



Rijksoverheid

Evaluatie Greenfield

Financieringsstelsel Kinderopvang fase 1



Colofon

Programma

Evaluatie Greenfield Herziening Financieringsstelsel Kinderopvang fase 1

Versienummer

1,0

Datum

Maart 2024

Opdrachtgever

Stan Kaatee (SZW, DG Werk)

Gedelegeerd opdrachtgever

Janet Helder (bestuurlijk regisseur Greenfield Kinderopvang SZW)

Opdrachtnemer

Andrea van 't Verlaat-Cootjans (Programmadirecteur Versterken Ketens),
Auteur Marjolijn Grijns (Programma Werk aan Uitvoering) en
Leonie Hendriks (Programma Versterken Ketens)

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage Evaluatie Greenfield Kinderopvangstelsel.

In het afgelopen jaar is hard gewerkt aan het ontwerp van een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang. Dat nieuwe financieringsstelsel was een van de afspraken in het regeerakkoord van 2021. Van meet af aan was duidelijk dat het tot stand brengen van zo'n nieuw stelsel inbreng van politiek, beleid, uitvoering en de sector zou vergen.

Dat is niet nieuw. Het inzicht dat nieuw beleid met consequenties voor burgers geen exclusieve taak van politiek en beleid kan zijn, leeft inmiddels binnen de hele overheid. Wel nieuw is de manier waarop dit inzicht in de praktijk vorm heeft gekregen. Door middel van een greenfielddaanpak hebben beleid, uitvoering (of liever gezegd, publieke dienstverleners) en de sector gewerkt aan een nieuw financieringsstelsel kinderopvang.

En dat is uniek.

Van een afstand bezien lijkt een dergelijke samenwerking eenvoudig te realiseren. Het doel is immers helder, de verschillende partijen kennen elkaar, en samen werken aan een doel is toch vooral een kwestie van goede afspraken en een stevige planning. De praktijk van de greenfield bleek echter verre van eenvoudig, zo hebben de betrokkenen bij de greenfield in het afgelopen jaar ervaren. Verschillen in taal, cultuur, rollen, opvattingen over uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, toekomstgerichtheid en niet te vergeten verschillen in opvattingen over hoe de uitvoering van het nieuwe stelsel belegd zou moeten worden, zorgden bij tijd en wijle voor spanning en ongemak.

De directie Kinderopvang van SZW, DUO, SVB, dienst Toeslagen, UWV en sectorpartijen hebben de moed gehad om met elkaar te starten met een greenfield. Bij de greenfield waren vier bewindspersonen, drie departementen, vier uitvoeringsorganisaties en vier sectorpartijen betrokken.

Voor deze evaluatie hebben bewindspersonen, Kamerleden, bestuurders, beleidsmakers, uitvoerders en vertegenwoordigers van de sector input geleverd.

Ook dat is uniek.

Alle geïnterviewden waren graag bereid hun ervaringen en bevindingen te delen. Zonder uitzondering was men, ondanks kritische opmerkingen, positief en vaak zelfs enthousiast over deze werkwijze.

In deze evaluatie ligt het accent noodzakelijkerwijs op verbeterpunten en kritische opmerkingen. Met de leerpunten, verbeterpunten en aanbevelingen kunnen we als overheid ons voordeel doen. Dat helpt bij toekomstige trajecten als deze. Want nauwe samenwerking tussen beleid, politiek, uitvoering en de sector is een van de belangrijkste voorwaarden voor een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Janet Helder, bestuurlijk regisseur kinderopvang

Samenvatting

In het coalitieakkoord Rutte IV is de ambitie geformuleerd om de toeslagen af te schaffen en te komen tot een nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Er is gekozen voor het bundelen van de expertise en - in een greenfieldaanpak- samen met uitvoerders, beleid en de sector te komen tot een stelselontwerp. Deze aanpak is geëvalueerd om meer kennis op te doen over de samenwerking in een greenfield voor het vervolgtraject, en voor toekomstige vergelijkbare trajecten binnen de overheid.

Conclusie

Het onderzoek concludeert dat de greenfield een inspirerend proces was met een succesvol resultaat. Het doel was om te komen tot een voorstel van het financieringsstelsel. Dit voorstel is op 21 juni 2023 inclusief impactanalyses naar de Tweede Kamer verzonden. De intentie om samen, vanuit verschillende expertises te werken aan een gezamenlijke opgave, te komen tot een goede oplossing en de bereidheid hiervan te leren zijn elementen die zeker behouden moeten blijven. Ondanks deze intentie en bereidheid heeft de aanpak ook geleid tot onvoorziene obstakels op de weg naar het eindresultaat. De noodzaak om elkaar aan de start goed te leren kennen is onvoldoende gevoeld en onderkend. Het proces ging te snel van start, zonder goed stil te staan bij verschillende perspectieven, belangen en werkwijze. Dit zorgde voor verwarring en onbegrip gedurende het proces. Onduidelijkheid over het proces leidde tot ruimte om andere rollen op te pakken en af te wijken van hetgeen eerder was afgesproken.

Analyse

Vrijwel alle betrokken hebben het samenwerken aan een maatschappelijke opgave als een mooi, verrijkend, maar ook als een complex traject ervaren. Uit het onderzoek komt naar voren dat er op vier belangrijke thema's verbeterlagen te behalen zijn in de opzet en uitwerking hiervan.

Belangen / last en ruggespraak

De afspraak was dat partijen zonder last of ruggespraak en organisatiebelangen zouden deelnemen. Omdat toch aanwezige belangen niet expliciet besproken werden, kwamen ze tijdens het traject impliciet naar boven.

Taal en perspectieven

De verschillen tussen beleid en uitvoering, maar ook tussen de verschillende uitvoerders onderling, bleken gedurende het proces groter dan verwacht. Men begreep elkaar daardoor niet altijd even goed. Dit zorgde voor verwarring en onnodige discussies, en heeft in het hele proces veel tijd gekost.

Structuur, werkwijze en rolverdeling

Een andere manier van werken vraagt ook een andere manier van organiseren en een ander proces. Dit gebeurde maar deels. De behoefte aan meer samenwerkings- en mensgerichte competenties is onvoldoende onderkend.

Tijdpad / tempo

De beleving over het tempo waarin het resultaat tot stand is gekomen verschilt per deelnemer. De verschillende interpretaties van het coalitieakkoord waren hierbij een bepalende factor.

Aanbevelingen

Uit de analyse en conclusie volgen enkele aanbevelingen voor een nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Voor eventuele andere trajecten waarbij nieuw beleid tot stand moet komen kunnen deze aanbevelingen ook waardevol zijn.

Werk de greenfieldmethodiek verder uit

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de greenfieldaanpak een waardevolle methodiek is, die nog wel in de kinderschoenen staat. Aan de hand van de ervaringen die in deze Greenfield zijn opgedaan verdient het aanbeveling om de methodiek verder uit te werken en te verfijnen.

Investeer in het leren kennen van elkaar en elkaars organisatie

Aan het begin van het traject genoeg tijd nemen om elkaar goed te leren kennen, helpt om samen tot een gemeenschappelijke ambitie te komen die blijvend inspireert en waarop je kan terugrijpen als er later in het proces frictie ontstaat.

Verken bij de opdrachtvertrekking samen met beleid, uitvoering en politiek de onderliggende bedoeling. Hierdoor kan ook ruimte ontstaan voor alternatieve oplossingen.

Wanneer de deelnemers aan het begin van het proces de tijd nemen om inhoudelijk met politiek, beleid en uitvoering te verkennen wat de bedoeling is van de opgave en welke (on)mogelijkheden er zijn, kunnen ze gericht aan de opgave werken.

Stel een procesbegeleider aan

Om het werken in een greenfield succesvol te maken, moet er extra aandacht zijn voor de samenwerking. Stel een procesbegeleider aan die expliciet verantwoordelijk is voor het proces en het monitoren van de samenwerking. Het gaat daarbij onder andere om te zorgen voor heldere processen en rolvastheid, open en transparant communiceren, het aangaan van “het ingewikkelde gesprek” en het tijdig agenderen van knelpunten.

Inhoud

	Colofon	2
	Voorwoord	3
	Samenvatting	4
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Opzet van de evaluatie	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Kaders	8
2.1	Greenfield kader	8
2.1.1	Greenfield	8
2.1.2	Uitgangspunten van de greenfield aanpak	8
2.2	Theoretisch kader	8
2.2.1	Voorwaarden samenwerking: Kaats en Opheij	8
3	Resultaten deskresearch en interviews	11
3.1	Feitenrelaas	11
3.2	Resultaten deskresearch & interviews	12
3.2.1	Ambitie	12
3.2.2	Belangen	12
3.2.3	Relatie	13
3.2.4	Organisatie	14
3.2.5	Proces	15
4	Analyse van de resultaten	16
4.1	Belangen, last en ruggespraak	16
4.2	Taal en perspectieven	16
4.3	Structuur, werkwijze en rolverdeling	17
4.4	Tijdpad, tempo	17
5	Conclusie	18
5.1	Heeft de greenfield werkwijze opgeleverd wat ervan werd verwacht?	18
5.2	Wat ging goed binnen de greenfield en wat kon beter?	18
6	Aanbevelingen	19
7	Bijlagen	20
7.1	Feitenrelaas	20
7.2	Besturing greenfield	21
8	Literatuurlijst	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het coalitieakkoord Rutte IV is de ambitie geformuleerd om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. De opdracht vanuit het coalitieakkoord was om te werken aan een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag en te komen tot een financieringsstelsel waarin de overheidsvergoeding rechtstreeks wordt uitgekeerd aan de kinderopvangorganisatie. Voor deze herziening was geld gereserveerd.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft ABDTOPConsult gevraagd te adviseren welke uitvoeringsorganisatie het meest geschikt zou zijn om dit nieuwe financieringsstelsel uit te voeren. ABDTOPConsult heeft gesprekken gevoerd met negen uitvoeringsorganisaties. De conclusie van deze gesprekken was dat het voor alle uitvoeringsorganisaties moeilijk zou worden, omdat een dergelijk stelsel nergens helemaal aansluit bij bestaande processen en bestaande architectuur. Daarnaast kampen alle organisaties met volle agenda's, verouderde systemen en krapte op de arbeidsmarkt. ABDTOPConsult adviseerde daarom, conform het aanbod van de uitvoeringsorganisaties, om de krachten van meerdere uitvoeringsorganisaties te bundelen in een gezamenlijke exercitie, geïnspireerd op de zogenoemde greenfield benadering (Rijksoverheid, 2022).

Greenfield is een bedrijfskundige term voor het vanaf de grond (vanuit het niets, of vanuit een leeg grasveld) starten of opbouwen van activiteiten van een nieuwe operatie of organisatie. Betrokkenheid van en draagvlak bij alle relevante partijen zijn belangrijke elementen om tot een succesvol ontwerp te komen. SZW heeft het advies van ABDTopConsult overgenomen om samen te werken met de vier uitvoeringsorganisaties (Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Dienst Toeslagen, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV) en Sociale Verzekeringsbank (SVB)) en de belangenor- ganisaties (sector) in een greenfieldtraject. Het gezamenlijk ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel is betiteld als "de greenfield fase 1" (verder te noemen: greenfield).

In dit gezamenlijk ontwerptraject, de greenfield, zijn beleid, uitvoering en de sector begin 2023 tot een uitwerking gekomen op basis van de uitgangspunten die zijn beschreven in het coalitieakkoord. Dit heeft geleid tot een eerste concept stelselontwerp en de inschatting van de impact op realisatie en uitvoering, sector, maatschappij, ouders en

medewerkers. Tot een politiek besluit over het stelselontwerp is het door de val van het kabinet in de zomer 2023 nog niet gekomen.

De Rijksoverheid heeft nog weinig ervaring met de samenwerking tussen beleid, uitvoering en de sector in een greenfield benadering. Daarom is het van belang om de aanpak te evalueren. Heeft de werkwijze opgeleverd wat ervan werd verwacht? En welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor het vervolg van dit traject en voor vergelijkbare toekomstige trajecten binnen de Rijksoverheid?

1.2 Opzet van de evaluatie

De evaluatie richt zich op het proces van greenfield, waarbij gekeken wordt hoe de aanpak heeft uitgewerkt en wat de ervaringen zijn met de methode. Dit is relevant voor het verdere proces van een stelselherziening, maar zeker ook voor toekomstige trajecten waarin beleid en uitvoering nauw samenwerken aan het opstellen, realiseren en uitvoeren van nieuwe (beleids)vraagstukken.

De hoofdvragen van de evaluatie van de greenfieldaanpak zijn:

1. Heeft de greenfield werkwijze opgeleverd wat ervan werd verwacht?
2. Wat zijn kenmerkende onderdelen van de aanpak? Welke onderdelen werken wel en welke werken niet, en waarom?
3. Wat zijn de ervaringen van betrokkenen?
4. Wat zijn de lessen voor de vervolgfases van dit traject en voor vergelijkbare toekomstige trajecten?

Om dit te onderzoeken zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

1. Literatuuronderzoek door middel van deskresearch:
 - Rapport ABDTOPConsult;
 - Feitenrelaas Greenfield van Coalitieakkoord (10/1/22) tot kamerbrief (15/9/23), zie bijlage 8.1;
 - Projectplannen en governance van de gevolgde greenfield aanpak;
 - Verslagen en besluiten;
 - Evaluaties van de werkgroepen;
 - Tussenevaluatie van Werk aan Uitvoering van de greenfield.
2. (Semi)Gestructureerde (groeps)interviews met:
 - Bewindspersonen SZW, OCW en Dienst Toeslagen;

- Kamerleden;
 - Regieteam;
 - Directeurenoverleg;
 - Topoverleg;
 - Medewerkers van uitvoering en beleid uit de diverse werkgroepen;
3. Veldpartijen en belangenorganisaties (sector):
- Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)
 - Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)
 - Branchevereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOink)
 - Branchevereniging Ondernemers Kinderopvang (BVOK)
 - Stichting Nysa, brancheorganisatie voor gastouders
 - Beroepsvereniging Pedagogisch Professionals in Kinderopvang (PPINK)
 - Stichting Voor Werkende Ouders
 - Waarborgfonds Kinderopvang

De informatie uit deskresearch en interviews is opgenomen in hoofdstuk 4, Resultaten deskresearch en interviews.

De theorie van Kaats en Opheij wordt gebruikt als kader. Zij geven voorwaarden waaraan samenwerking moet voldoen om te komen tot een goed eindresultaat. Uit de deskresearch en de interviews zijn rode draden gedistilleerd. Deze rode draden hebben de onderzoekers in hun analyse vergeleken met de voorwaarden van Kaats en Opheij en de uitgangspunten van de greenfield in het plan van aanpak. Deze voorwaarden (theoretisch kader) en de uitgangspunten (praktisch greenfield kader) worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt. Na de analyse volgt een conclusie en aan de hand van de conclusie zijn de aanbevelingen geformuleerd.

Het programma Versterken Ketens heeft samen met het programma Werk aan Uitvoering (WaU) de evaluatie uitgevoerd. De Auditdienst Rijk heeft tijdens de uitvoering van de evaluatie gereflecteerd op de (methodologische) aanpak hiervan.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

H1	Inleiding. Aanleiding en opzet van de evaluatie
H2	Beschrijving van de greenfield en theoretisch kader
H3	Resultaten uit de deskresearch en de interviews
H4	Analyse van de resultaten
H5	Conclusie
H6	Aanbevelingen
H7	Bijlagen, gedetailleerde versie van het feitenrelaas en besturing greenfield
H8	Literatuurlijst

2 Kaders

In dit hoofdstuk worden de twee kaders beschreven die in deze evaluatie gebruikt zijn: een praktisch greenfield kader en een theoretisch kader.

2.1 Greenfield kader

Als praktisch greenfield kader zijn de uitgangspunten uit het plan van aanpak “greenfield fase 1” gebruikt.

Om dit kader en de interviews beter te duiden is in bijlage 7.2 de besturing van de greenfield opgenomen zoals deze is beschreven in het plan van aanpak van de greenfield.

2.1.1 Greenfield

In het plan van aanpak van de greenfield wordt de volgende beschrijving gegeven:

“Een greenfield is in dit geval een multidisciplinaire en innovatieve aanpak voor het maken van het ontwerp van het nieuwe stelsel. Centraal in deze aanpak staat intensieve samenwerking tussen SZW, bestaande uitvoeringsorganisaties (Toeslagen, DUO, UWV en SVB) en veldpartijen (brancheorganisaties, oudervertegenwoordiging en gegevensleveranciers). Gezamenlijk en in samenhang wordt het nieuwe financieringsstelsel ontworpen, door alle beschikbare expertise en ervaring te benutten.

Betrokkenheid en draagvlak zijn belangrijke elementen om tot een succesvol ontwerp van het financieringsstelsel te komen.”

2.1.2 Uitgangspunten van de greenfield aanpak

In het plan van aanpak greenfield fase 1 staat het volgende:

“De greenfield is een innovatieve benadering om te werken aan het ontwerp van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. In de greenfield werken medewerkers van verschillende organisaties samen vanuit ieders expertise en ervaring. De greenfieldaanpak is een nieuwe benadering, en dus wordt een lerende aanpak gehanteerd.”

“Uiteindelijk heeft iedereen vanuit de eigen organisatie te maken met verschillende belangen. We willen echter zo veel mogelijk met een open blik en zonder last en ruggespraak met elkaar aan het werk, zonder daarbij de belangen van de eigen organisatie voorop te stellen.”

Spelregels greenfield

Om het werken op deze manier mogelijk te maken zijn de volgende spelregels afgesproken:

- We werken met elkaar samen vanuit creativiteit en co-creatie;
- We opereren transparant: iedereen die participeert aan de greenfield heeft hetzelfde informatieniveau. Afwegingen en belangen vanuit de organisatie worden gedeeld;
- Alle betrokken organisaties spannen zich in om de benodigde expertise voor de greenfield te leveren (inspanningsverplichting);
- We stellen de ouders en kinderopvangorganisaties centraal. Dat uitgangspunt werken we onder andere uit met behulp van klantreizen;
- Inzet van alle betrokkenen is vanuit maatschappelijk belang en niet vanuit het eigen organisatiebelang;
- Inzet van alle betrokkenen is gericht op het komen tot een werkbaar ontwerp binnen het coalitieakkoord. Belangenbehartiging gericht op andere uitkomsten dan in het coalitieakkoord beschreven staan, vindt buiten de greenfield plaats; commitment van alle partijen en alle betrokken niveaus is nodig om de greenfield tot wasdom te laten komen. Dit betekent dat alle organisaties de deelnemers ruimte bieden om tot een inhoudelijk zo goed mogelijk resultaat te komen;
- We dagen elkaar uit om te denken vanuit de greenfield benadering en niet vanuit klassieke sturing;
- Er wordt richting gevraagd aan directeuren, bestuurders of politiek op basis van beslismomenten.

2.2 Theoretisch kader

Deze paragraaf bevat een korte samenvatting van het theoretisch kader dat de onderzoekers in de evaluatie hebben toegepast.

2.2.1 Voorwaarden samenwerking: Kaats en Opheij

In deze greenfield was het doel om met de deelnemende partijen (beleid, uitvoering en de sector) gezamenlijk te werken aan een ontwerp van een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang. Om deze samenwerking te onderzoeken is gebruik gemaakt van het samenwerkingswiel van Kaats en Opheij.

De theorie van Kaats en Opheij (2014) gaat niet alleen in op wat samenwerking is (zoals hierboven gedefinieerd), maar beschrijft vooral de voorwaarden om te komen tot een goede samenwerking, en daarmee tot een goed eindresultaat. Volgens Kaats en Opheij moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden op het terrein van ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces.

Hieronder wordt kort weergegeven wat Kaats en Opheij bedoelen met de voorwaarden op de onderstaande terreinen. Waar moet deze aan voldoen en wat moet er geregeld zijn?

Ambitie:

Met de ambitie laten de deelnemers zien wat ze met elkaar willen doen of realiseren. Waar gaan ze samen voor? Een gezamenlijke ambitie verbindt de partners. Om te kunnen slagen moet de ambitie voor alle partijen van betekenis zijn en moet zij iets opleveren. Het is dus van belang dat de deelnemers deze ambitie samen betekenis geven en formuleren wat zij uiteindelijk moet opleveren.

Belangen:

Het is de kunst om, met respect voor elkaars belangen, te komen tot oplossingen die recht doen aan de verschillende belangen. Het zoeken naar het best mogelijke resultaat voor iedereen. Partijen zoeken in dialoog, samen een uitkomst die niemand op basis van puur eigen belang zou verzinnen. De gezamenlijke oplossing heeft een meerwaarde voor ieder van de deelnemers en overstijgt het eigen belang. Naarmate de partijen beter in staat zijn tot het voeren van een dialoog, zal de samenwerking beter verlopen. De deelnemers luisteren dan naar elkaar op basis van respect en oprechte aandacht voor de ander.

Relaties:

Bij samenwerking gaat het zowel over inhoudelijke argumenten als om persoonlijke verhoudingen en relaties. Samenwerking is een samenspel van mensen met een gezamenlijk doel. Belangrijke aspecten hierbij zijn: vermogen tot verbinden, oprechte interesse in elkaar en elkaars drijfveren, een constructieve groepsdynamiek, vertrouwen, en verbindend leiderschap. Lukt het om de groep meer te laten zijn dan de som van de individuen? Dit vraagt onder meer om gezonde interpersoonlijke relaties: die vormen de basis om tot waarde-creatie te komen, maar kunnen tegelijkertijd de basis zijn voor conflicten.

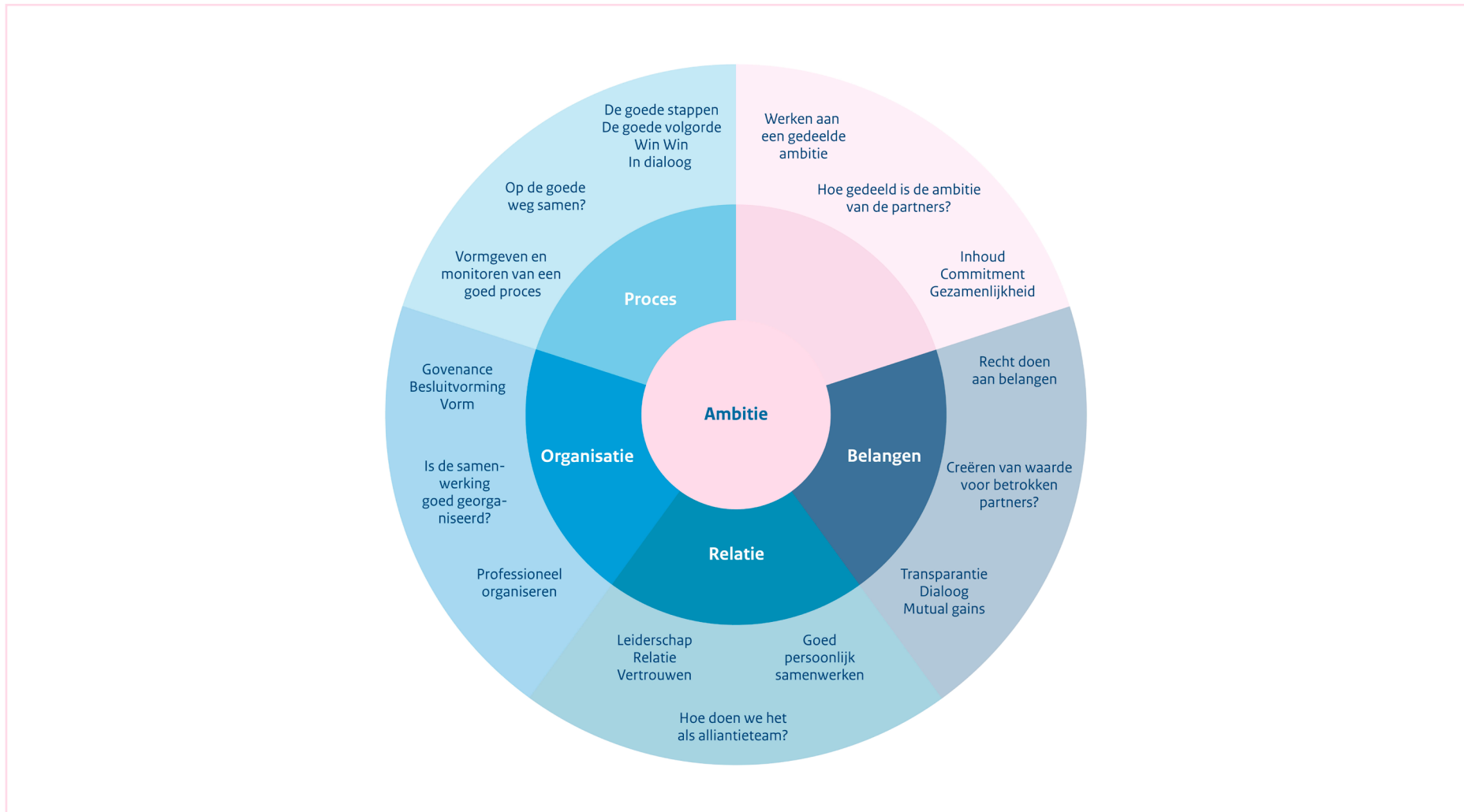
Organisatie:

In deze invalshoek zijn de aspecten van de organisatorische inrichting van de samenwerking van belang. Hoe geef je de samenwerking het beste vorm? Met welke partners? Hoe organiseer je de besturing? Wat is de structuur van het samenwerkingsverband? Hoe zorg je daarbij voor draagkracht? Daarnaast is belangrijk hoe men gezamenlijk tot goede en doordachte keuzen komt die werken. Je moet het daarover eens worden en ernaar handelen. Niet de papieren structuren zijn essentieel, maar het gemeenschappelijke gedrag om zaken tot stand te brengen. Bij een effectieve organisatie van de samenwerking zijn de structuur en besturing afgestemd op de doelen van de partners. Er zijn verschillende afwegingsfactoren gebruikt bij het kiezen van een partner, van de grondvorm, de besturing en de juridische vorm. Zijn er doordachte keuzen gemaakt?

Proces:

In deze invalshoek zijn de aspecten van project- en procesmanagement opgenomen. Vragen die aan de orde komen, zijn: Zijn we samen op de goede weg? Doen we nuttige dingen op een vruchtbare manier? Zetten we de waardevolle stappen? Doen we dit in een doordachte volgorde? Voor welke werkwijze kiezen we? Hoe komen we op een dienstvaardige manier tot overeenstemming? Wie heeft de regie over het gehele proces? Hoe brengen we aandacht voor de inhoud in balans met de processen die nodig zijn om te komen tot overeenstemming? Een goed doordachte fasering in het procesontwerp helpt hierbij, waarbij aandacht moet zijn voor een balans tussen inhoud en proces. Een heldere rolverdeling en duidelijke procesregie is hierbij essentieel, waarbij ook aandacht is voor de condities van het samenwerkingsproces.

In onderstaand figuur worden de vijf invalshoeken schematisch weergegeven:



Figuur 1: Bron: *Leren samenwerken tussen organisaties*, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2014

3 Resultaten deskresearch en interviews

3.1 Feitenrelaas

Als eerste stap van de evaluatie is een feitenrelaas opgesteld met de chronologische volgorde van de gebeurtenissen in de greenfield.

Op 10 januari 2022 is het Kabinet Rutte IV beëdigd, met in het coalitieakkoord de contouren voor het nieuwe financieringsstelsel. SZW heeft ABDTOPConsult gevraagd een verkenning uit te voeren naar een geschikte uitvoerder voor het gewenste stelsel. ABDTOPConsult is op 7 april 2022 gestart en heeft op 26 september 2022 het rapport 'verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel' gepresenteerd met daarin de suggestie voor het verder uitwerken van het stelsel in een greenfieldaanpak.

De Kamerbrief van 7 oktober 2022, waarin de Tweede Kamer werd geïnformeerd over de uitkomst en aanbeveling van het ABD-rapport, was het startsein voor de greenfield.

In drie multidisciplinaire teams (met medewerkers van beleid, uitvoering en de sector) is in de eerste maanden van 2023 in een aantal iteraties aan het stelselontwerp gewerkt.

Een baseline voor wet- en regelgeving en een stelselarchitectuur zijn afgerond op 30 maart 2023. Vervolgens is vanuit het perspectief van ouders, kinderopvangorganisaties, uitvoering, medewerkers en maatschappelijk belang gekeken naar de impact van het stelselontwerp. Hieruit kwam naar voren dat het stelselontwerp een aantal fundamentele aandachtspunten kent die om politieke besluitvorming vragen. Tijdens het werken aan alternatieve ontwerpen viel het kabinet.

Tussen de Kamerbrief van 7 oktober 2022 en de Kamerbrief van 15 september 2023, waarin de evaluatie wordt aangekondigd, zit nog geen jaar. In de tussenliggende periode is met een greenfieldaanpak een nieuw ontwerp voor het financieringsstelsel kinderopvang gemaakt.



Hiernaast een beknopte weergave van de tijdlijn en de gebeurtenissen. Voor meer achtergronden verwijzen we naar de opsomming en de links in bijlage .1.

3.2 Resultaten deskresearch & interviews

Dit hoofdstuk bevat het resultaat van de deskresearch en de rode draden die uit de (groeps)interviews naar voren zijn gekomen. De resultaten van de interviews zijn niet te herleiden tot individuen.

Om antwoord te krijgen op de hoofdvragen van dit onderzoek stonden tijdens de interviews drie deelvragen centraal:

- Wat ging goed tijdens dit greenfield proces?
- Wat kon er beter binnen dit greenfield proces?
- Wat heeft de greenfield opgeleverd?

De rode draden zijn geclusterd aan de hand van de vijf voorwaarden van Kaats en Opheij. Per voorwaarde starten we met een kader met een beschrijving aan de hand van de theorie van Kaats en Opheij. Daarna bespreken we achtereenvolgens kort de deskresearch en de rode draden uit de (groeps)interviews. Vanzelfsprekend komen hierbij de verschillende perspectieven en meningen van de deelnemers naar voren.

3.2.1 Ambitie

Deskresearch

Het “plan van aanpak greenfield fase 1” is gezamenlijk geschreven en geaccordeerd door medewerkers van beleid en uitvoerders, met input vanuit de sector. Het plan van aanpak is goedgekeurd door het topperleg. Het doel van de greenfield en de vertaling van de kaders van het coalitieakkoord zijn hierin beschreven.

In het “plan van aanpak greenfield fase 1” staat de ambitie van de eerste fase van de greenfield: “Het ministerie van SZW zal samen met DUO, Toeslagen, UWV en SVB, projectmatig in een greenfield werken aan het ontwerp van een nieuw financieringsstelsel kinderopvang.”

Hierbij werden de volgende randvoorwaarden genoemd:

- Intensief samenwerken;
- Beschikbare kennis en ervaring benutten;
- Betrokkenheid en draagvlak.

Interviews

Uit de interviews kwamen voor de invalshoek “ambitie” de volgende rode draden:

- Er was veel enthousiasme en draagvlak onder de partijen om deel te nemen aan de

- greenfield. De maatschappelijke opgave werd genoemd als het verbindende element;
- In het plan van aanpak wordt binnen de gezamenlijk opgestelde ambitie de term “greenfield” genoemd. Het begrip “greenfield” bleek voor verschillende uitleg vatbaar. Daar waar de sector en de uitvoerders dachten aan een leeg veld waarop nog van alles mogelijk was qua keuzes, was beleid ervan overtuigd dat de kaders uit het coalitieakkoord leidend waren. Voor de uitvoering was de ambitie uit het regeerakkoord weliswaar duidelijk, maar niet beperkend. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat deze verschillen in het begin niet voldoende zijn uitgediept;
- ABDTOPConsult heeft geadviseerd om een van de uitvoerders als ‘huisvader’ aan te stellen. Het feit dat geen enkele uitvoerder als hoofdaannemer wilde optreden, ervaren SZW als afwezigheid van commitment. Voor de uitvoerders was het niet benoemen van een hoofdaannemer essentieel voor het werken in een greenfield;
- SZW geeft aan dat het topperleg kort na het goedkeuren van het plan van aanpak niet handelde naar de afgesproken wijze, kort nadat zij hiermee akkoord waren gegaan. SZW ervaren hierdoor weinig commitment en stabiliteit;
- Verschillende geïnterviewden stelden dat te snel van start is gegaan met de uitvoering van het plan van aanpak, zonder dat er voldoende gesproken was over de ambitie en wat deze betekent voor het proces;
- Tijdens het interviewen van medewerkers is benoemd dat er tussentijds niet voldoende teruggekeken is op het plan van aanpak. Daarmee ontbrak de toetsing of de werkwijze in de praktijk nog voldeed aan de beoogde werkwijze in het plan van aanpak.

3.2.2 Belangen

Iedereen heeft belangen. In deze samenwerking gaat het erom recht te doen aan deze belangen. Gebeurt dat niet dan kunnen partijen gaan dwarsliggen of haken ze af. Het is de kunst om, met respect voor elkaars belangen, te komen tot oplossingen die recht doen aan de verschillende belangen.

Kaats E. & W. Opheij., 2014

Deskresearch

Eén van de spelregels beschreven in het “plan van aanpak greenfield fase 1” was:

“Inzet van alle betrokkenen is gericht op het komen tot een werkbaar ontwerp binnen het coalitieakkoord. Belangenbehartiging gericht op andere uitkomsten dan in het coalitieakkoord beschreven staan vinden buiten de greenfield plaats; Commitment van alle partijen en alle betrokken niveaus is nodig om de greenfield tot wasdom te laten komen. Dit betekent dat alle organisaties de deelnemers ruimte bieden om tot een inhoudelijk zo

goed mogelijk resultaat te komen”

Een andere spelregel uit het “plan van aanpak fase 1” was: Inzet van alle betrokkenen is vanuit het maatschappelijk belang en niet vanuit eigen organisatiebelang.

In het plan van aanpak staat daarbij ook dat met elkaar afgesproken is dat men zo veel mogelijk werkt met een open blik en zonder last en ruggespraak, zonder daarbij de belangen van de eigen organisatie voorop te stellen.

Interviews

Uit de verschillende interviews kwamen voor de invalshoek “belangen” de volgende rode draden:

- Deelnemers vonden participeren *zonder last en ruggespraak* een dilemma; enerzijds wilden mensen zonder last en ruggespraak en zonder de belangen van de eigen organisatie voorop te stellen meedoen, en anderzijds werden de toch bestaande belangen niet uitgesproken, maar beïnvloedden wel het proces;
- Zowel medewerkers, bestuurders als directeuren vonden terugkijkend dat de belangen van alle deelnemende partijen vooraf niet, of niet voldoende onderling besproken waren. Dit was een logisch gevolg dat voortkwam uit de spelregel *zonder last en ruggespraak* aan tafel zitten. Maar achteraf blijkt dat de belangen wel besproken hadden moeten worden;
- Meerdere geïnterviewden gaven aan dat zij spanningen hebben ervaren doordat de verschillende belangen niet onderling besproken zijn. Gedurende het proces werden deze belangen expliciet of impliciet ingebracht. De vraag ‘wie gaat dit uitvoeren?’ bleef bijvoorbeeld gedurende het proces steeds terugkomen;
- Enkele politici en de sector hadden het beeld dat DUO de uitvoerder zou worden. Zij vroegen zich af waarom dit niet expliciet gezegd werd;
- Medewerkers, directeuren en bestuurders van de uitvoerders gaven aan dat zij het vraagstuk graag vanuit de inhoud wilden benaderen, en met elkaar iets wilden bouwen waar zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zouden voelen. Voor de uitvoering waren voor hen verschillende varianten mogelijk, afhankelijk van hoe dat nieuwe stelstel eruit zou komen te zien.

3.2.3 Relatie

Bij samenwerking gaat het zowel over inhoudelijke argumenten als om persoonlijke verhoudingen en relaties. Samenwerking is een samenspel van mensen die een gezamenlijk doel hebben. Belangrijke aspecten hierbij zijn: vermogen tot verbinden, oprechte interesse in elkaar en elkaars drijfveren, een constructieve groepsdynamiek, vertrouwen, en verbindend leiderschap

Kaats E. & W. Opheij., 2014

Deskresearch

In de deskresearch is weinig teruggevonden over tijd en aandacht voor teamvorming, elkaar leren kennen, hoe om te gaan met de relatie tussen verschillende partijen, of het bevorderen van samenwerking. In de startbijeenkomst op 23 en 24 november 2022 wordt vooral het ‘startbeeld’ benoemd, waarbij het doel was om bij de start van fase 1 een gedeeld beeld te schetsen van hoe het financieringsstelsel zou kunnen werken. Mogelijk had deze bijeenkomst ook als doel om de samenwerking tussen de deelnemers te versterken, maar uit de deskresearch ontstaat voornamelijk het beeld dat de startbijeenkomst vooral inhoudelijk van aard was. Samenwerken, teamvorming of verstevigen van de onderlinge relaties, stond niet expliciet op de agenda.

In het plan van aanpak greenfield fase 1 staat:

“Voor de realisatie en kwaliteit van de producten beschreven in dit plan van aanpak wordt gewerkt in samenwerkende teams; In de samenwerkende teams participeren medewerkers van SZW (zowel programmteam stelselherziening KO als vanuit andere afdelingen van de directie KO en van andere directies binnen SZW (FEZ, WBJA, ASEA en CIV), experts van de uitvoeringsorganisaties (DUO, Toeslagen, UWV en SVB) en experts vanuit de sector.”

Verder staat er in het plan van aanpak “greenfield fase 1” een aantal uitgangspunten die gerelateerd zijn aan de onderlinge relatie en de manier van samenwerken. Denk hierbij aan het voornemen dat deze greenfield een lerende organisatie zou zijn en dat er open en transparant met elkaar gewerkt zou worden.

Interviews

Uit de verschillende interviews kwamen voor de invalshoek “relatie” de volgende rode draden:

- Alle geïnterviewden zijn enthousiast over de samenwerking tussen de verschillende partijen in hun eigen werkgebied: beleid, uitvoering en de sector. Het gevoel dat dit

een klus was die samen geklaard moest worden gaf energie. Daarbij is hard gewerkt op een innovatieve manier, waarbij uitvoerders samen met beleid en de sector om tafel zaten om expertise en kennis in te brengen;

- Bewindslieden geven aan dat de beste manier om elkaar te leren kennen is samen iets te maken, samen iets te doen. Om iets te maken voor mensen dat daadwerkelijk functioneert. De deelnemers aan de greenfield hebben elkaar leren kennen vanuit verschillende ‘werelden’. Hierdoor is meer wederzijds begrip ontstaan en bleek de samenwerking dus leerzaam en nuttig;
- De medewerkers van SZW hadden het gevoel dat de uitvoering één front vormde, waarbij beleid en uitvoering bij tijd en wijle tegenover elkaar stonden;
- De uitvoerders gaven aan dat het tijd kostte om elkaar als verschillende publieke dienstverleners goed te begrijpen;
- Medewerkers in de werkgroepen hadden het idee dat de overwegingen uit de werkgroepen het topperleg niet altijd bereikten. Ook ervoeren zij dat het topperleg met inhoudelijk nieuwe ideeën kwam. De terugkoppeling waarom het topperleg anders besloot werd als onvoldoende ervaren, waardoor er ad hoc sturing werd gevoeld die hier en daar leidde tot onbegrip en frustratie;
- Medewerkers ervoeren forse tijdsdruk en uitten in de interviews hun teleurstelling over de mate waarin de leiding reageerde op dit probleem. Problemen en (tijds)druk zijn wel besproken, maar daar is in hun beleving niets mee gedaan. Medewerkers van SZW voelden zich hierdoor niet gehoord, waardoor er mensen zijn uitgevallen of afgehaakt;
- De sector heeft aangegeven dat zijn bijdrage niet altijd gehoord of teruggezien werd in de besluitvorming. Deelnemers misten terugkoppeling over wat er met hun bijdrage gedaan was.

“Leer elkaar kennen en kijk in elkaars keuken zodat je weet hoe iedereen in de wedstrijd zit.”

Deelnemer topperleg

“Samenwerking is zeer gewaardeerd en goed. In aanpak meer tijd nemen om een gezamenlijk proces in te richten.”

Medewerker

3.2.4 Organisatie

Deskresearch

In het “plan van aanpak greenfield fase 1” zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen beschreven. Het plan van aanpak besteedt aandacht aan het structureren van de samenwerking. Beschreven is welke werkgroepen welke vraagstukken uitwerken en hoe deze met elkaar worden gedeeld. Ook is aandacht besteed aan de communicatie: waar en wanneer afstemming plaatsvindt, hoe beslissingen genomen worden en hoe omgegaan wordt met dilemma’s en escalatie.

Interviews

Uit de verschillende interviews kwamen voor de invalshoek “organisatie” de volgende rode draden:

- De geïnterviewden in alle groepen zijn het erover eens dat door de inrichting van de greenfield met de verschillende werkgroepen binnen korte tijd snel en veel informatie naar boven is gekomen;
- De verschillende rollen zijn in het begin van de greenfield aan de orde gekomen, maar daar werd vervolgens niet naar gehandeld. SZW ervoerde rolonduidelijkheid: iedereen vervulde elke rol; uitvoering ging op de stoel van beleid zitten; beleid ging op de stoel van de uitvoerders zitten; de sector nam de stoel van zowel beleid als uitvoering in. De rolonduidelijkheid werd vervolgens niet expliciet besproken, daardoor ontstond verwarring;
- Afspraken waren niet voor iedereen duidelijk, inhoud en proces liepen door elkaar. Geïnterviewden gaven aan dat zij de Directie Kinderopvang zagen worstelen met de combinatie van de rollen opdrachtgever, procesbegeleider, projectleider en beleidsmaker;
- De verwachting van de sector en de uitvoering dat ze samen met beleid besluiten zouden nemen, bleek niet geheel uit te komen. In de loop van het proces zijn verschillende gesprekken met de minister van SZW wel gezamenlijk voorbereid en gevoerd met SZW en de uitvoerders. Met name de sector heeft aangegeven dat ze werden overvallen door gemaakte keuzes en dat besluiten werden genomen buiten het zicht van de sector. Voor SZW was het logisch dat vanuit SZW werd voorbereid welke besluiten voorgelegd zouden worden aan de politiek, op basis van input van de uitvoering en de sector;
- De directeuren en het regieteam gaven aan dat de rolverdeling tussen het topperleg en het directeurenoverleg in de praktijk niet duidelijk was. Een aantal leden van het directeurenoverleg vond dat het topperleg te inhoudelijk stuurde. De afstemming en de besluitvorming via de getrapte route van regieteam via directeurenoverleg naar het

topoverleg is niet altijd gevolgd. Daardoor was de toegevoegde waarde van het directeurenoverleg niet duidelijk. Het topoverleg zelf zag deze inhoudelijke (bij)sturing juist als zijn verantwoordelijkheid;

- Het topoverleg gaf aan dat het belangrijk is goed te kijken naar de bemensing van een dergelijk innovatief traject. Hier is voor dit traject niet voldoende over nagedacht. Voor een andere werkwijze heb je een goede mix nodig van mensen met de competenties ‘vrij nadenken’ en/of ‘filosoferen en mensgerichte competenties’, en mensen die aanhaken vanuit de inhoud en de huidige manier van werken.

3.2.5 Proces

Deskresearch

In het plan van aanpak “greenfield fase 1” staat dat er een lerende aanpak wordt gehanteerd. Daarom is teruggekeken op welke manier de lerende aanpak vorm heeft gekregen. De volgende acties zijn gedurende de greenfield ondernomen:

Op 8 februari 2023 heeft Werk aan Uitvoering (WaU) een tussentijdse evaluatie gepresenteerd aan het regieteam. De belangrijkste observatie was dat werkgroepen te weinig erkenning hadden voor de inbreng van de verschillende partijen, en dat deze inbreng ook niet meegenomen leek in het besluitvormingsproces. Er was ook te weinig tijd om tijdens het Issue Management Overleg (IMO) inhoudelijk op elkaar te reageren. Hierdoor ontstond er onvrede over het besluitvormingsproces en distantieerden de partijen zich in verschillende mate van het proces.

In het topoverleg van 25 januari 2023 was afgesproken om, nadat het stelselontwerp afgerond was, twee (hei)sessies te organiseren, met als doel de verschillende werelden van de afzonderlijke werkgroepen bij elkaar te brengen. Deze sessies waren gepland op 30 maart 2023 en op 1 juni 2023.

Op 30 maart 2023 heeft de heisessie plaatsgevonden met als doel het einde van de ontwerperperiode te markeren, en terug- en vooruit te kijken op de greenfield. De opbrengsten van deze sessie zijn niet vastgelegd en het is daarmee onduidelijk wat de uitkomsten waren en of hier iets mee is gedaan.

De heisessie van 1 juni 2023 heeft niet plaatsgevonden.

Interviews

Uit de verschillende interviews kwamen voor de invalshoek “proces” de volgende rode draden:

- Volgens veel van de deelnemers was de greenfield een succes. Er is een stelselontwerp opgeleverd. Daarnaast werd het een moedig traject gevonden omdat er ook scepsis was over dit traject. Men heeft er veel van geleerd. Werken vanuit multidisciplinair en interdisciplinair inzicht wordt ervaren als een groot goed. De kwetsbaarheid van één beleidsdepartement en één uitvoerder is met de greenfield ondervangen. De greenfield hielp om meer expertise en kennis bij elkaar te brengen en later ook breed te verkennen wat de impact was van het voorstel vanuit verschillende perspectieven. Het besluitvormingsproces was opgezet (en deels ingezet tot het kabinet viel) om tot besluitvorming te komen over het vervolg. Een groot deel van de geïnterviewden zouden graag zien dat de overheid dit vaker doet;
- De minister van OCW heeft aangegeven dat de herinvoering van de basisbeurs in zijn ogen een succesvol voorbeeld is van samenwerking tussen beleid, uitvoering en politiek;
- Er is meer tijd nodig om een gezamenlijk proces in te richten;
- Deze greenfield aanpak heeft voor draagvlak, maar ook voor vertraging gezorgd. Een deel van de geïnterviewden, met name medewerkers, was van mening dat tijd boven kwaliteit ging. Zij vonden het onverantwoord om in zo’n kort tijdsbestek een stelselontwerp te maken over een onderwerp dat maatschappelijk gevoelig ligt. Een ander deel van de geïnterviewden, met name politici, vond juist dat het hele proces lang duurde. Ook werd gesteld dat het ABDTOPConsult onderzoek veel tijd heeft gekost. Tijd die niet aan het ontwerp besteed is;
- Het regeerakkoord is een afspraak tussen gekozen partijen. Beleid geeft aan dat daar lastig aan te tornen is. Maar de politiek geeft aan dat – indien het resultaat van de greenfield niet realiseerbaar zou zijn binnen de gestelde kaders – andere scenario’s dan bespreekbaar moeten zijn. Dit zou logischerwijs solide onderbouwd moeten zijn. Politici en uitvoering vinden het noodzakelijk om de mogelijkheden en onmogelijkheden eerder met politiek, beleid en uitvoering te bespreken om resultaat te bereiken; moeilijkheden moeten op tafel gelegd kunnen worden;
- Geïnterviewden van voornamelijk de uitvoering zijn van mening dat de politiek meer zou kunnen sturen op doelen (‘wat’ wil men bereiken) en minder op kaders en oplossingen (‘hoe’ dit te bereiken). Door verschillende scenario’s uit te werken kan een goede basis gelegd worden voor een gesprek met de politiek, en wordt ook duidelijker welke politieke keuzen er gemaakt moeten worden;
- Alle geïnterviewden die direct betrokken waren bij de greenfield geven aan dat het belangrijk is te zorgen voor voldoende reflectiemomenten, waarin het ook mogelijk is om een stapje terug te doen of aanpassingen te doen, of een andere richting te kiezen.

4 Analyse van de resultaten

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de onderzoekers op basis van de deskresearch en de rode draden uit de interviews. Deze rode draden zijn tijdens de analyse vergeleken met de uitgangspunten van de greenfield (zie paragraaf 2.1.2) en het theoretisch kader van Kaats en Opheij (zie paragraaf 2.2.1).

Alle betrokkenen hebben het samenwerken aan de oplossing van een relevant maatschappelijk vraagstuk ervaren als een mooi traject dat veel energie gaf. Men vond het verrijkend om met elkaar te werken en te zoeken naar de mogelijkheden die de greenfield bood. Het bracht veel enthousiasme en energie, en tegelijk zijn in de opzet en uitwerking nog verbeterlagen te behalen.

Uit de verkregen informatie kunnen vier thema's benoemd worden. Deze thema's zijn in alle interviews aan de orde gekomen, waarbij niet alle partijen een eenduidige mening hadden. In de analyse zal dit nader geduid worden.

De thema's zijn:

- Belangen, last en ruggespraak;
- Taal en perspectieven;
- Structuur, werkwijze en rolverdeling;
- Tijdpad en tempo.

4.1 Belangen, last en ruggespraak

De afspraak was dat deelnemende partijen zonder last of ruggespraak en zonder het belang van hun organisatie te laten prevaleren zouden meedoen aan de greenfield, zodat kennis en expertise centraal zouden staan. Dat niet gesproken werd over de belangen van de verschillende deelnemende partijen bleek gaandeweg in de weg te zitten. Partijen brachten, meer of minder expliciet, steeds weer hun eigen belangen en ambities in, waardoor de inhoud minder voorop kwam te staan en er vertraging ontstond.

Een van de dingen die impliciet bleef, was de vraag wie de uitvoerder zou worden. Uitvoerders wilden eerst de inhoud en vervolgens de organisatie daarvan verkennen. SZW vond dat eerst duidelijk moest zijn wie de uitvoering ging doen. De vraag wie de uitvoering ter hand ging nemen bleef steeds op de achtergrond aanwezig. Enkele politici en de sector waren ervan overtuigd waren dat DUO de uitvoerder ging worden. Zij begrepen

niet waarom dit niet gewoon gezegd werd. De uitvoerders daarentegen zagen de greenfield als een kans om vanuit de inhoud te komen tot de beste inrichting. Hiervoor waren verschillende varianten mogelijk, afhankelijk van hoe het nieuwe stelsel eruit zou komen te zien.

Hoewel meerdere geïnterviewden aangaven last te hebben van het feit dat zaken impliciet bleven, werden moeilijke vraagstukken niet met elkaar besproken. Er werd veelal omheen gewerkt. Dit leidde ertoe dat deelnemers zich onvoldoende gezien en gehoord voelden. Bij de één uitte zich dat in een gelaten houding 'dan constateren we het straks wel in de impactanalyse', bij een ander leidde het tot uitval.

4.2 Taal en perspectieven

Het is bekend dat de werelden van uitvoering, beleid en de sector zeer verschillend zijn. Daarnaast kwam in deze greenfield expliciet naar voren dat de verschillende uitvoeringsorganisaties ook niet allemaal hetzelfde zijn. Men dacht dezelfde definities en ideeën te hanteren, maar gaandeweg bleken er grote verschillen bij de deelnemende partijen te bestaan. Verschillen over definities, ideeën, perspectieven, werkwijze, context en cultuur zorgden ervoor dat men elkaar niet altijd begreep. Achteraf kan geconstateerd worden dat er bij de start van de greenfield meer tijd nodig was om elkaar te leren kennen. Zo is bij de start van het greenfieldtraject en gedurende het gehele proces niet uitvoerig besproken wat de greenfield precies inhield, hoe de deelnemers hier met elkaar vorm aan zouden geven, en hoe hierop (bij)gestuurd ging worden. Daar waar de uitvoering en de sector een leeg veld verwachtten, was het voor beleid volkomen helder dat er gewerkt ging worden met de kaders die in het coalitieakkoord stonden. Naderhand bleek dat niet iedereen vanaf dag één hetzelfde idee had bij de ambitie van de greenfield, waardoor er veel tijd verloren is gegaan. Het zorgde er ook voor dat pas halverwege fundamentele vragen besproken werden.

Dat men elkaars taal niet sprak en uitging van verschillende perspectieven, uitgangspunten en ideeën zorgden voor verwarring, frustratie, onnodige discussies en spanning. Dit heeft gedurende het hele proces veel tijd gekost.

4.3 Structuur, werkwijze en rolverdeling

Als we op een andere manier willen werken, zoals beoogd in een greenfield, betekent dit ook iets voor de structuur, werkwijze en rolverdeling. Uit het onderzoek blijkt dat de werkgroepen, het regieteam en het directeurenoverleg zo veel mogelijk werkten in lijn met de spelregels van de greenfield, met name: *“we dagen elkaar uit om te denken vanuit de greenfield benadering en niet vanuit klassieke sturing.”*

Wat dit precies betekende hadden de deelnemers niet goed met elkaar uitgewerkt. Verwachtingen over inbreng, de rollen en de toegevoegde waarde van de verschillende deelnemers aan de greenfield zijn niet voldoende gedeeld bij de start van de greenfield en gedurende het proces. Hierdoor ontstonden terugkerende discussies, wat de voortgang niet ten goede kwam.

De besluitvorming verliep ‘traditioneel’ via het topeverleg, waarbij SZW de voorbereiding deels samen deed met de uitvoerders. De vertegenwoordigers van de sector dachten dat zij als deelnemer aan de greenfield ook mede-beslisser waren en stelden zich ook zo op. Voor beleid voelde dit alsof de sector (en in mindere mate ook de uitvoering) daarmee ‘op de stoel van beleid’ ging zitten. Toen de sector merkte dat hij geen rol had bij de besluitvorming, zorgde dit ervoor dat betrokkenen vanuit de sector zich niet gehoord en gezien voelden en ontstond bij sommigen de neiging terug te vallen op de traditionele beleidsbeïnvloeding.

Werken volgens de regel ‘zonder last en ruggespraak’ leidde ertoe dat medewerkers in de werkgroepen zo veel mogelijk probeerden om vrijelijk en zonder belang vanuit de eigen organisatie mee te denken. De tussentijdse resultaten die het topeverleg voorgelegd kreeg zagen er daardoor vaak anders uit dan de bestuurders verwachtten. Hun reactie was bij tijd en wijle om meer regie te nemen en gedetailleerder op de inhoud te gaan sturen. Voor medewerkers binnen de werkgroepen kwamen de hieruit voortvloeiende nieuwe opdrachten en koerswijzigingen vaak als een verrassing. Medewerkers voelden zich niet serieus genomen, wat leidde tot frustratie bij de werkgroepen. Voor het directeurenoverleg was door deze sterke sturing van het topeverleg niet meer duidelijk wat zijn toegevoegde waarde was: de directeuren voelden zich een ‘doorgeefluik’.

In de evaluatie van de greenfield hebben de onderzoekers ook geconstateerd dat het resultaatgericht werken, expertise vanuit de sector, de uitvoeringsexpertise en de beleidsmatige expertise stevig aanwezig waren. Maar de sturing op het geheel van deze verschillende expertises en tegenstrijdige (niet uitgesproken) belangen vraagt ook om andere expertise namelijk de samenwerkings- en mensgerichte competentie. Binnen de

greenfield is de behoefte aan deze competenties onvoldoende erkend. In de interviews is veelvuldig gesproken over onduidelijkheden, verschillen van mening, onuitgesproken ideeën en verwachtingen enz. In plaats van deze verschillen te agenderen en te bespreken werd eromheen gewerkt en bleven zij in de kern bestaan.

4.4 Tijdpad, tempo

Uit de evaluatie blijkt dat de doorlooptijd van het onderzoek van ABDTOPConsult uiteindelijk langer was dan de doorlooptijd om het stelselontwerp te maken.

De druk om het coalitieakkoord uit te voeren zorgde voor een strakke sturing om te komen tot resultaten. Er werd heel hard én met enthousiasme gewerkt, waarbij de gevoelde tijdsdruk soms als te hoog werd ervaren.

Uit het onderzoek blijkt dat deelnemers het tempo waarin het greenfield-resultaat tot stand is gekomen, verschillend hebben ervaren. Daar waar met name mensen uit de politiek en beleidshoek het proces om verschillende redenen lang vonden duren, waren de uitvoerders en de sector van mening dat de tijd nodig was.

De interpretatie van het regeerakkoord bleek bij de perceptie van het tempo een bepalende factor. De ene groep nam daarbij als uitgangspunt dat het regeerakkoord ‘gewoon’ uitgevoerd moet worden, en de andere groep wilde vanuit kennis en expertise komen tot een stelselontwerp waarbij het een optie was af te wijken van de randvoorwaarden in het regeerakkoord (het ‘hoe’), zolang maar recht werd gedaan aan de opgave (het ‘wat’).

De uitvoering wist van het begin af aan dat de kaders uit het coalitieakkoord knellend waren, maar voelde pas ruimte om het ‘hoe’ breder te verkennen, toen zij duidelijk hadden gemaakt dat het voorstel gemaakt op basis van de uitgangspunten van het coalitieakkoord, niet uitvoerbaar was in de impactanalyse. Dit proces was kennelijk nodig om het uitwerken van alternatieve scenario’s op te kunnen starten.

Verschillende bewindspersonen zagen achteraf mogelijkheden om in het begin van de greenfield de opgaven, mogelijkheden en onmogelijkheden uitvoeriger te verkennen met alle betrokkenen. Daarbij had tijd genomen kunnen worden om met politiek, beleid en uitvoering diepgaand en inhoudelijk te verkennen wat de bedoeling was van de opgaven waarvoor men staat. Welke (on)mogelijkheden zijn er?

5 Conclusie

In de vorige hoofdstukken zijn de ervaringen van de betrokkenen aan de greenfield weergegeven (zie onderzoeksvraag drie in paragraaf 1.2 en hieronder). In dit hoofdstuk staan de antwoorden op de andere onderzoeksvragen (één, twee en vier) zoals benoemd in paragraaf 1.2:

1. Heeft de greenfield werkwijze opgeleverd wat ervan werd verwacht?
2. Wat zijn kenmerkende onderdelen van de aanpak? Welke onderdelen werken wel en welke werken niet, en waarom?
3. Wat zijn de ervaringen van betrokkenen bij de greenfield aanpak?
4. Wat kunnen we hiervan meenemen voor de vervolgfases en voor vergelijkbare toekomstige trajecten?

5.1 Heeft de greenfield werkwijze opgeleverd wat ervan werd verwacht?

Een inspirerend proces

De greenfield aanpak was een goed en inspirerend initiatief. Bijna alle betrokkenen en geïnterviewden zijn het daarover eens. Samenwerken met alle betrokken expertises en partijen is absoluut hoe zo'n proces voortaan plaats zou moeten vinden. Een andere werkwijze vraagt ook aanpassing van houding en bijbehorend gedrag. Het herkennen van patronen, belangen en werkwijze en die van een ander is daarbij een belangrijke eerste stap.

Succesvol resultaat

Op de vraag of de greenfield werkwijze heeft opgeleverd wat ervan werd verwacht is het antwoord 'ja'.

Het doel van de greenfield fase 1 was om in gezamenlijkheid met SZW, DUO, Toeslagen, UWV, SVB, en de betrokken veldpartijen projectmatig te laten werken aan het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang, binnen de afspraken uit het coalitieakkoord. Centraal in deze aanpak stond dat het nieuwe financieringsstelsel in gezamenlijkheid én in samenhang werd ontworpen, door alle beschikbare expertise en ervaring te benutten. Dit is gelukt. Op 21 juni 2023 is het concept-stelselontwerp inclusief impactanalyses in een Kamerbrief naar de Tweede Kamer gestuurd.

5.2 Wat ging goed binnen de greenfield en wat kon beter?

Ging het allemaal goed? Nee. Kunnen we ervan leren en beter worden? Absoluut. Om in de toekomst een greenfield en de samenwerking tussen beleid, uitvoering en de sector succesvol te laten verlopen, gelden een aantal randvoorwaarden die hieronder worden weergegeven.

De onderdelen die goed werkten binnen deze greenfield zijn:

- De samenwerking van verschillende partijen aan een gezamenlijk doel/ gezamenlijk opgave;
- De intentie tot gelijkwaardige samenwerking bij ontwerp door beleid, uitvoering en sector;
- Een complementaire kijk vanuit verschillende perspectieven draagt bij aan het goede gesprek en betere oplossingen;
- Vroeg zicht in het proces in wat wel kan en wat niet, levert later in het proces tijdswinst op;
- De bereidheid en betrokkenheid om met elkaar iets nieuws te doen en te leren.

De onderdelen die niet of minder goed werkten binnen de greenfield zijn:

- Het traject is te snel van start gegaan zonder aandacht te besteden aan de mogelijke verschillende perspectieven, werkwijze en belangen van de verschillende partijen, en zonder elkaar goed te leren kennen. Dit zorgde voor onduidelijkheid over het begrip "greenfield", er was geen gezamenlijk, vastgesteld beeld van wat de greenfield behelsde. De verschillende perspectieven over hoe leeg het veld was (of zou moeten zijn) leidden tot het steeds weer inbrengen van belangen. De verwarring en verschillende perspectieven werden niet expliciet besproken. Hierdoor bleef onduidelijkheid bestaan;
- Er is te weinig tijd genomen om met elkaar (politiek, beleid, uitvoering en de sector) goed te verkennen wat de achterliggende opgave precies was, welke (on)mogelijkheden er waren en welke aanpak er gehanteerd zou worden;
- Inbreng in de greenfield 'zonder last of ruggespraak' en zonder de belangen van de eigen organisatie te vertegenwoordigen werd als lastig ervaren. Uiteindelijk bleken belangen zeker een rol te spelen. Omdat die belangen niet expliciet werden besproken was het soms moeilijk om voortgang te boeken.
- Governance/rollen waren omschreven in het plan van aanpak. Maar door de vele onduidelijkheden ontstond er ruimte om een andere rol te vervullen en af te wijken van de governance;
- Alle bovenstaande elementen zorgden voor onduidelijkheid en ruis, die weer voor ongemak en frustraties zorgden bij betrokkenen. In plaats van deze knelpunten te benoemen werd er vaak omheen gewerkt en werd er niet expliciet over gesproken. Onduidelijkheid bleef hierdoor bestaan. Dit kwam de samenwerking en het resultaat niet ten goede.

6 Aanbevelingen

Uit de voorafgaande analyse en conclusie volgen enkele aanbevelingen voor een nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Voor eventuele andere trajecten waarbij nieuw beleid tot stand moet komen kunnen deze aanbevelingen ook waardevol zijn.



Werk de greenfieldmethodiek verder uit
Uit het onderzoek kwam naar voren dat de greenfieldaanpak een waardevolle methodiek is, die nog in de kinderschoenen staat. Aan de hand van de ervaringen die in deze greenfield zijn opgedaan verdient het aanbeveling om deze methodiek verder uit te werken en te verfijnen.



Investeer in het leren kennen van elkaar en elkaars organisaties
Het is essentieel om elkaar aan het begin van de greenfield goed te leren kennen. De investering aan de voorkant levert later in het proces tijdwinst op, en duidelijkheid en rust voor alle betrokkenen. Wanneer men zich in elkaars wereld verdiept en in het (organisatie)perspectief van de ander verplaatst, is dat een basis voor goede samenwerking. Denk hierbij aan aandacht voor de belangen en drijfveren, de cultuur, de werkwijze en de randvoorwaarden. De tijd nemen aan het begin van het traject om elkaar goed te leren kennen helpt om samen tot een gemeenschappelijke ambitie te komen, die blijvend inspireert en waarop teruggegrepen kan worden als er later in het proces frictie ontstaat.



Verken samen met beleid, politiek en uitvoering bij de opdrachtverstrekking (bijvoorbeeld naar aanleiding van het coalitieakkoord) het “waarom” en de doelstelling. Ga op zoek naar de onderliggende bedoeling, waardoor ruimte kan ontstaan voor alternatieve oplossingen.
Wanneer de deelnemers aan het begin van het proces de tijd nemen om inhoudelijk met politiek, beleid en uitvoering te verkennen wat de bedoeling is van de opgave en welke (on)mogelijkheden er zijn, kunnen ze gericht aan de opgave werken. Door het doel samen te onderzoeken en formuleren, en bijvoorbeeld te werken met scenario's, ontstaat er helderheid over de te maken (politieke) keuzes en ontstaat ruimte om te komen tot creatieve en vernieuwende ideeën.



Stel een procesbegeleider aan met expertise in samenwerking.
Om het werken in een greenfield succesvol te maken en om optimaal gebruik te kunnen maken van de verschillende kennis en expertise van alle partijen is samenwerking van essentieel belang. Stel een procesbegeleider aan die expliciet verantwoordelijk is voor het proces en het monitoren van de samenwerking. Het gaat daarbij onder andere om te zorgen voor heldere processen en rolvastheid, open en transparant communiceren, het aangaan van “het ingewikkelde gesprek” en het tijdig agenderen van knelpunten. Het is daarbij van belang om telkens het proces te evalueren, terug te grijpen naar de plannen en te bepalen of men nog op koers ligt. Hiervoor is een persoon nodig die kan aanjagen en kan aanzetten tot denken, die sterk in de schoenen staat en die de ruis en bewegingen in de onderstroom tijdig en actief op alle niveaus kan signaleren en agenderen.
Deze procesbegeleider kan ook een effectieve rol vervullen bij het expliciet maken van opvattingen, beelden en meningen. Vanaf de start is het nodig om ongemakkelijke vragen te stellen, transparant te maken waar het schuurt en niet te rusten voor er overeenstemming is over de uitgangspunten.

7 Bijlagen

7.1 Feitenrelaas

- **10 Januari 2022**
Beëdiging rutte iv met ca 'omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'
- **7 April 2022**
[Abdtopconsult start verkenning geschikte uitvoerder](#)
- **26 September 2022**
'Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel' door abdtopconsult
- **7 Oktober 2022**
[Kamerbrief over stelselherziening kinderopvang](#)
- **5 Oktober 2022**
Aftrapsessie met uitvoerders en szw in utrecht
- **31 Oktober 2022**
Eerste online regieteamoverleg
- **9 November 2022**
Kennissamenkomst deelnemers greenfield in den haag
- **5 Oktober – 16 november**
Samenwerken bij opstellen plan van aanpak
- **16 November 2022**
Plan van aanpak greenfield fase 1 – vastgesteld door bestuurders
Commissiedebat kinderopvang
- **23 & 24 November**
Tweedaagse opstellen startbeeld in leusden
- **1 December 2022**
Start werkzaamheden in drie wekelijkse iteraties in de werkgroepen
- **22 December 2022**
Bijeenkomst voor toelichting van de werkwijze van imo met sector
- **9 Januari 2023**
Oefensessie met regieteam voor eerste imo
- **12 Januari 2023**
Eerste plenaire sessie resultaten werkgroepen en eerste imo in utrecht
- **12 Januari – 2 feb**
Iteratie 2: werkgroepen werken verder aan ontwerp
- **2 Februari 2023**
Tweede plenaire sessie en tweede imo in den haag
- **16 Februari**
Kennissessie juridische vraagstukken door szw
- **2 Februari – 23 februari**
Iteratie 3: werkgroepen werken verder aan ontwerp
- **23 Januari – 23 februari**
Uitwerken opzet impactanalyses
- **24 Januari 2023**
Technische briefing aan commissie ko tweede kamer greenfieldtraject herziening financieringsstelsel kinderopvang | tweede kamer der staten-generaal
- **23 Februari 2023**
Derde plenaire sessie en derde imo in den haag
- **23 Februari – 16 maart**
Nawerk werkgroepen, schrijven baseline en stelselarchitectuur
- **1 Maart 2023**
Directeurenoverleg
- **16 Maart 2023**
Vierde plenaire sessie en vierde imo in den haag
- **20 & 21 Maart 2023**
2-Daagse van szw om narratief, baseline en stelselarchitectuur te vervolmaken
- **21 Maart 2023**
's Middags terugg koppeling szw aan uitvoerders uitkomsten 2-daagse
- **22 Maart 2023**
Plenaire werkbijeenkomst szw-uitvoering bij kivi in den haag
- **23 Maart 2023**
concept baseline en stelselarchitectuur gedeeld met do, to en regieteam
- **24 Maart 2023**
gesprek bestuurders over laatste punten
- **26 April 2023**
M&O dag met sector, uitvoering en szw (ko, juridisch en financieel)
[Kamerbrief over voortgang greenfield](#)
- **10 En 16 mei 2023**
Commissiedebat kinderopvang

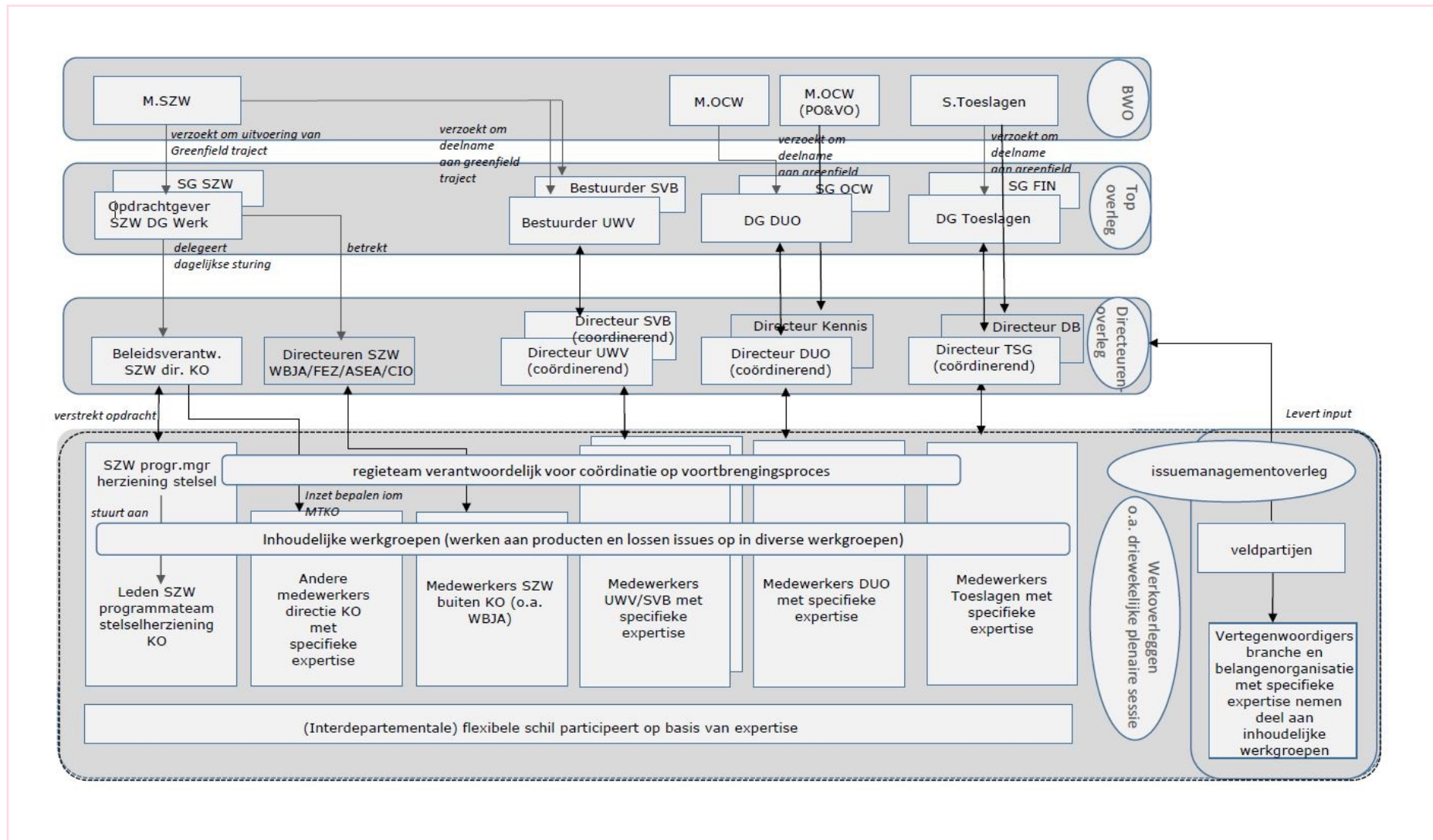
- **25 Mei 2023**
Plenaire sessie in den haag (babylon) resultaten impactanalyses
- **16 Juni 2023**
Uitvoerders leveren impactanalyse op aan szw
Resultaat van werkgroep 4 nota herbruikbaarheid opgeleverd aan to
- **21 Juni 2023**
[Kamerbrief met impactanalyses en adviezen naar de kamer](#)
- **7 Juli 2023**
Kabinet valt
- **11 Juli 2023**
Bewindsliden overleg
- **15 September 2023**
[Kamerbrief over stand van zaken en varianten naar de kamer, toezegging evaluatie greenfield](#)

7.2 Besturing greenfield

In het “plan van aanpak greenfield fase 1” is de besturing als volgt omschreven:

De greenfield nieuw financieringsstelsel kinderopvang betreft een interdepartementale samenwerking met nauwe betrokkenheid van het veld. Onderstaande figuur geeft de bijbehorende besturings- en overlegstructuur weer.

- De vier bewindspersonen hebben gezamenlijk in het bewindslidenoverleg (BWO) besloten tot het toepassen van een interdepartementale greenfield benadering voor het ontwerp van het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang.
- Op hoog-ambtelijk niveau wordt in een zogenaamd toeverleg voorzien waarin de politieke besluitvorming over de uitkomsten en eventuele tussenresultaten van de greenfield wordt voorbereid.
- DG Werk is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het nieuwe financieringsstelsel en daarmee ook opdrachtgever voor de greenfield en opdrachtgever voor het programmateam SZW. Directeur Kinderopvang (SZW) is gedelegeerd opdrachtgever. DG Werk is ook verantwoordelijk voor het betrekken van andere relevante directies van SZW, die hier in de loop van de stelselherziening een rol en verantwoordelijkheid in hebben/krijgen.
- De bestuurders van de uitvoeringsorganisaties vaardigen ieder één directeur af naar het directeurenoverleg. Deze directeuren hebben een coördinerende taak binnen de eigen uitvoeringsorganisatie om onder andere zorg te dragen voor de benodigde capaciteit en expertise in de greenfield en het informeren van de eigen driehoek. Dit geldt in beginsel ook voor SZW, tenzij voor de bespreking van het betreffende issue specifieke kennis nodig is (financieel dan wel juridisch).
- Sectorpartijen participeren in de greenfield. Via het driewekelijks issuemanagement overleg (IMO) wordt de voortgang met hen besproken. Wanneer over de oplossing van bepaalde issues geen overeenstemming met sectorpartijen kan worden bereikt kunnen de directeur Kinderopvang (4x per jaar) of Minister SZW (2x per jaar) deze zaken in de reguliere bestuurlijke overleggen met de sector bespreken. In bijzondere gevallen kan voorafgaand aan besluitvormingsmomenten een apart bestuurlijk overleg worden georganiseerd.
- De werkzaamheden binnen de greenfield worden uitgevoerd door samenwerkende teams met medewerkers van SZW, betrokken uitvoerders en experts vanuit de sector.
- De dagelijkse sturing op het voortbrengingsproces vindt plaats door een interdepartementaal regieteam. Dit team bestaat uit een afvaardiging vanuit SZW en de betrokken uitvoerders (max 1 à 2 personen per organisatie).



8 Literatuurlijst

Kaats, E & Opheij W. *Leren samenwerken tussen organisaties. Allianties, netwerken, ketens, partnerships*. Deventer: Vakmedianet, 2014

Rijksoverheid. (2021, 10 januari).

Coalitieakkoord

[Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#)

Geraadpleegd op 13 februari 2024.

Rijksoverheid. (2022, 26 september).

[Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel](#)

Geraadpleegd op 13 februari 2024.

Deze Evaluatie Greenfield Herziening Financieringsstelsel
Kinderopvang fase 1 is een uitgave van:

Rijksoverheid

Maart 2024