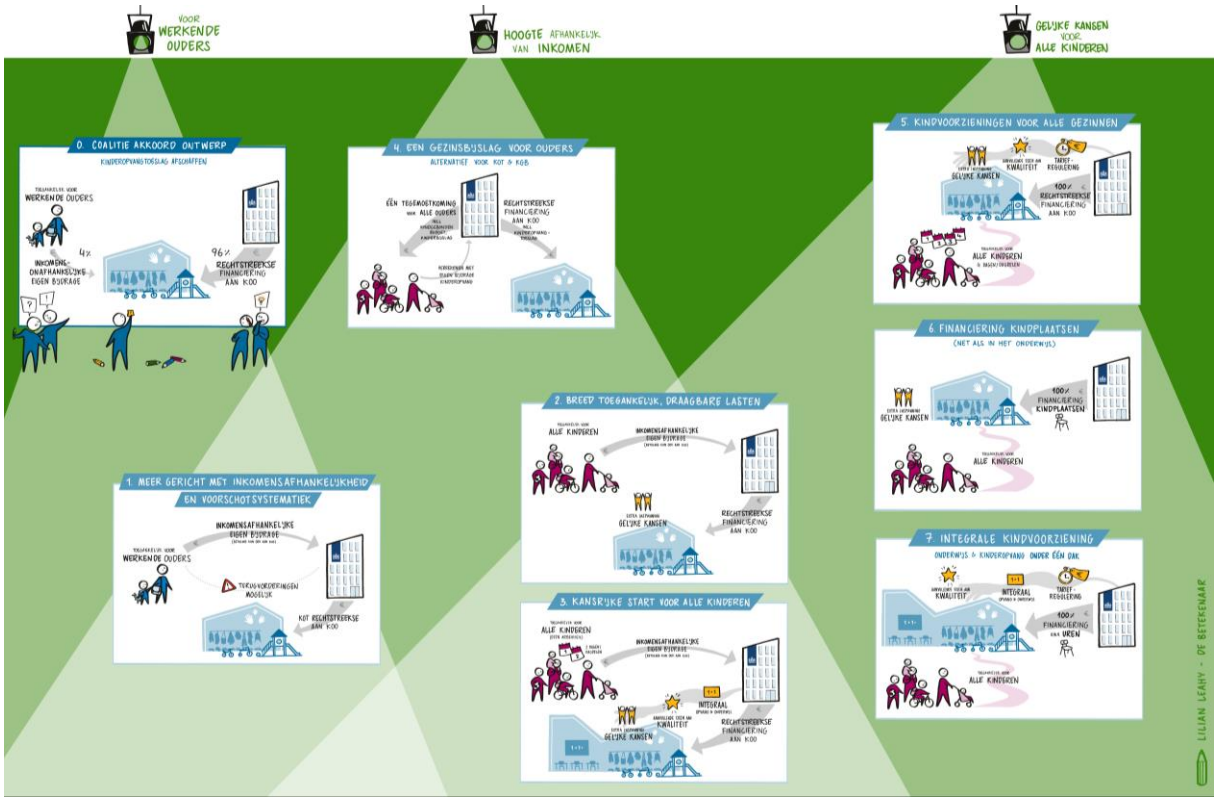
Bijlage 2. Nota

Herbruikbaarheid concept stelselontwerp Greenfield financiering kinderopvang



Uitgebracht aan: Directeuren- en Topoverleg Greenfield Financiering Kinderopvang
Opgesteld door: Leden werkgroep 4 Greenfield

Datum: 13-06-2023
Versie: V 1.0
Status: Definitief

Inhoud

Aanleiding 2

Opdracht en onderzoeksvragen 2

Aanpak en verantwoording verkenning 3

Beperkingen van de verkenning 3

1. 'Toekomstbeelden' 3

2. Resultaat verkenning: bepalende kenmerken en patronen 5

Bepalende kenmerken nader beschouwd 6

Overige resultaten: 8

3. Noties over kansen en belemmeringen 8

Literatuurlijst: 10

Bijlage 1: Een paar woorden over veranderingen en de begrippen wendbaar en hergebruik 11

Bijlage 2: Visualisatie toekomstbeelden ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Aanleiding

In het coalitieakkoord is een fundamentele herziening van de financiering van kinderopvang aangekondigd. In een gezamenlijk ontwerptraject, de greenfield, is de afgelopen maanden door beleid, de uitvoering en de sector tot een uitwerking gekomen op basis van de uitgangspunten die zijn beschreven in het coalitiekakkoord. Dit heeft geleid tot een eerste concept stelselontwerp dat is gepresenteerd in de Kamerbrief van 26 april jl. Tegelijkertijd wordt in het politieke en maatschappelijke debat aangegeven dat het stelsel wendbaar moet zijn voor mogelijk andere politieke keuzes in de toekomst. Eind 2022 heeft de minister van SZW de Kamer toegezegd om in beeld te brengen welke onderdelen van het huidige concept stelselontwerp herbruikbaar[1] zijn bij mogelijke toekomstige andere politieke keuzes.

Opdracht en onderzoeksvragen

Het topoverleg heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn bestaande mogelijke toekomstbeelden ('stippen op de horizon') ten aanzien van de financiering van kinderopvang waar op termijn naar toe kan worden bewogen en wat zijn de relevante kenmerken daarvan?
2. Welke elementen van het huidige conceptontwerp lijken -al dan niet gedeeltelijk- herbruikbaar voor die toekomstbeelden?
3. Welke noties zijn er over mogelijkheden dan wel belemmeringen indien mogelijk bewogen wordt richting andere toekomstbeelden?

Deze onderzoeksvragen zijn verkend door een werkgroep bestaande uit medewerkers van SZW en de vier betrokken uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, DUO, en Dienst Toeslagen). Deze verkenning beperkt zich nadrukkelijk tot de financiering van kinderopvang en doet geen uitspraken over de wenselijkheid van de verschillende toekomstbeelden. Het accent ligt dus niet op de precieze beleidskeuzes in de toekomstbeelden, maar op de vraag hoeveel inspanning er nodig zou zijn om uitgaande van het concept stelselontwerp andere keuzes te realiseren.

[1] Voor definiëring van de begrippen herbruikbaar en wendbaar zie "Bijlage 1: Een paar woorden over veranderingen en de begrippen wendbaar en hergebruik".

In deze nota treft u de beantwoording van de vragen en de bijbehorende verantwoording over aanpak en reikwijdte.

Aanpak en verantwoording verkenning

Stap 1: Voor het beantwoorden van de vragen zijn diverse 'toekomstbeelden' voor kinderopvang verzameld uit eerdere onderzoeken en trajecten[2]. Ten behoeve van de verkenning heeft de werkgroep, zelf ook mogelijke varianten geconcipieerd en daar 'toekomstbeelden' van gemaakt. Omdat het nieuwe stelsel zich richt op de financiering van de kinderopvang zijn de 'toekomstbeelden', naast de kenmerken op hooflijnen, beperkt tot de onderdelen die de financiering raken. De 'toekomstbeelden' verschillen in abstractie, binnen ieder toekomstbeeld zijn variaties mogelijk, ook zijn toekomstbeelden te combineren. In deze verkenning houden we vast aan de huidige marktordening met profit en non profit kinderopvangorganisaties. Ook houden we vast aan directe financiering. De juridische afweging voor het bepalen wie de rechthebbende is, is buiten beschouwing gelaten. Dit alles leidt tot de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag en een set gestileerde 'toekomstbeelden', die zijn beschreven in hoofdstuk 1, "

[2] Onder andere vanuit de Scenariostudie Vormgeving Kinderopvang, het rapport van de Sociaal Economische Raad en de systematiek die in het Vlaamse deel van België wordt gehanteerd. Zie literatuurlijst einde rapport.

‘Toekomstbeelden” en de typering in bijgaande visualisatie. We realiseren ons dat de eerder gedane onderzoeken en beschrijvingen veel rijker zijn. Het gaat in deze nota om de herbruikbaarheid voor het concept stelselontwerp en niet om volledigheid of wenselijkheid van de ‘toekomstbeelden’.

Stap 2: Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zijn deze gestileerde ‘toekomstbeelden’ vervolgens afgezet tegen de elementen van het concept stelselontwerp. Er is een eerste inschatting gemaakt van de mate van herbruikbaarheid. Daarbij is een driedeling gebruikt: 1) met eventueel kleine aanpassing(en) herbruikbaar, 2) beperkt herbruikbaar, 3) niet / nauwelijks herbruikbaar of zeer ingrijpende aanpassingen nodig of nieuw). Deze verkenning maakt duidelijk dat er patronen in en kenmerken van herbruikbaarheid zijn te zien. Deze patronen en kenmerken zijn beschreven in hoofdstuk 2 “

Resultaat verkenning: bepalende kenmerken".

Stap 3: Op grond van de uitkomsten van stap 2 zijn een aantal beschouwingen over herbruikbaarheid in bredere zin geformuleerd, waarmee onderzoeksvraag 3 wordt beantwoord. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 3 "Noties over kansen en belemmeringen".

Beperkingen van de verkenning

De uitwerking van de aannames ten aanzien van de herbruikbaarheid is indicatief. Voor een meer precies beeld van de herbruikbaarheid is een meer gedetailleerde uitwerking nodig van zowel het toekomstbeeld (en kenmerken daarvan) als de transitie van het conceptontwerp naar dit toekomstbeeld.

Het perspectief van de uitvoerder op herbruikbaarheid is dominant. Met een schuin oog is zeer globaal gekeken naar de herbruikbaarheid voor ouders en kinderopvangorganisaties. Het is uiteraard van belang om bij eventuele verdere uitwerking ook hun perspectieven op herbruikbaarheid mee te nemen.

Randvoorwaarden, juridische, organisatorische, personele, kwalitatieve en budgettaire gevolgen zijn buiten beschouwing gelaten evenals effecten voor marktwerking. Over prijsregulering doen wij alleen een uitspraak als deze ons inziens onvermijdelijk is bij het 'toekomstbeeld'. Integratie van kinderopvang met het aanbod voor peuteropvang en voorschoolse educatie is een mogelijkheid voor alle 'toekomstbeelden'. De verkenning is dus bedoeld als hulp bij het politieke gesprek over het concept stelselontwerp. Het is niet mogelijk om alleen op basis van deze verkenning uitspraken te doen over de consequenties van de verschillende toekomstbeelden.

1. ‘Toekomstbeelden’

Voor de verkenning zijn zeven gestileerde ‘toekomstbeelden’ geïnventariseerd. In een aantal beelden blijft het stelsel gericht, dat wil zeggen dat de financiële ondersteuning beschikbaar is voor een specifieke doelgroep ouders. Bijvoorbeeld door het stellen van een arbeidseis en/of inkomensafhankelijkheid al dan niet gecombineerd met een aantal vergoede dagdelen opvang of integratie met andere financiële kindregelingen. In een aantal beelden beweegt het stelsel richting kinderopvang als basisvoorziening. In de laatste groep kan onderscheid gemaakt worden tussen vraag- en aanbodfinanciering.

1. <u>Meer gericht met inkomensafhankelijkheid en voorschotsystematiek</u>

   Dit door de werkgroep samengestelde toekomstbeeld is gericht op werkende ouders. Inkomensafhankelijkheid wordt aanvullend op de arbeidseis ingevoerd. Er is sprake van een verplichte eigen bijdrage en van proportionele handhaving. Dit toekomstbeeld toont veel overeenkomst met het huidige KOT-stelsel gecombineerd met directe financiering. Er is sprake van voorschotten en het uitgangspunt uit het stelselontwerp 'eens gegeven blijft gegeven’ wordt los gelaten. Een te hoog toegekend voorschot wordt teruggevorderd bij de ouder, bij een te laag voorschot wordt een extra bijdrage aan de ouder uitgekeerd. Definitieve toekenning vindt plaats achteraf. Ouders zijn verantwoordelijk voor de aanvraag en het wijzigen.

2. <u>Breed toegankelijk, draagbare lasten</u>

   Dit toekomstbeeld is samengesteld door de werkgroep en omvat een inkomensafhankelijke regeling die door toepassing van staffels naar draagkracht, betaalbaar blijft. Er is sprake van een ouderbijdrage op basis van een vastgesteld inkomen (T-2). Kinderopvang is toegankelijk voor alle kinderen. De arbeidseis vervalt. Kinderopvangorganisaties ontvangen rechtstreekse financiering. Er wordt rekening gehouden met de hogere kosten, daardoor wordt dagopvang duurder en buitenschoolse opvang goedkoper. Ouders hebben financiële zekerheid vooraf en krijgen niet te maken met terugvorderingen omdat het effect van een wijziging naar de toekomst wordt aangepast.

3. <u>Kansrijke start voor alle kinderen (SER)</u>

   Dit toekomstbeeld is afgeleid van voorstel SER “Een kansrijke start voor alle kinderen” (2021) en afgestemd met SER:
   - Financiering rechtstreeks aan kinderopvangorganisatie;
   - De arbeidseis loslaten;
   - Voor 0-4 jaar opvang financieel toegankelijk (100% tot maximum vergoed; herijken maximumuurprijs) maken voor 2 dagen per week;
   - Voor 4-13 opvang financieel toegankelijk (100% tot maximum vergoed; herijken maximumuurprijs) maken voor 2 dagen per week;
   - Prioriteit geven aan kinderen met een achterstand;
   - Kinderen die in de voorschoolse periode een VVE-indicatie hebben gekregen en kinderen met een achterstand (bijvoorbeeld opgelopen door de coronacrisis) krijgen recht op 2 dagen BSO;
   - Betaalbaarheid vergroten door onder andere herijking maximum prijs: bijvoorbeeld doelstelling dat 80% van het aanbod daar niet boven komt, gedeelte daarboven voor rekening ouders;
   - Kwaliteit verbeteren van dagopvang en BSO.

4. Een gezinsbijslag voor ouders (Vlaams model)

   Dit toekomstbeeld is geïnspireerd door het Vlaamse Groeipakket en toegepast binnen de Nederlandse sociale zekerheid. Ouders ontvangen automatisch één gezinsbijslag vanuit de overheid. Door kinderopvangvergoeding, het kindgebonden budget en de kinderbijslag om te vormen ontstaat een nieuwe uitkering voor alle ouders die een vaste inkomensonafhankelijke voet heeft en een inkomensafhankelijk deel zonder terugvorderingen. Gaat uit van vormgeving binnen één stelsel, met gegevens en begrippen die in de sociale zekerheid gebruikelijk zijn, o.a. door gebruik van hetzelfde inkomensbegrip. De bijdrage sluit aan bij *life events* van kinderen (geboorte, schoolkosten). Ouders ontvangen de gezinsbijslag. De eigen bijdrage voor kinderopvang kan worden verrekend met overige componenten van de uitkering. Rechtstreekse financiering naar kinderopvang is mogelijk. Ouders krijgen te maken met één loket voor de dienstverlening bij alle kindregelingen. Dit toekomstbeeld spreekt zich niet uit over de arbeidseis.

5. Kindvoorzieningen voor alle gezinnen (SVK)

   Dit toekomstbeeld staat beschreven in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) en voorziet in een 100% vergoed algemeen toegangsrecht van vier dagen (0-4) of vier dagdelen (4-13) voor alle kinderen. De overheidsbijdrage gaat rechtstreeks naar de kinderopvangorganisaties die gehouden zijn aan een vaste uurprijs per kind, zonder de mogelijkheid voor additionele bijdragen. De opvang sluit aan op een pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0-12 jaar. Er is geen arbeidseis en de vergoeding is niet afhankelijk van inkomen. Een eventuele vijfde dag is voor rekening van de ouders. Prijsregulering is noodzakelijk.

6. Financiering kindplaatsen

   In dit door de werkgroep toegevoegde toekomstbeeld koopt de overheid kindplaatsen in op basis van een prognose van de kinderopvang en financiert deze via een voorlopige toekenning rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie. Gericht op alle kinderen, de arbeidseis vervalt. Voor de plaatsing van kinderen kan eventueel rekening gehouden worden met een bepaald aantal dagdelen of dagen. Kinderen uit een bepaalde (doel)groep kunnen recht krijgen op meer uur of voorrang in plaatsing. Dit heeft geen effect op de financiering van dit stelsel. Inkomensonafhankelijk, er is geen eigen bijdrage voor ouders.

7. Integrale kindvoorziening (SVK)

   Dit toekomstbeeld staat beschreven in de SVK en gaat uit van een in de wet vastgelegde mogelijkheid om onderwijs en kinderopvang op één locatie te integreren en in samenhang aan te bieden (continuïteit). Algemeen toegangsrecht voor alle kinderen, er is geen arbeidseis. De financiering is inkomensonafhankelijk, 100% vergoed voor 5 dagen (0-4) of vijf dagdelen (4-13). De opvang sluit aan op een pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0-12 jaar. De overheidsbijdrage wordt rechtstreeks aan de integrale voorzieningen uitgekeerd, die gehouden zijn aan een vaste uurprijs per kind, zonder de mogelijkheid voor additionele bijdragen. Voor de integrale kindvoorzieningen geldt een winstverbod.

2. Resultaat verkenning: bepalende kenmerken en patronen

De toekomstbeelden uit het vorige hoofdstuk zijn naast de elementen uit het concept stelselontwerp gelegd. Vervolgens zijn de onderlinge verschillen en overeenkomsten tussen de toekomstbeelden en het concept stelselontwerp in kaart gebracht. Daaruit komt naar voren dat een vijftal kenmerken bepalend zijn voor de vormgeving en uitvoering van het stelsel en dus relevant zijn voor de herbruikbaarheid. Het gaat om de kenmerken:

a) Het al dan niet koppelen van de vergoeding aan een arbeidseis;
b) Het vaststellen van het recht en de hoogte van de vergoeding op basis van het inkomen;
c) Financiering op basis van de vraag (uren/dagdelen en de prijs) of op basis van het aanbod (financiering van het aantal kindplaatsen aan de instelling);
d) Integratie met andere stelsels: onderwijs of financiële kindregelingen;
e) Wel of geen voorschot systematiek.

In onderstaande tabel zijn die kenmerken per 'toekomstbeeld' en het concept stelselontwerp (nr. 0) in kaart gebracht.

	Kenmerk / Toekomstbeeld	**Concept stelontwerp (Coalitieakkoord)**	**Meer gericht, ink. afh. en voorschot**	**Breed toegankelijk, draagbare lasten**	**Een kansrijke start voor alle kinderen**	**Eén gezinsbijslag voor ouders**	**Kindvoorzieningen voor alle gezinnen**	**Financiering kindplaatsen**	**Integrale kindvoorziening**
		0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
A	**Arbeidseis**	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee/Ja	Nee	Nee	Nee
B	**Inkomensafhankelijkheid**	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee/Ja	Nee	Nee	Nee
C	**Vraag-/aanbodfinanciering**	Vraag	Vraag	Vraag	Vraag	Vraag	Vraag	Aanbod	Aanbod
D	**Integratie stelsels**	Nee	Nee	Nee	Nee	Kind-regeling en	Nee	Nee	Onder-wijs
E	**Voorschotten**	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

Bepalende kenmerken nader beschouwd

In het verlengde van deze bepalende kenmerken zijn een aantal opvallende zaken over de herbruikbaarheid van het concept stelselontwerp op te merken. Let op, de beschouwing hieronder richt zich op de herbruikbaarheid van het concept stelselontwerp afgezet tegen de gestileerde toekomstbeelden. Het betreft niet de herbruikbaarheid van elementen van het huidige stelsel (KOT).

- Kenmerk A: De arbeidseis komt, met uitzondering van het toekomstbeeld meer gericht met inkomensafhankelijkheid en voorschotsystematiek (1), niet terug in andere toekomstbeelden.
    - In het toekomstbeeld één gezinsbijslag voor ouders (4) is een arbeidseis eventueel mogelijk.

    - De elementen voor bepalen recht worden flink eenvoudiger. De interactie met de ouders wordt significant minder (n.b. Dit is afhankelijk van andere voorwaarden die worden gesteld). De overige elementen zijn één op één herbruikbaar.
- Kenmerk B: Een gerichter stelsel (toekomstbeelden 1 t/m. 3 en eventueel 4) met inkomensafhankelijkheid vraagt ten opzichte van het huidige inkomens*on*afhankelijke concept stelselontwerp een flinke aanpassing.
    - Voor de uitvoering lijkt weinig hergebruik mogelijk. Zowel het vaststellen en de hoogte van het recht dienen opnieuw ontworpen te worden. (n.b. Dit is afhankelijk of inkomensafhankelijkheid wordt gecombineerd met andere voorwaarden bv. de arbeidseis) De wijze van inkomensvaststelling en het opnemen van een vangnet in het ontwerp dient nader verkend te worden.
    - Indien de kinderopvangvergoeding inkomensafhankelijk wordt, moet opnieuw nagedacht worden over de route van de geldstromen. De hoogte van de eigen bijdrage geeft een indicatie van het inkomen en zou waarschijnlijk i.v.m. privacy niet geheel via de kinderopvangorganisaties kunnen lopen. Dit vraagt opnieuw doordenken van de betaalprocessen en hoogst waarschijnlijk een nieuwe functie voor debiteurenbeheer bij de uitvoerder met de hierbij bijbehorende interactie (communicatie, informeren, etc.) met de ouder.
- Kenmerk C: De overgang van de vraagfinanciering in het huidige ontwerp naar een aanbodfinanciering (toekomstbeelden 6 en 7) vraagt een volledig nieuwe doordenking van het huidige concept stelselontwerp.
    - Dit leidt tot een ander businessmodel voor de kinderopvangorganisaties waarbij aanbod- en capaciteitsplanning noodzakelijk is.
    - Dit vraagt om andere verrekenmechanismen voor de financiering van kindplaatsen en een andere administratie om kindplaatsen toe te wijzen.
    - De interactie met ouders neemt significant af.
    - Omdat aanbodfinanciering niet exporteerbaar is, leidt dat tot een vereenvoudiging van het ontwerp.
- Kenmerk D: De integratie met andere stelsels (financiële kindregelingen (toekomstbeeld 4) of onderwijs (toekomstbeeld 7) vergt bredere uitwerking dan voorzien in het concept stelselontwerp maar biedt mogelijkheden voor vereenvoudiging vanuit ouderperspectief.
    - Het hergebruik van het huidige ontwerp richting een integratie met andere kindregelingen, zoals het kindgebonden budget en de kinderbijslag, is afhankelijk van de te maken keuzes binnen die regelingen[3] (onder andere het vaststellen van het inkomen met behulp van gegevens binnen de sociale zekerheid) en de keuze voor de uitvoering. Integratie van kindregelingen, tot een gezinsbijslag, betekent een vereenvoudiging voor ouders, inclusief grensarbeiders en arbeidsmigranten. Elementen van het concept stelselontwerp, met name richting kinderopvang zijn herbruikbaar. Hergebruik van het element voor "bepalen recht" is afhankelijk van de voorwaarden die aan de ouders en de vergoeding worden gesteld (zie kenmerken hiervoor).
    - Bij het onderwijs geldt dat integratie vraagt om nieuwe businessmodellen (Zie ook aanbodfinanciering) bij de aanbieder en tevens een andere betaalmodaliteit (instellingsfinanciering of plaatsfinanciering). Daar kan op basis van het huidige concept stelselontwerp niet makkelijk naartoe worden bewogen en vergt het opnieuw doordenken van grote delen van het ontwerp. Elementen in het concept stelselontwerp gericht op de ouders, zoals "bepalen recht", worden grotendeels overbodig.
- Kenmerk E: Het invoeren van een voorschotmechanisme (toekomstbeeld 1) heeft een impact op meerdere onderdelen van het ontwerp. Grote delen, gericht op de kinderopvangorganisatie, van het concept stelselontwerp zijn herbruikbaar. Echter is het bepalen van het recht, de hoogte daarvan en het uitkeren/terugvorderen richting ouder volledig anders dan in het huidige concept stelselontwerp. Omdat het voorschotmechanisme samenhangt met

[3] Hierbij kan van eerder onderzoek, o.a. IBO Toeslagen, gebruik worden gemaakt.

inkomensafhankelijkheid (kenmerk B) zal de herbruikbaarheid van het concept stelselontwerp nog verder afnemen.

Overige resultaten:

- Een meer generiek (inkomensONafhankelijk (kenmerk B), geen arbeidseis (kenmerk A), en dus een minder gericht stelsel ten opzichte van het concept stelselontwerp ligt dichtbij het huidige ontwerp.
    - De interactie met de ouders neemt substantieel af.
    - Ook de interactie met kinderopvangorganisaties wordt waarschijnlijk minder.
    - Elementen, als bepalen recht, worden kleiner of overbodig.
- De herbruikbaarheid van de elementen voor interactie (communicatie, informeren, uitwisselen gegevens, etc.) met ouders en kinderopvangorganisaties is over het algemeen groot.
    - Belangrijkste verschillen zijn de te verwachten volumes en de verhouding tussen contact met instellingen en ouders. Herbruikbaarheid bij vaststellen en betalen recht zijn het meest afhankelijk van de onderscheidende kenmerken en vragen om ontwerpkeuzes vooraf.
    - Een rode draad door alle 'toekomstbeelden' heen is dat betrouwbare digitale uitwisseling tussen kinderopvangorganisaties en uitvoerder(s) een belangrijke voorwaarde is.
- Toezicht en handhaving verandert per 'toekomstbeeld'. Het lijkt echter niet onderscheidend te zijn. Wordt het stelsel meer gericht dan schuift de aandacht wat meer naar de ouders, wordt het stelsel meer generiek dan schuift toezicht en handhaving steeds meer naar de kinderopvangorganisaties. Er zal dus altijd een verandering zijn, deze komt echter logischer wijze voort uit de andere kenmerken. De inschatting is dat er altijd een hoge mate van hergebruik van de inrichting van toezicht en handhaving zal zijn.

3. Noties over kansen en belemmeringen

"Stip op de horizon"

- Zorg voor een stabiel beeld van de richting waarheen het stelsel zich dient te ontwikkelen. De verschillende richtingen staan voor verschillende beleidsdoelen. Beleidsdoelen die elkaar kunnen ondersteunen en soms tegenstrijdig zijn. Herbruikbaarheid is gebaat bij interventies die passen bij de langere termijn beleidsdoelen;
- Sommige 'toekomstbeelden' liggen dichterbij het voorliggende concept stelselontwerp, een aantal verderaf. Als een van de verderaf liggende toekomstbeelden de gewenste richting is, dan is opnieuw doordenken van het ontwerp nog meer geboden. 'Verderaf' betekent overigens niet dat de realisatie van dat toekomstbeeld complexer is of juist eenvoudiger zal zijn;
- Als gestart is met de realisatie van een stelsel wordt het aanpassen van het ontwerp steeds kostbaarder en ingrijpender naarmate de tijd vordert;
- Ingrijpend veranderen van de richting van een eenmaal werkend stelsel is nog moeilijker. Met elke keuze wordt een bepaalde richting ingeslagen die vervolgens niet eenvoudig is te herzien;
- Voorbereid zijn op alle mogelijke wijzigingen is niet realistisch. Het leidt tot een te complex ontwerp en een zeer langdurige realisatie. En veelal blijken de wijzigingen in de toekomst anders dan waar vooraf rekening mee is gehouden;
- Alleen bij vereenvoudiging van de grondslagen (bv. het laten vallen van de arbeidseis), is hergebruik van bijna alle elementen van het stelselontwerp van toepassing;
- Indien er geen stabiel beeld is van de richting of doelen van het stelsel moet voor lief worden genomen dat iedere grote verandering een zeer forse inspanning met zich meebrengt.

"Opties openhouden"

- Hiervoor stelden we dat het onmogelijk is om op alle wijzigingen voorbereid te zijn. Het kan wel zinvol zijn om te doordenken waarvoor ruimte gehouden kan worden en welke stappen waarschijnlijk van tijdelijke aard zijn;
- Ontwikkel bij voorkeur alleen elementen die ook een, al dan niet aangepaste, plaats hebben in het toekomstbeeld;
- Als in de toekomst (gedeeltelijke) inkomensafhankelijkheid wordt overwogen is het aan te raden om te verkennen of hier in het stelselontwerp rekening mee kan worden gehouden;
- Als het streven is om in de toekomst te komen tot één samenhangend stelsel van financiële kindregelingen (gezinsbijslag) voor ouders is het aan te raden om vanaf het begin aansluiting te zoeken bij de (juridische) begrippen uit het sociale domein en deze te harmoniseren;
- Als het streven is om toe te groeien naar een integrale kindvoorziening dan is het verstandig om tijdelijke voorwaarden die de groei in de vraag naar kinderopvang sturen (bv. inkomenseis of aantal dagdelen vergoed), apart te ontwerpen.

"Altijd goed"

- Betrouwbare digitale uitwisseling met kinderopvangorganisaties komt in alle scenario's voor. De inhoud wordt medebepaald door het 'toekomstbeeld'. Het leggen van een betrouwbare verbinding loont altijd. Hergebruik is mogelijk;
- In alle stelsels is ondersteuning van en toezicht op de kinderopvangorganisaties nodig. Ook hier is hergebruik van deze elementen uit het stelselontwerp mogelijk;
- Kijk kritisch naar de gevolgen voor exporteerbaarheid van de regeling. Exporteerbaarheid betreft een relatief kleine groep ouders en kinderen maar vraagt een forse inspanning van alle betrokkenen.

Ten slotte

- De verwachting is dat elk toekomstbeeld eigen dilemma's kent voor een financieringsstelsel: Echt eenvoudig wordt het nooit. Er zijn wel gradaties in complexiteit, dat vraagt een bredere afweging dan die van de herbruikbaarheid van het concept stelselontwerp.

Literatuurlijst:

Een nadere uitwerking van het Conceptstelselontwerp is te lezen in: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023, maart). '*Baseline'*, '*Stelselarchitectuur'* en '*Narratief*'

Toekomstbeeld 3 is nader uitgewerkt in: SER (juni 2021). *'Een kansrijke start voor alle kinderen Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar'*. Geraadpleegd op 23 april 2023, van https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/kansrijke-start-alle-kinderen.pdf

LKK, Universiteit Utrecht, Sardes (2021, maart) '*Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning'* Geraadpleegd op 24 maart 2023 van: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-66fe79f8-21d7-4bf3-a50a-40c258c52dd1/pdf

Toekomstbeeld 4 behoeft nog nadere verkenning en uitwerking. Eerste uitwerkingen zijn beschikbaar in de IBO trajecten Alternatieven voor Toeslagen en Vereenvoudiging Sociale Zekerheid

Toekomstbeeld 5 en 7 zijn nader uitgewerkt in: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, december, p.28 en p.38). 'Eindrapport scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen, een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar'. Geraadpleegd op 26 april 2023, van https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7c9b0c4e-13f5-4720-8132-acb602f2b90b/pdf

Toekomstbeeld 3 en 4 zijn gecombineerd door Van Dijk (2023) in een rapport. Van Dijk, J., Van de Ven, Y., (2023, 12 april). 'Het einde van de toeslagen Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk'. Geraadpleegd op 28 april 2023, van https://www.instituut-pe.nl/highlights/nutoeslaan

Bijlage 1: Een paar woorden over veranderingen en de begrippen wendbaar en hergebruik

De woorden wendbaar, herbruikbaar en veranderbaar worden gebruikt om te spreken over de aanpasbaarheid van het stelsel of een systeem. Wij gebruiken de volgende typologie om over veranderingen te redeneren:

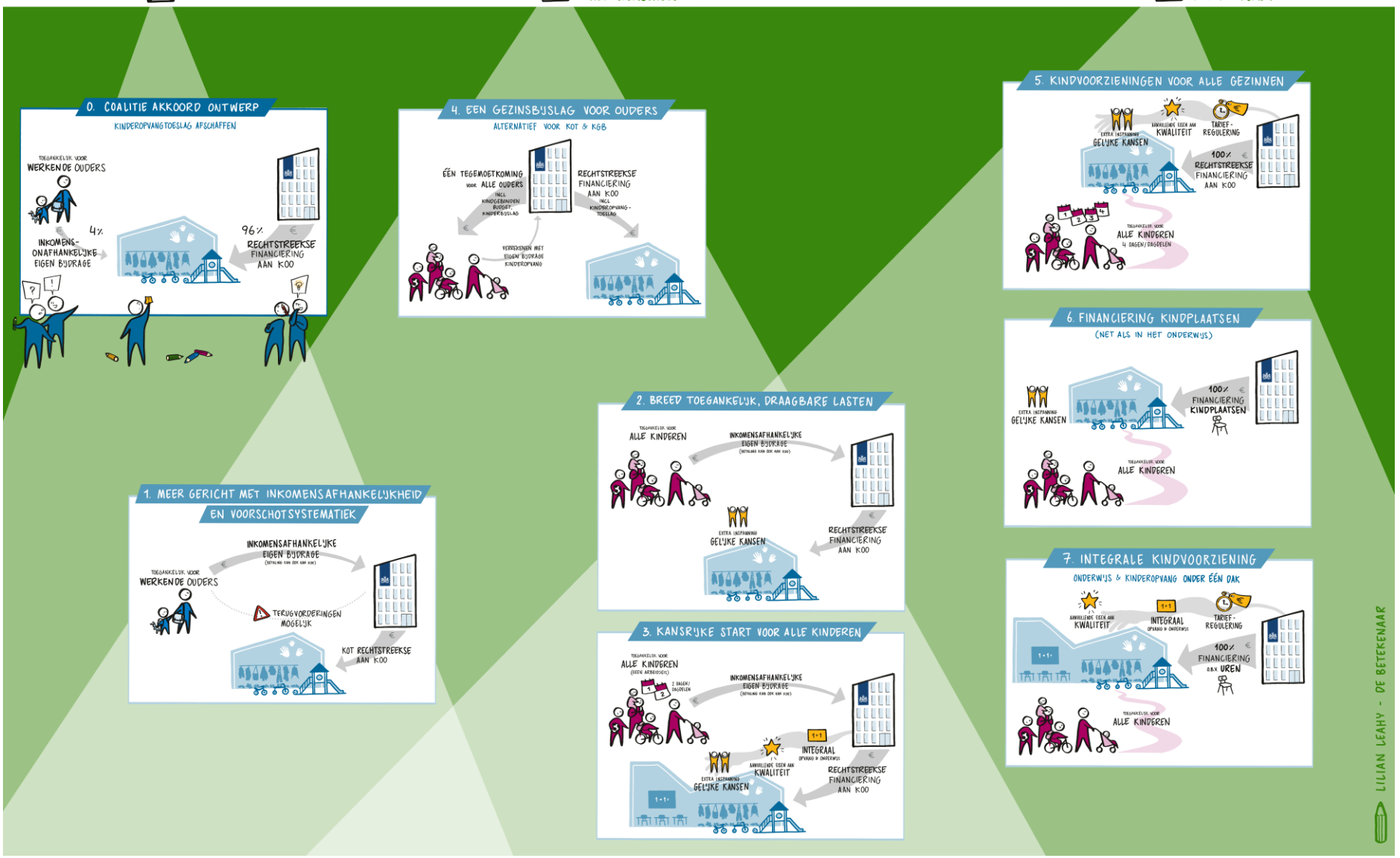
1. Eerste orde veranderingen: dit betreft veranderingen in het stelsel die het gedrag van het financieringsstelsel niet wijzigen. De veranderingen leiden wel tot een andere output/resultaat. Dit vraagt uiteraard aanpassingen in het financieringsstelsel maar het stelsel is hierop voorbereid of met beperkte inspanning op aan te passen. Voorbeelden:
    - het verhogen of verlagen van de wettelijke ouder bijdrage of de te vergoeden maximum uurprijs;
    - het toevoegen van een doelgroep aan de arbeidseis;
    - vergoeding op basis van dagdelen in plaats van uren;
    - een aantal dagdelen volledig vergoeden.
2. Tweede orde veranderingen: dit betreft veranderingen van het gedrag van het stelsel. De doelstelling van het financieringsstelsel blijft hetzelfde: 'financiering kinderopvang' maar het gedrag / de werking van het stelsel wordt anders. Deze veranderingen vragen een herontwerp van (delen van) het financieringsstelsel. Voorbeelden:
    - overgaan van de huidige vraaggestuurde financiering naar aanbodfinanciering;
    - het meer gericht maken van het financieringsstelsel door inkomensafhankelijkheid in te voeren;
    - afzien van directe financiering en de financiering via de ouder laten verlopen;
    - het minder gericht maken van het financieringsstelsel door de arbeidseis te laten vallen.
3. Derde orde veranderingen: dit betreft veranderingen waarbij het financieringsstelsel samengaat met een of meerdere andere stelsels. Dit verandert het gedrag van het stelsel maar ook de doelstelling van het financieringsstelsel. Bij dergelijke veranderingen gaat het niet alleen om het financieringsstelsel het raakt het hele stelsel van de kinderopvang alsook de stelsels waarmee wordt samengegaan. Voorbeelden:
    - Integratie van de kinderopvang met het onderwijs;
    - Integratie van de kinderopvangvergoeding met andere financiële kindregelingen (vb. kinderbijslag, kindgebonden budget).

In deze nota spreken wij alleen over veranderingen van de tweede en derde orde. Herbruikbaarheid gaat dus over die elementen uit het concept stelselontwerp die bij veranderingen van de tweede en derde orde (deels) kunnen worden gebruikt. Voor het vermogen om veranderingen van de eerste orde te faciliteren wordt het begrip wendbaarheid gebruikt.

n.b. Bovenstaande indeling is een positionering ten opzichte van het voorliggend concept stelselontwerp. Het zegt niets over de realiseerbaarheid van de veranderingen. Het is denkbaar dat een derde orde verandering vanuit de huidige situatie eenvoudiger is te realiseren dan sommige tweede orde veranderingen. Dat vraagt, eerst een bredere analyse.

GREENFIELD TOEKOMSTBEELDEN FINANCIERING KINDEROPVANG

VOOR WERKENDE OUDERS

HOOGTE AFHANKELIJK VAN INKOMEN

GELIJKE KANSEN VOOR ALLE KINDEREN