



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Doenlijkheidsscan stelselontwerp financiering kinderopvang: in hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders? KCPEG onderzoeksrapport in opdracht van Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bots, K.; Venhoeven, L.; Wijnveen, D.; Eisenga, T.; Simonse, O.; Boer, H. de

Citation

Bots, K., Venhoeven, L., Wijnveen, D., Eisenga, T., Simonse, O., & Boer, H. de. (2023). *Doenlijkheidsscan stelselontwerp financiering kinderopvang: in hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders? KCPEG onderzoeksrapport in opdracht van Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Leiden: KCPEG. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3715487>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3715487>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



DOENLIJKHEIDSSCAN STELSELONTWERP FINANCIERING KINDEROPVANG

IN HOEVERRE IS HET NIEUWE KINDEROPVANGSTELSEL
DOENLIJK VOOR OUDERS?

COLOFON

OPDRACHTGEVER:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

AUTEURS D&B:

Kaj Bots
Leonie Venhoeven
Diede Wijnveen
Thom Eisenga

AUTEURS KCPEG:

Olaf Simonse
Hannah de Boer

Het onderzoek is gezamenlijk uitgevoerd door
Dijksterhuis & van Baaren (www.dbgedrag.nl) en
het Kenniscentrum Psychologie en Economisch
Gedrag (www.kcpeg.nl).

Het Kenniscentrum Psychologie en Economisch
Gedrag is verbonden aan de sectie Sociale,
Economische en Organisationspsychologie van de
Universiteit Leiden.



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4	Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	28
Aanleiding en opzet	5	Bijlage 2 Burgerreis	30
Conclusies	5		
Aanbevelingen	6		
Onderzoeksaanpak	7		
Aanleiding	8		
Onderzoeksvragen	8		
Gedragsbouwstenen	8		
Onderzoeksopzet	9		
Kanttekeningen	9		
Resultaten	10		
Burgerreis	12		
Verbeteringen	13		
Risico's	18		
Conclusies en aanbevelingen	24		
Conclusies	25		
Aanbevelingen	25		



SAMENVATTING

SAMENVATTING

AANLEIDING EN OPZET

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ons gevraagd de doenlijkheid te onderzoeken van het ontwerp van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang vanuit het perspectief van ouders. De onderzoeksvragen hierbij zijn: (1) in hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders? En (2) met welke gedragsaspecten moet rekening worden gehouden bij verdere uitwerking van het stelsel?

In hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders?

En met welke gedragsaspecten moet rekening worden gehouden bij verdere uitwerking van het stelsel?

Om deze vragen te beantwoorden hebben wij vanuit onze gedragsexpertise het nieuwe stelsel geanalyseerd. Hierbij hebben we vier gedragsbouwstenen gebruikt: (1) de ingewikkeldheid en veranderlijkheid van de informatie, (2) het aantal vereiste handelingen, (3) de mate van zekerheid over de toekomst en (4) de ruimte die er is voor handelingsvrijheid. Onze bevindingen hebben we vervolgens getoetst in interviews en focusgroepen met gedragsexperts, deskundigen op het gebied van kinderopvang en ouders.

Bij het interpreteren van de resultaten van dit onderzoek is het van belang om rekening te houden met twee kanttekeningen. In de eerste plaats spraken we in dit onderzoek - naast verschillende experts - slechts een kleine groep ouders. Hierdoor konden niet alle perspectieven van verschillende ouders in verschillende situaties getoetst worden. Deze analyse en de gesprekken geven een eerste indicatie van de doenlijkheid, maar zijn onvoldoende om conclusies te trekken over de doenlijkheid van het stelsel voor de volledige ouderpopulatie. Ten tweede waren ten tijde van het onderzoek veel aspecten van het nieuwe financieringsstelsel nog niet concreet uitgewerkt. Aangezien de doenlijkheid van het stelsel afhangt van de concrete uitwerking, kunnen we maar beperkt uitspraak doen over de doenlijkheid van het uiteindelijke stelsel.

CONCLUSIES

We zien een aantal verbeteringen op het gebied van doenlijkheid ten opzichte van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. Ouders hebben in de meeste gevallen in het nieuwe stelsel minder verantwoordelijkheid en hoeven minder handelingen te verrichten. Voor de meeste ouders is het stelsel eenvoudiger. Er is geen sprake meer van terugvorderingen, zodat ouders minder financiële risico's lopen. Ouders geven aan het prettig te vinden dat de toegankelijkheid van kinderopvang toeneemt en dat ze meer flexibiliteit hebben door het vervallen van de urennorm.

Daarnaast zijn er vanuit het perspectief van doenlijkheid voor ouders ook een aantal risico's. Het aanleveren van bewijs voor het voldoen aan de arbeidseis betekent voor een deel van de ouders dat ze veel handelingen moeten verrichten. Ook wordt het als verwarrend ervaren dat ouders zowel te maken hebben met de kinderopvangorganisatie als de uitvoerder. Daarnaast heeft het nieuwe proces veel verschillende stappen, waarvan het doel niet altijd duidelijk is. Tenslotte is een deel van de ouders bang dat er straks onvoldoende opvangplekken zijn en de kosten stijgen; dit levert ouders onzekerheid en stress op.

Deze risico's doen zich vooral voor bij ouders zonder een vaste arbeidsrelatie, ouders met beperkte digitale vaardigheden en/of taalvaardigheden, ouders die te maken krijgen met een levensgebeurtenis zoals verlies van een baan of een echtscheiding en mensen met een laag en/of fluctuerend inkomen. Al met al gaat het dus om een aanzienlijke groep kwetsbare ouders.

Op basis van de gedragsanalyse van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang, zoals het ten tijde van dit onderzoek bekend was, lijkt dit stelsel doenlijk voor de meeste ouders. We concluderen echter dat het stelsel voor een aanzienlijke subgroep (kwetsbare) ouders onvoldoende doenlijk lijkt. Zoals eerder aangegeven, hebben we de bevindingen uit de gedragsanalyse beperkt kunnen toetsen bij ouders. Nader onderzoek moet uitwijzen in welke mate het nieuwe stelsel doenlijk is voor de volledige ouderpopulatie; inclusief specifieke subgroepen (kwetsbare) ouders.

AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten van het onderzoek doen wij vijf aanbevelingen:

1. Doe onder risicogroepen nader onderzoek om de grootte en impact van doenlijksrisico's te bepalen.
2. Onderzoek bij de nadere uitwerking van het stelsel nogmaals de doenlijkheid en betrek hierbij een diverse en brede vertegenwoordiging van de doelgroep in een zo vroeg mogelijk stadium.
3. Neem in een vroeg stadium een duidelijke beslissing over de noodzaak van de arbeidseis. Neem in deze beslissing mee dat de arbeidseis voor een aanzienlijke groep ouders onvoldoende doenlijk lijkt. Als de arbeidseis gehandhaafd blijft, zorg dan dat de procedure voor het aanleveren van bewijs zo eenvoudig mogelijk wordt gemaakt voor ouders zonder een vast dienstverband.
4. Zorg voor heldere en eenvoudig te begrijpen communicatie over de verantwoordelijkheden van ouders, vooral in relatie tot de uitvoerder en de kinderopvangorganisatie.
5. Richt het stelsel zo in dat ouders die moeite hebben met het stelsel en het bijhorende proces hierbij ondersteuning kunnen krijgen.

A young girl with pigtails is sitting at a desk, focused on writing in a spiral notebook. She is wearing a light-colored sweater. In the background, the arm and hand of another person are visible, also working on a notebook. The scene is dimly lit, and the entire image has a blue color overlay. A thick yellow horizontal line is positioned near the top of the frame.

ONDERZOEKSAANPAK

ONDERZOEKSAANPAK

AANLEIDING

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft ons gevraagd de doenlijkheid te onderzoeken van het ontwerp van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang vanuit het perspectief van ouders. Daarnaast wil SZW weten met welke aspecten rekening moet worden gehouden in de verdere uitwerking van het stelselontwerp.

ONDERZOEKSVRAGEN

Wij hebben ons in dit onderzoek gericht op het gedrags- en ouderperspectief. We kijken vanuit beide perspectieven naar het nieuwe stelsel en beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

- ▶ In hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders?
- ▶ Met welke gedragsaspecten moet rekening worden gehouden bij verdere uitwerking van het stelsel, met als doel om tot een substantiële verbetering van het kinderopvangstelsel te komen?

GEDRAGSBOUWSTENEN

We analyseerden de doenlijkheid van het ontwerp voor het nieuwe stelsel aan de hand van de volgende vier gedragsbouwstenen¹:



Vermijd ingewikkelde (en veranderlijke) informatie. We keken hoe ingewikkeld het stelsel en de burgerreis is en welke informatie ouders nodig zullen hebben om het stelsel goed te begrijpen.



Reduceer waar mogelijk het aantal vereiste (opeenvolgende) handelingen. We brachten in kaart hoeveel handelingen ouders moeten uitvoeren en hoe complex deze handelingen zijn.



Creëer zekerheid over de toekomst. We maakten een inschatting van in hoeverre het nieuwe stelsel zorgt voor (meer) zekerheid over o.a. te ontvangen bedragen en eventuele correcties en/of terugvorderingen.



Vermijd rigide regels die weinig ruimte laten voor handelingsvrijheid. We keken in hoeverre de autonomie van ouders gewaarborgd wordt binnen het nieuwe stelsel.

1. Deze bouwstenen zijn eerder ontwikkeld door het ministerie van Financiën, SZW, UWV, SVB en de Belastingdienst in het kader van 'IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheidsstelsel'.

ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek bestond uit drie fasen.

FASE 1: VERKENNEN

In de eerste fase voerden we deskresearch uit om het ontwerp voor het nieuwe stelsel in kaart te brengen. We maakten daarbij gebruik van de Baseline, Stelselarchitectuur en Burgerreis.

FASE 2: IN KAART BRENGEN EN ANALYSEREN

In de tweede fase voerden we een (gedrags)analyse van de burgerreis uit aan de hand van de vier gedragsbouwstenen die we eerder beschreven. Daarnaast maakten we een visualisatie van de burgerreis om te gebruiken tijdens de focusgroep met ouders.

FASE 3: DOENLIJKHEID TOETSEN

In de derde fase hielden we semigestructureerde interviews en focusgroepen met drie verschillende groepen om de bevindingen van de (gedrags)analyse te toetsen:

- Een focusgroep met gedragsexperts van diverse (uitvoerings)organisaties.
- Acht gesprekken met inhoudelijke experts.
- Een focusgroep met ouders.

De onderzoeksverantwoording in de bijlage bevat meer informatie over alle fasen, waaronder de documenten die zijn gebruikt en de samenstelling van de drie groepen.

KANTTEKENINGEN

Dit onderzoek geeft een waardevolle eerste indicatie van de doenlijkheid van het nieuwe stelsel. Er zijn echter ook twee kanttekeningen bij dit onderzoek te plaatsen. Bij het interpreteren van de resultaten is het belangrijk om de kanttekeningen die we hieronder bespreken in gedachten te houden: de huidige inzichten zijn niet definitief, maar volgens ons wel indicatief.

KLEINE GROEP VAN OUDERS IS BETROKKEN BIJ HET ONDERZOEK

Vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoekstraject was het niet mogelijk om een breed en diepgaand onderzoek onder ouders uit te voeren. Gezien deze beperking hebben we ervoor gekozen om binnen dit onderzoek verschillende experts en een kleine groep ouders te spreken om onze bevindingen te toetsen. De input die ouders in dit onderzoek gaven, geeft een eerste indicatie van de doenlijkheid. De input van deze beperkte groep ouders is echter onvoldoende om duidelijke conclusies te trekken over de doenlijkheid van het stelsel onder de volledige ouderpopulatie. We adviseren daarom om in een later stadium uitgebreider onderzoek te doen waarin een grotere groep ouders bevestigd worden. Belangrijk daarbij is dat deze groep een goede vertegenwoordiging is van alle typen ouders die te maken krijgen met het nieuwe stelsel.

DELEN VAN HET STELSEL ZIJN NOG NIET BEKEND

Tijdens het onderzoek waren veel details van het nieuwe financieringsstelsel nog niet concreet of volledig uitgewerkt. Ook was slechts één van de mogelijke burgerreizen beschikbaar: de burgerreis van ouders die nieuw zijn binnen het stelsel (die nu dus geen kinderopvangtoeslag ontvangen) en een partner hebben. Hoe andere burgerreizen eruit gaan zien, bijvoorbeeld de reis van het huidige naar het nieuwe stelsel of als er iets verandert in de huishoudsamenstelling, was tijdens dit onderzoek nog niet bekend. Ook een aantal juridische aspecten, waaronder de exacte verdeling van verantwoordelijkheden en de invulling van aansprakelijkheid, waren ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

De onderzoekers, experts en ouders konden zich daardoor niet altijd even goed inleven in het nieuwe stelsel. Bovendien hangt de doenlijkheid van het stelsel af van de concrete uitwerking ervan. In dit stadium konden we nog geen concreet uitgewerkte onderdelen van de burgerreis of communicatiemiddelen voorleggen aan experts en ouders. We weten bijvoorbeeld niet hoe intuïtief de digitale omgeving werkt waarin ouders hun handelingen moeten uitvoeren. Ook kunnen we niet zeggen of ouders de communicatie die zij zullen ontvangen snappen en door deze communicatie weten wat zij wel of niet moeten doen. Op basis van dit onderzoek kunnen we dus maar beperkt uitspraak doen over de doenlijkheid van het uiteindelijke stelsel. We adviseren daarom om in een later stadium een conceptontwerp te maken van de daadwerkelijke burgerreis en deze te toetsen bij een groep ouders die representatief is voor de gebruikers van het nieuwe stelsel.

A woman with glasses and a young child are smiling and building a tower with white blocks. The woman is on the left, holding the base of the tower, and the child is on the right, placing a block on top. The background is a blurred indoor setting, possibly a classroom or playroom. The entire image is overlaid with a blue tint, and a yellow horizontal line is at the top.

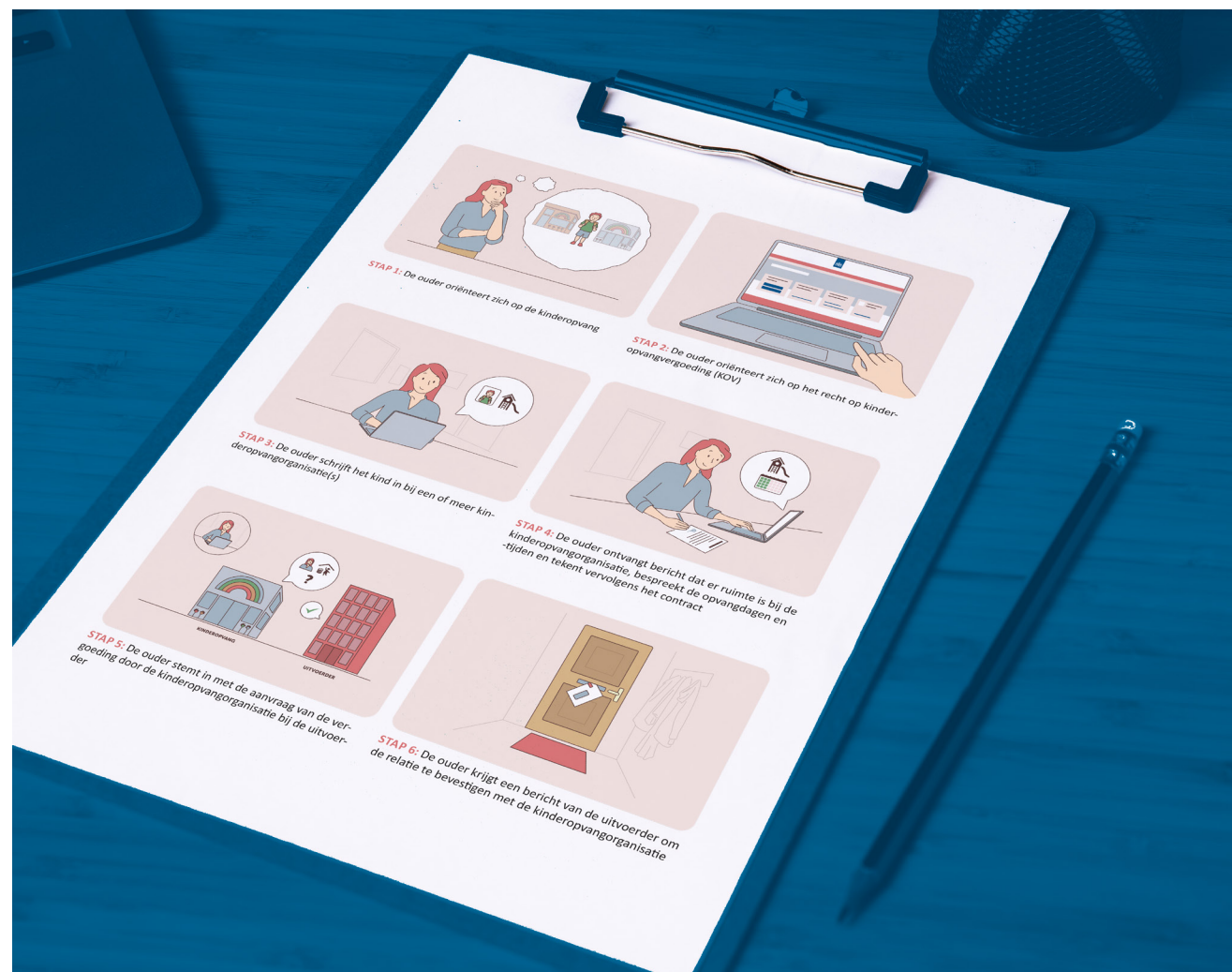
RESULTATEN

RESULTATEN

In dit hoofdstuk geven we de burgerreis weer die aan de basis staat van het onderzoek en we bespreken de verbeteringen en risico's vanuit doenlijkheidsperspectief. Bevindingen die los staan van de doenlijkheid van het stelsel (vanuit het perspectief van de ouder) rapporteren we niet.

BURGERREIS

Gedurende het onderzoek hebben we op meerdere momenten de burgerreis gebruikt ter illustratie van het nieuwe stelsel. In bijlage 2 is de visualisatie van de burgerreis opgenomen. Het gaat hier alleen om de “hoofdreis” van ouders met een partner die voor het eerst gebruik gaan maken van kinderopvang. Andere burgerreizen waren op het moment dat het onderzoek plaatsvond nog niet bekend. De burgerreis is gebaseerd op de documenten zoals die bij de aanvang van dit onderzoek beschikbaar waren (zie de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 voor een overzicht van de gebruikte documenten).



VERBETERINGEN

Vanuit een gedrags- en ouderperspectief naar het nieuwe kinderopvangstelsel zien we een aantal verbeteringen op het gebied van doenlijkheid ten opzichte van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. De belangrijkste verbeteringen die we identificeerden zijn:

1. De meeste ouders hoeven minder te doen en hebben minder verantwoordelijkheid.
2. Het stelsel is eenvoudiger voor de meeste ouders.
3. Ouders lopen minder financiële risico's.
4. De flexibiliteit en de toegankelijkheid nemen toe.

We lichten elke verbetering hieronder toe aan de hand van voorbeelden, hoe de verbetering bijdraagt aan doenlijkheid en voor welke groepen deze verbetering (voornamelijk) geldt. Waar relevant formuleren we kanttekeningen bij de verbetering.

1. De meeste ouders hoeven minder te doen en hebben minder verantwoordelijkheid

Het nieuwe stelsel vereist minder handelingen van de meeste ouders dan het huidige stelsel. Daardoor ligt er ook minder verantwoordelijkheid bij de ouder en is er mogelijk een kleinere kans op fouten.

De kinderopvang is verantwoordelijk voor de aanvraag van de vergoeding (stappen 5 en 6 van de burgerreis) en het doorgeven van wijzigingen in het contract aan de uitvoerder (stap 13). De medewerkers van de kinderopvang die verantwoordelijk worden voor het aanvraagproces, zullen waarschijnlijk gaandeweg steeds meer ervaring opdoen met dit proces. Daardoor neemt de kans op fouten mogelijk af. Verder is de verwachting dat wijzigingen in het contract (zoals het aantal opvanguren) veelal automatisch zullen worden doorgegeven aan de uitvoerder. Hoe het aanvraag- en wijzigingsproces er precies uit gaat zien en welke risico's hierbij ontstaan, is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen.

“Het belangrijkste voordeel van het nieuwe stelsel is dat ouders minder hoeven te doen. Ouders hoeven bijvoorbeeld de vergoeding niet meer aan te vragen. Dit zorgt voor minder kans op fouten.” - Inhoudelijk expert

Bijdrage aan doenlijkheid



Minder handelingen. De meeste ouders hoeven minder handelingen uit te voeren. Dit verbetert de doenlijkheid.



Meer zekerheid. Medewerkers van de kinderopvang die verantwoordelijk worden voor het aanvraag- en wijzigingsproces, zullen waarschijnlijk gaandeweg steeds meer ervaring opdoen met dit proces. Daardoor neemt de kans op fouten mogelijk af. Mits ouders erop (kunnen) vertrouwen dat hun vergoeding is gebaseerd op de juiste gegevens, zorgt dat voor zekerheid. Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk gaat uitpakken en in hoeverre dit zorgt voor zekerheid.

Voor welke ouders?

Ouders die voldoen aan de arbeidseis en voor wie de uitvoerder op basis van gegevensbronnen het recht op vergoeding kan vaststellen, hoeven minder te doen in het nieuwe stelsel. Dit zijn voornamelijk ouders met een vast dienstverband of inkomen en mogelijk ook zzp'ers die btw-aangifte doen. Voor zzp'ers is nog onduidelijk hoe de uitwerking eruit gaat zien in relatie tot de btw-aangifte. Voor deze groep is daarom nog niet te zeggen in hoeverre het aantal handelingen de mate van zekerheid zal verbeteren.

Ouders hebben in het nieuwe stelsel minder controle over het proces; deze controle ligt nu vrijwel volledig bij de kinderopvang. Niet alle ouders zullen het fijn vinden om de controle uit handen te geven. Als ouders er niet op (kunnen) vertrouwen dat de kinderopvang het proces juist doorloopt, kan dat juist zorgen voor onzekerheid.

Kanttekening

Deze verbetering geldt in mindere mate voor ouders die zelf bewijsstukken moeten aanleveren voor de aanvraag van vergoeding (stap 7 van de burgerreis) en voor de driemaandelijke toets op de arbeidseis (stap 12). De hoeveelheid handelingen voor deze groep ouders is afhankelijk van hoe deze stappen verder worden uitgewerkt. Vervolgonderzoek naar de verdere uitwerking van het stelsel zou hier meer inzicht in kunnen geven (zie ook het risico 'Een deel van de ouders moet bewijs aanleveren voor de arbeidseis' op [pagina 18](#)).

2. Het stelsel is eenvoudiger voor de meeste ouders

Voor de meeste ouders is dit stelsel eenvoudiger en daardoor beter te begrijpen dan het huidige stelsel. De hoogte van de vergoeding is niet meer inkomensafhankelijk en het aantal opvanguren heeft geen invloed meer op het recht op vergoeding². Voor de vergoeding moet de ouder voldoen aan een aantal voorwaarden, waaronder de arbeidseis. Ook wordt in het nieuwe stelsel het 'partnerbegrip' losgelaten. Voortaan wordt er dan gekeken naar het 'ouderbegrip'³. De eenvoudigere voorwaarden zorgen ervoor dat het voor ouders gemakkelijker is om na te gaan of ze recht hebben op vergoeding (stap 2 van de burgerreis).

2. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is in het huidige stelsel al niet meer afhankelijk van het aantal gewerkte uren, dus dat aspect laten we voor nu buiten beschouwing.

3. De arbeidseis geldt voor ouder(s) die volgens de BRP op hetzelfde adres wonen als het kind waarvoor kinderopvang wordt afgenomen. Dit ouderbegrip zal nader worden uitgewerkt, ook voor aanvullende situaties zoals co-ouderschap en pleegouderschap.

“Een van de grootse struikelblokken was het inschatten van je inkomen het komende jaar. Dit is voor heel veel mensen niet te doen, ook niet voor professionals. Heel veel kinderopvangorganisaties helpen op dit moment met het doorgeven van informatie. Dus het is beter dat de kinderopvangorganisatie dat gaat doen, wat nu ook vaak al zo gebeurt.” - Inhoudelijk expert

Bijdrage aan doenlijkheid



Minder ingewikkelde informatie. Doordat de hoogte en het recht op de vergoeding niet meer afhangen van het inkomen en het aantal uren dat het kind naar de opvang gaat, is het nieuwe stelsel eenvoudiger te begrijpen voor ouders.

Voor welke ouders?

Het stelsel is in principe voor iedere ouder die recht heeft op de vergoeding beter te begrijpen. Er geldt wel een belangrijke kanttekening bij deze vereenvoudiging. Het is namelijk de vraag in hoeverre het eenvoudiger wordt voor ouders die zelf bewijsstukken moeten aanleveren voor de arbeidseis (zie ook het risico ‘Een deel van de ouders moet bewijs aanleveren voor de arbeidseis’ op [pagina 18](#)).

Kanttekening

Hoe ingewikkeld de voorwaarden voor de vergoeding (waaronder de arbeidseis) in het volledig uitgewerkte stelsel worden en hoe de voorwaarden naar ouders worden gecommuniceerd, is nu nog niet bekend. Beide hebben echter een belangrijke invloed op de eenvoud en begrijpelijkheid, en daarmee de doenlijkheid van het stelsel. Daarom is het belangrijk om zo snel mogelijk een beslissing te nemen over de exacte voorwaarden en deze verder vorm te geven. Zodat in een vroeg stadium gekeken kan worden naar de doenlijkheid van deze (definitieve) voorwaarden.

3. OUDERS LOPEN MINDER FINANCIËLE RISICO'S

Binnen het nieuwe stelsel is de kans op financiële problemen lager. Het afschaffen van de voorschotsystematiek, en daarmee de kans op terugvorderingen, draagt hieraan bij. Daarnaast gaat de vergoeding in het nieuwe stelsel rechtstreeks van de uitvoerder naar de kinderopvangorganisatie, zonder tussenkomst van ouders. Dit betekent dat de ouders alleen nog verantwoordelijk zijn voor de eigen bijdrage en niet meer voor de gehele vergoeding (zoals in het huidige stelsel het geval is). Ook wanneer ouders op een gegeven moment niet meer voldoen aan de voorwaarden (stap 12 van de burgerreis), bijvoorbeeld bij het verliezen van hun baan, krijgen zij (vooralsnog) drie maanden de tijd om een oplossing te vinden voordat de vergoeding stopt. Ouders die hun baan verliezen behouden dus drie maanden lang de vergoeding, maar moeten in die periode wel weer een nieuwe baan vinden om na afloop van de periode in aanmerking te komen voor de vergoeding.

Bijdrage aan doenlijkheid



Meer zekerheid. Terugvorderingen zorgen in het huidige stelsel voor veel problemen. Het verdwijnen van de terugvorderingssystematiek geeft ouders meer (financiële) zekerheid in het nieuwe stelsel. Ouders hoeven niet meer bang te zijn dat ze (een deel van) de vergoeding moeten terugbetalen.

“Het is goed dat er elke drie maanden wordt gecheckt op recht op vergoeding. Voorheen kon je het hele jaar opvang krijgen en dan aan het einde van het jaar terugvorderingen. Nu weet je eerder of je recht hebt op de vergoeding. Dat is heel goed en voorkomt dat ouders in de problemen komen.”
- Ouder

Voor welke ouders?

Voor alle ouders die recht hebben op de vergoeding zijn er minder financiële risico's. De onzekerheid die ouders ervaren kan echter wel verschillen. Zo zullen ouders voor wie de uitvoerder op basis van gegevensbronnen de arbeidseis kan controleren - en die vrijwel niks merken van de driemaandelijke toets - waarschijnlijk meer zekerheid ervaren dan ouders die af en toe of elke drie maanden bewijsstukken moeten aanleveren.

Kanttekening

De driemaandelijke toets door de uitvoerder kan ouders ook onzeker maken. Zo weten bijvoorbeeld ouders met een tijdelijke aanstelling of zzp'ers mogelijk niet elke drie maanden of zij over een tijd nog steeds werk hebben en dus voldoen aan de arbeidseis. Daarmee ontstaat onzekerheid over of zij vergoeding blijven ontvangen en hun kind (dus) naar de opvang kan blijven gaan (zie ook het risico 'Een deel van de ouders moet bewijs aanleveren voor de arbeidseis' op [pagina 18](#)). Hoe deze onzekerheid precies ervaren zal worden door ouders en of dit opweegt tegen de (financiële) zekerheid die het nieuwe stelsel biedt, is nog niet te zeggen. Vervolgonderzoek naar de verdere uitwerking van het stelsel zou hier meer inzicht in kunnen geven.

4. De flexibiliteit en de toegankelijkheid nemen toe

Het recht op vergoeding is niet meer gekoppeld aan het aantal uren dat een kind naar de opvang gaat. Ouders kunnen hierdoor flexibeler omgaan met het aantal dagen en uren dat zij hun kind naar de opvang brengen. Dit geeft ouders de zekerheid dat hun kind ergens terecht kan als zij (tijdelijk) meer opvang nodig hebben. Denk aan situaties waarin ouders (tijdelijk) meer willen of moeten werken of opvang nodig hebben door een levensgebeurtenis zoals ziekte of overlijden in de familie.

Daarnaast wordt de vergoeding door de verruiming van de arbeidseis⁴ toegankelijker voor een grotere groep ouders. Hierdoor kunnen dus meer ouders gebruik maken van vergoede kinderopvang. Ook de kosten voor kinderopvang zijn voor een deel van de ouders lager.

Bijdrage aan doenlijkheid



Hogere mate van handelingsvrijheid. Dat ouders flexibeler gebruik kunnen maken van de kinderopvang, zorgt ervoor dat ze meer regie ervaren.



Meer zekerheid. Tijdens levensgebeurtenissen die om extra kinderopvang vragen, biedt de flexibiliteit van dit stelsel ouders (mits ouders aan de arbeidseis blijven voldoen) ruimere mogelijkheden voor de afname van vergoede kinderopvang.

“Als ik een dag meer wil werken schakel ik mijn ouders vaak in om op mijn kind te passen, omdat een dag meer werken niet opweegt tegen de kosten van de opvang. Als de kosten lager worden kan ik mijn kind vaker naar de opvang brengen, meer werken en heb ik geen gedoe meer met mijn ouders als die weer eens op mijn kind moeten passen.” - Ouder

Voor welke ouders?

Deze verbetering geldt voor ouders die aan de arbeidseis blijven voldoen. Voor ouders waarbij levensgebeurtenissen ertoe leiden dat zij niet meer aan de voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld het verlies van een baan) geldt de verbetering niet.

Kanttekeningen

De toename van toegankelijkheid heeft als keerzijde dat de vraag naar opvang waarschijnlijk zal toenemen. Ouders maken zich zorgen of hun kind nog wel terecht kan op de opvang. Dit geldt vooral voor ouders zonder een vast dienstverband (zie het risico ‘Er zijn zorgen over de beschikbaarheid van opvangplekken en prijsstijgingen’ op [pagina 23](#)).

De kosten worden niet voor alle ouders lager. Sommige ouders betalen in het huidige stelsel al 4% van de opvangkosten en voor hen wordt de kinderopvang dus niet goedkoper en wellicht zelfs duurder.

4. Binnen het nieuwe stelsel is de arbeidseis ruimer dan alleen de eis dat je moet ‘werken’. Zo is de vergoeding bedoeld voor ouders die betaalde arbeid verrichten, zich voorbereiden op betaalde arbeid (bijvoorbeeld re-integratie of het volgen van een opleiding) en ouders die zijn uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces (bijvoorbeeld in verband met langdurige zorg).

RISICO'S

Vanuit een gedrags- en ouderperspectief naar het nieuwe kinderopvangstelsel gekeken, zien experts en ouders naast verbeteringen ook risico's op het gebied van doenlijkheid ten opzichte van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. De belangrijkste risico's die we identificeerden zijn:

1. Een deel van de ouders moet bewijs aanleveren voor de arbeidseis.
2. Er ontstaat een ingewikkelde, onderlinge afhankelijkheid tussen kinderopvangorganisatie, uitvoerder en ouder.
3. De burgerreis omvat een groot aantal stappen.
4. Er zijn zorgen over de beschikbaarheid van opvangplekken en prijsstijgingen.

We lichten elk risico hieronder toe aan de hand van voorbeelden, hoe het een risico vormt voor doenlijkheid en voor welke groepen dit risico (voornamelijk) geldt. Waar relevant formuleren we kanttekeningen bij het risico. Daarnaast geven we advies over hoe het risico te vermijden of te verminderen en het nieuwe stelsel doenlijker te maken.

1. Een deel van de ouders moet bewijs aanleveren voor de arbeidseis

In een aantal situaties zal de uitvoerder op basis van gegevensbronnen niet kunnen vaststellen of ouders aan de arbeidseis voldoen. In die gevallen moeten ouders zelf bewijzen dat zij aan de arbeidseis voldoen. Hoe ouders dat precies moeten bewijzen is nog niet bekend. Deze bewijslast is echter wel een onderdeel waar zowel gedragsexperts, inhoudelijk experts als ouders zich duidelijk zorgen over maken. Weten of bewijzen dat ouders aan de arbeidseis voldoen, en het bijbehorende risico, komt terug in drie stappen van de burgerreis: de bepaling van het recht op de vergoeding (stap 2), het eventueel aanleveren van het bewijs (stap 7) en de driemaandelijke controle op de arbeidseis gedurende de periode dat het kind naar de opvang gaat (stap 12).

Risico's voor doenlijkheid



Veel ingewikkelde informatie. Het is nog niet duidelijk wat voor bewijs ouders moeten aanleveren om aan te tonen dat ze aan de arbeidseis voldoen. Ouders verwachten echter dat het ingewikkeld is om dit bewijs op te vragen bij hun werkgever of in een systeem.



Onzekerheid. De driemaandelijke toets op de arbeidseis kan ouders onzeker maken. Zo weten ouders met een tijdelijke aanstelling mogelijk niet elke drie maanden of zij na hun huidige aanstelling ook weer werk hebben en dus voldoen aan de arbeidseis. Daarmee ontstaat onzekerheid over of zij de vergoeding blijven ontvangen en hun kind (dus) naar de opvang kan blijven gaan. Deze onzekerheid geldt name voor ouders die onregelmatig en/of onzeker werk hebben.



Veel handelingen. Ouders die in het nieuwe stelsel elke drie maanden bewijs voor de arbeidseis zullen moeten aanleveren, ervaren dit als belastend. Experts delen deze zorg. Ouders met tijdelijke contracten moeten extra handelingen verrichten als hun contract en daardoor de vergoeding daadwerkelijk stopt. Op het moment dat zij tussen banen in zitten en moeten solliciteren, krijgen zij hier dus ook weer de volledige zorg voor hun kind bij. Dit geldt overigens ook voor zzp'ers die (tijdelijk) geen werk hebben. Vervolgens moeten ouders na het vinden van een nieuwe baan (of opdracht) opnieuw op zoek naar een opvangplek voor hun kind waarbij het de vraag is of en wanneer deze beschikbaar is en moeten ze vervolgens de hele (aanvraag)procedure opnieuw doorlopen.

“Je legt de bewijslast bij ouders die dit niet kunnen dragen.” - Inhoudelijk expert

Voor welke ouders?

Groepen die bewijs voor de arbeidseis moeten aanleveren zijn bijvoorbeeld zzp'ers, ouders zonder vast contract of ouders die in de onderneming van hun partner werken. Voor een aantal subgroepen is het mogelijk extra moeilijk om bewijs aan te leveren. Denk bijvoorbeeld aan ouders met onregelmatig en/of onzeker werk (zzp, seizoenswerk, tijdelijke contracten), maar ook chronisch zieken of ouders die een re-integratietraject volgen. Deze groepen lopen een verhoogd risico omdat ze al kwetsbaar zijn. Zij kunnen de bewijslast die het nieuwe stelsel van ze vraagt moeilijker dragen dan andere ouders.

Advies

Bewijs moeten leveren voor de arbeidseis vormt het grootste risico voor de doenlijkheid van het nieuwe stelsel. Ons advies is om in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling een duidelijke beslissing te nemen over de noodzaak van de arbeidseis. Wij adviseren om bij het nemen van deze beslissing mee te wegen dat de arbeidseis voor een aanzienlijke groep ouders mogelijk niet doenlijk is. En als de arbeidseis gehandhaafd blijft, specificeer dan vroegtijdig wat en wanneer er precies moet worden aangeleverd door ouders. Maak daarnaast de uitwerking van deze eis zo doenlijk mogelijk. Zorg er bijvoorbeeld voor dat de consequenties van een fout rondom de bewijslast in proportie zijn, en zoiets als het te laat opsturen van bewijs geen ernstige gevolgen heeft voor de (kwetsbare) doelgroep voor wie de bewijslast geldt.

Minimaliseer daarnaast het aantal handelingen dat ouders zelf moeten verrichten voor het aanleveren van bewijsstukken. Laat iets dat zij al hebben (bijvoorbeeld een factuur voor verrichte arbeid voor zzp'ers) als bewijsstuk gelden en voorkom dat ouders zelf een nieuw bewijsstuk moeten maken of opvragen. Maak ook het aanleveren van bewijsstukken zo simpel mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan een uploadfunctie en zorg daarnaast voor een alternatieve route om bewijsstukken aan te leveren voor ouders die onvoldoende digitale vaardigheden hebben. Zorg er daarnaast voor dat ouders die hierbij gebaat zijn extra ondersteuning (kunnen) ontvangen.

2. Er ontstaat een ingewikkelde, onderlinge afhankelijkheid tussen kinderopvangorganisatie, uitvoerder en ouder

In het nieuwe stelsel verandert de relatie tussen kinderopvangorganisatie, uitvoerder en ouder. In de nieuwe burgerreis hebben ouders voornamelijk contact met de kinderopvangorganisatie, maar op sommige momenten ook direct met de uitvoerder. Bijvoorbeeld als de ouder in moet stemmen met het aanvragen van de vergoeding door de kinderopvangorganisatie bij de uitvoerder (stap 5 van de burgerreis). Deze ingewikkelde relatie kan bij ouders voor verwarring zorgen als het gaat over wanneer ze met wie contact moeten hebben.

De onderlinge afhankelijkheid tussen de drie partijen zorgt daarnaast voor onzekerheid over hoeveel tijd er tussen stappen van de burgerreis zit. Een voorbeeld hiervan is de periode dat ouders wachten op de beslissing van de uitvoerder over of zij wel of geen recht hebben op vergoeding. Het is de kinderopvangorganisatie die de aanvraag voor de vergoeding doet bij de uitvoerder en de uitvoerder die deze aanvraag uiteindelijk goed moet keuren: op beide heeft de ouder zelf weinig zicht en invloed.

Daarnaast vragen ouders zich af of kinderopvangorganisaties de grotere verantwoordelijkheid die zij hebben in dit nieuwe stelsel kunnen dragen. Kunnen zij de gegevens (correct) verwerken en op tijd met ouder en uitvoerder communiceren?

De ouder voelt namelijk de consequenties als dit niet het geval is: als de beslissing van de uitvoerder lang(er) op zich laat wachten, dan lopen ouders het risico dat hun kind niet tijdig naar de opvang kan gaan. Een paar ouders gaven aan zich zorgen te maken over de ‘machtsverhouding’ tussen kinderopvangorganisatie en ouders die in het nieuwe stelsel mogelijk schever wordt, zeker in de situatie dat er (te) weinig opvangplekken zijn en ouders minder te kiezen hebben. Ook is het onduidelijk voor ouders waar hun eigen verantwoordelijkheid nog ligt: wat wordt er nog van hen verwacht?

Risico's voor doenlijkheid



Veel ingewikkelde informatie. Voor ouders is het onduidelijk wanneer en waarom zij contact hebben met wie en wat hun eigen verantwoordelijkheid nog is. Waarvoor moeten ouders bij de kinderopvang zijn en welke zaken moeten geregeld worden met de uitvoerder?



Onzekerheid. De onderlinge afhankelijkheid tussen de drie partijen zorgt voor onzekerheid. Ouders moeten wachten op handelingen en beslissingen waar zij zelf geen inzicht in of invloed op hebben terwijl zij wel de consequenties ervaren. Ook zijn zij onzeker over of de kinderopvangorganisatie de grotere verantwoordelijkheid die zij heeft in het nieuwe stelsel kan dragen.

Voor welke ouders?

De driehoeksrelatie in het nieuwe stelsel is hetzelfde voor alle ouders: er zijn hiervoor geen specifieke risicogroepen. We verwachten wel dat ouders die niet over voldoende digitale vaardigheden beschikken of onvoldoende kennis hebben van het systeem, minder gebruik zullen maken van bijvoorbeeld de inzage in betalingen. Denk hierbij ook aan ouders die

Nederlandse systemen niet gewend zijn, zoals inburgeraars. Deze groepen ouders zullen fouten in betalingen en gegevens daardoor minder snel opmerken of herkennen. Verder zullen ouders die op korte termijn met een nieuwe baan beginnen of onzeker werk hebben, meer last hebben van de afhankelijkheidsrelatie(s) en eventuele vertraging in het proces hierdoor. Hun kind moet namelijk op korte termijn naar de opvang. Dit zorgt voor onzekerheid, zowel voor ouders die zich voor het eerst aanmelden voor kinderopvang, als voor ouders die na een onderbreking opnieuw van opvang gebruik willen maken.

Kanttekening

Ten tijde van dit onderzoek was de juridische invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling nog niet bekend. De wijze waarop deze verdeling wordt ingevuld heeft veel invloed op de doenlijkheid.

Advies

Bij de uitwerking van de verantwoordelijkheden is het van belang om er rekening mee te houden dat ouders de driehoeksrelatie als ingewikkeld ervaren. Het is belangrijk om de momenten waarop ouders rechtstreeks contact moeten opnemen met de uitvoerder - en dus niet met de kinderopvangorganisatie waarmee ze het grootste deel van de tijd contact hebben - duidelijk op te laten vallen in het proces en ouders hier proactief op te wijzen. Dat ouders niet

verantwoordelijk zijn voor een groot aantal stappen in de burgerreis - zij doen de aanvraag niet zelf en hoeven in veel gevallen ook niet zelf aan te tonen dat ze aan de arbeidseis voldoen - wil niet zeggen dat zij zich ook niet verantwoordelijk voelen.

Inzage in gegevens en betalingen tussen uitvoerder en de kinderopvang (stap 11 van de burgerreis) kan bijvoorbeeld wel de schijn en het gevoel van verantwoordelijkheid geven. Dit kan leiden tot onrust en stress, zeker als ouders hier zelf maar weinig invloed op kunnen uitoefenen. Maak daarom duidelijk wie welke rol heeft en waarom. Maak ook duidelijk welke verantwoordelijkheden daarbij horen en wat de gevolgen zijn als iemand een fout maakt of niet aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Daarnaast adviseren we om in kaart te brengen welke doelgroepen hun verantwoordelijkheid minder goed kunnen dragen en hen te ondersteunen. Denk hierbij aan de groep ouders die minder vaardig is met (digitale) overheidssystemen en/of de groep ouders die minder taalvaardig is. Zorg er tot slot voor dat ouders weten wanneer zij uitsluitel kunnen verwachten over toekenning van de vergoeding en hou er rekening mee dat ouders in bepaalde situaties niet langer kunnen wachten totdat de opvang (opnieuw) start.

“Ik vind het spannend dat er een verantwoordelijkheid bij de kinderopvang komt te liggen. Zoals administratieve zaken en communicatie. Nu is dat best wel slecht. Gaan ze het op tijd doorgeven als er dingen veranderen? Kan ik hen vertrouwen?” - Gedragsexpert

3. De burgerreis omvat een groot aantal stappen

Bij het zien van het conceptonderwerp van het nieuwe kinderopvangstelsel hebben ouders het gevoel dat ze veel stappen moeten doorlopen tot het moment dat hun kind daadwerkelijk naar de kinderopvang gaat. Ouders begrijpen vaak niet waarom er zoveel stappen zijn. Het is ze bijvoorbeeld niet duidelijk waarom in twee stappen (stap 2 en stap 8 van de burgerreis) wordt gekeken of ze recht hebben op vergoeding. Daarnaast zien zij dat veel stappen een digitale of schriftelijke handeling van hen vragen. Dat is niet voor alle ouders doenlijk.

“Je moet je eigen administratiekantoor beginnen, het [de burgerreis, red.] is een soort ganzenbord.” - Ouder

Risico voor doenlijkheid



Veel handelingen. Ouders hebben het gevoel dat er veel handelingen van ze worden verwacht voordat de opvang begint: handelingen die niet alle ouders makkelijk kunnen uitvoeren.

Voor welke ouders?

Schriftelijke of digitale handelingen vormen een risico voor ouders die minder (digi)taalvaardig zijn. Deze groepen zijn kwetsbaar en fouten kunnen voor hen grote consequenties hebben. Als ouders het recht op vergoeding niet checken, het contract met de kinderopvang niet controleren of hun relatie met de kinderopvang niet bevestigen loopt het proces vertraging op. Hun kind kan dan mogelijk niet (op tijd) naar de opvang gaan, met alle gevolgen van dien.

Kanttekening

De feedback van ouders en experts op het aantal stappen in de burgerreis hangt sterk samen met het stelselontwerp zoals dat ten tijde van het onderzoek bekend was en de wijze waarop we dat hebben gevisualiseerd. Van een aantal stappen was nog niet bekend op welke manier ze worden uitgewerkt en welke stappen ouders digitaal of schriftelijk moeten zetten.

Advies

Vanaf het moment dat ouders hun kind inschrijven bij een kinderopvang en recht hebben op vergoeding, is het stelsel in grote mate versimpeld. De handelingen zitten nu vooral in de eerste fase, waarbij ouders zich oriënteren op het nieuwe stelsel en het recht op vergoeding (stap 2 van de burgerreis). Zorg ervoor dat het nieuwe stelsel aan de voorkant zo duidelijk mogelijk wordt uitgelegd en dat de voorwaarden zo simpel mogelijk blijven.

Zoals eerder aangegeven adviseren we om te zorgen voor een alternatieve route om bewijsstukken aan te leveren voor ouders die onvoldoende digitale vaardigheden hebben en ouders de mogelijkheid bieden om extra ondersteuning te krijgen. Daarnaast adviseren we om het aantal handelingen en de complexiteit van deze handelingen te toetsen onder een brede groep ouders zodra de concrete uitwerking van het stelsel beschikbaar is.

4. Er zijn zorgen over de beschikbaarheid van opvangplekken en prijsstijgingen

De kinderopvang wordt toegankelijker voor een grotere groep ouders in het nieuwe stelsel (zie ‘De flexibiliteit en de toegankelijkheid nemen toe’ op [pagina 17](#)). Hoewel dit een verbetering is, gaat deze verbetering mogelijk gepaard met een risico. De verwachting is dat door een hogere vergoeding voor een bredere groep ouders de vraag naar kinderopvang zal stijgen. Door deze stijging van de vraag en een aanbod dat (o.a. door personeelstekorten) mogelijk niet meegroeit, ontstaat er (meer) schaarste op de kinderopvangmarkt. Wachtlijsten zullen verder groeien en zonder een maxumprijs zullen de prijzen voor opvang mogelijk stijgen. Voor ouders die in het huidige systeem al een groot deel van hun opvangkosten vergoed krijgen betekent dit een stijging van de kosten die zij zelf betalen: een stijging die zij mogelijk niet kunnen betalen. Uit de gesprekken blijkt dat dit een zorg is van zowel experts als ouders.

Risico's voor doenlijkheid



Onzekerheid. Ouders hebben niet direct toegang tot de kinderopvang en weten ook niet hoe lang hun kind op de wachtlijst moet staan. En deze situatie herhaalt zich mogelijk elke keer dat hun kind naar een nieuwe opvanglocatie, -organisatie of andere opvangvorm (bijvoorbeeld van dagopvang naar BSO) gaat. Door de lange wachtlijsten weten ouders niet waar zij aan toe zijn.



Lage mate van handelingsvrijheid. Verwacht wordt dat stijgende prijzen ervoor zorgen dat ouders met lagere inkomens minder of geen keuze meer hebben tussen kinderopvangorganisaties.

Voor welke ouders?

De zorg is dat vooral ouders met een laag inkomen de consequenties van prijsstijgingen zullen ervaren. Dat er minder beschikbare plekken zijn in het nieuwe systeem wordt door veel ouders als zorg geuit, maar vormt een extra risico voor ouders zonder een vaste arbeidsrelatie. Als zij de vergoeding en daarmee de mogelijkheid om de opvang te kunnen betalen verliezen als ze (tijdelijk) geen werk hebben, moeten zij telkens opnieuw wachten op opvang (i.v.m. de wachtlijsten). Dit geeft extra onzekerheid over of zij wel opvang hebben zodra ze werk vinden. Sommige ouders geven aan dat dat het zoeken naar werk (solliciteren of het vinden van opdrachten) lastiger maakt.

“Er is te veel marktwerking met nadelige gevolgen voor de samenleving [ouders betalen meer aan kinderopvang, red.]” - Inhoudelijk expert



CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIES

We zien op basis van onze gedragsanalyse en de gesprekken met experts en ouders een aantal verbeteringen op het gebied van doenlijkheid ten opzichte van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. Ouders hebben in de meeste gevallen in het nieuwe stelsel minder verantwoordelijkheid en hoeven minder handelingen te verrichten. Voor de meeste ouders is het stelsel eenvoudiger. Er is ook geen sprake meer van terugvorderingen, zodat ouders minder financiële risico's lopen. Dat geeft meer zekerheid. Ouders geven aan het prettig te vinden dat de toegankelijkheid van kinderopvang toeneemt en dat ze meer flexibiliteit hebben door het vervallen van de urennorm.

Daarnaast zijn er vanuit het perspectief van doenlijkheid voor ouders ook een aantal risico's. Het aanleveren van bewijs voor het voldoen aan de arbeidseis betekent voor een deel van de ouders dat ze veel handelingen moeten verrichten. Ook wordt het door de geïnterviewden als verwarrend ervaren dat ouders zowel te maken hebben met de kinderopvangorganisatie als de uitvoerder. Daarnaast heeft het nieuwe proces veel verschillende stappen, waarvan het doel niet altijd wordt begrepen. Ouders hebben bijvoorbeeld vraagtekens bij de begrijpelijkheid van de financiële overzichten. Tenslotte is een deel van de ouders bang dat er straks onvoldoende opvangplekken zijn en de kosten stijgen: dit levert ouders onzekerheid en stress op.

Deze risico's doen zich volgens experts vooral voor bij ouders zonder een vaste arbeidsrelatie, ouders met beperkte digitale vaardigheden en/of taalvaardigheden, ouders die te maken krijgen met een levensgebeurtenis zoals verlies van een baan of een echtscheiding en mensen met een laag en/of fluctuerend inkomen. Al met al gaat het dus om een aanzienlijke groep kwetsbare ouders.

Op basis van de gedragsanalyse van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang, zoals het ten tijde van dit onderzoek bekend was, lijkt dit stelsel doenlijk voor de meeste ouders. We concluderen echter dat het stelsel voor een aanzienlijke subgroep (kwetsbare) ouders onvoldoende doenlijk lijkt. Zoals eerder aangegeven, hebben we de bevindingen uit de gedragsanalyse beperkt kunnen toetsen bij ouders. Nader onderzoek moet uitwijzen in welke mate het nieuwe stelsel doenlijk is voor de volledige ouderpopulatie; inclusief specifieke subgroepen (kwetsbare) ouders.

AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten van het onderzoek doen wij vijf aanbevelingen:

1. Doe onder risicogroepen (met name ouders zonder vaste arbeidsrelatie en ouders met beperkte digitale en/of taalvaardigheden) nader onderzoek om de grootte en impact van doenlijkeidsrisico's te bepalen.
2. Onderzoek bij de nadere uitwerking van het stelsel nogmaals de doenlijkheid en betrek een diverse en brede vertegenwoordiging van de doelgroep hierbij in een zo vroeg mogelijk stadium.
3. Maak in een vroeg stadium een duidelijke beslissing over de noodzaak van de arbeidseis. Neem in deze beslissing mee dat de arbeidseis voor een aanzienlijke groep ouders tot doenlijkeidsrisico's leidt. Als de arbeidseis gehandhaafd blijft, specificeer dan vroegtijdig

wat en wanneer er precies moet worden aangeleverd door ouders. Zorg daarnaast dat deze procedure zo eenvoudig mogelijk wordt gemaakt, vooral voor ouders zonder een vaste arbeidsrelatie.

4. Zorg voor heldere en eenvoudig te begrijpen communicatie over de verantwoordelijkheden van ouders, vooral in relatie tot de uitvoerder en de kinderopvangorganisatie.
5. Richt het stelsel zo in dat ouders die moeite hebben met het stelsel en het bijhorende proces hierbij ondersteuning kunnen krijgen.

BIJLAGEN

A blue-tinted photograph of a child's playroom. The room features several round tables with matching chairs, some of which are shaped like animals. There are shelves and cabinets with various toys and supplies. The walls are decorated with colorful paper cutouts of animals and flowers. The ceiling has a grid of recessed lighting. The overall atmosphere is bright and cheerful.

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Dit onderzoek bekijkt het nieuwe stelsel vanuit het ouder- en het gedragsperspectief. Dit betekent dat we kijken naar de (sociaal)psychologische factoren van ouders die belangrijk zijn om rekening mee te houden in het nieuwe stelsel. Specifiek kijken we naar de doenlijkheid voor ouders.

Doenlijkheid stamt af van doenvermogen⁵. Doenvermogen geeft aan in hoeverre mensen niet-cognitieve vermogens hebben (in actie komen, een plan maken). Naast denkvermogen (cognitief vermogen) is doenvermogen een eis voor de redzaamheid van burgers. In dit onderzoek is doenlijkheid geoperationaliseerd aan de hand van vier gedragsbouwstenen (ingewikkelde informatie, het aantal handelingen, onzekerheid over de toekomst en de handelingsvrijheid)⁶.

FASE 1: VERKENNEN

Tijdens de deskresearch maakten we gebruik van de volgende documenten:

- ▶ *Herziening financieringsstelsel kinderopvang Baseline, versie 0.5 (31 maart 2023)*. De baseline is een document met concrete afspraken tussen de partijen in de Greenfield over de uitgangspunten, definities, beleidskeuzes, grondslagen en architectuurkeuzen voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. Het is een eerste uitwerking van de concrete afspraken.

- ▶ *Herziening financieringsstelsel kinderopvang Stelselarchitectuur, Greenfield fase 1, versie 0.8.2 (31 maart 2023)*. Dit document geeft inzicht in de werking van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. De stelselarchitectuur is inrichtingsonafhankelijk. Het betreft de verantwoordelijkheden, diensten en producten, de werking van het stelsel en de eisen aan de betrokkenen in het stelsel.
- ▶ *Klantreizen Greenfield Kinderopvang, versie 0.5 (20 maart 2023)*. Dit document beschrijft de klantreis voor de standaardsituatie (ouder met partner die gebruik gaat maken van de kinderopvang). Een aantal andere situaties wordt in dit document wel benoemd, maar niet uitgewerkt (gescheiden ouders met co-ouderschap, spoedopnames, omzetten lopende plaatsing).
- ▶ *Globale stappen burgerreis kinderopvang (meerdere versies)*. Dit document beschrijft de stappen in de burgerreis op hoofdlijnen. Dit document is gebaseerd op bovenstaande documenten en is meerdere keren herzien en aangevuld.
- ▶ *Antwoorden op vragen D&B en KCPEG (27 maart en 2 april 2023)*. We ontvingen antwoord per mail op enkele vragen ter verduidelijking van bovengenoemde documenten.

FASE 2: IN KAART BRENGEN EN ANALYSEREN

In fase 2 van dit onderzoek is de burgerreis in kaart gebracht, gevisualiseerd en door het onderzoeksteam getoetst op doenlijkheid. Meerdere onderzoekers hebben de burgerreis onafhankelijk getoetst op doenlijkheid met hetzelfde instrument om zo rekening te houden met de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Deze inzichten zijn meegenomen naar fase 3, waarin we gesprekken hebben gevoerd met (gedrags)experts en ouders.

5. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. Zie <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

6. Deze bouwstenen zijn eerder ontwikkeld door het ministerie van Financiën, SZW, UWV, SVB en de Belastingdienst in het kader van 'IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheidsstelsel'.

FASE 3: DOENLIJKHEID TOETSEN

Het doel van de gesprekken met ouders en (gedrags)experts was het ophalen van verbeteringen en risico's op het gebied van doenlijkheid van het nieuwe stelsel. De gedragsexperts en de ouders hebben we afzonderlijk gesproken door middel van een focusgroep op locatie. De inhoudelijk experts spraken we door middels van online gesprekken. De gesprekken vonden plaats tussen 4 en 14 april 2023. In totaal hebben we 24 mensen gesproken:

- ▶ 7 gedragsexperts; werkzaam bij uitvoeringsinstanties.
- ▶ 10 inhoudelijk experts; werkzaam bij verschillende maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen die werken met en/of voor ouders. De meeste organisaties werken dagelijks met kwetsbare doelgroepen.
- ▶ 7 ouders; diverse groep ouders, waarvan een deel in loondienst, en een deel als mogelijke risicogroep in het nieuwe stelsel kan worden beschouwd (zzp'er, eigen onderneming, tijdelijk contract en gedupeerde van de toeslagenaffaire).

Voor de gesprekken gebruikten we gespreksleidraden. Gespreksdeelnemers werden vooraf schriftelijk geïnformeerd over de opzet van het gesprek. Ook werd aan hen aangegeven dat de gesprekken vertrouwelijk waren. Het onderzoek is voorgelegd aan en goedgekeurd door de Commissie Ethiek Psychologie van de Universiteit Leiden (nummer 2023-03-08-E. ter Mors-V1-4611).

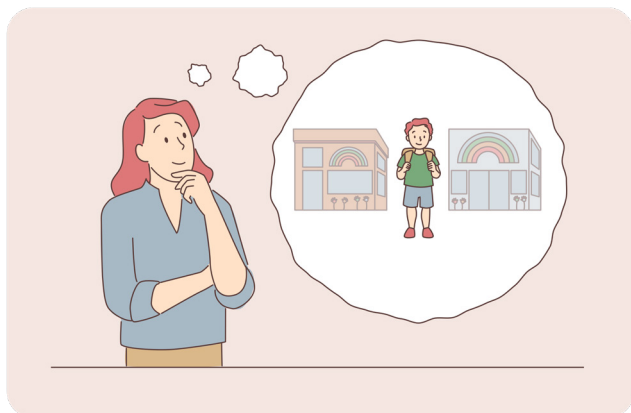
De opzet van de gesprekken was hetzelfde in de focusgroepen en de interviews:

- ▶ Algemeen toelichten van het nieuwe stelsel en ophalen van reacties.
- ▶ Doorlopen van de specifieke stappen in de burgerreis en ophalen van reacties.
- ▶ Delen van onze eigen bevindingen en ophalen van reacties.

RAPPORTAGE

Op basis van alle gesprekken zijn rode draden geformuleerd van verbeteringen en risico's die vaker benoemd zijn of naar ons eigen inzicht vanuit het ouderperspectief relevant zijn. In de gesprekken kwam ook een aantal onderwerpen naar voren die niet met doenlijkheid te maken hebben. Deze punten zijn niet meegenomen in dit rapport, maar wel separaat aan de opdrachtgever doorgegeven.

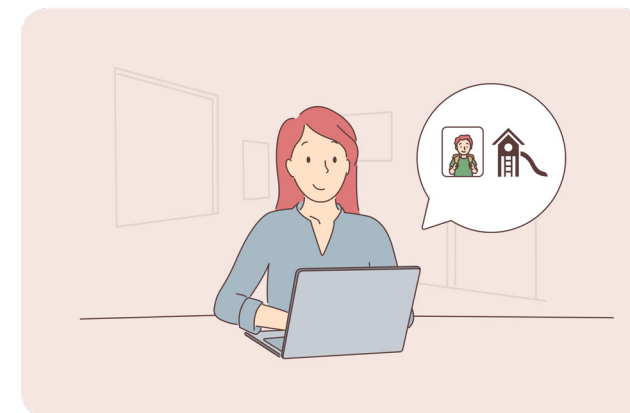
BIJLAGE 2: BURGERREIS



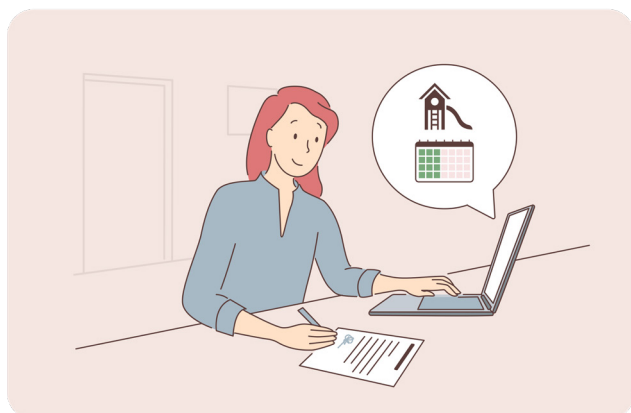
STAP 1: De ouder oriënteert zich op de kinderopvang



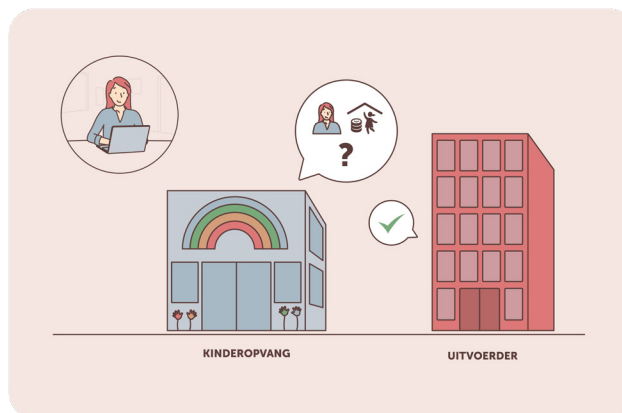
STAP 2: De ouder oriënteert zich op het recht op kinderopvangvergoeding (KOV)



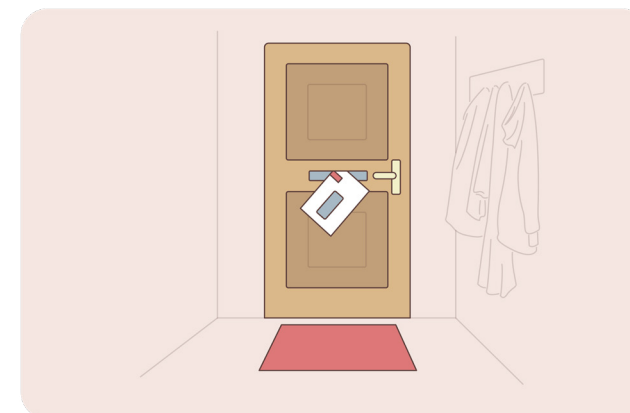
STAP 3: De ouder schrijft het kind in bij een of meer kinderopvangorganisatie(s)



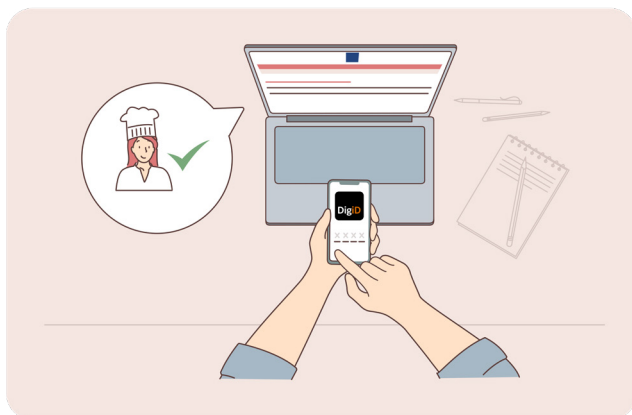
STAP 4: De ouder ontvangt bericht dat er ruimte is bij de kinderopvangorganisatie, bespreekt de opvangdagen en -tijden en tekent vervolgens het contract



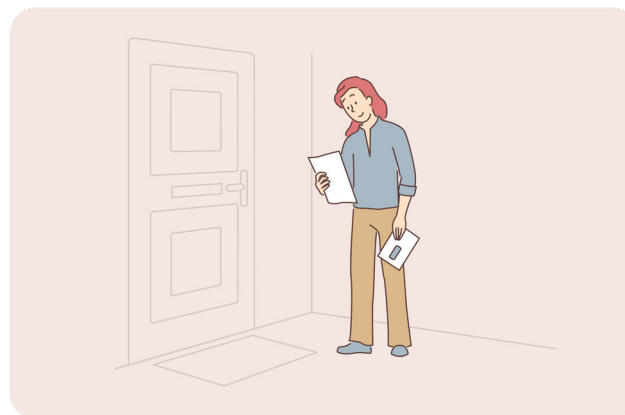
STAP 5: De ouder stemt in met de aanvraag van de vergoeding door de kinderopvangorganisatie bij de uitvoerder



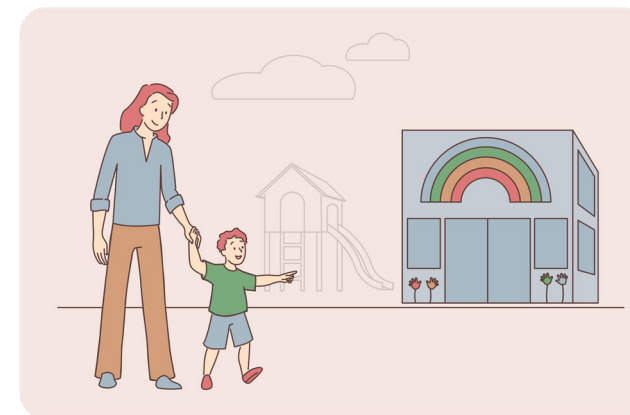
STAP 6: De ouder krijgt een bericht van de uitvoerder om de relatie te bevestigen met de kinderopvangorganisatie



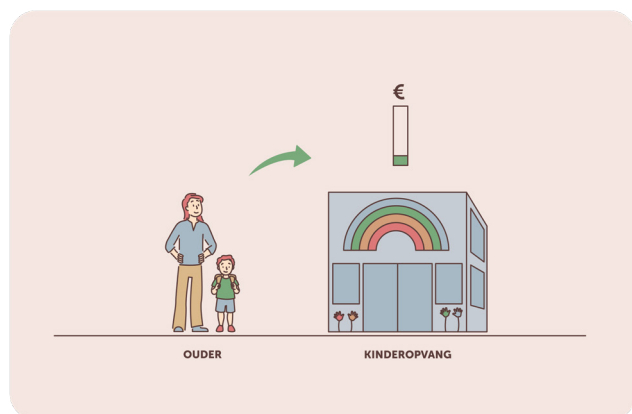
STAP 7: De ouder levert eventueel bewijs dat hij/zij werkt



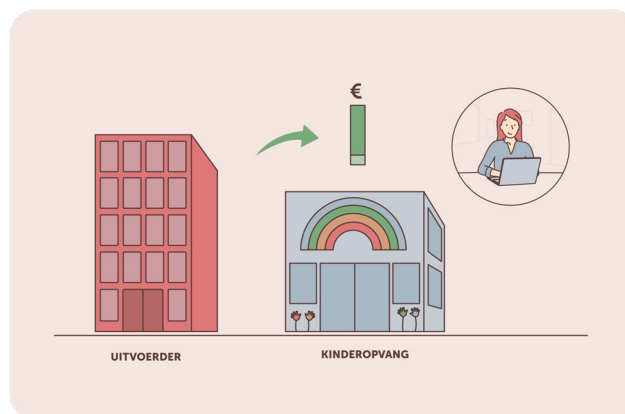
STAP 8: De ouder ontvangt het besluit van de uitvoerder dat de aanvraag voor de vergoeding wel of niet akkoord is



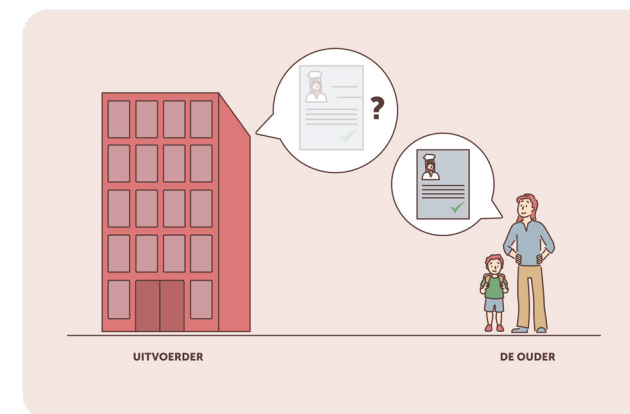
STAP 9: Het kind gaat naar de opvang



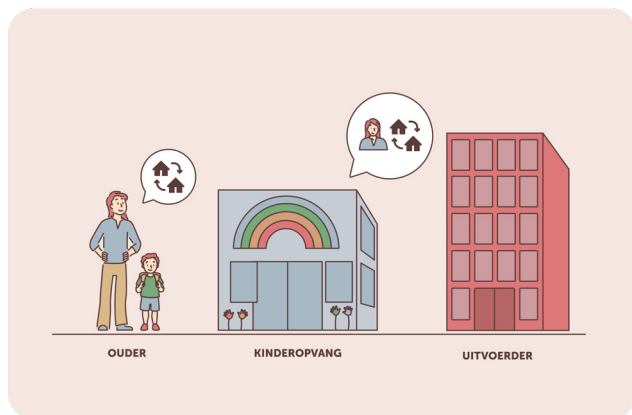
STAP 10: De ouder betaalt elke maand de ouderbijdrage aan de kinderopvangorganisatie



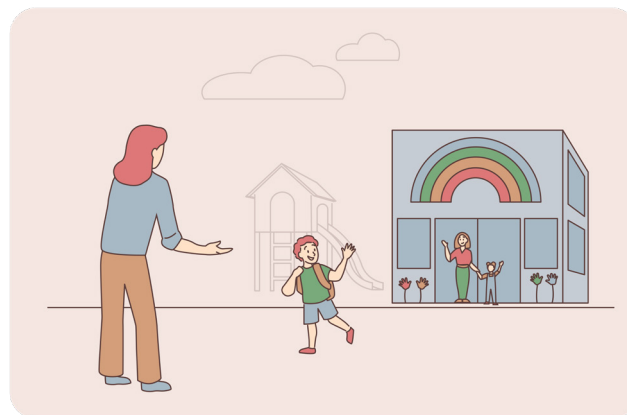
STAP 11: De uitvoerder betaalt elke maand de vergoeding aan de kinderopvangorganisatie en de ouder heeft altijd inzage in de betalingen tussen kinderopvangorganisatie en de uitvoerder



STAP 12: De uitvoerder toetst elke drie maanden of de ouder nog aan de arbeidseis voldoet, de ouder kan eventueel gevraagd worden om bewijs aan te leveren



STAP 13: De ouder geeft eventuele persoonlijke wijzigingen door (verhuizen, scheiden etc.), de kinderopvangorganisatie geeft wijzigingen in het opvangcontract door aan de uitvoerder



STAP 14: Het kind gaat niet meer naar de opvang en de vergoeding aan de kinderopvang stopt