



**Het Matteüseffect onder de loep:
over het ongelijke gebruik van
kinderopvang in Vlaanderen**

Joris Ghysels
Wim Van Lancker

oktober 2009

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2009/6104/07

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Het gebruik van kinderopvang	1
2.1	Gegevens en begrippen	1
2.2	De maatschappelijke verdeling van het gebruik van kinderopvang	4
2.3	Opvang in functie van werk en soms ook niet	6
2.4	Tussentijds besluit.....	10
3	De rol van informele opvang.....	10
4	De financiële kosten van kinderopvang	11
5	Verdeling van de overheidsgelden voor kinderopvang	15
6	Samenvatting en beleidsreflectie.....	18
	Bijlagen	21
	Referenties	24

De auteurs danken Josefine Vanhille voor de berekening van simulatieresultaten en Bea Cantillon, Karel Van den Bosch, Josefine Vanhille en Gerlinde Verbist voor hun tekstsuggesties.

1 Inleiding

In dit bericht bekijken we hoe het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen verdeeld is over de bevolking. De sector kinderopvang is namelijk een relatief nieuwe sector van het sociaal beleid, die inspeelt op een behoefte aan sociale dienstverlening die maatschappelijk gewicht verwierf door de veralgemening van het tweeverdienerschap sinds de jaren 1970 van de vorige eeuw. We stellen ons hier met andere woorden de vraag hoe het de sociale zekerheid vergaan is bij de ontwikkeling van een nieuwe tak van haar activiteiten. Meer concreet willen we weten wie de gebruikers zijn van deze nieuwe dienstverlening en van welk soort dienstverlening ze gebruik maken. Daarbij interesseert het ons vooral of er sprake is van selectiviteit in het gebruik of, integendeel, de kinderopvang als een algemeen toegankelijke maatschappelijke dienst mag gerekend worden.

In wat volgt verdiepen we ons daarom in verschillende aspecten van de maatschappelijke verdeling van het gebruik van kinderopvang. Na een paragraaf over de bron van onze gegevens en een uitklaring van begrippen, starten we de analyse met een focus op het al dan niet gebruik van verschillende types van opvang. Daarbij besteden we extra aandacht aan het opvangtekort voor werkzoekende moeders en de beschikbaarheid van grootouderszorg als alternatief voor formele kinderopvang. We vervolgen de analyse met een overzicht van de betaalbaarheid van de opvang vanuit ouderperspectief en een vergelijking van het ‘profijt van de overheid’ in de sector kinderopvang. We tellen er verschillende overheidsinspanningen samen en tonen aan dat de laagste sociale categorieën veel minder voordeel halen uit de sector kinderopvang dan andere maatschappelijke groepen. We sluiten af met een samenvatting en beleidsdiscussie.

2 Het gebruik van kinderopvang

2.1 Gegevens en begrippen

De enquête Gezinnen, Zorg en Opvang (GEZO), uitgevoerd in het schooljaar 2004-2005, bevat bijna 3000 Vlaamse huishoudens verdeeld in vier substeekproeven. De grootste steekproef bevat huishoudens met ten minste een kind jonger dan 3 jaar, waartoe wij ons in dit bericht beperken. Aan de respondenten werd gevraagd om gedetailleerde informatie te verstrekken omtrent hun socio-economische situatie en hun gebruik van zorg en opvang tijdens een normale schoolweek, voor elk van hun kinderen. In dit bericht hebben we het met andere woorden enkel over de opvang tijdens het schooljaar, niet tijdens vakantieperiodes en evenmin bij niet-geplande gebeurtenissen zoals ziekte. De vraagstelling liet anderzijds wel toe dat ouders meer dan één opvangvorm vernoemden, omdat combinaties van meerdere types opvang natuurlijk perfect mogelijk zijn¹.

¹ Uit eerdere analyses van Ghysels en Debacker (2007) blijkt echter dat combinaties (in een gewone week) niet bijzonder veel voorkomen (en dan nog vooral bij gezinnen met een combinatie van kinderen in de voorschoolse opvang en de kleuterschool).

We maken in de analyse een onderscheid tussen gesubsidieerde, niet-gesubsidieerde en informele opvang. Onder *gesubsidieerde opvang* verstaan we gesubsidieerde crèches, aangesloten onthaalmoeders, initiatieven voor buitenschoolse opvang (IBO), opvang door de school, semi-internaat en PWA-werknemers die instaan voor kinderopvang. Dit zijn opvangvormen die voor de prijsbepaling gebonden zijn aan wettelijke voorwaarden en die voorrang moeten verlenen aan bepaalde kansengroepen in de samenleving (vooral kinderen van alleenstaande ouders en van ouders met een laag inkomen). De ouders betalen een bijdrage die rekening houdt met het gezinsinkomen. *Niet-gesubsidieerde opvang* bestaat uit particuliere opvanginstellingen, zelfstandige onthaalmoeders, au pair, babysits en aangeworven huishoudhulp. Deze vormen van opvang bepalen in de meeste gevallen zelf de prijs die zij aanrekenen voor hun diensten^{2 3}. *Informeel opvang*, tenslotte, is opvang door grootouders, vrienden, familie, burens et cetera.

Als indicator van de sociale positie van een huishouden gebruiken we in dit bericht vooral het totale beschikbare inkomen. We verdelen de huishoudens in inkomensgroepen van telkens tien procent (de zogenaamde inkomensdecielen) gebaseerd op het equivalente beschikbare huishoudinkomen. Dat wil zeggen dat het gezinsinkomen gecorrigeerd is voor gezinsgrootte zodat het onderling beter vergelijkbaar is. We gebruiken daartoe de equivalentieschaal die ook wordt gebruikt door Eurostat en OESO (gewicht 1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor andere volwassenen en 0,3 voor elk kind)⁴, wat voor een gemiddeld gezin een equivalent beschikbaar maandelijks inkomen oplevert van 1.643,65 euro. De grenzen van de inkomensgroepen zijn te vinden in de eerste kolom van tabel 1. Het moet daarbij duidelijk zijn dat de gebruikte indeling in groepen alleen betrekking heeft op de bestudeerde bevolkingsgroep, de gezinnen met minstens één kind jonger dan drie. Onze discussie over maatschappelijke positie refereert met andere woorden uitsluitend aan andere gezinnen met jonge kinderen en uitdrukkelijk niet aan de gehele bevolking van het Vlaamse gewest. In bijlage B.1. tonen we aan dat de bestudeerde bevolkingsgroep in vergelijking met de gehele bevolking over meer financiële armslag beschikt. Wie relatief arm is binnen de groep van gezinnen met jonge kinderen, behoort daarom nog niet noodzakelijk tot de armsten in Vlaanderen. Dat betekent natuurlijk niet dat iemand onderaan de inkomensladder plots dramatisch van positie zal veranderen. Het betekent wel dat we bij een eventuele discussie over herverdeling niet uit het oog mogen verliezen dat we over één bepaald segment van de bevolking spreken, ook al is dat dan relatief groot.

² Een aantal niet-gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen volgt op eigen initiatief de regels van het gezinsbijdragebesluit van de Vlaamse regering. Het gaat vooral om (een gedeelte van de) initiatieven van gemeentebesturen en het gemeenschapsonderwijs die – omwille van budgettaire beperkingen – niet in aanmerking zijn gekomen voor subsidiëring tijdens de opeenvolgende uitbreidingsrondes, maar waarvan de initiatiefnemers groot belang hechten aan een kostprijs in functie van het gezinsinkomen.

³ Sinds 16 februari 2009 bestaat er een systeem waarbij zelfstandige onthaalouders en kinderverblijven bij de prijsbepaling toch rekening kunnen houden met het gezinsinkomen van de aanvrager en daarvoor een onkostenvergoeding ontvangen van de Vlaamse overheid. Er is echter geen verplichting om dit systeem toe te passen.

⁴ Uiteraard is deze equivalentieschaal niet de enig mogelijke. Recent onderzoek over de financiële behoeften van arme gezinnen in Vlaanderen (Storms en Van Den Bosch, 2009) suggereert bijvoorbeeld dat eenoudergezinnen andere schaaffecten (en dus equivalentieschalen) vertonen dan koppels met kinderen en dat de onkosten gradueel stijgen met de leeftijd. Een grondige analyse van de meest geschikte equivalentieschaal gaat echter het kader van dit bericht te buiten.

Een andere belangrijke voorafgaande opmerking heeft betrekking op het gebruik van inkomen als indicator van sociale positie. We maken ermee tot op zekere hoogte een cirkelredenering. Ouders gebruiken kinderopvang immers overwegend wanneer ze betaald werk verrichten en, omgekeerd, gebruiken ouders die geen betaald werk hebben, eerder zelden kinderopvang. Uit dit laatste volgt dat veel ouders die geen opvang gebruiken, ook geen betaalde baan hebben, waardoor het totaal beschikbaar inkomen van hun huishouden eerder laag is. Daardoor is het waarschijnlijk dat in de laagste decielen (d.w.z. de huishoudens met een laag inkomen), ook minder sprake zal zijn van kinderopvanggebruik dan in een gemiddeld gezin met kinderen.

Helemaal ontsnappen aan deze cirkelredenering is niet mogelijk, omdat het inkomen een wezenlijk element is van de sociale positie in onze samenleving en bovendien andere kenmerken van gezinnen sterk samenhangen met het inkomen. Wel zullen we ons oordeel over de maatschappelijke verdeling van kinderopvang verder uitklaren aan de hand van twee types bijkomende analyses. Ten eerste zullen we gebruik maken van bijkomende indicatoren van sociale positie (het opleidingsniveau van de moeder en het jobtype van de vader) (paragraaf 2.2) en ten tweede zullen we uitvoerig ingaan op de werkelijke band tussen betaald werk en het gebruik van kinderopvang (paragraaf 2.3). Zo verrijken we het inzicht in de band tussen sociale positie en opvanggebruik en verhelderen we in welke mate de veronderstelde band tussen tewerkstelling en opvanggebruik ook werkelijk bestaat.

Tabel 1. Overzichtstabel, huishoudens met een jongste kind < 3 jaar (Vlaams gewest, 2005).

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4	Kolom 5	Kolom 6
1	0 – 846,09	30,3	2,25	0,59	20,5	11,51
2	846,09 – 1113,95	9,8	2,15	0,71	3,4	29,90
3	1113,95 – 1307,90	9,8	2,18	0,96	0,0	41,40
4	1307,90 – 1469,22	6,6	2,02	1,19	0,0	48,33
5	1469,22 – 1614,74	6,5	1,79	1,28	0,9	51,09
6	1614,74 – 1733,66	0,0	1,83	1,34	0,8	61,57
7	1733,66 – 1890,73	1,6	1,86	1,29	0,0	61,98
8	1890,73 – 2087,83	0,8	1,63	1,33	0,0	66,06
9	2087,83 – 2414,83	2,4	1,59	1,14	0,0	68,49
10	+ 2414,83	0,0	1,68	1,30	0,0	61,83
<i>Gem.</i>	<i>1643,65</i>	<i>6,8</i>	<i>1,90</i>	<i>1,11</i>	<i>2,5</i>	<i>50,22</i>
<i>N</i>	<i>1222</i>	<i>1222</i>	<i>1222</i>	<i>1222</i>	<i>1195</i>	<i>1222</i>

Kolommen:

- 1 Inkomensgrenzen in euro.
- 2 Eenoudergezinnen (% binnen deciel)
- 3 Gemiddeld aantal kinderen tussen 0 en 12 jaar in het huishouden.
- 4 Gemiddeld aantal kinderen tussen 0 en 12 jaar die van opvang gebruik maken.
- 5 Arbeidsloze gezinnen, d.w.z. zonder personen met betaalde arbeid (% binnen deciel).
- 6 Arbeidsintensiteit van het huishouden (in gemiddeld aantal uur per week).

Bron: GEZO.

Als voorbereidend overzicht tonen we in tabel 1 nog een aantal kenmerken van de huishoudens met jonge kinderen in Vlaanderen, zonder al meteen in te gaan op de onderlinge samenhang van deze kenmerken. Gemiddeld is in 2,5% van de huishoudens niemand aan het werk (kolom 5) en bestaat 6,8% van de huishoudens uit eenoudergezinnen (kolom 2). Wanneer we kijken naar de inkomensverdeling dan zien we dat deze gezinskenmerken geconcentreerd zijn in de twee laagste decielen. 30% van de gezinnen in de laagste inkomenscategorie zijn eenoudergezinnen en 20,5% zijn arbeidsloze huishoudens. Verder toont kolom 6 dat er gemiddeld 50 uur per week gewerkt wordt (de uren van beide partners werden indien van toepassing opgeteld), maar uit de decielenverdeling blijkt dat lage inkomenshuishoudens gemiddeld veel minder uren per week buitenshuis werken dan hoge inkomenshuishoudens.

Gemiddeld hebben de huishoudens in onze steekproef 1,90 kinderen tussen 0 en 12 jaar oud, waarvan er 1,11 gebruik maken van opvang. De inkomensverdeling reveleert ook hier weer verschillen naargelang de inkomenslaag. De huishoudens met de laagste inkomens hebben gemiddeld meer kinderen dan huishoudens met de hoogste inkomens, maar maken tegelijk minder gebruik van opvang (kolom 3 versus kolom 4).

2.2 De maatschappelijke verdeling van het gebruik van kinderopvang

Tabel 2 detailleert het gebruik van opvang door gezinnen met jonge kinderen in Vlaanderen naar inkomensdeciël. Om te beginnen blijkt uit de tabel dat gemiddeld 27% van deze gezinnen geen gebruik maakte van om het even welke vorm van opvang. Deze niet-participatie is echter niet gelijk gespreid over de bevolking. De laagste drie inkomensgroepen doen opvallend minder beroep op opvang (van 41% tot 63%) dan de hoogste zes (minder dan 20%).

Tabel 2. Decielverdeling van het gebruik van kinderopvang door huishoudens met een jongste kind < 3 (Vlaams gewest, 2005, horizontale percentages).

	Gesubsidieerde opvang	Niet-gesubsidieerde opvang	Informele opvang	Geen opvang
1	30,3	1,6	9,8	63,1
2	32,0	3,3	18,7	56,6
3	43,4	7,3	26,0	40,7
4	50,8	6,6	41,8	24,6
5	63,9	7,3	47,2	17,1
6	62,3	9,0	45,9	13,8
7	53,3	12,3	39,8	18,7
8	65,6	19,7	50,0	4,1
9	59,3	12,3	49,2	18,7
10	66,4	14,8	39,3	12,3
Gem.	52,7	9,4	36,8	26,9%

N = 1222

Bron: GEZO, significantietoetsen zie bijlage B.2.

Bovendien gaat het niet louter om een lager gebruik van opvang in het algemeen, maar doen de lage inkomens ook minder beroep op gesubsidieerde opvang dan gezinnen uit de hoogste inkomensdecielen. Hoewel gemiddeld 53% van de Vlaamse huishoudens met jonge kinderen gebruik maakt van gesubsidieerde opvang profiteert slechts 30% van de twee laagste inkomensgroepen van deze collectieve voorzieningen.

Verder dient gesteld dat dit mindergebruik van gesubsidieerde opvang niet gecompenseerd wordt door een hoger gebruik van informele opvang, want dat toont eenzelfde ongelijk beeld (derde kolom in tabel 2). De lagere inkomensgroepen kunnen klaarblijkelijk minder rekenen op vrienden, burens of grootouders om op hun kroost te passen. Binnen de drie laagste inkomensdecielen doen respectievelijk slechts 10%, 18% en 26% van de gezinnen een beroep op deze vorm van opvang in vergelijking met 50%, 49% en 39% voor de drie hoogste inkomensgroepen. Op dit laatste resultaat gaan we in sectie 3 wat dieper in.

Een laatste gegeven in tabel 2 heeft betrekking op de opvang die geen subsidies van de Vlaamse overheid ontvangt. Opvangvoorzieningen van dit type kunnen zelf de prijs van de opvang bepalen en werken meestal niet met inkomensgerelateerde prijzen. Daardoor is de opvang voor vele gezinnen duurder dan in de gesubsidieerde sector en valt te verwachten dat van deze opvang vooral de hogere inkomensgroepen gebruik maken. Uit onze gegevens blijkt inderdaad dat het gebruik van niet-gesubsidieerde opvang stijgt naarmate men tot een hogere inkomenscategorie behoort. Toch maken ook 2 à 3 procent van de laagste inkomens gebruik van dit stelsel. Deze gezinnen hebben blijkbaar geen plaats weten te bemachtigen in de gesubsidieerde opvangvoorzieningen en zien zich nu geconfronteerd met een zware financiële last.

Tabel 3. Gebruik van kinderopvang door huishoudens met een jongste kind < 3 naar opleidingsgraad van de moeder (Vlaams gewest, 2005, horizontale percentages).

	Gesubsidieerde opvang	Niet-gesubsidieerde opvang	Informele opvang	Geen opvang
Laag	34,0	3,1	18,6	52,6
Midden	46,5	4,3	36,6	31,9
Hoog	63,7	13,8	43,0	15,2

N = 865

Bron: GEZO.

Met betrekking tot de deelname aan kinderopvang naar opleidingsniveau van de moeder (tabel 3) stellen we vast dat gezinnen met een laaggeschoolde moeder⁵ het minst gebruik maken van opvang: meer dan 50% geeft aan zich van geen enkele vorm van opvang te bedienen. Het gebruik van gesubsidieerde, niet-gesubsidieerde en informele opvang stijgt zeer duidelijk met het opleidingsniveau en volgt daarmee hetzelfde patroon als het kinderopvanggebruik naargelang het inkomensniveau van het huishouden.

⁵ Onder laaggeschoold verstaan we een diploma lager dan hoger secundair onderwijs (met inbegrip van personen zonder diploma). Middengeschoold zijn personen met als hoogste diploma het hoger secundair onderwijs. Hooggeschoolden zijn personen met een diploma van het hoger onderwijs.

Een derde benadering van de sociale positie van een huishouden is gebaseerd op de tewerkstellingssituatie van de vader des huizes, dat wil zeggen de mannelijke partner in het huishouden. Deze benadering heeft als nadeel dat we enkel koppels kunnen onderzoeken, maar als voordeel dat we onafhankelijk kunnen werken van de arbeidsmarktpositie van de moeder waardoor de classificatie niet automatisch vervlochten is met een noodzaak aan opvang tijdens de werkuren van de ouders.

Tabel 4. Gebruik van kinderopvang door gezinnen met een kind < 3 naar socioprofessionele status van de vader (Vlaams gewest, 2005, horizontale %).

	Gesubsidieerde opvang	Niet-gesubsidieerde opvang	Informele opvang	Geen opvang	N
Mannelijke partner:					
Bediende	60,0	12,5	41,9	18,3	560
Zelfstandige	59,5	10,7	36,8	23,0	169
Arbeider	44,1	6,2	36,7	31,2	331
Onzekere positie ^a	33,4	5,5	36,8	36,9	30
Niet-tewerkgesteld	24,0	2,5	3,9	74,2	58
<i>Algemeen gemiddelde</i>	<i>52,9</i>	<i>9,7</i>	<i>37,6</i>	<i>26,0</i>	<i>1148</i>

^a interimarbeid, helper van zelfstandige

Bron: GEZO, significantietoetsen zie bijlage B.2.

Voor een derde maal blijkt dat het opvanggebruik sterk samenhangt met de sociale positie van het gezin. Gezinnen waarvan de mannelijke partner in een onzekere positie verkeert op de arbeidsmarkt of geen werk heeft, gebruiken duidelijk minder kinderopvangdiensten dan de andere gezinnen in Vlaanderen. Verder blijkt ook dat de arbeidersgezinnen een middenpositie innemen wat het gebruik van formele opvang betreft. Of een vader bediende is of zelfstandige, tenslotte, blijkt weinig uit te maken. Hun gezinnen houden er zeer gelijkaardige opvangpatronen op na.

2.3 *Opvang in functie van werk en soms ook niet*

Zoals hierboven aangegeven willen we in deze paragraaf uitgebreid ingaan op de voor velen vanzelfsprekende band tussen tewerkstelling en opvanggebruik. Al uit onze eerste tabel bleek dat de laagste inkomensgroepen gekenmerkt worden door een lage arbeidsintensiteit en dat er in de laagste decielen naar verhouding veel arbeidsloze en eenoudergezinnen voorkomen. Het is daarom interessant te bekijken in hoeverre het ongelijke gebruik van opvang samenvalt met de arbeidsmarktpositie van moeders in lage inkomensgezinnen. De tewerkstellingssituatie van de moeder wordt trouwens ook in eerder onderzoek genoemd als belangrijke factor in de opvangbeslissingen van huishoudens (Maes and Van Meensel 1994; Storms 1995; Ooms, Eggink et al. 2007).

In de volgende tabellen gaan we daarom na hoe het opvanggebruik verdeeld is bij drie verschillende types moeders: niet-tewerkgestelde moeders, deeltijdswerkende moeders en moeders met een voltijdse job. Tabel 5 toont als uitgangspunt dat niet-tewerkgestelde moeders weliswaar veel minder gebruik maken van opvang, maar tegelijk dat ongeveer één derde van deze moeders in een gewone week toch gebruikt maakt van opvang. Een kwart gebruikt op regelmatige basis formele opvang (gesubsidieerd of niet-gesubsidieerd).

Tabel 5. Types opvang naargelang de tewerkstellingssituatie van de moeder (Vlaams gewest, 2005, verticale %).

	Niet-tewerkgesteld	1 tot 30 uren per week	Meer dan 30 uren per week	Statistisch verband (gamma)
Geen opvang	67,4	19,4	14,3	-0,64**
Gesubsidieerde opvang	24,2	57,2	62,3	0,41**
Niet-gesubsidieerde opvang	3,0	10,8	11,2	0,27**
Informele opvang	13,6	39,2	44,5	0,38**
N	263	397	609	** >99%

Bron: GEZO, Arbeidsuren in hoofdberoep en bijberoep (gewone werkweek)

In tabel 6 splitsen we de gegevens op naargelang de inkomenspositie van het betrokken gezin. Spijtig genoeg is onze steekproef te klein om deze opsplitsing uit te voeren binnen de groep van de niet-tewerkgestelde moeders. Vanaf het vierde deciel hebben we immers minder dan 30 observaties van niet-tewerkgestelde moeders per deciel. Een samenvoeging naar quintielen (5 inkomensgroepen) zet bovendien geen zoden aan de dijk. Zelfs op dit hoger aggregatieniveau vinden we geen (statistisch betekenisvolle) verschillen in het opvanggebruik van moeders uit verschillende inkomensgroepen.

Voor deeltijds- en voltijdswerkende moeders is de opdeling echter wel zinvol. Tabel 6 toont dat de selectie van buitenshuis werkende moeders de mate van sociaal ongelijk gebruik sterk vermindert. De tabel laat vooral zien dat als moeders in lage inkomensgezinnen er in slagen om een voltijdse job te vinden, het ongelijk gebruik grotendeels wegvalt. In de rechtersectie van tabel 6 zien we namelijk dat de gesubsidieerde opvang ruwweg gelijk voorkomt in alle decielen. Het probleem is echter dat zo weinig moeders van de lagere inkomensdecielen buitenshuis werken in vergelijking met hun midden en hoger verdienende seksegenoten (zie linkersectie van tabel 6).

Tabel 6. Opvanggebruik naar tewerkstellingssituatie van de moeder (Vlaams gewest, 2005, horizontale %).

	Niet-tewerkgesteld		1-30 uur				Meer dan 30 uur		
	% binnen deciel	%	Gesub.	Niet-gesub.	Infor.	%	Gesub.	Niet-gesub.	Infor.
1	75,6	13,0	58,8	8,8	25,6	11,4			
2	41,8	23,0	30,0	3,9	11,0	35,2	47,3	2,6	42,3
3	35,0	36,6	49,1	9,5	32,2	28,5	62,3	4,8	21,4
4	15,7	41,3	50,4	5,1	38,3	43,0	61,4	9,8	46,5
5	8,9	42,3	74,6	8,0	39,4	48,8	63,6	7,9	62,4
6	6,6	34,4	63,0	13,8	38,8	59,0	63,2	7,4	48,4
7	8,1	39,8	50,0	15,3	36,4	52,0	56,2	10,3	44,8
8	0,8	33,3	70,3	19,4	64,0	65,9	64,2	19,0	43,1
9	5,7	27,0	56,9	15,0	48,6	67,2	64,4	12,4	52,4
10	6,6	27,0	59,8	10,4	50,6	66,4	71,5	17,1	35,9

N = 1222

Bron: GEZO, Arbeidsuren in hoofdberoep en bijberoep (gewone werkweek)

Cellen met minder dan 30 observaties zijn leeg gelaten, significantietoetsen in bijlage B.2.

De volgende vraag is daarom of het verband tussen betaald werk en opvang niet in twee richtingen loopt. Tabel 6 suggereert dat opvang meer gebruikt wordt door moeders die betaald werk hebben, maar kan evengoed betekenen dat opvang een noodzakelijke voorwaarde is om een job uit te oefenen.

Dit geldt uiteraard alleen wanneer de moeder betaald werk *wil* vinden. Er kan immers eveneens verondersteld worden dat een aantal moeders een bewuste keuze maakt om de zorg voor de kinderen op zich te nemen en bijgevolg opvang noch betaald werk zoekt. In dat geval heeft het cijfer van niet-gebruik niets te maken met een onbeantwoorde vraag naar kinderopvang. Een aantal preferentievragen maakten deel uit van de GEZO enquête wat ons toelaat de voorkeuren van moeders met betrekking tot het hebben van betaald werk te toetsen aan de realiteit: *willen* moeders met kleine kinderen wel betaald werk? De resultaten zijn te vinden in tabel 7.

In totaal verricht 31% van de Vlaamse moeders in onze steekproef geen betaald werk, terwijl slechts 5% de voorkeur geeft aan deze situatie. Uit deze gegevens blijkt dat de preferenties van moeders met betrekking tot het hebben van betaald werk niet overeenstemmen met werkelijkheid. In de hogere inkomenscategorieën is het feit dat een aantal moeders geen job uitoefent terwijl ze dat wel graag zou willen, wellicht eerder een persoonlijk dan een maatschappelijk probleem, want deze huishoudens hebben geen problemen om rond te komen.

Tabel 7. De kloof tussen realiteit en voorkeur met betrekking tot betaalde arbeid bij moeders (Vlaanderen, 2005, %, naar inkomensdeciel).

	Geen betaalde arbeid	Heeft geen betaald werk en geeft daar ook de voorkeur aan	Heeft geen betaald werk, maar wil het wel
1	88,9	28,4	60,5
2	70,4	13,0	57,4
3	52,3	8,4	43,9
4	30,0	5,5	24,5
5	19,5	2,7	16,8
6	17,5	0,8	16,7
7	17,4	0,0	17,4
8	8,2	0,0	8,2
9	10,0	0,8	9,2
10	19,8	1,7	18,2
Totaal	30,9	5,3	25,6

N = 1123

Bron: GEZO.

De *mismatch* tussen voorkeur en realiteit wordt echter problematischer naarmate men afdaald in de inkomensverdeling. In de gezinnen met de laagste inkomens geeft meer dan een vierde van de moeders aan geen job te prefereren, maar in realiteit beschikt 89% niet over betaald werk. Met andere woorden, meer dan de helft van de moeders in deze gezinnen zou graag betaald werk aannemen, maar is nu niet beroepsmatig actief. Ook in het tweede en derde inkomensdeciel vinden we deze grote verschillen terug. Anders gezegd: in de lage inkomensgroepen, die veel minder gebruik maken van kinderopvang, zijn er heel wat moeders die geen betaald werk uitoefenen terwijl ze dat idealiter wel zouden willen doen.

Deze cijfers tonen ook aan dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat het relatief beperkte gebruik van kinderopvang door lagere inkomensgroepen volledig te verklaren valt door een intrinsiek lagere tewerkstellingsgraad van de ouders. De ongelijkheid in opvanggebruik valt immers samen met een grote onbeantwoorde tewerkstellingswens van de betrokken moeders. Dat doet vermoeden dat een vlot toegankelijk aanbod van betaalbare opvangplaatsen zal helpen om de tewerkstellingsgraad te verhogen en, als afgeleide, zal leiden tot een meer gelijk gebruik van kinderopvang.

Recente cijfers (2006-2007) over het zoekproces naar kinderopvang (MAS, 2007) ondersteunen deze interpretatie. Deze cijfers tonen algemeen aan dat bijna 10% van de ouders die zich bij een opvangvoorziening aanmeldt met een vraag naar kinderopvang, uiteindelijk (na zes maanden of wanneer het kind twee maanden oud is) geen opvang vindt⁶. Net als bij het effectieve gebruik dat wij hierboven beschreven, is ook het resultaat van het zoekproces echter niet sociaal neutraal. Bij alleenstaande ouders blijft 36% zonder opvang en van de laaggeschoolde ouders 22% (MAS, 2007: 59). Ouders met een kwetsbare sociale positie blijven dus twee tot drie keer meer dan het Vlaams gemiddelde in de kou.

⁶ Dat wil zeggen: geen opvang of opvang van te beperkte duur.

2.4 Tussentijds besluit

Enkele tussentijdse conclusies over de sociale spreiding van het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen zijn nu op hun plaats. Om te beginnen toonden we onmiskenbaar aan dat er veel minder opvang gebruikt wordt door gezinnen met een lagere sociale positie, ongeacht of we die positie bepalen aan de hand van het gezinsinkomen, de opleidingsgraad van de moeder of de beroepspositie van de vader. Verder bleek dat dit lager opvanggebruik sterk samenhangt met een lagere tewerkstellingsgraad van de ouders.

Onze analyses bevestigden ook de eerdere indicaties dat het opvangaanbod anno 2005 niet volstond om aan alle vragen te voldoen. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat het tekort aan opvangplaatsen het voor een aantal ouders onmogelijk maakt betaald werk te aanvaarden. Bovendien komt het tekort harder aan bij sociaal kwetsbare gezinnen dan in de hogere regionen van de inkomensverdeling. Zo stelde 61% van de moeders uit het laagste inkomensdecil dat ze wel een job wilde, maar er geen had en vond 36% van de alleenstaande moeders die opvang zocht, geen opvang. Met andere woorden, de kinderopvang is niet alleen selectief in haar gebruik maar ook in haar onbeantwoorde vraag.

3 De rol van informele opvang

Een van de opmerkelijke resultaten uit de voorgaande analyse van het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen was de vaststelling dat huishoudens die zich in de lagere inkomensregionen bevinden, eveneens minder beroep doen op informele opvang (grootouders, burens, vrienden *et cetera.*). Deze vaststelling suggereert dat het sociaal netwerk van lage inkomensgezinnen kleiner is dan dat van gezinnen in een betere inkomenspositie.

Uit eerdere analyses bleek dat de belangrijkste vorm van informele zorg de opvang door grootouders is (Ghysels & Debacker, 2007). In onze enquête werd de situatie van de grootouders per huishouden uitgebreid bevraagd, wat ons in staat stelt wat dieper in te gaan op deze kwestie. Op basis van de gezondheidstoestand, de afstand tot de woonplaats en de eventuele tewerkstelling van de grootouders per respondent hebben we een zogenaamde 'beschikbaarheidsindex' van grootouders geconstrueerd. Deze index laat ons toe om per inkomensdecil na te gaan hoe 'beschikbaar' grootouders zijn om (een deel van) de zorglasten op zich te nemen (tabel 8).

Tabel 8. Beschikbaarheidsindex van grootouders bij huishoudens met jongste kind < 3 jaar, Vlaanderen, 2005.

	Niet beschikbaar	Gemiddelde score
1	26,4%	1,21
2	13,0%	1,85
3	13,0%	1,88
4	15,7%	1,98
5	6,5%	2,25
6	10,6%	2,47
7	8,1%	2,35
8	10,7%	2,07
9	4,1%	2,24
10	4,9%	1,96

N= 1222

Bron: GEZO.

Vooreerst kunnen we nagaan in hoeveel huishoudens *geen* grootouders beschikbaar zijn om opvangtaken op zich te nemen. In de vijf hoogste inkomensdecielen schommelt dit percentage tussen 4 en 11%, een cijfer dat stijgt tot meer dan een kwart van de huishoudens naarmate we verder afdalen in de inkomensverdeling. Wanneer we de gemiddelde beschikbaarheid onder de loep nemen, dan komt opnieuw een duidelijk beeld naar voren: huishoudens in het laagste deciel kunnen in veel mindere mate rekenen op grootouders om zorgtaken op zich te nemen dan huishoudens in hogere decielen. Opnieuw merken we ook dat er een stabilisatie van de scores optreedt vanaf het vijfde deciel. De problemen situeren zich ook hier bij de laagste inkomensgroepen. Met andere woorden: niet alleen maken lage inkomensgezinnen minder gebruik van formele opvangvoorzieningen, ze kampen ook met een kleinere beschikbaarheid van informele kanalen om een deel van hun zorglasten te verlichten.

4 De financiële kosten van kinderopvang

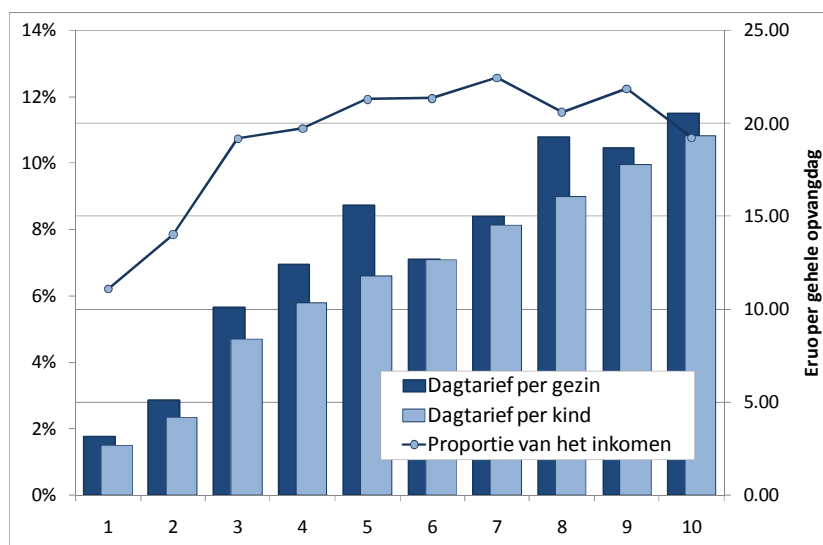
Omdat niet alleen een *aanbodtekort* maar ook *kosten* een hinderpaal kunnen betekenen voor opvanggebruik, hebben de verschillende overheden in België kostprijnsbeperkende maatregelen genomen. Sommige daarvan beogen een algemene kostprijnsverlaging (fiscale aftrek, rechtstreekse subsidies) terwijl andere zich selectief richten op de laagste inkomensgroepen (het ‘gezinsbijdragenbesluit’).

In haar ‘gezinsbijdragenbesluit’ volgt de Vlaamse overheid de filosofie dat de dagprijs van kinderopvang moet afhangen van de financiële draagkracht van het betrokken gezin. Daarom wordt de dagprijs bepaald aan de hand van het belastbare gezinsinkomen (met een herberekening op 1 juli van elk jaar met indexatie). Omdat onze enquêtegegevens betrekking hebben op het schooljaar 2004-2005 dienen we rekening te houden met de tarieven die toen golden om de financiële kost van kinderopvang voor gezinnen na te gaan. De ouderbijdrage per dag voor opvang in de gesubsidieerde sector bedroeg toen minimaal 1,25 euro en

maximaal 22,15 euro⁷. Daarnaast kunnen opvangvoorzieningen op eigen houtje een sociaal tarief of zelfs gratis opvang toekennen als zij dit nodig achten. In principe zou de rechtstreekse private kostprijs van kinderopvang in Vlaanderen dus moeten stijgen met het gezinsinkomen. Tegelijk betekent het bestaan van een maximumtarief dat Vlaanderen ook gekozen heeft voor een zekere algemene kostprijsbeperking en, met andere woorden, tot op zekere hoogte de redenering volgt dat kinderopvang een universeel publiek goed is waarvan de samenleving een deel van de kostprijs moet dragen, ook als ouders in staat zijn een groter stuk van de kostprijs te dragen.

Ter illustratie van de betekenis van het ouderbijdragenbesluit, tonen we in Grafiek 1 per deciel hoeveel een gezin dat tot dit deciel behoort voor een gewone dag opvang zou moeten betalen als dit gezin een tarief volgens het ouderbijdragenbesluit zou betalen. We gebruiken voor de berekening het mediaan inkomen van elk deciel en het gemiddeld aantal kinderen. Het dagtarief per kind (lichtgekleurde balkjes) geeft weer hoe het tarief de inkomensverdeling volgt. Met de stijging van het inkomen, stijgt ook de eigen bijdrage van het gezin. De lijngrafiek geeft echter weer dat de proportie van het inkomen dat ouders aan opvang zouden besteden, veel minder stijgt. In procenten betalen de twee laagste decielen weliswaar veel minder dan de anderen, maar betalen alle andere decielen bijna hetzelfde. De doorlopende stijging van het dagbedrag in euro verbergt, met andere woorden, het (bijna) strikt-proportionele karakter van het tariefstelsel⁸.

Grafiek 1. Simulatie van het kinderopvangtarief volgens het gezinsbijdragenbesluit naar inkomensdeciel (Vlaams gewest, 2005).



Bron: Simulatie op basis van GEZO.

⁷ Vanaf 1 juli 2009 gelden volgende grenzen: minimaal 1,42 EUR en maximaal 25,35 EUR. Kind & Gezin (2009). De financiële bijdrage van het gezin: bedragen en coëfficiënten vanaf 1 juli 2009 tot 30 juni 2010. D. v. o. E. kinderdagverblijf. Brussel, Kind & Gezin.

⁸ In feite zorgt het maximumtarief ervoor dat de inkomensproportie daalt vanaf een jaarlijks belastbaar (equivalent) inkomen van ongeveer 55000 Euro (de mediaan van het negende deciel). Gezinnen uit de allerhoogste inkomensgroepen (b.v. top 5%) betalen daardoor een kleiner percentage van hun inkomen dan een modaal gezin, maar de daling heeft betrekking op een te kleine groep om zichtbaar te zijn in grafiek 1.

Bovendien houdt Grafiek 1 nog geen rekening met een andere vorm van algemene kostprijsverlaging, de fiscale aftrek van kinderopvangkosten. Ouders kunnen via deze federale maatregel hun belastbaar inkomen verminderen met (maximaal) 11,20 euro per kind per opvangdag, voor zover kinderen opgevangen worden in erkende opvang (gesubsidieerd of niet-gesubsidieerd). Op dit fiscale voordeel dienen ouders natuurlijk wel te wachten tot de fiscale afrekening en bovendien geldt de aftrek enkel voor wie beroepsinkomsten heeft⁹. We gaan hierop verder in paragraaf 5.

Eerst willen we echter zicht krijgen op de werkelijke impact van het gezinsbijdragenbesluit. Daarvoor volstaat een simulatie van het ouderbijdragenbesluit natuurlijk niet. Uit de vorige paragrafen weten we immers al dat het gebruik van kinderopvang verschilt en dus vertelt een simulatie van het dagtarief slechts een deel van het verhaal. In de GEZO-enquête werd aan gebruikers van betaalde opvang gevraagd welk bedrag ze maandelijks spenderen aan dat opvanggebruik. Op deze manier kunnen we nagaan hoeveel procent van hun beschikbare gezinsinkomen ze werkelijk besteden aan opvang en welke huishoudens proportioneel de zwaarste financiële inspanning doen (tabel 9). Let wel, het gaat hier nog steeds om de directe kostprijs van kinderopvang, dus vóór de verrekening van de (eventuele) fiscale aftrek.

Tabel 9. De kosten van kinderopvang: verdeling van het percentage van het maandelijks inkomen dat huishoudens betalen (voor zij die betalen voor kinderopvang).

Deciel	Percentage van het maandinkomen besteed aan opvang			N
	0-5%	5-15%	+15%	
1	54,8%	23,8%	21,4%	42
2	54,9%	37,3%	7,8%	51
3	68,8%	28,1%	3,1%	64
4	69,9%	28,8%	1,4%	73
5	62,2%	37,8%		82
6	59,6%	40,4%		94
7	65,1%	33,7%	1,2%	86
8	55,9%	42,2%	2,0%	102
9	52,3%	47,7%		86
10	65,6%	34,4%		96

N = 776

Bron: GEZO, Selectie: gezinnen die gebruik maken van betaalde opvang.

De bovenstaande tabel laat zien dat iets meer dan de helft van de twee laagste inkomensgroepen 0 tot 5% van hun huishoudinkomen besteden aan kinderopvang. Wanneer we naar de midden en hogere inkomensgroepen kijken dan varieert het percentage gezinnen dat maximaal 5% van het inkomen aan opvang besteedt tussen 52 en 70%. Opvallend is echter dat hoe hoger de proportie van het inkomen dat aan opvang wordt uitgegeven, hoe lager men in de inkomensverdeling terecht komt. Met andere woorden: de lage inkomens

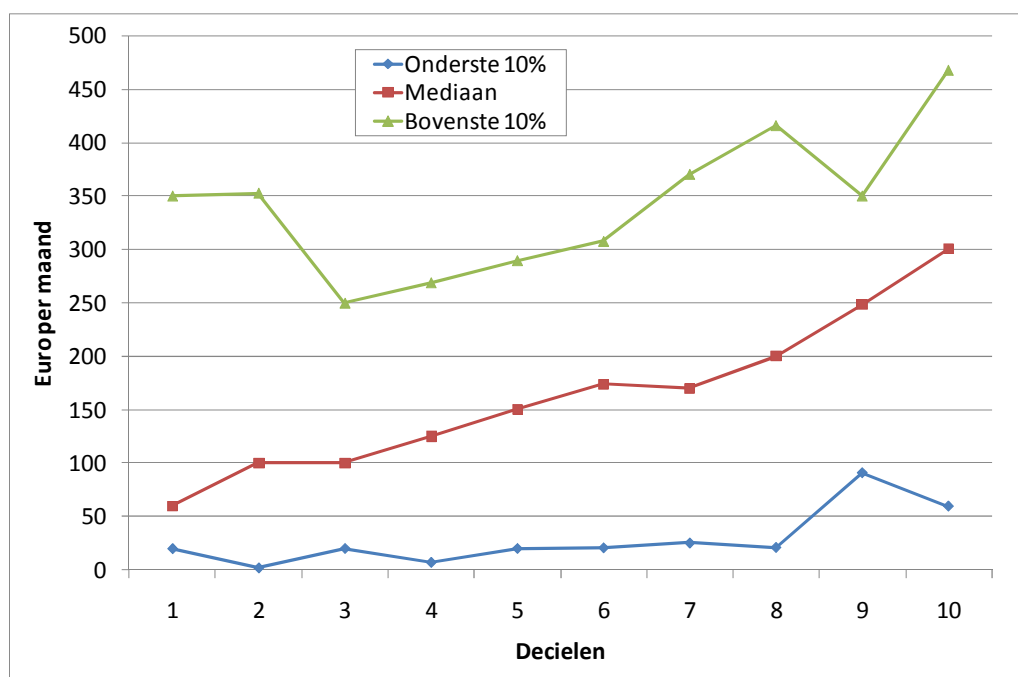
⁹ Deze laatste beperking weegt niet noodzakelijk zwaar, omdat ook vervangingsinkomsten uit de sociale zekerheid als beroepsinkomsten gelden en er bovendien geen minimumbedrag aan beroepsinkomsten wordt opgelegd (zie www.fiscus.fgov.be).

blijken proportioneel meer te betalen voor opvang dan de hogere inkomens los van de sector waarin ze zich voor opvang bevinden. In de twee laagste inkomensgroepen besteedt zelfs respectievelijk 21% en 8% van de huishoudens meer dan 15% van het gezinsinkomen aan opvangvoorzieningen.

De ongelijke verdeling van de kosten voor kinderopvang is bovendien niet alleen een kwestie van proporties (aandeel in het totale inkomen), maar is ook te zien in de absolute cijfers (de maandelijkse uitgaven in euro). In *Grafiek 2* geven we per deciel weer hoeveel gezinnen, die gebruik maken van betaalde opvang, opgeven als maandelijkse uitgave. De middelste curve weerspiegelt de mediaanwaarde en is qua verdeling geruststellend. Het inkomensgerelateerde beleid van de Vlaamse overheid vindt er zijn weerslag, met een duidelijk stijgend verloop van de uitgaven voor kinderopvang naargelang het gezinsinkomen stijgt.

De onderste en bovenste curves geven respectievelijk weer hoeveel de 10% minst en meest spenderende gezinnen uitgeven aan kinderopvang. Daar horen twee opvallende vaststellingen bij. Ten eerste blijkt dat 10% van de laagverdienende opvanggebruikers erg veel (meer dan 350 euro per maand) uitgeven aan kinderopvang, meer zelfs dan de top 10% in de middelste inkomenscategorieën. Wellicht gaat dit om gezinnen die geen plaats hebben weten te vinden in de gesubsidieerde sector, toch werk hebben aanvaard en daardoor geconfronteerd worden met grote opvanguitgaven. Ten tweede valt onderaan de verdeling op dat de 10% minst spenderende ouders quasi niets betalen en dat dit mogelijk blijkt tot in het achtste deciel van de inkomensverdeling.

Grafiek 2. Decielverdeling van de uitgaven voor kinderopvang (gebruikers), Vlaanderen, 2005.



Bron: GEZO.

Kortom, de mediaan-curve wijst uit dat de inkomensgerelateerde tariefstructuur van de gesubsidieerde sector voor veel gezinnen naar behoren werkt. In het totale opvanglandschap bestaan echter blijkbaar ook nog anomalieën, waardoor 21% van de opvanggebruikers uit het laagste deciel meer dan 15% van hun maandinkomen aan opvang besteden, 10% van diezelfde groep meer dan 350 euro per maand uitgeeft en tegelijk 10% van de middengroepen geniet van opvang tegen een bijna nultarief.

5 Verdeling van de overheidsgelden voor kinderopvang

In het jaar 2005 besteedden de federale en Vlaamse overheid ruim 185 miljoen euro aan rechtstreekse subsidies voor de kinderopvang in het Vlaamse gewest via, respectievelijk, het Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten (FCUD) en Kind en Gezin. In tabel 10 rekenen we dit totaal budget om naar de onderzoekspopulatie van dit bericht, de gezinnen met minstens één kind jonger dan 3. Ruim 130 miljoen euro vloeit toe naar deze gezinnen, met een groot overwicht voor de voorschoolse opvang omdat die opvang veel tijdsintensiever is.

Naast deze rechtstreekse subsidie is ook de belastingvermindering voor kinderopvanguitgaven een belangrijke uitgave voor de overheid. Microsimulaties met het MISIM-model leveren een uitgavenraming op van 61 miljoen euro voor het jaar 2005. Het betreft belastingverminderingen naar aanleiding van kinderopvanguitgaven voor kinderen jonger dan 3 in het inkomensjaar 2004 (gezinnen die in het Vlaams gewest wonen)¹⁰.

Deze drie types bedragen omvatten slechts een gedeelte van de werkelijke publieke inspanningen voor kinderopvang omdat geen rekening is gehouden met tal van indirecte en directe publieke inspanningen voor kinderopvang zoals de inspanningen van gemeentebesturen voor kinderopvang en de lastenverlaging in de sociale zekerheid ten gunste van onthaalouders¹¹. In 2003 stonden de drie genoemde uitgavencategorieën echter in voor ruim 70% van de totale publieke inspanningen, waardoor we ze hier gebruiken als indicatoren van de totale inspanningen. We gaan er daarbij vanuit dat de andere publieke inspanningen op een gelijkaardige manier verdeeld zijn qua leeftijd en inkomensdeciel.

¹⁰ De simulatie gebruikt de gegevens van kinderopvanggebruik uit het Belgische deel van de EU-SILC 2004 en wijst kinderopvanguitgaven toe op basis van kostenschattingen uit de GEZO-enquête. Deze uitgaven worden vervolgens verwerkt in een gesimuleerde belastingberekening en leiden zo tot een schatting van het belastingvoordeel per gezin. Hierbij dient opgemerkt dat alle kinderopvanggebruik aanleiding geeft tot belastingvoordeel. Een antwoord van minister Reynders op een parlementaire vraag (Geert Lambert, 12 januari 2009) laat echter uitschijnen dat er wellicht een belangrijk niet-gebruik is van de belastingaftrek omdat de schatting van de budgettaire kostprijs veel lager uitvalt dan bij onze simulatie (63 miljoen € in 2005, voor geheel België). Als dit niet-gebruik meer voorkomt in lagere inkomensdecielen dan in hogere inkomensgroepen (b.v. omdat de te verwachten winst kleiner is of omdat het invullen van de belastingaangifte moeilijker ligt), dan is de verdeling van de belastingaftrek in de werkelijkheid nog ongelijker dan de grafiek nu toont.

¹¹ Een volledig overzicht voor het uitgavenjaar 2003 is te vinden in Cantillon, B., J. Breda, et al. (2006). *Proeve van een Macrozorgbegroting voor Minderjarigen*. Antwerpen, CSB en OWV. Vooral de categorie uitgaven via gemeentebesturen is een niet te onderschatten categorie. Hiervoor is geen eenvoudige update van de cijfers van 2003 mogelijk.

Tabel 10. Rechtstreekse Subsidies aan de Kinderopvang in het Vlaams Gewest (2005).

<i>Miljoen euro</i>	Kinderen jonger dan 3	Kinderen van 3 en ouder die in een gezin wonen met een kind jonger dan 3
Kind en Gezin	99,636	20,923
Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten (RKW)	0,578	9,391
Totaal	100,214	30,314

Eigen berekeningen op basis van:

(RKW 2005; Kind en Gezin 2005a; Kind en Gezin 2005b)

Zie voor een uitgebreide toelichting bij de berekening: (Cantillon, Breda et al. 2006)

Noot: de bedragen zijn netto subsidies na aftrek van de ouderbijdragen.

Vervolgens verdelen we de bedragen uit tabel 10 en de geschatte belastingvermindering over de decielen naargelang de cijfers van opvanggebruik uit paragraaf 2. Voor de belastingvermindering zijn geen verdere veronderstellingen nodig omdat de microsimulatieoefening meteen ook een toewijzing aan inkomensgroepen inhoudt. De toewijzing van de rechtstreekse subsidies vereist echter wel bijkomende aannames. We hebben het totale jaarbudget aan rechtstreekse subsidies¹² voor voorschoolse opvang (tabel 10) verdeeld aan de hand van het totaal aantal kinderen dat volgens de GEZO-enquête in een gewone week gebruik maakt van gesubsidieerde opvang. Dat levert een mogelijke vertekening van de werkelijkheid op, want het houdt geen rekening met verschillen in de opvangintensiteit (b.v. deeltijds versus voltijds gebruik). Omdat voltijds werk relatief meer voorkomt in de hoogste inkomensdecielen (zie tabel 6), kunnen we er vanuit gaan dat niet alleen het aantal kinderen in de opvang groter is in de hoogste inkomensregionen, maar ook het gemiddeld aantal uren opvanggebruik per week er groter is. De verdeling op basis van het gemiddeld aantal kinderen overschat dus het werkelijk volume opvanggebruik van de lagere inkomensdecielen. De werkelijke verdeling zal, met andere woorden, ongelijker zijn dan het resultaat van onze berekeningen.

In de onderstaande grafiek tonen we het samenspel van de rechtstreekse subsidies voor kinderopvangvoorzieningen en de uitgaven voor belastingverminderingen die voortvloeien uit kinderopvanggebruik. Uit de grafiek blijkt onmiddellijk de zeer ongelijke verdeling van de publieke kinderopvanginspanningen. Naar de twee laagste decielen vloeit nauwelijks de helft van de publieke opvanginspanningen toe van hetgeen de hogere decielen ontvangen, met als uitschieters het tiende deciel (24,7 miljoen euro) en het eerste deciel (9,8 miljoen euro). De

¹² Het gaat om de netto subsidies aan opvangvoorzieningen, dus na aftrek van de ouderbijdragen én zonder rekening te houden met de omkaderingskosten van de opvang in Vlaanderen (b.v. de werkingskosten van Kind en Gezin). In feite hebben we twee verdelingsoefeningen gecombineerd: de verdeling van het bruto budget (vóór aftrek van de ouderbijdragen) op basis van de cijfers van opvanggebruik en de verdeling van de ouderbijdragen op basis van de GEZO-cijfers over maandelijkse uitgaven voor kinderopvang (voor gezinnen die enkel betaalden voor inkomensgerelateerde opvang, te weten: gesubsidieerde kinderdagverblijven, onthaalouders aangesloten bij een dienst voor onthaalouders en initiatieven voor buitenschoolse opvang).

S80/S20 verhouding¹³ van de rechtstreekse subsidies aan de kinderopvang en de belastingaftrek bedraagt 2,1. De gezinnen die tot het hoogste quintiel behoren genieten dus van ruim tweemaal zoveel overheidssteun voor kinderopvang als de gezinnen uit het laagste inkomensquintiel.

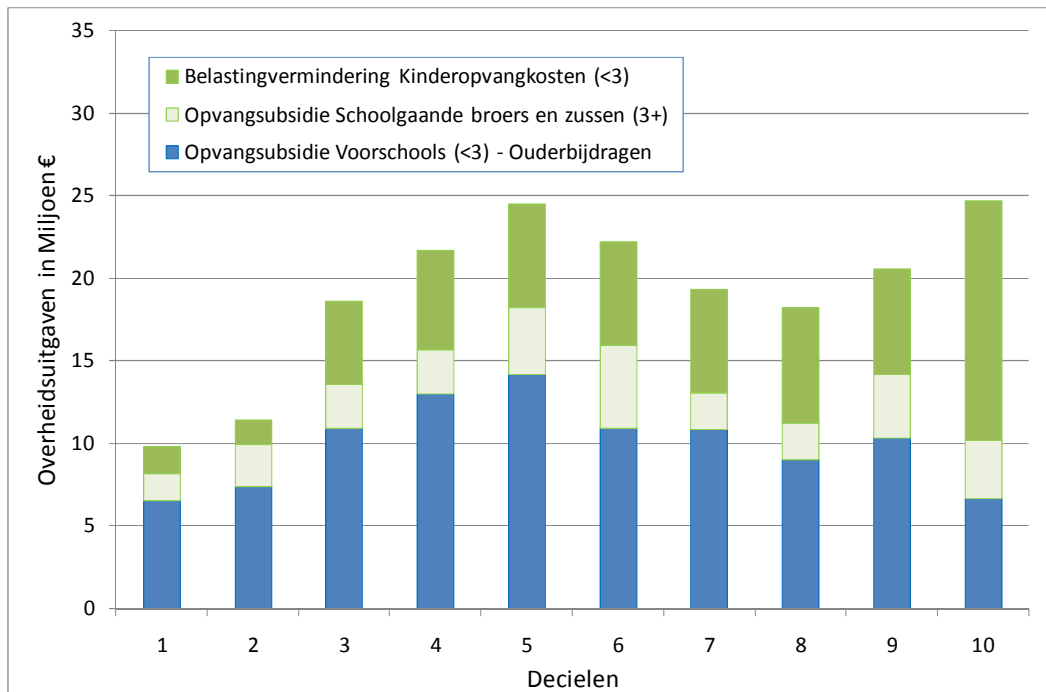
Verder springt ook de grote belastingwinst in het hoogste deciel hier extra in het oog. Die is deels te wijten aan een gezin met zeer groot opvanggebruik in de steekproef, maar weerspiegelt ook het ontwerp van ons systeem van belastingsvermindering. De uitgaven voor kinderopvang worden in mindering gebracht van het belastbaar inkomen en leveren dus een belastingkorting op tegen het hoogste marginaal tarief. Bij gelijk opvanggebruik aan eenzelfde prijs zouden meerverdieners dus al een hoger voordeel genieten dan laagverdieners. Komt daar nog bij dat in de hoogste decielen veel meer opvang wordt gebruikt én dat zij gemiddeld meer betalen waardoor ze makkelijker aan de maximale aftrek komen.

De twee hoogste decielen weten via de belastingvermindering het herverdelend effect van het ouderbijdragebesluit ongedaan te maken en daarin verschillen ze van de gezinnen met bovengemiddelde, maar niet uitzonderlijk hoge inkomens (6^{de} tot 8^{ste} deciel). In deze groep speelt het ouderbijdragenbesluit volop. De ouders maken veel gebruik van (gesubsidieerde) kinderopvang (zie tabel 2), maar betalen er ook een relatief hoge ouderbijdrage voor. Dat laatste is veel minder het geval voor de gezinnen uit het vijfde deciel. Zij genieten het voordeel van relatief lage ouderbijdragen, die hen, gekoppeld aan hun hoog gebruiksniveau, tot de grootste begunstigen van de overheidsinspanningen voor kinderopvang maakt. Voor de gezinnen uit het derde en vierde deciel, tenslotte, vloeit het profijt van de overheid vooral voort uit de relatief lage prijs die zij dienen te betalen. In vergelijking met alle hogere decielen maken zij weinig gebruik van kinderopvang, maar door de naar verhouding hoge graad van subsidiëring genieten zij uiteindelijk van net zoveel overheidsondersteuning als verschillende hogere decielen.

Deze verdere toelichting mag ons echter het startgegeven niet doen vergeten: de publieke kinderopvanginspanningen komen zeer duidelijk minder dan proportioneel terecht bij gezinnen uit de twee laagste inkomensdecielen.

¹³ Dat wil zeggen de verhouding van de subsidies en het voordeel uit belastingaftrek die toevloeien aan het hoogste quintiel (inkomenspercentielen van 81% tot 100%) op de subsidies en belastingvoordelen aan het laagste quintiel (inkomenspercentielen van 1 tot 20%).

Grafiek 3. Decielverdeling van de Subsidies aan Kinderopvang en de Belastingverminderingen voor Kinderopvangkosten in het Vlaams Gewest (gezinnen met minstens één kind jonger dan 3, 2005).



6 Samenvatting en beleidsreflectie

Bijna vijftien jaar geleden onderzocht Bérénice Storms (1995) de maatschappelijke verdeling van de kinderopvang, toen – nog meer dan nu – een nieuwe tak van de sociale zekerheid. Ze concludeerde dat er sprake was van een Matteüseffect omdat gezinnen uit de onderste inkomenslagen veel minder dan anderen aan hun trekken kwamen in de kinderopvang.

In de voorbije paragrafen toonden we aan dat de uitbreiding en verfijning van het kinderopvangaanbod van de voorbije jaren het Matteüseffect in de kinderopvang niet heeft kunnen wegwerken. Wij vinden dat gezinnen die tot de 20% armste gezinnen met jonge kinderen in Vlaanderen behoren minder dan half zoveel kinderopvang gebruiken als andere Vlaamse gezinnen. Bovendien kan de inkomensgevoelige kostprijsstructuur van de gesubsidieerde opvang evenmin voorkomen dat de verdeling van het beslag op de overheidsmiddelen ruwweg dezelfde is. Dat wil zeggen: naar de kinderen van gezinnen in het onderste vijfde van onze inkomensverdeling vloeit minder dan de helft van de overheidsmiddelen voor kinderopvang toe als naar kinderen uit alle andere lagen van de bevolking.

Een belangrijke verklaring voor het verschil in opvanggebruik is te vinden in de tewerkstellingsverschillen van moeders doorheen de inkomensverdeling. De band tussen

opvanggebruik en een moeder met een betaalde job blijkt immers zeer sterk. Wie buitenshuis werkt, gebruikt opvang. Wie dat niet doet, maakt er geen (of beter: veel minder) gebruik van.

Onze analyse ondersteunt echter ook een omgekeerde interpretatie van het verband tussen opvanggebruik en tewerkstelling. In de lagere inkomensgroepen vinden wij veel meer moeders die beweren ongewenst werkloos te blijven dan in de middenklasse en hogere inkomensklassen. Als eerder onderzoek (MAS, 2007) al had uitgewezen dat laaggeschoolde moeders en alleenstaande ouders veel meer moeilijkheden ondervinden om geschikte opvang te vinden, dan dringt zich een bezinning op over de toegang tot kinderopvang voor de maatschappelijk meest kwetsbare groepen.

De toegang tot kinderopvang lijkt in eerste instantie geen probleem van private kosten, want voor de meeste gebruikers werkt het inkomensgerelateerde tariefstelsel naar behoren. Het probleem situeert zich in de toegang tot de gesubsidieerde sector. Het ligt voor de hand dat in situaties van algemene schaarste sociaal kwetsbaren moeilijker aan de bak komen. De kanalen kennen, adequate zoekstrategieën ontwikkelen, goed geïnformeerd zijn, lang op voorhand kunnen plannen,... dat ligt allemaal moeilijk. Hoe kan een werkzoekende die een baan krijgt aangeboden zich immers al negen maanden op voorhand inschrijven voor een plek in de kinderopvang zodat zij of hij redelijk zeker is van een plek? Het is nog te vroeg voor een evaluatie van de resultaten van recente beleidsmaatregelen zoals de uitbreiding van het inkomensgerelateerde stelsel naar de niet-gesubsidieerde kinderopvang of het plan flexibele en occasionele kinderopvang, al lijkt het erop dat beide in hun eerste fase veel te weinig omvangrijk waren om enig effect te sorteren (zie bijvoorbeeld Devos, 2009). Blijvende aandacht en omvangrijke inspanningen zijn zeker nodig, want 20% van de gezinnen vereisen meer dan kleine selectieve projecten.

De recente herhaalde nadruk op een voorrangbeleid ten gunste van kansengroepen lijkt in dat opzicht veelbelovend. Tegelijk is dit echter een nog erg abstract gegeven. Kunnen we van een opvangvoorziening die tot anderhalf jaar vooruitplant, echt verwachten dat ze 20% van haar capaciteit voorbehoudt voor groepen die nu nauwelijks in haar opvang voorkomen? Het wordt wellicht een tijdje op de tanden bijten en plekken onbenut laten tot de ouders uit de lagere inkomenscategorieën zich realiseren dat er echt een aanbod op hen ligt te wachten. Misschien is het daarom geen gek idee om de informatiedoorstroming naar de kansengroepen extra aandacht te geven.

Omdat de publieke budgetten de komende jaren ongetwijfeld beperkt zullen zijn, kan onze analyse tenslotte dienstig zijn voor een bezinning over de verdeling van de lasten en de lusten (het 'profijt van de overheid'). Valt het te verdedigen dat de overheidsmiddelen voor kinderopvang naar verhouding minder terechtkomen bij de laagste inkomensgroepen? Is het maatschappelijk legitiem om de rijkste helft van de gezinnen evenveel te laten genieten van overheidsmiddelen voor kinderopvang terwijl hun economische draagkracht zoveel groter is dan die van andere gezinnen? Een blik op het gezamenlijk effect van het tariefstelsel en de belastingvermindering suggereert dat er misschien wel ruimte is voor een verhoging van het plafond van de ouderbijdragen, al is over de afweging tussen betalingsbereidheid (de private waardering van kinderopvang) en de maatschappelijke meerwaarde van kinderopvang (de ratio van publieke financiering) het laatste woord zeker nog niet gezegd.

Een tweede beleids piste, tenslotte, is radicaler. Ze stelt niet alleen de verdeling van private en publieke inbreng in vraag maar bepleit een hervorming van de huidige compensatiemechanismen. De voorgaande analyse toont namelijk aan dat het budget voor belastingvermindering naar aanleiding van het gebruik van kinderopvang zeer groot is in verhouding tot het budget voor rechtstreekse subsidies aan kinderopvangvoorzieningen. De federale overheid trekt ruwweg 60 miljoen euro uit voor deze belastingvermindering (deel Vlaanderen), terwijl er ongeveer 100 miljoen naar de rechtstreekse subsidies gaat (vooral via Kind en Gezin). Bovendien ondergraaft de belastingvermindering de inkomensgerelateerde tariefstructuur van de kinderopvang omdat hogere inkomenscategorieën er relatief meer van kunnen genieten. Als de gemeenschappen en de federale overheid een akkoord zouden kunnen bereiken over de afschaffing van de belastingvermindering en een overdracht van het overeenkomstige budget naar de gemeenschapsbegrotingen, dan komt een zeer omvangrijke uitbreiding van het gesubsidieerde aanbod in zicht. Een gegarandeerde plek in de kinderopvang (à la Scandinavië) ligt dan binnen bereik. In dit scenario zouden Belgische gezinnen een ondoorzichtige belastingvermindering inruilen voor een ruimer en kwalitatief hoogstaand kinderopvangaanbod. De politieke haalbaarheid van deze tweede piste is natuurlijk een andere vraag.

Bijlagen

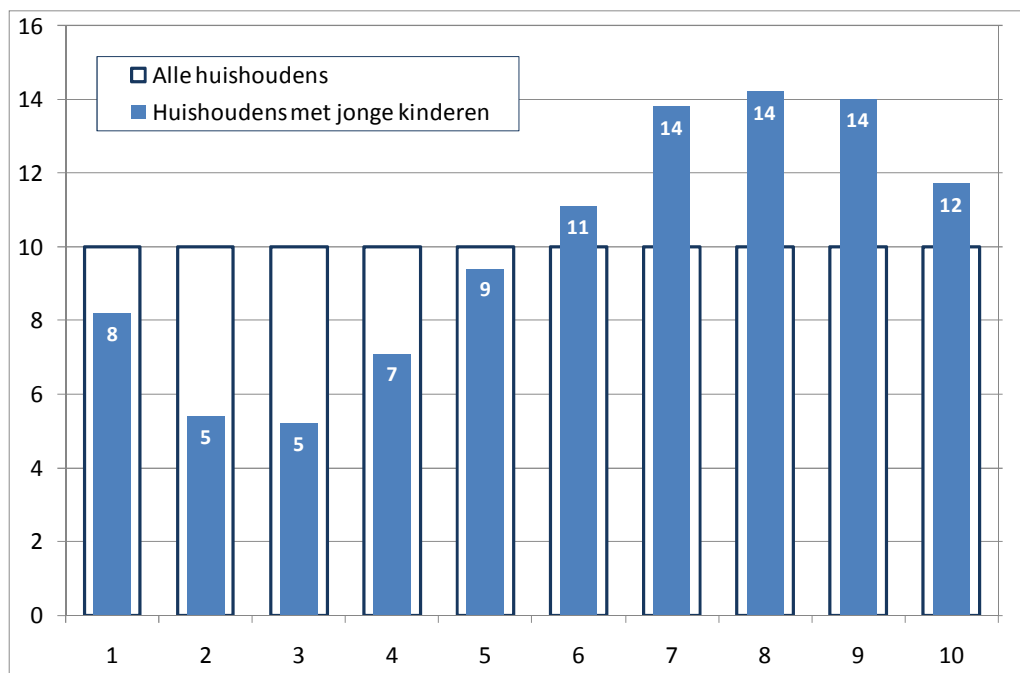
B.1. Vergelijking met de inkomensgegevens van SILC 2005

In de onderstaande grafiek geven we weer hoe de huishoudens uit de steekproef van dit bericht, gezinnen met een kind jonger dan 3, zich verhouden tot de gehele bevolking van het Vlaamse gewest. We berekenden de decielgrenzen van het equivalent beschikbaar inkomen voor alle huishoudens op basis van de steekproef van de algemene socio-economische survey SILC 2005 en tonen in de blauwe balkjes hoeveel gezinnen met een kind jonger dan 3 in deze tien decielgroepen thuishoren.

Hoewel de inkomensmeting van de GEZO en SILC 2005 van elkaar verschillen (voorbij maand + jaarlijkse premies van het voorbije jaar versus alle inkomenscomponenten van jaar 2004) en de cijfers dus niet helemaal vergelijkbaar zijn, geeft de grafiek toch een benaderend beeld van de relatieve rijkdom van gezinnen met jonge kinderen. Zo suggereert de grafiek dat van de 20% armste gezinnen met jonge kinderen, slechts iets meer dan de helft (13% punt) ook tot de 20% armste huishoudens van het Vlaamse gewest behoort. De betekenis van een laag inkomen verschilt dus naargelang de referentiegroep.

We documenteerden deze vergelijking al eerder in Ghysels en Debacker (2007) en toonden aan dat gezinnen met jonge kinderen relatief veel tweeverdieners kennen, terwijl er in de totale bevolking veel meer eenverdienershuishoudens zijn en dan vooral in de oudere cohortes van de Vlaamse bevolking.

Grafiek B1.1. Verdeling van de GEZO-huishoudens volgens inkomensdecielgrenzen voor het hele Vlaamse gewest (GEZO versus SILC 2005, procenten).



B.2. Significantietoetsen

Tabel B2.1. Significantietoetsen bij tabel 2: Opvangtypes naar deciel

	Gesubsidieerde opvang	Niet-gesubsidieerde opvang	Informele opvang	Geen opvang
1	30,3	1,6	9,8	63,1
2	32,0	3,3	18,7	56,6
3	43,4	7,3	26,0	40,7
4	50,8	6,6	41,8	24,6
5	63,9	7,3	47,2	17,1
6	62,3	9,0	45,9	13,8
7	53,3	12,3	39,8	18,7
8	65,6	19,7	50,0	4,1
9	59,3	12,3	49,2	18,7
10	66,4	14,8	39,3	12,3
<i>Gem.</i>	52,7	9,4	36,8	26,9%
<i>Bonferroni Post-Hoc toets van proportieverschillen (minstens 5% significantie)</i>				
	1 < [3,10]	1 < 8,10	1 < [4,10]	1 > [3,10]
	2 < [5,10]	2 < 8	2 < [4,10]	2 > [4,10]
	3 < 5,8,10	3 < 8	3 < 5,6,8,9	3 < 1 3 > [5,10]
	4 > 1	4 < 8	4 > 1,2	4 < 1,2 4 > 8
	5 > 1,2,3	5 < 8	5 > 1,2,3	5 < 1,2,3
	6 > 1,2		6 > 1,2,3	6 < 1,2,3
	7 > 1,2		7 > 1,2	7 < 1,2,3
	8 > 1,2,3	8 > [1,5]	8 > 1,2,3	8 < 1,2,3,4
	9 > 1,2		9 > 1,2,3	9 < 1,2,3
	10 > 1,2,3	10 > 1	10 > 1,2	10 < 1,2,3

Tabel B2.2. Significantietoetsen bij tabel 4: Opvangtypes naargelang de tewerkstellingssituatie van de mannelijke partner.

	Gesubsidieerde opvang	Niet-gesubsidieerde opvang	Informele opvang	Geen opvang	N
Mannelijke partner:					
1 Bediende	60,0	12,5	41,9	18,3	560
2 Zelfstandige	59,5	10,7	36,8	23,0	169
3 Arbeider	44,1	6,2	36,7	31,2	331
4 Onzekere positie	33,4	5,5	36,8	36,9	30
5 Niet-tewerkgesteld	24,0	2,5	3,9	74,2	58
<i>Algemeen gemiddelde</i>	52,9	9,7	37,6	26,0	1148
<i>Bonferroni Post-Hoc toets van proportieverschillen (minstens 5% significantie)</i>					
	1 > 3,4,5	1 > 3	1 > 5	1 < 3	
	2 > 3,5		2 > 5		
	3 < 1,2 3 > 5	3 < 1	3 > 5	3 > 1	
	4 < 1		4 > 5		
	5 < 1,2,3		5 < [1,4]	5 > [1,4]	

Tabel B2.3. Significantietoetsen bij tabel 6: Opvangtypes naargelang de tewerkstellingssituatie van de vrouwelijke partner (per deciel, Vlaams gewest, 2005, horizontale percentages).

	Niet-tewerkgesteld		1-30 uur			Meer dan 30 uur			
	% binnen deciel	%	Gesub.	Niet-gesub.	Infor.	%	Gesub.	Niet-gesub.	Infor.
1	75,6	13,0	58,8	8,8	25,6	11,4			
2	41,8	23,0	30,0	3,9	11,0	35,2	47,3	2,6	42,3
3	35,0	36,6	49,1	9,5	32,2	28,5	62,3	4,8	21,4
4	15,7	41,3	50,4	5,1	38,3	43,0	61,4	9,8	46,5
5	8,9	42,3	74,6	8,0	39,4	48,8	63,6	7,9	62,4
6	6,6	34,4	63,0	13,8	38,8	59,0	63,2	7,4	48,4
7	8,1	39,8	50,0	15,3	36,4	52,0	56,2	10,3	44,8
8	0,8	33,3	70,3	19,4	64,0	65,9	64,2	19,0	43,1
9	5,7	27,0	56,9	15,0	48,6	67,2	64,4	12,4	52,4
10	6,6	27,0	59,8	10,4	50,6	66,4	71,5	17,1	35,9
<i>Bonferroni Post-Hoc toets van proportieverschillen (minstens 5% significantie)</i>									
			2<5,8		2<8				3<5
			5>2		8>2				5>3
			8>2						

N =1222

Bron = GEZO, Cellen met minder dan 30 observaties worden leeg gelaten.

Referenties

- Cantillon, B., J. Breda, et al. (2006), *Proeve van een Macrozorgbegroting voor Minderjarigen*. Antwerpen, CSB en OWV.
- Deleeck, H. (1977), *Ongelijkheden in de Welvaartsstaat*. Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel.
- Devos, B. (2009), 'Actieplan flexibele en occasionele kinderopvang. Een kluwen van ontwikkelingen en maatregelen ontrafeld...', *Tijdschrift voor Welzijnswerk* **33**(301): 19-24.
- Ghysels, J. & M. Debacker (2007), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?* Leuven/Voorburg, Acco.
- Ghysels, J. & W. Van Lancker (2009), *Emancipatie in twee snelheden herbekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en Europa*. Berichten/UA. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Kind & Gezin (2009), De financiële bijdrage van het gezin: bedragen en coëfficiënten vanaf 1 juli 2009 tot 30 juni 2010. D. v. o. E. kinderdagverblijf. Brussel, Kind & Gezin.
- Kind en Gezin (2005a), *Jaarverslag Kinderopvang 2005*. Brussel, Kind en Gezin.
- Kind en Gezin (2005b), *Jaarverslag 2005*. Brussel, Kind en Gezin.
- Maes, V. & R. Van Meensel (1994), *Al dat regelen, daar word ik zo moe van. Onderzoek naar de determinanten van opvang*. Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.
- MAS (2007), *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*. Leuven, Market Analysis & Synthesis.
- Ooms, I., E. Eggink, et al. (2007), *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RKW (2005), *Jaarverslag 2005*. Brussel, RKW.
- Storms, B. (1995), *Het matteüs-effect in de kinderopvang*. Berichten/UA. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Storms, B. & K. Van den Bosch (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Berichten/UA. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.