



aan SZW
van Peter-Paul de Wolf en Sander Scholtus
(Senior) methodoloog
onderwerp Aandeel 0-jarigen onder aanvragen toeslag kinderopvang
datum 5 september 2018

Inleiding

Naar aanleiding van een voorgestelde verandering in de beroepskracht-kind ratio (BKR) voor de dagopvang bij kinderdagverblijven, is door twee partijen onderzoek gedaan naar het effect op de kosten. Dit leidde tot twee verschillende schattingen. Uit een verschilanalyse door de betrokken partijen is gebleken dat het verschil voornamelijk wordt veroorzaakt door het verschil in de schatting van het aandeel van 0-jarigen (baby's) in het totaal aantal kinderen dat in de dagopvang zit.

Het CBS is gevraagd om, als onafhankelijke partij, een schatting te maken van het aandeel baby's op basis van belastinggegevens over de kinderopvangtoeslag. Met die schatting kan, op basis van een door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangeleverde methode, een vereenvoudigde schatting gemaakt worden van het effect op de kosten.

Onderzoeksvraag zoals geformuleerd door SZW

In overleg met SZW is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

1. Wat is de verhouding 0- tot 1-jarigen in de landelijke cijfers op november 2017, april 2018 en wat is een representatief jaargemiddelde?
2. Wat is het aandeel 0-jarigen in relatie tot het aandeel 1-, 2- en 3-jarigen? Dit is nodig om te kunnen berekenen of en zo ja wat het effect is op verwachte kostenstijging van de aanpassing van de beroepskracht-kindratio.

Brongegevens¹

In de berekeningen is gebruikgemaakt van gegevens over toegekende toeslagen voor kinderopvang die beschikbaar zijn bij de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst. Uitgangspunt voor de berekeningen is een bestand waarin per toegekende aanvraag de volgende kenmerken bekend zijn:

- Identificatienummer aanvrager
- Identificatienummer kind waarop de aanvraag betrekking heeft
- Geboortedatum kind waarop de aanvraag betrekking heeft
- Startdatum van de periode waarop de aanvraag betrekking heeft
- Einddatum van de periode waarop de aanvraag betrekking heeft

¹ De auteurs bedanken Jan-Willem van Drieënhuizen voor zijn hulp bij het beschikbaar stellen van de brondata en het uitvoeren van de query's.



- Type opvang: hierbij is voor deze berekening alleen de categorie 'dagopvang/kindcentrum' geselecteerd (gastouder opvang is dus *niet* meegenomen)
- Aantal 'rekenuren per maand' waarvoor toeslag is toegekend (zie toelichting hieronder)
- Uurtarief opvang waarvoor toeslag is toegekend

Het aantal rekenuren per maand is een getal dat gebruikt wordt om toekenningen met perioden van verschillende lengten onderling vergelijkbaar te maken. Door dit getal naar rato te verdelen over de volledige periode tussen start- en einddatum vindt men het totaal aantal uren opvang waarvoor in die periode een toeslag is toegekend. Bijvoorbeeld: de opvangperiode is 1 februari t/m 14 februari 2017 en het aantal rekenuren per maand bedraagt 80 uur. Dit betekent dat feitelijk een toeslag is toegekend voor $80 \times (14 / 28) = 40$ uur opvang.

De berekeningen zijn uitgevoerd op een afslag van de database van de Belastingdienst die gemaakt is op 21 augustus 2018.

Uitgangspunten en methodiek

De volgende uitgangspunten hebben we gebruikt bij de berekeningen:

- Gezien de beperkte tijd voor dit onderzoek, is gebruik gemaakt van de gegevens van de belastingdienst over de toeslagen voor kinderopvang. Het hebben van dagopvang voor een kind is daarom in dit onderzoek gelijkgesteld aan het krijgen van toeslag voor kinderopvang via de belastingdienst. Er kan verschil zitten tussen het aantal uren waarvoor toeslag is toegekend en het aantal uren waarin opvang daadwerkelijk plaatsvindt. Mogelijke oorzaken voor verschil in aantal uren:
 - Er is bewust of onbewust geen toeslag aangevraagd.
 - Alleen werkenden kunnen toeslag krijgen. In het geval van dagopvang kan per kind voor maximaal 140% van de gewerkte uren toeslag worden aangevraagd (en bovendien nooit meer dan 230 uur per maand).
- De data bij de belastingdienst kunnen op meerdere momenten bijgesteld worden, bijvoorbeeld omdat nieuwe beschikkingen bekend zijn geworden. Aanvragers kunnen tot 4 maanden met terugwerkende kracht toeslag aanvragen. Na ongeveer 4 maanden zijn de data (met name het aantal uren) dan ook voldoende stabiel om betrouwbare aandelen te kunnen bepalen.

De aandelen 0-, 1-, 2- en 3-jarigen worden bepaald op basis van de *uren* opvang. De belangrijkste redenen (zie hieronder voor meer toelichting) zijn:

- Kinderen die meer gebruik maken van dagopvang moeten zwaarder meegerekend worden. Zij hebben immers een grotere invloed op de totale kosten.
- Randeffecten (bijvoorbeeld de harmonisatiwet²) hebben minder grote invloed op het aandeel uren dan op het aandeel kinderen.

² Met de "harmonisatiwet" doelen we hier op wetgeving op basis waarvan opvang bij peuterspeelzalen ook voor toeslag in aanmerking is gekomen. Daardoor zijn de peuterspeelzalen ook in de Landelijke Registratie Kinderopvang terechtgekomen.



De volgende punten zijn de basis voor de gebruikte methodiek:

- De data van 21 augustus 2018 zijn de meest recente data die we bij onze berekeningen kunnen gebruiken. Gezien het voorgaande punt kunnen we dus slechts tot en met april 2018 betrouwbare aandelen bepalen.
- Het aandeel 0-, 1-, 2- en 3-jarigen wordt per leeftijdsgroep berekend als het relatieve aantal uren dat van dagopvang gebruikgemaakt wordt, ten opzichte van het totale aantal uren dat van dagopvang gebruikgemaakt wordt. Daardoor tellen kinderen die meer dagen worden opgevangen zwaarder mee.
- Naast de 0-, 1-, 2- en 3-jarigen komen incidenteel ook nog 4-jarigen in het bestand voor. Dit betreft 4-jarigen die, in de overgangsfase naar het basisonderwijs, nog enkele weken of maanden recht hebben op een toelage voor de dagopvang. Bijvoorbeeld een kind dat eind juni 4 wordt en pas het volgende schooljaar naar de basisschool zal gaan. Deze 4-jarigen zijn meegenomen in de uren van de 3-jarigen. Binnen deze categorie dragen de 4-jarigen meestal 1 à 2 procent bij aan het totaal aantal uren (zie Resultaten).
- In de data van de belastingdienst zijn de maandrekenuren opgenomen. Per maand is ook bekend voor welke (deel-)periode toeslag is toegekend. Rekening houdend met een eventuele verjaardag, worden die uren aan de verschillende leeftijdsgroepen toegekend. Bijvoorbeeld: opvangperiode 10 januari tot en met 28 januari en kind wordt op 15 januari één jaar. Dan wordt 5/31 van de maandrekenuren bij de 0-jarigen gerekend (corresponderend met 10 tot en met 14 januari) en 14/31 van de maandrekenuren bij de 1-jarigen (corresponderend met 15 tot en met 28 januari).
- Sinds 1 januari 2018 worden peuterspeelzalen ook als kinderopvanglocatie opgenomen in de Landelijke Registratie Kinderopvang. Ondanks het feit dat daardoor met name het *aantal* 3-jarigen dat gebruik maakt van dagopvang toeneemt, is de toename van de *uren* van 3-jarigen relatief klein: kinderen die bij peuterspeelzalen worden opgevangen, gebruiken per definitie relatief (veel) minder uren. Daardoor zal het effect op het aandeel *uren* van 0-jarigen minder zijn dan het effect op het aandeel *getelde* 0-jarigen.
- Bij de belastingdienst is een van SZW afkomstige lijst beschikbaar van “voormalige” peuterspeelzalen die per 1 januari 2018 als kinderopvanglocatie zijn opgevoerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Die lijst bestaat uit ongeveer 1300 identificatie nummers (LRK nummers). Echter, aan die nummers valt niet af te leiden of het om een nieuwe dagopvang of een oude peuterspeelzaal gaat. Een verdere beperking van de lijst is dat hij betrekking heeft op de situatie op 1 januari 2018; latere toevoegingen en veranderingen (bijvoorbeeld als gevolg van fusies of splitsingen) zijn niet bekend. Verder is een dergelijke lijst voor 2017 in het geheel niet beschikbaar. Voor 2018 zijn de berekeningen inclusief en exclusief de genoemde lijst gedaan. Het effect op het urenaandeel van 3-jarigen is minder dan 0,5 procentpunt (zie Resultaten). Het resterende effect dat niet gecorrigeerd kan worden is naar verwachting nog kleiner dan dit wel gecorrigeerde effect.



Resultaten

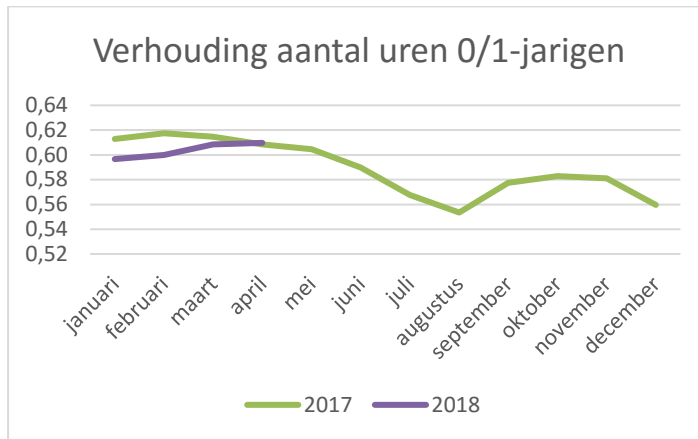
Tabel 1 toont de totale uren kinderopvang per leeftijdscategorie (jaar), voor alle maanden in de periode januari 2017 tot en met april 2018, berekend op de bovengenoemde wijze. De laatste kolom bevat de hieruit berekende verhouding van het aantal uren bij 0-jarigen en 1-jarigen.

Tabel 1. Aantal uren kinderopvang per leeftijdscategorie per maand (januari 2017 t/m april 2018), exclusief peuterspeelzalen voor de maanden in 2018.

maand						verhouding	
	0 jaar	1 jaar	2 jaar	3–4 jaar*	totaal	0/1 jaar	
jan 2017	3.478.945	5.676.110	6.638.542	6.686.085	22.479.680	0,613	
feb 2017	3.551.907	5.752.468	6.693.851	6.815.321	22.813.547	0,617	
mrt 2017	3.581.680	5.826.509	6.731.849	6.886.849	23.026.888	0,615	
apr 2017	3.581.125	5.886.186	6.748.481	6.968.341	23.184.135	0,608	
mei 2017	3.592.994	5.941.953	6.783.335	7.029.998	23.348.280	0,605	
jun 2017	3.519.920	5.967.542	6.790.329	7.191.881	23.469.672	0,590	
jul 2017	3.376.651	5.949.305	6.712.155	7.279.849	23.317.959	0,568	
aug 2017	3.288.796	5.942.021	6.678.058	7.160.039	23.068.914	0,553	
sep 2017	3.557.494	6.159.606	6.945.914	7.094.475	23.757.490	0,578	
okt 2017	3.627.061	6.223.941	7.026.534	7.346.567	24.224.103	0,583	
nov 2017	3.651.192	6.283.039	7.052.871	7.466.734	24.453.836	0,581	
dec 2017	3.505.656	6.265.221	7.022.719	7.607.347	24.400.943	0,560	
jan 2018	3.784.818	6.343.862	7.143.569	7.594.719	24.866.968	0,597	
feb 2018	3.854.658	6.425.305	7.237.726	7.662.518	25.180.207	0,600	
mrt 2018	3.917.173	6.438.782	7.329.378	7.702.930	25.388.262	0,608	
apr 2018	3.940.423	6.462.924	7.398.006	7.767.784	25.569.136	0,610	

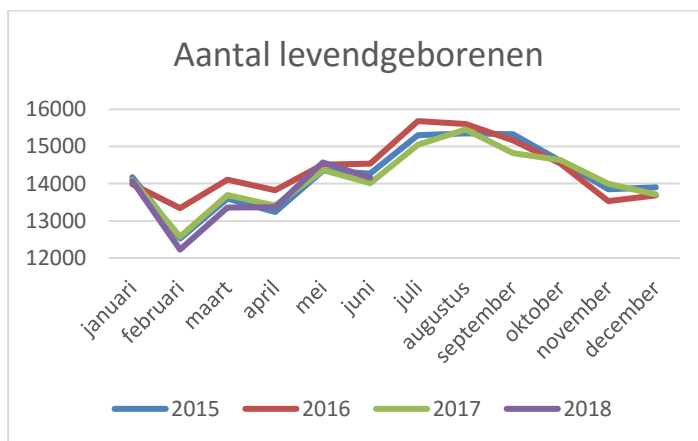
* De categorie “3–4 jaar” bevat voornamelijk 3-jarigen, maar in het bestand komen incidenteel ook 4-jarigen voor die een toeslag ontvangen voor dagopvang. De 4-jarigen dragen meestal 1 à 2 procent bij aan het aantal uren in deze categorie; in juli en augustus ligt dit percentage iets hoger (5 à 6 procent).

Opvallend is dat de verhouding tussen 0- en 1-jarigen gedurende het jaar niet constant is. In de eerste helft van het jaar ligt deze verhouding hoger dan in de tweede helft van het jaar. Figuur 1 toont het verloop van de verhouding gedurende het jaar, voor de periode uit Tabel 1. In gegevens over 2015 en 2016 (hier niet opgenomen) is hetzelfde patroon gevonden. Tussen 2015 en april 2018 is geen duidelijke structurele toe- of afname zichtbaar in de verhouding tussen 0- en 1-jarigen: het patroon uit Figuur 1 lijkt zich elk jaar min of meer op dezelfde manier te herhalen.



Figuur 1. Verhouding aantal uren kinderopvang van 0- en 1-jarigen per maand (januari 2017 t/m april 2018).

Een mogelijke verklaring voor het patroon uit Figuur 1 is deels te vinden in de geboortecijfers die het CBS publiceert. Figuur 2 toont de ontwikkeling van het aantal levendgeborenen per maand voor de periode januari 2015 tot en met juni 2018. Hier is te zien dat het aantal geboortes in de tweede helft van het jaar (met name in juli tot en met oktober) hoger ligt dan in de eerste helft van het jaar. Doorgaans gaan baby's tussen drie en zes maanden na hun geboorte voor het eerst naar de kinderopvang. Rekening houdend met deze verschuiving, komt het patroon uit Figuur 1 overeen met het patroon uit Figuur 2.



Figuur 2. Aantal levendgeborenen per maand (januari 2015 t/m juni 2018). Bron: CBS, StatLine.

In Tabel 2 zijn de totale aantallen uren per leeftijdscategorie uit Tabel 1 omgerekend naar aandelen per leeftijdscategorie. Bij het berekenen van de getallen in Tabel 1 en 2 is opvang bij peuterspeelzalen, voor zover bekend bij de Belastingdienst (zie boven), weggelaten. Dit heeft een beperkt effect op het aandeel 2- en 3-/4-jarigen: als de peuterspeelzalen worden meegeteld liggen de aandelen 2-jarigen en 3-/4-jarigen vanaf januari 2018 gemiddeld respectievelijk 0,1 procentpunt en 0,4 procentpunt hoger.



Tabel 2. Aandelen uren kinderopvang per leeftijdscategorie per maand (januari 2017 t/m april 2018), gebaseerd op de aantallen uren in Tabel 1.

maand	0 jaar	1 jaar	2 jaar	3–4 jaar
jan 2017	15,5%	25,2%	29,5%	29,7%
feb 2017	15,6%	25,2%	29,3%	29,9%
mrt 2017	15,6%	25,3%	29,2%	29,9%
apr 2017	15,4%	25,4%	29,1%	30,1%
mei 2017	15,4%	25,4%	29,1%	30,1%
jun 2017	15,0%	25,4%	28,9%	30,6%
jul 2017	14,5%	25,5%	28,8%	31,2%
aug 2017	14,3%	25,8%	28,9%	31,0%
sep 2017	15,0%	25,9%	29,2%	29,9%
okt 2017	15,0%	25,7%	29,0%	30,3%
nov 2017	14,9%	25,7%	28,8%	30,5%
dec 2017	14,4%	25,7%	28,8%	31,2%
jan 2018	15,2%	25,5%	28,7%	30,5%
feb 2018	15,3%	25,5%	28,7%	30,4%
mrt 2018	15,4%	25,4%	28,9%	30,3%
apr 2018	15,4%	25,3%	28,9%	30,4%

Vanwege afronden tellen de percentages per rij niet altijd op tot 100,0%.

In Tabel 3 is het gemiddelde berekend van de aandelen in Tabel 2 over een periode van twaalf opeenvolgende maanden. Uit dit jaargemiddelde is vervolgens (in de laatste kolom) opnieuw de verhouding tussen 0- en 1-jarigen berekend. In verband met de stabiliteit van de data is de periode mei 2017 tot en met april 2018 de meest recente periode waarnaar is gekeken. De uitkomsten in Tabel 3 laten weinig verschil zien tussen de verschillende perioden. Het lijkt daarom voldoende om te kijken naar het jaargemiddelde over 2017. Dit heeft bovendien als voordeel dat een eventuele resterende invloed van de harmonisatiewet voor peuterspeelzalen op de uitkomsten voor de aandelen uren kinderopvang naar leeftijd beperkter zal zijn dan wanneer ook maanden uit 2018 worden meegenomen.

Tabel 3. Aandelen uren kinderopvang per leeftijdscategorie per maand: voortschrijdend gemiddelde over een periode van twaalf maanden, exclusief peuterspeelzalen voor de maanden in 2018.

periode	0 jaar	1 jaar	2 jaar	3–4 jaar	verhouding
					0/1 jaar
jan 2017 – dec 2017	15,0%	25,5%	29,1%	30,4%	0,589
feb 2017 – jan 2018	15,0%	25,5%	29,0%	30,4%	0,588
mrt 2017 – feb 2018	15,0%	25,6%	28,9%	30,5%	0,586
apr 2017 – mrt 2018	15,0%	25,6%	28,9%	30,5%	0,586
mei 2017 – apr 2018	15,0%	25,6%	28,9%	30,6%	0,586

Vanwege afronden tellen de percentages per rij niet altijd op tot 100,0%.



Conclusie

Aan het CBS is gevraagd om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Wat is de verhouding 0- tot 1-jarigen in de landelijke cijfers op november 2017, april 2018 en wat is een representatief jaargemiddelde?

Antwoord: Bij het berekenen van de verhouding zijn kinderen gewogen met het aantal uren opvang waarvoor zij toeslag ontvangen. Volgens Tabel 1 bedraagt de verhouding dan 0,581 in november 2017 en 0,610 in april 2018. Er is een jaarlijks terugkerend patroon waarbij de verhouding in de eerste helft van het jaar hoger ligt dan in de tweede helft van het jaar. De periode januari t/m december 2017 lijkt goed bruikbaar voor het bepalen van een representatief jaargemiddelde. Volgens Tabel 3 bedraagt de verhouding over die periode 0,589.

2. Wat is het aandeel 0-jarigen in relatie tot het aandeel 1-, 2- en 3-jarigen?

Antwoord: De aandelen 0-, 1-, 2- en 3-jarigen per maand zijn te vinden in Tabel 2, de bijbehorende jaargemiddelden in Tabel 3. Bij de categorie 3-jarigen zijn ook enkele 4-jarigen meegeteld die volgens de Belastingdienst toeslag ontvangen voor dagopvang. Uitgaande van het jaargemiddelde over de periode januari t/m december 2017 bedragen de aandelen 0-, 1-, 2- en 3-jarigen respectievelijk 15,0%, 25,5%, 29,1% en 30,4%. Uit deze aandelen is de invloed van de harmonisatiewet voor peuterspeelzalen zoveel mogelijk verwijderd.