

De terugkeer van het mattheuseffect? De casus van de kinderopvang in Vlaanderen

Joris Ghysels en Wim Van Lancker

1. Introductie

Het mattheuseffect houdt in dat hogere inkomensgroepen relatief gezien meer voordeel halen uit sociale voorzieningen dan lagere inkomensgroepen en bijgevolg meer sociale overheidsuitgaven naar zich toe halen, en laat toe de mechanismen en gevolgen van sociaal beleid te evalueren (Deleeck *et al.* 1983). De implicaties en feitelijkheden van de verdeling van beschikbare overheidsmiddelen houdt sociologen binnen het onderzoek naar ongelijkheid reeds lang onledig: “wie krijgt wat, wie behoort wat te krijgen en kan de kloof (...) worden gedicht?” (Lammertyn & Verhoeven 1991, 258) Daarnaast raakt het concept aan de efficiëntie van de welvaartsstaat, een thema dat – zeker in het licht van budgettaire beperkingen – niet zonder belang is. Nochtans is de aandacht voor en de studie van het mattheuseffect in het laatste decennium wat naar de achtergrond verdwenen in de sociologische literatuur (al zijn er een aantal uitzonderingen: De Decker 2000; in zekere zin ook Heylen & Haffner 2009).

In deze nota concentreren wij ons op een relatief nieuwe sector van het sociaal beleid, met name de kinderopvang, die inspeelt op een behoefte aan sociale dienstverlening die maatschappelijk gewicht verwierf door de veralgemening van het tweeverdienerschap sinds de jaren 1970. Voorzieningen van kinderopvang worden heden ten dage immers cruciaal geacht om betaalde arbeid en gezin met elkaar te verzoenen. In Vlaanderen worden deze voorzieningen overkoepeld, ondersteund en gecontroleerd door Kind & Gezin (K&G), een bij decreet opgericht Intern Verzelfstandigd Agentschap van de Vlaamse Regering. We onderzoeken de hypothese dat *diverse bevolkingscategorieën op een ongelijke manier gebruik maken van de overheidsinspanningen voor kinderopvang in Vlaanderen* en verdiepen ons in de verschillende aspecten van de maatschappelijke verdeling ervan: het gebruik, de financiële kost en de overheidsuitgaven.

2. Data

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 (N = 1269) bevat huishoudens met ten minste één kind jonger dan 3 jaar, waartoe wij ons in deze onderzoeksnota beperken.¹ 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 deze onderzoeksnota 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 zijn. Uit eerdere analyses blijkt echter dat combinaties niet vaak voorkomen (en dan nog vooral bij gezinnen met een combinatie van kinderen in de voorschoolse opvang en de kleuterschool, cf. Ghysels & Debacker 2007).

Tabel 1. Beschrijvende tabel, huishoudens met een jongste kind < 3 jaar (Vlaanderen, 2005, verticale %, N = 1222).

Deciel	Eenoudergezinnen	Gem. aantal kinderen (0-12)	Gem. aantal kinderen (0-12) in opvang	Arbeidsloze huishoudens	Arbeidsintensiteit van het huishouden*
1	30,3	2,25	0,59	20,5	11,51
2	9,8	2,15	0,71	3,4	29,90
3	9,8	2,18	0,96	0,0	41,40
4	6,6	2,02	1,19	0,0	48,33
5	6,5	1,79	1,28	0,9	51,09
6	0,0	1,83	1,34	0,8	61,57
7	1,6	1,86	1,29	0,0	61,98
8	0,8	1,63	1,33	0,0	66,06
9	2,4	1,59	1,14	0,0	68,49
10	0,0	1,68	1,30	0,0	61,83
<i>Gem.</i>	6,8	1,90	1,11	2,5	50,22

* in gemiddeld aantal uur per week (één of twee ouders).

Bron: GEZO, *Selectie:* alle respondenten met volledig ingevulde informatie.

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 zelfstandige opvanginstellingen en 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. *Informele opvang*, ten slotte, is opvang door grootouders, vrienden, familie, burens, enzovoort.

Om een onderscheid te maken tussen diverse bevolkingscategorieën verdelen we 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), wat voor een gemiddeld gezin een equivalent beschikbaar maandelijks inkomen oplevert van 1.643,65 euro. Hierbij moet worden aangestipt dat onze gegevens louter betrekking hebben op gezinnen met minstens een kind jonger dan drie jaar. Wie relatief arm is binnen deze groep van gezinnen in onze steekproef behoort daarom nog niet tot de laagste inkomensgroep in Vlaanderen als geheel (voor een uitgebreide vergelijking, zie Ghysels & Van Lancker 2009). 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.

Gemiddeld is in 2,5% van de huishoudens in onze steekproef niemand aan het werk en bestaat 6,8% van de huishoudens uit eenoudergezinnen (tabel 1). 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 de beschrijvende tabel 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 naar gelang 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.

3. De maatschappelijke verdeling van het gebruik van kinderopvang

Als eerste stap in onze analyse detailleren we het opvanggebruik naar type van gezinnen met jonge kinderen in Vlaanderen in tabel 2. Hieruit blijkt dat gemiddeld 27% van de gezinnen geen gebruik maakt van om het even welke vorm van opvang. Deze non-participatie is echter niet gelijk gespreid over de bevolking want de lage inkomens doen opvallend minder beroep op gesubsidieerde opvang dan gezinnen uit de hoogste inkomensdecielen.

Tabel 2. Decielverdeling van het gebruik van kinderopvang door huishoudens met een jongste kind < 3 (Vlaanderen, 2005, horizontale %, N = 1222).

	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

Bron: GEZO.

Tabel 3. Types opvang naar gelang van de tewerkstellingssituatie van de moeder (Vlaanderen, 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	* $p > 0.01$

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

Hoewel gemiddeld 53% van de Vlaamse huishoudens met jonge kinderen gebruik maakt van gesubsidieerde opvang profiteert slechts 30% van de twee laag-

ste 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. De lagere inkomensgroepen kunnen minder rekenen op vrienden, burens of grootouders om op hun kroost te passen, wat reeds in eerder onderzoek werd vastgesteld (Ghysels & Debacker 2007). 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.

Opvangvoorzieningen die geen subsidies van de Vlaamse overheid ontvangen, ten slotte, kunnen zelf de prijs van de opvang bepalen en werken meestal niet met inkomensgerelateerde prijzen. Daardoor is de opvang voor veel 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. Post-hoc analyses (Bonferroni) bevestigen dat het opvanggebruik van de laagste inkomensgroepen significant verschilt ($p < 0.05$) van de hogere inkomenscategorieën.

De interpretatie van deze bevindingen is echter niet zo eenduidig. Ouders gebruiken kinderopvang immers overwegend wanneer ze betaald werk verrichten en *vice versa*, waaruit volgt dat als ouders (of een van beide ouders) geen werk hebben ze tot de lagere inkomensgroepen behoren en veelal geen opvang gebruiken: het mindergebruik van opvang is dan geconcentreerd bij de laagste inkomensgroepen omwille van de arbeidsmarktpositie van deze huishoudens. Om dit na te gaan bekijken we het verband tussen de tewerkstellingssituatie van moeders en het gebruik van opvang in tabel 3. We concentreren ons niet op de vaders, omdat de tewerkstellingssituatie van de moeder de beslissende factor is wat opvangbeslissingen binnen huishoudens betreft. (Maes and Van Meensel 1994; Storms 1995; Ooms *et al.* 2007) Er blijkt inderdaad een duidelijk (en significant) verband tussen tewerkstelling en opvanggebruik: huishoudens met een niet-tewerkgestelde moeder maken veel minder gebruik van opvang dan huishoudens met deeltijds of voltijds werkende moeders. Toch vertelt tewerkstelling niet het volledige verhaal, want ongeveer een derde van de niet werkende moeders maakt toch gebruik van opvang en een kwart maakt op regelmatige basis gebruik van formele (gesubsidieerde of niet-gesubsidieerde) opvangvoorzieningen.

De vraag is natuurlijk in welke richting het verband tussen betaald werk en opvang loopt. Opvang wordt meer gebruikt door moeders die betaalde arbeid verrichten wat suggereert dat opvang een noodzakelijke voorwaarde is om een job te kunnen uitoefenen. Het ongelijke gebruik van kinderopvang zou dan te wijten

zijn aan een ontoereikend opvangaanbod: moeders uit lage inkomensgezinnen hebben in deze redenering geen werk omdat ze geen opvang vinden. Deze aanname impliceert echter dat moeders een job *willen* 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 niet-werkende moeders met kleine kinderen wel betaald werk?

Tabel 4. De kloof tussen realiteit en voorkeur met betrekking tot betaalde arbeid bij moeders (Vlaanderen, 2005, horizontale %, N = 1223).

	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
<i>Totaal</i>	30,9	5,3	25,6

Bron: GEZO.

Uit onze gegevens (tabel 4) blijkt dat de preferenties van moeders met betrekking tot het hebben van betaald werk niet overeenstemmen met de 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. 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 inkomensdecil vinden we deze grote verschillen terug. Hoewel er in de laagste inkomensgroepen meer inactieve moeders aangeven niet te willen

werken dan in de hogere inkomensgroepen (en een bepaald niveau van ongelijk gebruik de wensen van deze moeders lijkt te weerspiegelen) geldt dit eveneens voor de proportie inactieve moeders die wél willen werken. Deze resultaten doen vermoeden dat een vlot toegankelijk aanbod van betaalbare opvangplaatsen zou kunnen helpen om de tewerkstellingsgraad van deze moeders op te krikken en dus tot een meer gelijk gebruik van kinderopvang kan leiden. Recente cijfers (2006-2007) over het zoekproces naar kinderopvang (MAS 2007) ondersteunen deze interpretatie: bijna 10% van de ouders die zich bij een opvangvoorziening aanmelden met een vraag naar kinderopvang, vindt uiteindelijk (na zes maanden of wanneer het kind twee maanden oud is) geen opvang (of opvang van te korte duur). 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 staan.

4. De financiële kosten van kinderopvang

Omdat niet alleen aanbod maar ook kosten een hinderpaal kunnen betekenen voor opvanggebruik en dit zeker een rol kan spelen bij de lagere inkomensgroepen, 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 dat besluit 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. 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: minimaal 1,25 euro en maximaal 22,15 euro per dag. 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 kostprijnsbeperking en 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.

In de GEZO bevraging 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 huishoudens in de realiteit besteden aan opvang en welke huishoudens proportioneel de zwaarste financiële inspanning doen. Let wel, het gaat hier nog steeds om de

directe kostprijs van kinderopvang, dus vóór de verrekening van de (eventuele) fiscale aftrek (*cf. infra*).

Tabel 5. De kosten van kinderopvang: verdeling van het percentage van het maandelijks inkomen dat huishoudens betalen (voor zij die betalen voor kinderopvang, horizontale %, N = 776).

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

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

Tabel 6. Rechtstreekse subsidies aan de kinderopvang in het Vlaams Gewest (2005).

Miljoen euro	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.

Tabel 5 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 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.

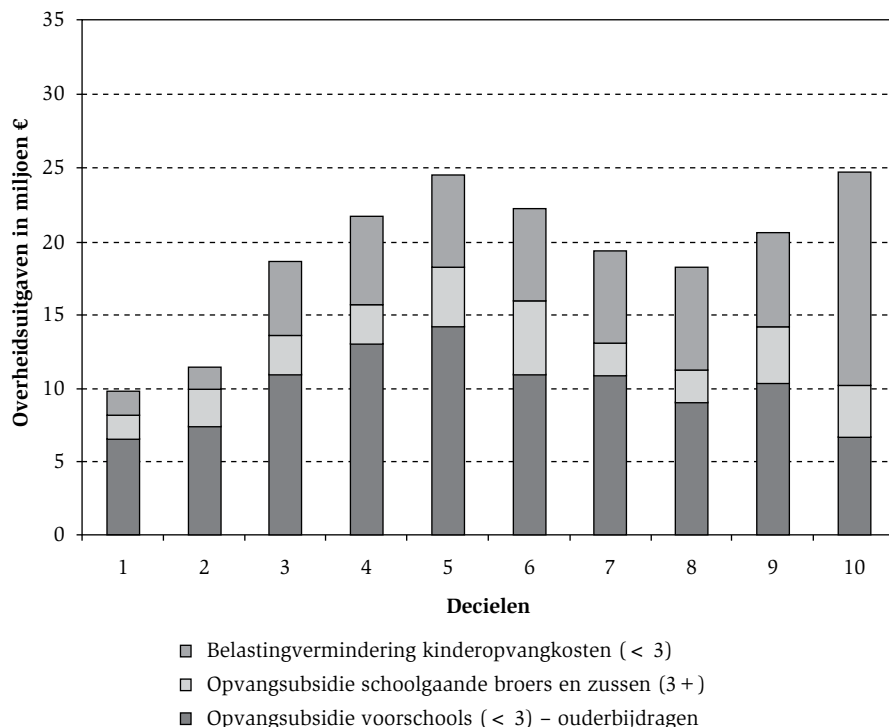
5. Verdeling van de overheidsgelden voor kinderopvang

In een derde en laatste stap analyseren we welke huishoudens het meest profijt halen uit overheidsbestedingen 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 6 rekenen we dit totaal budget om naar de onderzoekspopulatie van deze onderzoeksnota, de gezinnen met minstens één kind jonger dan 3. Ruim 130 miljoen euro vloeit 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 (ouders kunnen hun belastbaar inkomen verminderen met maximaal 11,20 euro per kind per opvangdag). 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 Vlaanderen wonen).²

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 onthaalouders. In 2003 stonden de drie genoemde uitgaven categorieën 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 inkomensdecil.

Vervolgens verdelen we de bedragen uit tabel 6 en de geschatte belastingvermindering over de decielen naar gelang de cijfers van opvanggebruik uit deel 3 (*cf. supra*). Voor de belastingvermindering zijn geen verdere veronderstellingen nodig omdat de microsimulatie 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 subsidies³ voor voorschoolse opvang 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 (bijvoor-

beeld deeltijds versus voltijds gebruik). Omdat voltijds werk relatief meer voorkomt in de hoogste inkomensdecielen 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.



Bron: eigen berekeningen.

Grafiek 1. Decielverdeling van de subsidies aan kinderopvang en de belastingverminderingen voor kinderopvangkosten in het Vlaams Gewest (gezinnen met minstens één kind jonger dan 3, 2005).

Grafiek 1 toont 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). 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 en 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 (6e tot 8e 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 begunstigden van de overheidsinspanningen voor kinderopvang maakt. Voor de gezinnen uit het derde en vierde deciel, ten slotte, 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.

6. Conclusie

In deze onderzoeksnota onderzoeken we hoe de overheidsuitgaven voor kinderopvang in Vlaanderen verdeeld zijn en gaan we na of er een mattheuseffect kan worden waargenomen. Op basis van data uit het jaar 2005 konden wij dit voor Vlaanderen evalueren op drie dimensies: het gebruik van kinderopvang, de financiële kosten van kinderopvang voor gebruikers en de verdeling van overheidsgelden voor kinderopvang.

We 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 veel minder gebruik van. Tewerkstelling verklaart echter niet alles, en onze analyse ondersteunt 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. Tevens had eerder onderzoek al uitgewezen dat laaggeschoolde moeders en alleenstaande ouders veel meer moeilijkheden ondervinden om geschikte opvang te vinden. Daarnaast vinden wij ook dat de financiële kost proportioneel groter is voor de lagere inkomens die opvang gebruiken dan voor de hogere inkomens. Onze analyses tonen ten slotte ook dat de fiscale aftrek de inkomensgerelateerde structuur van kinderopvang ondergraaft omdat ook hier de hogere inkomenscategorieën er relatief gezien meer van kunnen genieten.

Gegeven de vaststellingen dat lagere inkomensgroepen minder opvang gebruiken dan de hogere en dat overheidsmiddelen eveneens in veel grotere mate naar deze laatste vloeien, kunnen we bij wijze van samenvatting niet anders dan besluiten dat er een mattheuseffect schuilt in het kinderopvangbeleid in Vlaanderen. Dit werkt ongelijkheid in de hand en doet vragen rijzen over de efficiëntie van de herverdeling. Het wijst echter ook en vooral op de blijvende relevantie van het onderzoek naar de verdelingseffecten van sociaal beleid.

NOTEN

1. De andere steekproeven bevatten gezinnen met kinderen ouder dan 3 (N = 650), kansarme gezinnen (N = 432) en gezinnen met een kind met een handicap (N = 457). De bevraging werd uitgevoerd in het kader van het GOA project "Zorg als een nieuw sociaal risico". Zie Ghysels & Debacker (2007) voor meer informatie.
2. 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 van 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 (bijvoorbeeld 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.

3. 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 (bijvoorbeeld de werkingskosten van Kind & 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).

BIBLIOGRAFIE

- Cantillon, B., J. Breda & J. Ghysels (2006), *Proeve van een Macrozorgbegroting voor Minderjarigen*. Antwerpen: CSB en OWV.
- De Decker, P. (2000), Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?, *Ruimte & Planning*, 20 (1), 8-35.
- Deleecq, H., J. Huybrechts & B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer.
- Ghysels, J. & M. Debacker (2007), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?* Leuven/Voorburg, Acco.
- Ghysels, J. & W. Van Lancker (2009), Het Matteüseffect onder de loep: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen, *UA/Berichten*, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq, Antwerpen.
- Heylen, K. & M. Haffner (2009), Inkomensongelijkheid en woonuitgaven in Vlaanderen en Nederland, *Tijdschrift voor Sociologie*, 30 (2), 143-175.
- Kind & Gezin (2005a), *Jaarverslag Kinderopvang 2005*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind & Gezin (2005b), *Jaarverslag 2005*. Brussel: Kind en Gezin.
- Lammertyn, F. & J. Verhoeven (1991), Sociologie en Sociale Ongelijkheid. Een Overzicht, *Tijdschrift voor Sociologie*, 12 (3-4), 257-290.
- 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., Eggink, E. & E. Gameren van. (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.